

УДК : 35.07(477)

О. М. Шевченко, к.е.н., доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

В. І. Пінчук, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВООДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

О. Н. Шевченко, к.е.н., доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

В. И. Пинчук, аспирант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Oleg Shevchenko, PhD in Economics, Associate Professor

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

Vitaliy Pinchuk, graduate student

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND PROBLEMS OF CONTINGENCY CORRUPTION

Досліджено основні проблеми інституту публічної служби в Україні та ризики виникнення корупції. Проаналізовано стан та актуальні проблеми публічної служби в умовах становлення демократичного державного управління в Україні.

Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції, антикорупційні заходи морально-ідеологічного спрямування, державна служба; державне управління; реформування державної служби; Європейська інтеграція; модель державної служби, публічна адміністрація, публічна служба, діяльність на державних політичних посадах, служба в органах місцевого самоврядування, посада, посадова особа, професійна діяльність, вид публічної служби, орган державної влади.

Исследованы основные проблемы института публичной службы в Украине и риски возникновения коррупции. Проанализировано состояние и актуальные проблемы публичной службы в условиях становления демократического государственного управления в Украине.

Ключевые слова: коррупция, предотвращение и противодействие коррупции, антикоррупционные меры морально-идеологического направления, государственная служба; государственное управление; реформирования государственной службы; Европейская интеграция; модель государственной службы, публичная администрация, публичная служба, деятельность на государственных политических должностях, служба в органах местного самоуправления, должность, должностное лицо, профессиональная деятельность, вид публичной службы, орган государственной власти.

The main problems of the institute of public service in Ukraine and the risks of corruption are investigated. The state and actual problems of public service in the conditions of formation of democratic state administration in Ukraine are analyzed.

Key words: corruption, prevention and counteraction of corruption, anti-corruption measures of moral and ideological orientation, public service; governance; reforming the civil service; European integration; public service model, public administration, public service, activities in state political positions, service in local government bodies, position, official, professional activity, type of public service, government body.

Постановка проблеми. Прийняття у 1993 році Закону України “Про державну службу” [5] вважається першим офіційним кроком на шляху формування інституту публічної служби у нашій державі. Зазначимо, що у статті 2 Закону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” у 1992 році військову службу було названо “особливим видом державної служби” [7]. У 2001 році Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” було узаконено і цей вид публічної служби [6]. Законодавче визначення видів публічної служби покликано допомогти впровадженню європейських стандартів надання управлінських публічних послуг. Формування публічної

служби потребує нових інструментів кількісного та якісного аналізу, термінології, зміни правового регулювання інституцій, визначення їх статусу, тощо. Важливим аспектом класифікації видів публічної служби є розвиток адміністративної юстиції, як інституту судового захисту прав людини від порушень з боку влади, зокрема з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї [3].

Європейські стандарти професіоналізму, відповідальності та компетентності службовців виникли та оформилися в системі органів публічної влади. Перехід на європейські засади публічного врядування потребує також змін у структурі органів виконавчої влади і в нашій країні. Характеризуючи стан реформування системи державної служби, серед напрямів слід виокремити такі її принципові позиції: посилення впливу громадянського суспільства на вироблення управлінських рішень, антикорупційне законодавство, кадрова політика.

Як вказується у Звіті ООН «Загальна оцінка країни. Україна», з часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна була змушена розпочати будівництво основних інституцій демократичної держави практично з нуля. У Звіті зазначається, що протягом останнього десятиліття Україна повинна була виконувати нагальні завдання, пов'язані із забезпеченням умов для сталого людського розвитку та постійного руху в напрямі до демократії, що потребувало розвитку культури прав людини та формування сильного громадянського суспільства [9]. Серед важливих завдань побудови нових інститутів було й залишається державне управління, його переорієнтація на «клієнтську модель», коли споживачі державних послуг – громадяни, громадські організації та інші суб'єкти, задоволення потреб яких визнаються пріоритетними цілями функціонування державного управління. Одним із важливих інститутів державного управління є державна служба, яка спрямована на реалізацію державної волі, є учасником прямого каналу зв'язку «державо-суспільство». Враховуючи сучасні інтеграційні процеси України до Європейського Союзу перед її інститутами постають непрості завдання щодо реформування та покращення, відповідно до стандартів ЄС. Не останню роль у цьому процесі побудови системи якісного врядування відіграє державна служба [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення проблем та методів протидії корупції досліджували зарубіжні фахівці, а саме А. Авенаріус, В. Ананд, Г. Блек, Н. Беслі, Н. Макіавелі, М. Беккер, Г. Беккер, Л. Вайлд, Н. Вінер, Е. Кант, Ф. Луї, Сар Дж. Пундей, Л. Мизес, Дж. Муди-Стюарт, Л. Туроу, М. Олсон, С. Роуз-Аккерман, Д. Мак-Ларен, П. Чендер, Ф. Фукуяма.

Питаннями дослідження корупційних процесів займалися такі вітчизняні вчені як: І. Білас, І. Голосніченко, О. Дудоров, М. Камлик, О. Кожушко, І. Корж, А. Красницька, В. Євтушевський, М. Мельник, Є. Невмержицький, Г. Омельченко, В. Прісняков, М. Хавронюк, С. Стеценко, Л. Скорик, О. Терещук, Б. Щур, В. Чубарєв, В. Чорновіл, К. Футей, С. Хмара, та інші.

Вагомий внесок у формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні можна знайти у парцях: В. Авер'янова, В. Бакуменко, С. Дубенко, О. Кальмана, Н. Липовської, О. Маркеева, М. Мельника, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижника, Є. Невмержицького, А. Новака, В. Олуйко, М. Погорецького, О. Прохоренко, С. Рогульського, С. Сєрьогіна, М. Стрельбицького, Р. Тучака і багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Інститут публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) є надзвичайно важливим елементом механізму урядування, відіграючи виключну роль для функціонування держави, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак на перешкоді досягненню

зазначених важливих цілей є «слабкість» публічної служби та її нездатність ефективно протистояти корупції. Зокрема, для теперішнього стану організації та функціонування публічної служби в Україні характерними лишаються такі корупційні ризики як непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Мета статті. Метою статті є з'ясування теоретичної та нормативно-правової основи інституту публічної служби в Україні разом з визначенням шляхів подолання корупції в її діяльності.

Виклад основного матеріалу.

Публічна служба, як поняття соціальне, застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно зв'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той же час має за свою мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – зв'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок перевodu з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця, яке вона займає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування.

Євроінтеграція та розвиток громадянського суспільства, орієнтованого на європейські цінності, вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала необхідність переосмислення призначення держави та публічної влади.

Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців в нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема, на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробку проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках проблем, належав і інститут публічної служби. На жаль, можна констатувати, що і дотепер для українського адміністративного права навіть саме поняття «публічної служби» є ще новим.

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х роках ХХ сторіччя відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [4].

З огляду на інституційний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто, не лише виконавчої, але й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. Тобто, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність, насамперед, службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадським організаціям, і навіть приватним структурам. Тобто, мова йде про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

При обранні підходу, на наш погляд, варто керуватися в першу чергу потребами практики. Зокрема, функціональне розуміння публічної служби важко назвати корисним для правового регулювання відповідних відносин в Україні. В цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи до якої належить наша країна. Адже у країнах романо-германської сім'ї права відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській системі права поділ права на публічне і приватне фактично відсутній.

Відтак на наш погляд, при визначенні меж публічної служби, найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Звідси можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії «публічна служба» прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн [13].

Наприклад, в країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширюється на усі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі викладачів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату у цих країнах використовується термін «цивільна служба».

Проте і у країнах романо-германської системи права є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції є поняття «службовця державного апарату», яким охоплюються всі службовці держави, як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. При цьому всі названі категорії осіб мають як права та обов'язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом.

У законодавстві ФРН є така категорія як «чиновники вищих учбових закладів». Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також

чиновники, які відповідно відносяться до наукового і мистецького персоналу вищого навчального закладу.

Але в будь-якому випадку основну увагу у законодавстві і Франції, і ФРН зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації.

У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, в законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи також у законодавстві Литви, Грузії тощо.

В законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» [1].

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців – власне «чиновників» [14].

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

І якщо для розвинених демократичних держав розмежування політики та адміністрування це аксіома, то в Україні лише у 2001 році після тривалих дискусій Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи» було встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад і не відносяться до категорій посад державних службовців. А для управління апаратом міністерств були запроваджені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було ліквідовано, на наше переконання, виключно з міркувань короткострокової політичної кон'юнктури, можемо впевнено стверджувати, що рано чи пізно Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх країн Європи. Існує цілий ряд ознак, що дозволяють провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Так для політичних посад

здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких в першу чергу належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне і завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема, членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення.

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від державних службовців. Зокрема, для претендентів на політичні посади є обов'язковим наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави [15].

Саме з огляду на ці важливі обставини необхідно розмежувати посади державних політичних діячів та державних службовців в органах виконавчої влади, що є обов'язковою умовою ефективного функціонування, як уряду, так і виконавчої вертикалі загалом. Тому окремо від законодавства про публічну службу - правовий статус Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією України та врегульовано спеціальними законами – «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України».

Фактично такий перелік посад поза межами державної служби міститься і у статті 9 Закону України «Про державну службу» 1993 року, хоч назва цієї статті Закону («особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату») вводить в оману навіть фахівців. Принагідно звертаємо увагу, що із досвіду інших країн нам не відомо жодного прикладу застосування терміну «службовець» стосовно, наприклад, члена уряду або члена парламенту. І очевидно, зумовлено це тим, що політик самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість службовець виконує (впроваджує у життя) «чужу» (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Аналогічні підходи слід застосувати і в органах місцевого самоврядування, адже очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу.

Крім того, від публічних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки, патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу) та звільнення (у зв'язку з залишенням посади певним політичним діячем), поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців і нераціонально, і не зовсім коректно. Хоча тут законодавство зарубіжних країн має деякі винятки, про які буде зазначено нижче.

Види публічної служби. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні законодавства України) часто будуть вживатись, як синоніми. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях публічної служби.

Зокрема, відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану. Мілітаризована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, спеціальним порядком формування і проходження служби, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки. Особливими характеристиками мілітаризованої служби є: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні і захисті законності та правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність чіткої системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо: віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання.

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу – у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронну (воєнізовану) державну службу – в органах внутрішніх справ (міліції), державній прикордонній службі тощо [16].

Інший вид публічної служби становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців – служіння суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу» та ін..

В країнах Європи цивільну службу поділяють на загальну цивільну службу та спеціалізовану цивільну службу. Це розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії. Аналогічний підхід спостерігається і в законі Польщі «Про цивільну службу».

Загальна цивільна служба пов'язується з виконанням однотипних, «стандартних» функцій публічної адміністрації, які в принциповому плані не мають своєї специфіки. В сучасних умовах основним призначенням діяльності цивільних службовців є сервісні функції. При цьому такі функції знаходять вияв у багатьох формах, зокрема, обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація надання інших публічних послуг.

Натомість спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності накладає цілий ряд особливостей, пов'язаних із організацією проходження служби.

В Україні до спеціалізованої служби також пропонується відносити службу в прокуратурі, зважаючи на обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади та те, що організаційно-правовий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлено Законом України «Про прокуратуру». Водночас правовий статус службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, визначаються відповідно до загального закону «Про державну службу».

Отже, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми пов'язані

зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо.

Організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та доброчесності.

Необхідно звернути увагу на основні проблеми організації публічної служби в Україні.

Інститут публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) є надзвичайно важливим елементом механізму урядування, відіграючи виключну роль для функціонування держави, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак на перешкоді досягненню зазначених важливих цілей є «слабкість» публічної служби та її нездатність ефективно протистояти корупції.

Зокрема, для теперішнього стану організації та функціонування публічної служби в Україні характерними лишаються такі корупційні ризики як непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Першою проблемою з точки зору антикорупційної політики є питання оплати праці публічних службовців. Низький рівень заробітної платні більшості публічних службовців є загально визнаною причиною корупції.

Хоча загалом у 2017 році порівняно з попередніми роками спостерігається суттєве зростання фонду оплати праці та його складових. Посадовий оклад за Міністерствами за всіма групами оплати праці державних службовців зріс порівняно з 2016 роком майже вдвічі, а порівняно з 2015 роком — майже в 4 рази (див. Таблицю 1). Надбавки та матеріальна допомога зростають через зростання посадових окладів, і зростання у 2017 році відбулося у 1,5 і 2,5 рази відносно 2016 і 2015 років відповідно [8].

Таблиця 1.

Фонд оплати праці та його складові

	млн грн			2017, %	
	2015	2016	2017	до 2015	до 2016
Фонд оплати праці	1130,0	1809,0	2681,0	237	148
Посадовий оклад	294,4	610,4	1220,0	414	200
Надбавки та виплати за додаткове навантаження	280,9	413,4	732,9	261	177
Премії	262,0	389,7	325,0	124	83
Матеріальна допомога	118,6	205,9	323,8	273	157
Інші виплати	174,0	189,7	79,3	46	42

Проблемою є непрозорість системи оплати праці публічних службовців та суб'єктивізм з боку керівництва у визначенні конкретних розмірів оплати праці. Згідно із Законом України «Про державну службу» (ст. 33), заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, а також інших доплат і надбавок. При цьому в структурі заробітної плати домінують саме премії, надбавки і доплати. Їх розміри визначаються підзаконними актами, а призначення здійснюється на розсуд керівника. Тому суттєвим чинником забезпечення неупередженості та відданості державного службовця суспільству є підвищення частки посадового окладу в сукупному обсязі його зарплатні, із встановленням належного розміру оплати праці, що відповідає (з відповідними умовами) оплаті аналогічної діяльності у приватному секторі.

Іншою проблемою у публічній службі України є низький професійний рівень багатьох службовців. Однією з причин такого стану визнається формальність та недієвість механізм у конкурсного добору на публічну службу. Результатом даного негативного явища стала фактична відсутність реального конкурсу при заміщенні посад. Це стало можливим з огляду на вкрай невідале нормативне врегулювання необхідності проведення конкурсу у чинному законодавстві, що встановлює прийняття на посади на конкурсній основі лише окремих категорій посад державної служби (3-7), та допускає інші численні винятки. Наслідком непрозорості та фіктивності конкурсів закономірно став низький професійний рівень службовців [9].

Загальному погіршенню професійності та моральності персоналу державної служби сприяє також висока плинність кадрів та звільнення державних службовців з політичних мотивів. Відчуття нестабільності перебування службовця на посаді, викликане можливістю повсякчасного звільнення, створює додатковий корупційний ризик.

На прикладі системи Пенсійного фонду України за 2017 рік постійно проводиться інформаційно-роз'яснювальна робота серед державних службовців з питань роз'яснення антикорупційного законодавства та проведено 4986 семінарів, нарад, лекцій, тощо. Протягом 2017 року тільки в засобах масової інформації (телебачення, радіо, преса, в мережі інтернет) оприлюднено 1818 статей (роз'яснень, коментарів тощо) антикорупційного спрямування. Але у зв'язку реорганізацією структури управлінь в районах, та скороченню штатної чисельності працівників, та великим навантаженням на працівників кадрових служб на прикладі Пенсійного фонду України в Чернігівській області з 2015 року до теперішнього часу кількість проведення семінарів, нарад, лекцій зменшується (рис. 1).

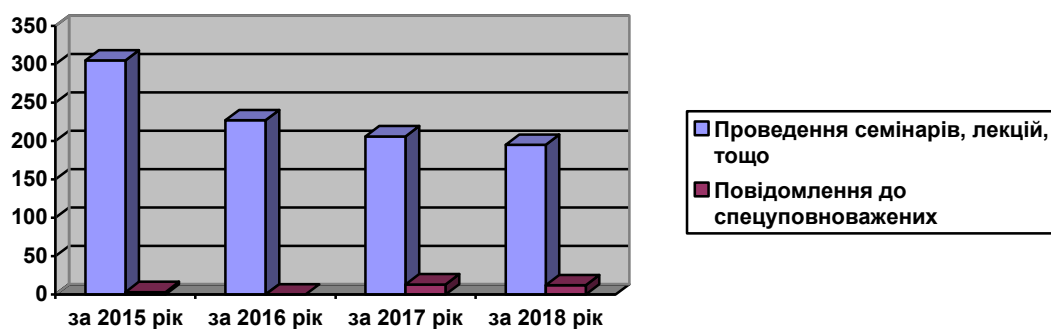


Рис. 1. Показники діяльності ПФУ в Чернігівській області з питань запобігання корупції.

Корупційні ризики у сфері публічної служби зумовлені також надмірним впливом керівника органу на службовців. Це стосується не лише оплати праці службовців, а й власне їх поточної діяльності. Зокрема, в Україні існує проблема *браку процедурної самостійності державних службовців* виконавської ланки (спеціалістів, інспекторів), оскільки у більшості випадків має місце централізація прийняття рішень, аж до прийняття рішення на рівні керівника органу. Це може породжувати корупційні ризики, пов'язані з: подальшим затвердженням рішення керівником; отриманням незаконних вказівок щодо вирішення справи тощо. У багатьох службовців відсутнє відчуття, що вони служать державі (громаді), а не керівнику. Такі можливості впливу керівника органу на підпорядкованих службовців складають самостійну проблему, адже за умови корумпованості керівника органу та при надмірній процедурній (службовій) залежності рядових службовців корупція може легко вражати орган (систему) в цілому. Так за даними звіту Пенсійного фонду України за 2016 рік від підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування та громадян надійшло 86 повідомлення, в тому числі 38 анонімних щодо

можливих корупційних порушень з боку посадових осіб органів Фонду. За результатами розгляду 85 звернень викладені факти не підтвердились, в 1 випадку (Івано-Франківська область) викладена інформація підтвердилась, посадову особу звільнено із займаної посади на підставі п.4 ч.1 ст.87 Закону України «Про державну службу». [10] За 2017 рік від підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування та громадян надійшло 83 повідомлення, в тому числі 12 анонімних щодо можливих корупційних порушень з боку посадових осіб органів Фонду. За результатами розгляду 79 звернень викладені факти не підтвердились, в 2 випадках (Донецька область), документи передані до правоохоронних органів; в 1 випадку (Тернопільська область) на державного службовця накладено дисциплінарне стягнення та переведено на іншу посаду; в 1 випадку (Київська область) направлено лист до Національного агентства з питань запобігання корупції [11].

Висновки і пропозиції.

Важливість дослідження проблем раціоналізації національної антикорупційної політики завжди полягає в інституціональному та теоретичному визначенні шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання та протидії корупції в органах влади.

Реформування та якісне державне управління, а разом із ним й державна служба так чи інакше знаходяться в площині політичного простору конкретної країни, особливо в умовах демократичних змін в країнах, що розвиваються. Відтак, зусилля щодо ефективного впровадження сучасних тенденцій реформування державної служби залежать від політичної волі присутньої політичної еліти та її здатності до реагування на зміни суспільних настроїв з метою забезпечення стабільного та поступового розвитку [3].

Корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних і культурних проблем. Розкрито соціальну сутність корупції, як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. З позицій наукового аналізу доведено, що ефективність зусиль щодо подолання негативного соціально-політичного явища, яке досліджується, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складових: адміністративної, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями. Тому успішне проведення євроінтеграційних процесів неможливо без подолання корупції, боротьба з якою повинна стати державним імперативом в Україні. Ідеологічна корупція спотворює державне управління і є загрозою національним інтересам. Для її викоренення необхідно підвищити як кримінальну, так і моральну відповідальність політиків, оскільки за наявного стану речей суспільство ніколи не позбавиться вульгарного політиканства, цинічної влади бюрократії, політизованого прагматизму. Потрібно активізувати зусилля щодо створення аналітичної бази боротьби з корупцією, задля чого необхідно проводити широкомасштабні дослідження і опитування, спрямовані на виявлення масштабів і моделей корупції в окремих інституціях, галузях і сферах національного господарства, а також збір, аналіз і оприлюднення статистичних даних про діяльність органів із боротьби з корупцією. Здійснення бажаних антикорупційних звершень повинно відбуватися за активної взаємодії державної влади і громадянського суспільства [1].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань

Проблема корупції, нажаль, залишається актуальною і потребує додаткового дослідження у подальших працях.

1. Авер'янов. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] / . Авер'янов – Режим доступу до ресурсу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492-malinovski/21773---7-----73-----73.html>.
2. Є.В. Грайнер [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/03.pdf>.
3. Цуркан М. Адміністративні спори щодо проходження публічної служби – Режим доступу: <http://www.legalweekky.com.ua/>.
4. Янюк Н. Атестація публічних службовців: проблеми правового регулювання у національному законодавстві/ Н. Янюк // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 53. – С. 177–183.
5. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-XII – Режим до - ступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
6. 12. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 № 2493-III – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
7. Закон України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” від 25.03.1992 № 2232-XII – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
8. АНАЛІЗ ВПЛИВУ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ” НА ЗАРОБІТНІ ПЛАТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Derzh_sluzhbha_A5_08_web-1.pdf.
9. Загальна оцінка країни . Україна . Представництво ООН в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: www.un.org.ua/files/CCA_2004_ua.pdf ..
10. Звіт про стан виконання Програми Пенсійного фонду України щодо впровадження антикорупційних заходів на 2016 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/7427-zvit-pro-stan-vikonannya-programi-pensijnogo-fondu-ukrayini-shhodo-vprovadzhennya-antikoruptsiynih-zahodiv-na-2016-rik/>.
11. Звіт про стан реалізації заходів, визначених Антикорупційною програмою Пенсійного фонду України на 2017 рік, за 2017 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/31161-zvit-pro-stan-realizatsiyi-zahodiv-vyznachenyh-antikoruptsiynoyu-programoyu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-na-2017-rik-za-2017-rik/>.
12. Інформація про стан реалізації заходів за 9 місяців 2018 року територіальними управліннями Пенсійного фонду України, визначених Антикорупційною Пенсійного фонду України на 2018 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/233890-informatsiya-pro-stan-realizatsiyi-zahodiv-9-misyatsiv-2018-roku-terytorialnymy-upravlinnyamy-pensijnogo-fondu-ukrayiny-vyznachenyh-antikoruptsiynoyu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-na-2018-rik/>.
13. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://studfiles.net/preview/5129818/page:25/>.
14. Місце публічної служби в системі сучасного адміністративного права [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.pap.in.ua/7_2014/37.pdf.
15. Понятійні аспекти становлення Публічної служби в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/doc/2/05.pdf>.
16. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ КОРУПЦІЇ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://kpmu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/05/zapobigannya-ta-viyavlennya-koruptsiyi.pdf>. УДК 351.82:334.7