

*В. В. Нонік,
к. ю. н., профектор з науково-педагогічної роботи, юридичних та соціальних питань,
Житомирський державний технологічний університет
ORCID iD: 0000-0002-5252-3570*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.8.99

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

V. Nonik,
PhD in Law, Vice-Rector for Scientific and Pedagogical Work legal and social issues,
Zhytomyr State Technological University

INFORMATION AND COMMUNICATION TOOL OF ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE

Визначено, що впровадження інформаційно-комунікаційного інструментарію в практику публічного управління у світі свідчить про його високу ефективність у реалізації реформ в адміністративній сфері й дає змогу успішно реалізовувати заходи, спрямовані на забезпечення відкритості влади та прозорості державно-управлінських рішень. Констатовано, що інформаційна закритість певних процесів життєдіяльності суспільства почала породжувати корупцію з гігантським розмахом. Досліджено тенденції розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у системі публічного управління в Україні.

Систематизовано шляхи підвищення прозорості у діяльності органів публічної влади з використанням інформаційно-комунікаційного інструментарію. Доведено, що першочерговими кроками мають бути: вдосконалення системи електронного урядування, що спрямоване на забезпечення прозорості адміністративних процесів і процедур; вдосконалення системи декларування доходів та моніторингу видатків державних службовців; створення та практичного впровадження інформаційних систем, які дадуть змогу підвищити рівень підзвітності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; створення і повсюдного застосування механізмів забезпечення прозорості процедур публічних закупівель, приватизації, реалізації державних проектів, видачі державних ліцензій, державних комісійних винагород, позик Національного банку, урядових гарантованих позик, бюджетних асигнувань та процедур звільнення від податків.

За результатами аналізу практики державних електронних сервісів, доведено, що відкриті дані підвищують підзвітність державних організацій та допомагають громадському контролю. Проаналізовано основні положення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції. Визначено цільову спрямованість функціонування антикорупційних інтернет-платформ, де активними учасниками антикорупційних комунікацій є представники громадянського суспільства (неурядові організації, журналісти, експерти) та міжнародні організації.

Сформульовано комплекс заходів, що забезпечують системне впровадження прогресивних технологій у боротьбі з корупцією та спрямовані на отримання ефекту від практичного використання інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій при реалізації антикорупційної політики.

It is determined that the introduction of information and communication tools in the practice of public administration in the world testifies to its high efficiency in realization of reforms in the administrative sphere and allows to successfully implement measures aimed at ensuring openness of power and transparency of government-management decisions. It was stated that the information closure of certain processes of society's life began to generate corruption with a gigantic scale. The tendencies of development of information and communication technologies in the system of public administration in Ukraine are investigated.

The ways of increasing transparency in the activities of public authorities through the use of information and communication tools are systematized. It is proved that the priority steps should be: improvement of the e-government system aimed at ensuring the transparency of administrative processes and procedures; Improvement of the system of declaration of incomes and monitoring of expenditures of civil servants; creation and practical implementation of information systems that will enable to increase the level of accountability of civil servants and officials of local self-government; creation and widespread application of mechanisms for ensuring transparency of public procurement procedures, privatization, implementation of state projects, issuing state licenses, state commission rebates, loans from the National Bank, government guaranteed loans, budget allocations and tax exemption procedures.

According to the results of the analysis of the practice of state electronic services, it has been proved that open data increases the accountability of state organizations and helps public control. The main provisions of the Strategy of Communication in the field of prevention and counteraction of corruption are analyzed. The goal of the functioning of anti-corruption Internet platforms is determined, where representatives of civil society (non-governmental organizations, journalists, experts) and international organizations are active participants in anti-corruption communications.

Formulated a set of measures that ensure the systematic introduction of advanced technologies in the fight against corruption and aimed at obtaining the effect of the practical use of information and communication technology tools in the implementation of anti-corruption policy.

Ключові слова: корупція, інформаційно-комунікаційні технології, антикорупційна політика, антикорупційна платформа.

Key words: corruption, information and communication technologies, anti-corruption policy, anticorruption platform.

ВСТУП

В епоху швидкого розвитку інформаційних систем та технологічного прогресу кожна держава повинна слідувати за інноваціями і проводити реформи, спрямовані на вдосконалення роботи державних інституцій з метою їх спрощення, модернізації та підвищення ефективності. Масштабне впровадження та імплементація інформаційних технологій на всіх рівнях управління і комунікації, поширення незалежних інформаційно-комунікаційних технологій визначає необхідність зміни і трансформації державно-управлінського механізму. Це зумовлено не тільки необхідністю забезпечення державою основних політичних, економічних, соціальних, технічних, технологічних передумов для формування і застосування електронної демократії, а і повного переходу до системи електронного урядування.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій є динамічним, тому тему їх модернізації останнім часом широко досліджують українські та зарубіжні вчені. У частині використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі публічного управління, в тому числі антикорупційного спрямування, вивчали Ю. Алексєєва, В. Боклаг, О. Береза, В. Габрінець, М. Дітковська, О. Дудкіна, С. Кандзюба, О. Карпенко, В. Матюхін, В. Невмержицький, М. Флейчук та інші дослідники.

Але інтенсивність змін вимагає постійного поглиблення здобутих раніше знань і вироблення інноваційних підходів до розв'язання практичних завдань. Тому невіршеною частиною описаної вище проблематики є визначення тенденцій розвитку інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій антикорупційного спрямування.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — обґрунтувати вибір сучасного інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій при реалізації антикорупційної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Петер Ф. Друкер (Peter F. Drucker), американський вчений, економіст, один із найвпливовіших теоретиків менеджменту ХХ століття, визначав, що кожні 20—30 років кардинально трансформуються економічні та політичні структури, з'являються нові форми діяльності, змінюються цінності та соціальні норми. Внаслідок подібних змін люди одного покоління майже повністю втрачають уявлення про те, як жили їхні батьки [1, с. 43].

Аналіз його робіт досить легко дає змогу виявити, що в його концепціях розвитку на перший план виходить менеджеріальні знання, тобто знання щодо ефективного управління організаціями. У своїх працях

П. Друкер доводив, що перехід від загального знання до комплексу спеціалізованих знань перетворює знання на силу, здатну створити нове суспільство. Але треба мати на увазі, що таке суспільство повинно ґрунтуватися на знанні, організованому у вигляді спеціалізованих дисциплін, і членами його повинні бути люди, які володіють спеціальними знаннями в різних галузях [2, с. 99]. Тут, у свою чергу, стають фундаментальні питання про цінності, про загальне бачення майбутніх перспектив, про переконання, "про все те, що забезпечує цілісність суспільства як єдиної системи та робить наше життя значущим і осмисленим" [2, с. 100].

П. Друкер, починаючи з кінця 1960-х рр., часто використовував термін "суспільство знання". Пізніше став звертати особливу увагу на актуальність не знання взагалі, а спеціалізованих і разом з тим результативних і ефективних даних. Помічаючи, що "революційні зміни відбуваються в концепціях" [2, с. 99.], він послідовно заміщує у своїх теоріях поняття "постіндустріальне суспільство" на концепт "інформаційне суспільство".

Інформаційне суспільство як соціологічна та футурологічна концепція, закріпила свої позиції у 80-ті рр. ХХ ст., коли інформатика та інформаційна технологія почали виступати засобом зміни соціальної структури суспільства, продуктивних сил й утворення цілісної індустрії інформації.

У нових умовах система публічного управління повинна бути повністю пристосована до потреб і вимог інформаційного суспільства, за якого інформація та знання є основними рушійними силами соціальних та економічних перетворень, а інформаційно-комунікаційний інструментарій забезпечує вільний доступ до них і можливості їх обміну [3].

Відповідно, з появою нових структур інформаційного суспільства почали формуватися нові прояви корупції. Інформаційна закритість певних процесів життєдіяльності суспільства почала породжувати корупцію з гігантським розмахом.

Говорячи про інформаційну закритість суспільства, в першу чергу слід згадати проблеми з доступом до інформації щодо державно-управлінських рішень, прийнятих органами державної влади, та проблеми, що виникають з можливістю публікації в ЗМІ матеріалів антикорупційного наповнення.

Навіть у демократичних країнах, де високорозвинені інститути громадянського суспільства, чиновники і бізнесмени досить часто знаходять псевдооб'єктивні причини для обмеження доступу до суспільно значущої інформації.

На сьогодні демократія у світі йде на спад, а в Україні впровадження демократичних цінностей відбувається досить повільно. За таких умов на власників і головних редакторів ЗМІ може справлятися політичний та економічний тиск, це призводить до того, що вони не спроможні вести незалежну діяльність і відповідно, вільно публікувати та поширювати інформацію про факти корупції.

Єдиним джерелом вільної інформації залишається Інтернет. З появою всесвітньої комп'ютерної мережі Інтернет ситуація почала змінюватися на краще. Витрати на публікацію різко знизилися, поширення інформації почало відбуватися з великою швидкістю, оновлення

інформації стало можливим у режимі реального часу, відповідно, розширилися можливості застосування інформаційно-комунікаційного інструментарію антикорупційного спрямування.

Реальні перспективи Інтернету для демократичного будівництва залежать від того, як люди використовують його можливості для досягнення певних цілей.

На відміну від традиційного одностороннього потоку інформації, Інтернет дає користувачам змогу брати активну участь у цьому процесі. Створюючи платформи для спілкування на одну тему або на декілька тем, користувачі (відвідувачі платформи) мають можливість стати учасником обговорення, шляхом розміщення повідомлень у середині цих тем. Тематика таких платформ може бути найрізноманітнішою, охоплюючи всі сфери життя, і визначається або його засновниками, або його адміністрацією, або залежить від контингенту учасників.

Упровадження інформаційно-комунікаційного інструментарію в практику публічного управління у світі свідчить про його високу ефективність у реалізації реформ в адміністративній сфері і дає змогу успішно реалізовувати заходи, що спрямовані на забезпечення відкритості влади та прозорості державно-управлінських рішень.

Інформаційно-комунікаційні технології як сукупність методів, виробничих і програмно-технологічних і комунікаційних засобів, об'єднаних у технологічний ланцюжок, що забезпечує збирання, зберігання, обробку, висновок і поширення інформації, в першу чергу призначені для зниження трудомісткості процесів використання інформаційних ресурсів. Одночасно, крім того, що вони виконують інформаційну функцію, вони є дуже важливим інструментом у реалізації антикорупційної стратегії. Так, автоматизація державних послуг та виключення людського чинника з процесу прийняття рішення одразу знижує можливість виникнення корупції за рахунок скорочення контактів у сегментах, де функціонує ряд інформаційних систем і електронних сервісів.

Для успішного зменшення розмірів корупції інформаційно-комунікаційні технології повинні збільшити рівень доступності та прозорості інформації, щоб забезпечити відстеження рішень і дій уряду та більш високий рівень відповідальності урядовців.

Підвищення прозорості в діяльності органів публічної влади з використанням інформаційно-комунікаційного інструментарію можна досягти шляхом:

- вдосконалення системи електронного урядування, що спрямоване на забезпечення прозорості адміністративних процесів і процедур;
- удосконалення системи декларування доходів та моніторингу витратків державних службовців;
- створення та практичного впровадження інформаційних систем, які дадуть змогу підвищити рівень підзвітності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення і повсюдного застосування механізмів забезпечення прозорості процедур публічних закупівель, приватизації, реалізації державних проектів, видачі державних ліцензій, державних комісійних винагород, позик Національного банку, урядових гарантованих позик, бюджетних асигнувань та процедур звільнення від податків тощо.

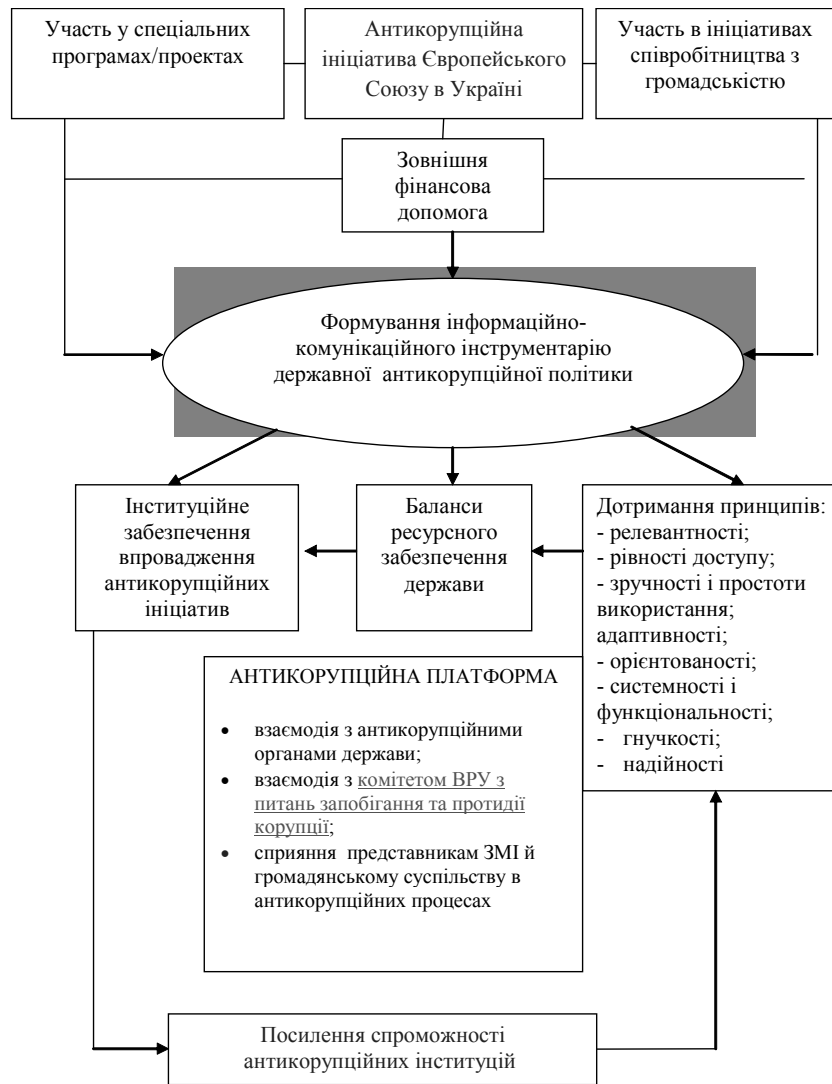


Рис. 1. Формування інформаційно-комунікаційного інструментарію державної антикорупційної політики

Загалом, в Україні вже існує 62 різних електронних сервіси, проте частина з них може використовуватися лише юридичними особами, а інша частина працює в тестовому режимі та потребує вдосконалення. Основні з них такі: Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції; Онлайн будинок юстиції; Портал IGov; Портал електронних послуг Пенсійного фонду України; Електронний кабінет платника податків (ЕКП); Об'єднана електронна система охорони здоров'я "eHealth" тощо.

Також гарним прикладом того, як відкриті дані підвищують підзвітність державних організацій та допомагають громадському контролю, є впровадження на початку 2015 р. в Україні системи електронних публічних закупівель ProZorro. Починаючи із серпня 2016 р., усі публічні закупівлі, що регулюються Законом України "Про публічні закупівлі", мають здійснюватися через онлайн-платформу ProZorro. Доведення такої громадської ініціативи до реформи національного рівня відбулось завдяки приєднанню міжнародних донорів, які надали додатково необхідне фінансування для розгортання. Такий досвід підтверджує, що реалізація потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій при реалізації антикорупційної реформи в Україні повною мірою залежить від політичного, соціального, економіч-

ного, технічного контексту. Без підтримки ініціатив щодо їх впровадження неможливе створення технічної та технологічної бази як єдиного узгодженого інформаційного середовища всіх органів влади, яке розвиватиметься і функціонуватиме згідно з певними концепціями й правилами і забезпечуватиме цілісність і актуальність інформації з позиції сучасних реформ, що реалізуються майже в усіх сферах життєдіяльності. Важливими чинниками в даному випадку виступають доступ до інтернету, ідентифікація та конфіденційність, а головне — витрати на впровадження інформаційно-комунікаційного інструментарію.

Одним з важливих кроків на шляху подолання корупції в Україні та забезпечення принципу системності в реалізації антикорупційної реформи стало ухвалення Кабінетом Міністрів України "Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції" від 23 серпня 2017 р. № 576-р [4]. Ставлячи за мету створення та розбудову системи комплексних, послідовних та скоординованих антикорупційних комунікацій як інструментів превентивної дії та інтегруючих ланок антикорупційних ініціатив, Уряд намагається сформувати імідж України як держави, що ефективно бореться з корупцією. Ефективні комунікації у сфері запобігання та протидії корупції

та донесення перевіреної інформації до суспільства можуть сприяти позитивним змінам у довгостроковій перспективі, а саме у нетерпимості громадянського суспільства до корупційних проявів та у моделях поведінки, коли громадянин стикається з проявами корупції.

Основні завдання, які задекларовані у Стратегії, спрямовані на ефективний обмін інформацією між державними органами та суспільством, на формування довіри до державної антикорупційної політики, загальну підтримку антикорупційної реформи та формування принципу "нульової толерантності" до корупції в суспільстві. Їх успішна реалізація вимагає використання дієвих та ефективних комунікаційних інструментів з інтегруючими властивостями (рис. 1).

В Україні набуває популярності новий унікальний сервіс — платформа, що об'єднує кілька десятків українських та закордонних реєстрів і дає змогу швидко дізнатись максимальну кількість інформації певної тематики. Такі ознаки демонструють антикорупційні платформи, де активними учасниками антикорупційних комунікацій є представники громадянського суспільства (неурядові організації, журналісти, експерти) та міжнародні організації. Ці платформи спрямовані на підвищення рівня інформаційної обізнаності суспільства щодо можливостей реалізації заходів антикорупційної боротьби; формування антикорупційного середовища шляхом створення умов для обговорення і дослідження явища "корупція" на професійному рівні; проведення онлайн-курсів; акумулявання бази даних для проведення антикорупційного моніторингу та оцінювання стану нетерпимості суспільства до всіх проявів корупції; проведення інформаційно-просвітницьких заходів тощо.

Позитивний ефект об'єднання активних громадян на онлайн-платформах демонструє Всеукраїнський онлайн-центр для боротьби з корупцією "Битва за правду", створений активістами громадянської платформи "Нова Країна"; платформа антикорупційних комунікацій "Декорупція", до створення якої долучилися Transparency International Україна, Міністерство юстиції, Національна рада реформ; Аналітична платформа YouControl та багато інших інформаційних інтернет-майданчиків, що відкривають для українського бізнесу та суспільства нові можливості. Найкращим прикладом майданчика, що демонструє на практиці відкритість даних, забезпечує їх аналітичну обробку та оприлюднення, сприяє нейтралізації корупційних ризиків, можна вважати створену Transparency International Ukraine спеціалізовану платформу для моніторингу та контролю dozor.org.

Така платформа забезпечує кожному учаснику системи (постачальнику, замовнику, контрольному органу, громадянину) зворотний зв'язок з державним замовником чи постачальником, дає змогу обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контрольних органів та багато іншого.

Для громадських активістів та ЗМІ портал надає можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню

експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу тощо. Та головне — це зручний інструмент для управління моніторингом, адже вести облік проконтрольованих процедур та знайдених порушень завдяки порталу стало надзвичайно просто.

Державні замовники можуть не лише дати оцінку конкретному постачальнику, але й проаналізувати зворотний зв'язок від бізнесу та внести відповідні зміни до закупівельного процесу, створити власну систему ризик-менеджменту. Основний функціонал порталу — подання структурованого відгуку, який зможе проаналізувати комп'ютер. Крім того, цей портал покликаний допомогти у захисті інтересів того чи іншого учасника через інформування про можливі шляхи оскарження та підготовки звернень до правоохоронних та контрольних органів. Платформа інтегрована з базою даних Pro-Zorro. Будь-який тендер, оголошений у системі публічних закупівель, одразу відображається на порталі Dozorго та на ньому може бути залишений відгук і коментар [5].

Демократичність функціонування таких платформ проявляється не тільки в можливості публікацій звинувачень у причетності до корупції, а й в можливості обвинувачених надати контрааргументи. Тож на сьогодні такі антикорупційні портали, об'єднуючи державні органи влади, міжнародні та громадські організації, є ефективними централізованими майданчиками зі створення антикорупційних комунікаційних кампаній та налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством.

Практика впровадження порталів у публічному секторі в Україні та за кордоном довела, що інформаційно-комунікаційні технології можуть бути впроваджені майже в усі державно-управлінські процеси, але для того, щоб процес мав позитивний результат, необхідно, щоб ініціативи вийшли у простір відкритих дискусій та обговорень, мали формат співпраці між владою та громадянами. При цьому бажано, щоб саме державні органи ініціювали впровадження антикорупційних комунікацій у своєму пакеті комунікативних інструментів та надавали ресурси для забезпечення їх ефективного застосування й формування інформаційно-комунікаційного потенціалу. Створення відповідного потенціалу для здійснення антикорупційних комунікацій у державному секторі є нагальним завданням, виконання якого дасть змогу здійснювати конструктивне обговорення відповідних даних та фактів, забезпечити позитивний вплив на формування суспільної думки; проводити роботу з цільовими аудиторіями за певними сегментами державно-управлінської діяльності, зменшити негативний характер впливу емоційно-орієнтованих комунікацій, структурувати архітектуру інструментарію за регіональною проблематикою; подолати політичні ризики та забезпечити прийняття вольових державних рішень, які трансформують діяльність органів державної влади.

Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій в антикорупційну практику як на регіональному, так і на державному рівні стикається з низкою проблем, серед яких: створення політичної відповідальності, забезпечення правової підтримки, необхідність використання відповідних технологій і забезпечення оператив-

ної сумісності, забезпечення ретельного розслідування і санкцій, подання доказів тощо.

Тож для отримання ефекту від практичного впровадження інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій у ході реалізації антикорупційної політики та системного впровадження прогресивних технологій у боротьбі з корупцією необхідно передбачити:

— розробку та затвердження нормативно-правових актів, які регулюють: а) порядок використання, управління та взаємодії всіх підсистем Е-урядування (Е-регіон, Е-місто тощо); б) стандарти публікації інформації щодо запобігання, виявлення та протидії корупції на офіційних веб-сайтах;

— формування структурних підрозділів, які безпосередньо відповідатимуть за роботу інформаційно-комунікаційних систем з метою забезпечення їх безперервного використання;

— створення систем моніторингу та оцінки ефективності результатів впровадження інформаційно-комунікаційного інструментарію, а також оцінки економічного та соціального ефекту від їх застосування.

— проведення регулярних медіа-заходів з антикорупційної тематики у державних органах;

— сприяння залученню громадськості для напрацювання механізмів вироблення рішення у сфері запобігання та протидії корупції;

— популяризацію системи електронних послуг в Україні як таких, що зменшують корупційні ризики;

— проведення заходів з поширення просвітницької інформації антикорупційного спрямування тощо.

ВИСНОВКИ

Таким чином, розвиток інформаційного суспільства неодмінно веде до трансформації арсеналу інструментів системи публічного управління. Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у боротьбі з корупцією передбачає можливість створення прозорої і відкритої системи прийняття управлінських рішень з високою антикорупційною стійкістю. Крім того, ефективне впровадження інформаційно-комунікаційного інструментарію дасть можливість проводити профілактичний превентив, збільшуючи рівень якості надання послуг і підвищуючи ступінь довіри до суспільства.

Література:

1. Drucker P. Post-Capitalist Society / P. Drucke.-r. — N. Y.: HarperCollins, 1993. — 232 p.

2. Дракер П. Посткапиталистическое общество / П. Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под. ред. В.Л. Иноземцева. — М.: Academia, 1999. — 631 с. — С. 99.

3. Іванюк О.В. Перспективи впровадження інформаційних технологій у вітчизняній системі публічного управління [Електронний ресурс] / О.В. Іванюк, В.А. Довженко, І.В. Кравець // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2018. — № 4. — Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2018/37.pdf

4. Офіційний сайт Онлайн-платформи громадського контролю державних тендерів "Dozor.org" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dozor.org/>

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та

протидії корупції" від 23 серпня 2017 р. № 576-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80#n9>

References:

1. Drucker, P. (1993), Post-Capitalist Society, HarperCollins, Y., USA.

2. Draker, P. (1999), "Post-capitalist society", Novaja postindustrial'naja volna na Zapade. Antologija [New post-industrial wave in the West. Anthology], Academia, Moscow, Russia.

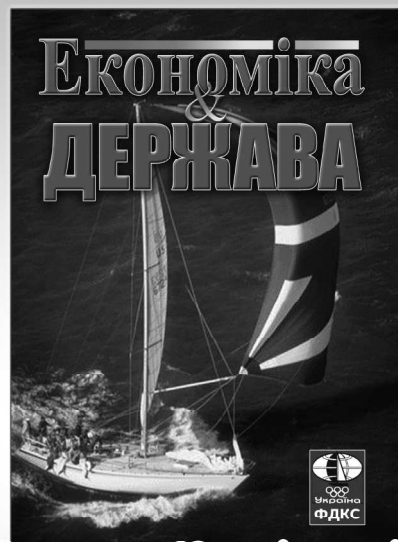
3. Іваниук, О.В. (2018), "Perspectives of introduction of information technologies in the national system of public administration", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, vol. 4, available at: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2018/37.pdf (Accessed 25 March 2019).

4. Public control of state purchases (2019), available at: <https://dozor.org/> (Accessed 25 March 2019).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution "On Approval of the Strategy of Communication in the Field of Prevention and Counteraction of Corruption", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80#n9> (Accessed 25 March 2019).

Стаття надійшла до редакції 15.03.2019 р.

Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Виходить 12 разів на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових

видань України з ЕКОНОМІКИ

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Передплатний індекс: 01751