

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ВЕРБАНОВСЬКИЙ Володимир Володимирович

УДК 351/354;353; 3352+[343.41:343.35:35.08]

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

28 Публічне управління та адміністрування

281 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання та відповідне джерело

_____ **В.В. ВЕРБАНОВСЬКИЙ**

Науковий керівник: ФАЛЬКОВСЬКИЙ Андрій Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент

ОДЕСА – 2023

АНОТАЦІЯ

Вербановський В.В. Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – Національний університет «Одеська політехніка» МОН України, Одеса, 2023.

Дисертація присвячена дослідженню протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

У вступі до дисертації обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет роботи. Розкрито наукове та практичне значення дисертаційного дослідження.

Перший розділ присвячений теоретико-методологічним засадам дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Удосконалено концептуальні положення щодо розуміння методології наукових досліджень у сфері публічного управління, зокрема, визначено поняття «методологія дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби» як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів та наукових методів, які застосовуються задля отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Аргументовано, що теоретичний інтерес щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби з'явився лише на початку ХХІ століття та обумовлювався активізацією досліджень в межах міжнародного наукового дискурсу відносно вказаної проблематики. Здійснено періодизацію наукових досліджень протидії корупційним ризикам у системі публічної служби на два взаємопов'язані та взаємозалежні періоди.

Аргументовано, що перший період (1995 – 2014 рр.) обумовлений існуванням в незалежній українській державі жвавої дискусії щодо необхідності антикорупційного законодавства в середині 90-х років ХХ століття. Для нього

притаманні загальнотеоретичні напрацювання щодо розуміння сутності корупційних ризиків, зокрема, й в системі публічної служби. Окремі елементи окресленої проблематики розкриваються науковцями під час встановлення детермінантів корупції у дисертаційних дослідженнях та в незначній кількості наукових статей. Однак комплексне дослідження відсутнє з огляду на відсутність у тогочасному антикорупційному законодавстві положень про корупційні ризики.

Встановлено, що реформування антикорупційного законодавства серед новел закріпило категорію «корупційний ризик», що обумовило початок другого періоду становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби (з 2014 р.). Для даного періоду притаманний поступовий перехід від загальнотеоретичних напрацювань щодо розуміння сутності корупційних ризиків, до конкретних дисертаційних досліджень та наукових статей, предметом яких є саме розкриття сутності корупційних ризиків у діяльності окремих суб'єктів публічної служби, а також механізм протидії останнім. Окрім того, нормативна визначеність корупційних ризиків обумовила появу перших комплексних досліджень, що дотично стосуються тематики даного дисертаційного дослідження.

Дістали подальшого розвитку структурні елементи категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, шляхом надання авторських визначень понять «корупційні ризики в системі публічної служби», «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», «управління корупційними ризиками в системі публічної служби», «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби». Зокрема, під корупційними ризиками слід розуміти сукупність об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб. Під поняттям «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», вважаємо за доцільне, розуміти умови та інші чинники, які

обумовлюють та сприяють розвитку корупційної поведінки у діяльності уповноважених суб'єктів публічної служби. Термін «управління корупційними ризиками в системі публічної служби» на нашу думку, варто застосовувати в значенні діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на встановлення та оцінку корупційних ризиків, а також своєчасного вжиття необхідних заходів для мінімізації негативного впливу останніх у процесі здійснення публічної служби. Натомість під поняттям «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби» слід розуміти широкий спектр дій, спрямованих на мінімізацію обсягів та усунення в системі публічної служби об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб.

Другий розділ присвячений наданню змістовної характеристики механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні та світі.

З'ясовано, що стандарти діяльності органів публічної адміністрації у сфері протидії корупційним ризикам відображені в міжнародних документах. Всю сукупність останніх класифіковано на дві групи: загальна та спеціальна. Перша група (загальна) включає міжнародні акти, які спрямовані на формування загальних механізмів доброчесності публічної служби та етичних стандартів поведінки її представників. Друга група (спеціальна) містить в собі міжнародні документи, положення яких безпосередньо спрямовані на вирішення проблематики корупційних ризиків у системі публічної служби.

Охарактеризовано досвід Королівства Нідерландів, Республіки Болгарія, Литовської Республіки, Республіки Молдова, Республіки Казахстан та інших країн світу щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Доведено, що в силу своєрідності правових систем окремої держави, організаційно-правове забезпечення досліджуваної сфери суспільних відносин в кожній країні також є своєрідним і особливим.

Удосконалено теоретичні підходи щодо розуміння системи механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Також дістали подальшого розвитку напрацьовані теоретико-правовою наукою знання щодо окремих внутрішніх та зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні.

З'ясовано, що чинним національним антикорупційним законодавством визначено систему механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Остання, з огляду на передумови появи корупційних ризиків в органах публічної влади, поділяється на внутрішні та зовнішні механізми.

Внутрішні механізми являють собою систему заходів, які проводяться безпосередньо органом публічного управління з метою мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків і корупції в цілому. Визначено, що чинне антикорупційне законодавство до внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні дає змогу віднести: прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організацію навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби; створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої; перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших

джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби.

Визначено, що зовнішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що проводяться уповноваженими органами з питань запобігання та протидії корупції з метою мінімізації обсягів й усунення корупційних ризиків і корупції в системі публічної служби в Україні. Наголошено, що чинне антикорупційне законодавство до зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні дає змогу віднести: усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи; фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації; мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами; участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції; діяльність органів уповноважених на запобігання корупції.

Третій розділ присвячений висвітленню шляхів вдосконалення протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Встановлено специфіку реалізації основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки: оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування, цифрової трансформації реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, створення більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб, забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства.

Запропоновано прогресивні інструменти удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, зокрема, наголошено на необхідність застосування аутсорсингу, антикорупційного

аудиту, ротації кадрів системи публічної служби та вдосконаленні антикорупційного законодавства.

Удосконалено концептуальні положення щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Встановлено, що остання повинна передбачати конкретні механізми у окремих сферах. Зокрема, автором визначено систему корупційних ризиків у оборонній сфері, сфері земельних правовідносин, сфері судової влади, сфері надання адміністративних послуг та сфері місцевого управління. Запропоновано перспективні напрями їхньої мінімізації та усунення.

В тексті дисертаційної роботи розміщено власні нароби автора дисертаційного дослідження, зокрема:

вперше:

- аргументовано, що теоретичний інтерес щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби з'явився лише на початку ХХІ століття та обумовлювався поступовою активізацією міжнародної спільноти відносно вказаної проблематики. Здійснено періодизацію наукових досліджень протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на два взаємопов'язані та взаємозалежні періоди;

- з'ясовано, що стандарти діяльності органів публічної адміністрації у сфері протидії корупційним ризикам відображені в міжнародних документах. Всю сукупність останніх класифіковано на дві групи: загальну та спеціальну;

- охарактеризовано досвід Королівства Нідерландів, Республіки Болгарія, Литовської Республіки, Республіки Молдова та Республіки Казахстан та інших країн щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Доведено, що в силу своєрідності правової системи кожної держави, організаційно-правове забезпечення досліджуваної сфери суспільних відносин в кожній країні також є особливим;

- встановлено специфіку реалізації основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки: оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, цифрова трансформація реалізації повноважень органами публічної влади та місцевого самоврядування, створення

більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб, забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права;

- запропоновано прогресивні інституційні інструменти удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, зокрема, наголошено на необхідність застосування аутсорсингу, антикорупційного аудиту, ротації кадрів системи публічної служби, та вдосконаленні антикорупційного законодавства;

удосконалено:

- концептуальні положення щодо розуміння методології наукових досліджень у сфері публічного управління, зокрема, визначено поняття «методологія дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби» як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів і наукових методів, які застосовуються з метою отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;

- теоретичні підходи щодо розуміння системи механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні;

- наукові уявлення щодо сутності внутрішніх та зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні;

дістали подальшого розвитку:

- структурні елементи категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, шляхом надання авторських визначень понять «корупційні ризики в системі публічної служби», «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», «управління корупційними ризиками в системі публічної служби», «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби»;

- напрацьовані теоретико-методологічні засади щодо внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, зокрема:

прийняття антикорупційних програм; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, що претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб і подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організацію навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління; створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків і безпосереднє проведення останньої; перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби;

- наукові уявлення щодо своєрідностей щодо таких зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні як: усунення корупціогенних факторів у законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи; фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації; мінімізація безпосередніх контактів і можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами; участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції; діяльність органів уповноважених на запобігання корупції;

- концептуальні положення щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби у окремих її сферах. Зокрема, автором визначено систему корупційних ризиків у сфері земельних правовідносин, оборонній сфері, сфері судової влади, сфери надання адміністративних послуг і сфери місцевого управління. та запропоновано перспективні напрями їхньої мінімізації та усунення.

Ключові слова: корупція, публічне управління, корупційний ризик, протидія, зовнішні механізми, внутрішні механізми, система публічної служби, орган публічної влади.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Вербановський В.В. Механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби: міжнародний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 3. 2021. С. 194-198. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246400>
2. Вербановський В.В. Методологічні засади та категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. *Право та державне управління*. Вип. 1. 2022. С. 232-238. URL: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.34>
3. Вербановський В.В. Реалізація принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби: теоретико-методологічний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 30. 2022. С. 14-18. URL: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.2>
4. Вербановський В.В. Шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. Т. 33 (72). Вип. 2. 2022. С. 13-16. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/03>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Вербановський В.В. Конфлікт інтересів як корупційний ризик під час проходження публічної служби. *Актуальні питання державно-правового розвитку України: матер. V Міжнар. наук.-практ. конфер., 10-12 червня 2020 року, м. Одеса*. С.32-34.

6. Вербановський В.В. Проблеми реалізації та шляхи вдосконалення антикорупційної політики в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матер. Всеук. наук.-прак. конфер. за міжнар. уч., Одеса, 2020. ОРІДУ НАДУ при Президентові України. С. 300-301. URL: http://oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf

7. Вербановський В.В. Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби: світовий досвід. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матер. Всеукр. наук.-прак. конф. за міжнар. участю. 8 жов. 2021 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 260-261. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

8. Вербановський В.В. Внутрішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. *Veda a perspektivy*: міжнар. мультидисципл. журнал. Praha, České republika. Вип. 2 (9). 2022. С. 32-40. URL: <https://doi.org/10.52058/2695-1584-2022-2%289%29-32-40>

ABSTRACT

Verbanovsky V.V. Combating corruption risks in the public service system. – Qualification work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in the field 28 "Public management and administration" in the specialty 281 "Public management and administration". Odesa Polytechnic National University, Odesa, 2023.

The dissertation is devoted to the study of countering corruption risks in the public service system.

The *first chapter* is devoted to the theoretical and methodological foundations of the study of combating corruption risks in the public service system.

The conceptual provisions regarding the understanding of the methodology of scientific research in the field of public administration have been improved, in particular, the concept of "methodology of research against corruption risks in the public service system" has been defined as a system of general theoretical principles, methodological approaches and scientific methods that are used to obtain new and consider existing knowledge under the time of the scientific study of combating corruption risks in the public service system.

It is argued that the theoretical interest in combating corruption risks in the public service system appeared only at the beginning of the 21st century and was conditioned by the intensification of research within the international scientific discourse regarding the specified issue. The periodization of scientific research on combating corruption risks in the public service system was carried out into two interrelated and interdependent periods.

It is argued that the first period (1995 - 2014) is due to the existence of a lively debate in the independent Ukrainian state regarding the need for anti-corruption legislation in the mid-90s of the 20th century. It is characterized by general theoretical studies on understanding the essence of corruption risks, in particular, in the public service system. Individual elements of the outlined problems are revealed by scientists

when establishing the determinants of corruption in dissertation studies and in a small number of scientific articles. However, there is no comprehensive study due to the lack of provisions on corruption risks in the anti-corruption legislation of that time.

It was established that the reform of anti-corruption legislation among the novelties fixed the category "corruption risk", which led to the beginning of the second period of formation of the understanding of countering corruption risks in the public service system (since 2014). This period is characterized by a gradual transition from general theoretical studies on understanding the essence of corruption risks to specific dissertation studies and scientific articles, the subject of which is the disclosure of the essence of corruption risks in the activities of individual subjects of the public service, as well as the mechanism of countering the latter. In addition, the normative definition of corruption risks led to the appearance of the first comprehensive studies that are tangentially related to the subject of this dissertation research.

The structural elements of the categorical apparatus for the study of combating corruption risks in the public service system received further development, by providing author's definitions of the concepts "corruption risks in the public service system", "corruption risk factor in the public service system", "corruption risk management in the public service system", "combating corruption risks in the public service system". In particular, corruption risks should be understood as a set of objectively existing external and internal factors that are not subject to full control and condition the use by a person of official powers or related opportunities for the purpose of obtaining an improper benefit or a corresponding promise for himself or others persons Under the concept of "corruption risk factor in the public service system", we consider it appropriate to understand the conditions and other factors that determine and contribute to the development of corrupt behavior in the activities of authorized public service entities. In our opinion, the term "management of corruption risks in the public service system" should be used in the meaning of the activity of authorized subjects aimed at establishing and assessing corruption risks, as well as timely taking the necessary measures to minimize the negative impact of the latter in the process of public service. Instead, the concept of "anti-corruption risks in the public service

system" should be understood as a wide range of actions aimed at minimizing the volume and elimination of objectively existing external and internal factors in the public service system that are not subject to full control and condition the use by a person of official duties granted to him powers or opportunities related to them in order to obtain an improper benefit or a corresponding promise for themselves or others.

The *second chapter* is devoted to providing a meaningful description of the mechanisms for countering corruption risks in the public service system in Ukraine and the world.

It was found that the standards of public administration bodies in the field of countering corruption risks are reflected in international documents. The entire set of the latter is classified into two groups: general and special. The first group (general) includes international acts aimed at forming general mechanisms of public service integrity and ethical standards of behavior of its representatives. The second group (special) contains international documents, the provisions of which are directly aimed at solving the problem of corruption risks in the public service system.

The experience of the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Bulgaria, the Republic of Lithuania, the Republic of Moldova, the Republic of Kazakhstan and other countries of the world in combating corruption risks in the public service system is characterized. It is proved that due to the peculiarity of the legal systems of a separate state, the organizational and legal provision of the researched sphere of social relations in each country is also peculiar and special.

Theoretical approaches to understanding the system of mechanisms for countering corruption risks in the public service system in Ukraine have been improved. Also, the knowledge developed by theoretical and legal science regarding individual internal and external mechanisms of countering corruption risks in the system of public service in Ukraine was further developed.

It was found that the current national anti-corruption legislation defines a system of mechanisms for countering corruption risks in the public service system in Ukraine. The latter, taking into account the prerequisites for the appearance of corruption risks in public authorities, is divided into internal and external mechanisms.

Internal mechanisms represent a system of measures that are carried out directly by the public administration body with the aim of minimizing the volume and elimination of corruption risks and corruption in general. It was determined that the current anti-corruption legislation makes it possible to attribute to the internal mechanisms of countering corruption risks in the public service system in Ukraine: the adoption of anti-corruption programs aimed at managing corruption risks in the activities of a specific subject of public administration; ensuring high-quality and transparent selection and placement of personnel through competitive selection in accordance with the requirements of current national legislation and based on the results of a special inspection of persons applying for positions related to the performance of state functions; taking measures to ensure submission by persons who claim to be employed of information about relatives working in the body and further updating of such information regarding relatives of working public managers; organization of educational and other events, consulting assistance for employees of the public administration body with the aim of improving the qualification level of the latter in countering corruption risks in the public service system; creation of structural subdivisions (authorized person) within public administration bodies responsible for assessing corruption risks and directly conducting the latter; verification of information contained in applications of individuals or legal entities, mass media, other sources, including received through a special telephone line, official websites, and electronic means of communication regarding the presence of corruption risks in the activities of employees of the public service system.

It was determined that external mechanisms are mechanisms for countering corruption risks in the system of public service in Ukraine, which represent a system of measures carried out by authorized bodies on the prevention and counteraction of corruption in order to minimize the volume and eliminate corruption risks and corruption in the system of public service in Ukraine. It is emphasized that the current anti-corruption legislation makes it possible to attribute to the external mechanisms of countering corruption risks in the public service system in Ukraine: the elimination of corruption-inducing factors in legislative and other normative legal acts by conducting

an anti-corruption examination; financial control over public administration entities; minimization of direct contacts and opportunities for influence in the process of making management decisions regarding the provision of services or any other interaction with third parties; public participation in measures to prevent corruption; activity of bodies authorized to prevent corruption.

The *third chapter* is devoted to highlighting the ways of improving countermeasures against corruption risks in the public service system.

The specifics of the implementation of the main principles of the anti-corruption strategy in the public service system for 2020–2024 have been established: optimization of the functions of the state and local self-government, digital transformation of the exercise of powers by state authorities and local self-government, creation of more convenient and legal ways to meet the needs of individuals and legal entities, ensuring the inevitability of legal responsibility for corruption and corruption-related offenses, the formation of public intolerance to corruption, the establishment of a culture of integrity and respect for supremacy.

Progressive tools for improving the organizational and legal mechanism of combating corruption in the public service system are proposed, in particular, the need for outsourcing, anti-corruption audit, personnel rotation of the public service system and improvement of anti-corruption legislation is emphasized.

Conceptual provisions on combating corruption risks in the public service system have been improved. It was established that the latter should provide for specific mechanisms in certain areas. In particular, the author has identified a system of corruption risks in the defense sphere, the sphere of land legal relations, the sphere of judicial power, the sphere of providing administrative services and the sphere of local government. Prospective directions for their minimization and elimination are proposed.

The text of the dissertation contains the author's own works of the dissertation research, in particular:

for the first time:

- it is argued that theoretical interest in combating corruption risks in the public service system appeared only at the beginning of the 21st century and was conditioned by the gradual activation of the international community in relation to the specified issue. The periodization of scientific research on combating corruption risks in the public service system was carried out into two interrelated and interdependent periods;

- it was found that the standards of activity of public administration bodies in the field of combating corruption risks are reflected in international documents. The entire set of the latter is classified into two groups: general and special;

- the experience of the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Bulgaria, the Republic of Lithuania, the Republic of Moldova and the Republic of Kazakhstan and other countries in combating corruption risks in the public service system is characterized. It has been proven that due to the uniqueness of the legal system of each state, the organizational and legal provision of the studied sphere of social relations in each country is also special;

- the specifics of the implementation of the main principles of the anti-corruption strategy in the public service system for 2020–2024 have been established: optimization of the functions of the state and local self-government, digital transformation of the exercise of powers by public authorities and local self-government, creation of more convenient and legal ways to meet the needs of individuals and legal entities, ensuring the inevitability of legal responsibility for corruption and corruption-related offenses, forming public intolerance to corruption, establishing a culture of integrity and respect for the rule of law;

- progressive institutional tools for improving the organizational and legal mechanism for combating corruption in the public service system were proposed, in particular, the need to use outsourcing, anti-corruption audit, personnel rotation of the public service system, and improvement of anti-corruption legislation was emphasized;

improved:

- conceptual provisions regarding the understanding of the methodology of scientific research in the field of public administration, in particular, the concept of "research methodology for countering corruption risks in the public service system" is

defined as a system of general theoretical principles, methodological approaches and scientific methods that are used for the purpose of obtaining new and considering existing knowledge during a scientific study of combating corruption risks in the public service system;

- theoretical approaches to understanding the system of mechanisms for countering corruption risks in the public service system in Ukraine;

- scientific ideas about the essence of internal and external mechanisms for countering corruption risks in the public service system in Ukraine;

received further development:

- structural elements of the categorical apparatus of the study of countering corruption risks in the public service system, by providing author's definitions of the concepts "corruption risks in the public service system", "corruption risk factor in the public service system", "management of corruption risks in the public service system", "counteraction corruption risks in the public service system";

- developed theoretical and methodological principles regarding the internal mechanisms of countering corruption risks in the public service system in Ukraine, in particular: adoption of anti-corruption programs; ensuring high-quality and transparent selection and placement of personnel; taking measures to ensure submission by persons applying for employment of information about relatives working in the body and further updating of such information regarding relatives of working public managers; organization of educational and other events, consulting assistance for employees of the public administration body; creation of structural subdivisions (authorized person) within public administration bodies responsible for assessing corruption risks and directly conducting the latter; verification of information contained in applications of individuals or legal entities, mass media, other sources, including received through a special telephone line, official websites, electronic means of communication regarding the presence of corruption risks in the activities of employees of the public service system;

- scientific ideas about the peculiarities of such external mechanisms for countering corruption risks in the public service system in Ukraine as: elimination of

corruption-inducing factors in legislative and other normative legal acts by conducting an anti-corruption examination; financial control over public administration entities; minimization of direct contacts and opportunities for influence in the process of making management decisions regarding the provision of services or any other interaction with third parties; public participation in measures to prevent corruption; activity of bodies authorized to prevent corruption;

- conceptual provisions on countering corruption risks in the public service system in its individual areas. In particular, the author identified a system of corruption risks in the field of land legal relations, the defense field, the field of judicial power, the field of providing administrative services, and the field of local government. and promising directions for their minimization and elimination are proposed.

Key words: corruption, public administration, corruption risk, counteraction, external mechanisms, internal mechanisms, public service system, public authority.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPICS OF THE DISSERTATION

Papers in which the main scientific results of the dissertation are published:

1. Verbanovsky V.V. Mechanisms for counteracting corruption risks in the public service system: international experience. *Actual problems of public administration*. Vol. 3. 2021. P. 194-198. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246400>
2. Verbanovsky V.V. Methodological principles and categorical apparatus of the study of combating corruption risks in the public service system. *Law and public administration*. Vol. 1. 2022. P. 232-238. URL: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.34>
3. Verbanovsky V.V. Implementation of the principles of anti-corruption strategy in the public service system: theoretical and methodological aspect. *Public management and administration in Ukraine*. Vol. 30. 2022. P. 14-18. URL: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.2>

4. Verbanovsky V.V. Ways of improving the organizational and legal mechanism of combating corruption in the public service system. *Academic notes of the Tavri National University named after V.I. Vernadskyi. Series: Public management and administration*. T. 33 (72). Vol. 2. 2022. P. 13-16. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/03>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Verbanovsky V.V. Conflict of interest as a corruption risk during public service. *Actual issues of state and legal development of Ukraine*: material of V International scientific and practical conference, 10-12 June 2020, Odesa. P.32-34.

6. Verbanovsky V.V. Implementation problems and ways to improve anti-corruption policy in the system of state authorities and local self-government in Ukraine. *Public administration: traditions, innovations, global trends*. All-Ukrainian scientific and practical conference with international participation, Odesa: Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 2020. ORIDU NADU under President of Ukraine. 300-301. URL: http://oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf

7. Verbanovsky V.V. Combating corruption risks in the public service system: global experience. *Public administration: traditions, innovations, global trends* : Materials of All-Ukrainian scientific and practical conference with international participation (October 8, 2021, Odesa) / Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 2021. P. 260-261. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>

Works that additionally reflect the scientific results of the dissertation:

8. Verbanovsky V.V. Internal mechanisms for combating corruption risks in the public service system in Ukraine. *Veda a perspektivy*: international multidisciplinary magazine. Praha, Czech Republic. Vol. 2 (9). 2022. P. 32-40. URL: <https://doi.org/10.52058/2695-1584-2022-2%289%29-32-40>

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	23
ВСТУП	24
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	36
1.1. Методологія дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби	36
1.2. Розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників	50
1.3. Категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби	66
Висновки до розділу 1	76
РОЗДІЛ 2. ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ	79
2.1. Міжнародний досвід протидії корупційним ризикам в системі публічної служби	79
2.2. Внутрішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні	101
2.3. Зовнішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні	120
Висновки до розділу 2	146
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНИХ ІНІЦІАТИВ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	149
3.1. Реалізація принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби	149

	22
3.2. Вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби	167
3.3. Перспективні напрями протидії корупційним ризикам у окремих сферах системи публічної служби	184
Висновки до розділу 3	202
ВИСНОВКИ	206
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	214
ДОДАТКИ	236

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРМА	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
ДБР	Державне бюро розслідування
ВАКС	Вищий антикорупційний суд
ЗК України	Земельний кодекс України
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КК України	Кримінальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мін'юст	Міністерство юстиції України
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАКО	Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура

ВСТУП

Актуальність дослідження. Корупція в Україні міжнародними організаціями та громадянським суспільством вважається серйозною і широко поширеною проблемою. Як свідчать дані Transparency International «Індекс сприйняття корупції» наша держава за минулий рік опустилась у міжнародному рейтингу й зайняла у 2021 році 122 місце серед 180 держав світу з 32 балами із 100. Попри негативну динаміку відзначимо, що показники цього рейтингу вказують на схожу картину протягом тривалого часу. Останнє свідчить про серйозний рівень корупції в Україні.

Перспектива інтеграції до Європейського Союзу спонукала вітчизняних законотворців за останні роки в Україні до важливих зрушень у боротьбі з корупцією у сфері публічного управління. Значним чином покращена робота антикорупційних органів, запрацювала низка антикорупційних нормативно-правових актів, була гармонізована система публічного управління в цієї сфери. Разом з тим, як показує практика, таких заходів замало, адже корупцію слід викорінювати у зародку, що передбачає мінімізацію корупційних ризиків в сфері публічного управління та адміністрування.

Серед секторів, у яких присутні високі корупційні ризики, вагоме місце займає система публічної служби. Попри загальну спрямованість останньої на виконання функцій держави та забезпечення громадських інтересів, система публічної служби, на жаль, допускає можливість реалізації зловживання приватними інтересами публічними службовцями. Наведене обумовлює потребу реалізації відповідних механізмів протидії, що обумовлює потенціювання наукових досліджень за вказаною проблематикою.

Вагомий внесок у дослідження проблем запобігання та протидії корупції у сфері публічного управління зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Астанин В.В., Алфьоров С.М., Береза О.Д., Гейца О.О., Дюжев В.Д., Іжа М.М., Коваленко Ю.О., Козак В.І., Кравченко С.О., Коров'як О.Я., Марущак В.П., Михненко А.М., Мудрак А.М., Новіков О.В., Підбережник Н.П., Петренко О.С.,

Попов М.П., Попченко Т.П., Ровинська К.І., Ростовська К.В., Рум'янцев Ю.В., Руснак О. В., Серьогін С.С., Фальковський А.О., Цуркан М.І., Яфонкін А.В. 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., Краснокутська Н.С., Куренда С.В., Лачкова В.М., Мельничук Р.В., Пустовалова І.Н., Ташина К.М та інші.

Тим не менш, незважаючи на суттєві наукові доробки, комплексні дослідження протидії корупційним ризикам у системі публічної служби нині не здійснені. Усе зазначене зумовлює об'єктивну й нагальну потребу проведення наукового дослідження окресленої проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконувалось в межах науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська політехніка» за темою: «Правове регулювання державотворення соціально-економічних відносин в Україні» (ДР 0122U002193), в якому автор як виконавець запропонував новий концептуальний погляд на процеси протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, що полягає в удосконаленні організаційно-правового механізму, визначенні стратегічних напрямів подолання корупції та формулюванні теоретичних та практичних рекомендацій. Особистий внесок автора полягає у розробці та запровадженні прогресивних інструментів удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, зокрема, наголошено на доцільності застосування аутсорсингу, антикорупційного аудиту, ротації кадрів системи публічної служби та вдосконаленні антикорупційного законодавства тощо.

Мета дисертаційного дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних засад щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби і визначенні пріоритетних напрямів оптимізації даного процесу в сучасних умовах державотворення з урахуванням викликів сьогодення.

Відповідно до поставленої мети основну увагу зосереджено на конкретизації та вирішенні таких *завдань*:

- визначити методологію дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;
- розкрити розуміння протидії корупційним ризикам у системі публічної служби в працях сучасних дослідників;
- окреслити категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;
- охарактеризувати міжнародний досвід протидії корупційним ризикам у системі публічної служби;
- розглянути внутрішні механізми протидії корупційним ризикам у системі публічної служби в Україні;
- висвітлити зовнішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби у Україні;
- охарактеризувати реалізацію принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби;
- узагальнити перспективні напрями протидії корупційним ризикам в окремих сферах системи публічної служби.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в процесі запобігання та протидії корупції в системі публічної служби.

Предметом дослідження є протидія корупційним ризикам в системі публічної служби.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів і наукових методів, що застосовуються задля отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Діалектичний підхід у дисертаційному дослідженні надає можливість розглянути протидію корупційним ризикам у системі публічної служби як складне соціальне явище в його динаміці та у зв'язку з іншими явищами, процесами, що відбуваються в державі. Системний підхід надав змогу здійснити розкриття проблем, пов'язаних з виявленням законів утворення та функціонування корупційних ризиків і механізмів їх протидії, досліджувати окремо їх специфіку та особливості взаємодії. Герменевтичний підхід у дисертаційному дослідженні застосовано для інтерпретації національного законодавства та норм міжнародного права, якими регулюється питання щодо вирішення окресленої проблематики. Порівняльний підхід у дисертаційному дослідженні використано для дослідження міжнародного досвіду протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто провадилось на основі застосування філософських, загальнонаукових і конкретно-наукових методів. Використання діалектичного методу надало змогу здійснити ґрунтовне розуміння сутності, специфіки та закономірностей, що характерні для протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, з'ясовувати проблеми її реалізації та виробити напрями вдосконалення, а також визначити зв'язок із суміжними явищами. За допомогою методів аналізу та синтезу розкладено категорію «протидії корупційним ризикам у системі публічної служби» на структурні елементи, й надалі досліджено кожний із них окремо та в сукупності з метою виявлення характерної специфіки. У роботі також використано методи індукції та дедукції, які надали змогу використовувати загальні наукові доробки науковців, що стосуються предмету дисертаційного дослідження та власні напрацювання з метою висвітлення окремих їхніх думок або розуміння деяких тверджень. З метою виділення специфічних ознак та елементів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також співвідношення із суміжними явищами широко застосовувались методи абстрагування та узагальнення. Системний метод у дисертаційному дослідженні використано для розкриття елементів механізму

протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також визначення місця останнього в системі протидії корупції. Порівняльний метод застосовано для розгляду законодавства та механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби зарубіжних держав, порівняння між собою результатів наукових досліджень, положень чинних та нечинних вітчизняних нормативно-правових актів. Окрім того, у даному дисертаційному дослідженні широко використовувались формально-юридичний і герменевтичний методи, які сприяли правильному розумінню правових норм.

Теоретичною основою дисертації є роботи фахівців з теорії публічного управління та адміністрування, теорії держави і права, галузевих юридичних наук.

Емпіричну основу дослідження склали Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України, міжнародні договори та законодавство зарубіжних країн, що стосуються протидії корупційним ризикам у системі публічної служби, довідкові видання й електронні ресурси.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі запропоновано новий концептуальний погляд на процеси протидії корупції в системі публічної служби в Україні, який полягає в удосконаленні організаційно-правового механізму щодо подолання цього явища, а також формулюванні теоретичних та практичних рекомендації стосовно напрямів оптимізації даного процесу в сучасних умовах державотворення з урахуванням викликів сьогодення.

Відповідно до результатів, отриманих у процесі дослідження, сформульовано теоретичні положення й висновки, зокрема,

вперше:

- аргументовано, що теоретичний інтерес щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби з'явився лише на початку ХХІ століття та обумовлювався поступовою активізацією міжнародної спільноти відносно вказаної проблематики. Здійснено періодизацію наукових досліджень протидії

корупційним ризикам в системі публічної служби на два взаємопов'язані та взаємозалежні періоди;

- з'ясовано, що стандарти діяльності органів публічної адміністрації у сфері протидії корупційним ризикам відображені в міжнародних документах. Всю сукупність останніх класифіковано на дві групи: загальну та спеціальну;

- охарактеризовано досвід Королівства Нідерландів, Республіки Болгарія, Литовської Республіки, Республіки Молдова та Республіки Казахстан та інших країн щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Доведено, що в силу своєрідності правової системи кожної держави, організаційно-правове забезпечення досліджуваної сфери суспільних відносин в кожній країні також є особливим;

- встановлено специфіку реалізації основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки: оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, цифрова трансформація реалізації повноважень органами публічної влади та місцевого самоврядування, створення більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб, забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права;

- запропоновано прогресивні інституційні інструменти удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, зокрема, наголошено на необхідність застосування аутсорсингу, антикорупційного аудиту, ротації кадрів системи публічної служби, та вдосконаленні антикорупційного законодавства;

удосконалено:

- концептуальні положення щодо розуміння методології наукових досліджень у сфері публічного управління, зокрема, визначено поняття «методологія дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби» як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів і наукових методів, які застосовуються з метою отримання нових та обміркування

вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;

- теоретичні підходи щодо розуміння системи механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні;

- наукові уявлення щодо сутності внутрішніх та зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні;

дістали подальшого розвитку:

- структурні елементи категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, шляхом надання авторських визначень понять «корупційні ризики в системі публічної служби», «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», «управління корупційними ризиками в системі публічної служби», «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби»;

- напрацьовані теоретико-метологічні засади щодо внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, зокрема: прийняття антикорупційних програм; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, що претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб і подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організацію навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління; створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків і безпосереднє проведення останньої; перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби;

- наукові уявлення щодо своєрідностей щодо таких зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні як:

усунення корупціогенних факторів у законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи; фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації; мінімізація безпосередніх контактів і можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами; участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції; діяльність органів уповноважених на запобігання корупції;

- концептуальні положення щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби у окремих її сферах. Зокрема, автором визначено систему корупційних ризиків у сфері земельних правовідносин, оборонній сфері, сфері судової влади, сфери надання адміністративних послуг і сфери місцевого управління. та запропоновано перспективні напрями їхньої мінімізації та усунення.

Практичне значення роботи та використання результатів роботи полягає в тому, що розроблені теоретичні та практичні положення в сукупності дають змогу удосконалити правові та організаційно-управлінські засади протидії корупції в системі публічної служби в Україні, що створює підґрунтя для їх реалізації в практичній площині. Впровадження результатів дисертаційного дослідження в практику діяльності органів публічної влади підтверджено відповідними довідками.

Наукові рекомендації, пропозиції, висновки, отримані в дисертаційному дослідженні, враховані та використані у діяльності:

- Фонду державного майна України, зокрема при визначенні та формуванні антикорупційної стратегії Фонду державного майна України на 2022-2023 роки. Це знайшло своє відображення в частині визначення корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення:

- в частині корупційного ризику «можлива недоброчесність уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції під час виявлення фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень (під час опрацювання звернень громадян, повідомлень про протиправну діяльність

посадових осіб та інше), шляхом розголошення окремих даних під час передачі документів на реєстрацію або приховування даних з метою реалізації приватного інтересу чи під впливом третіх осіб», основним запропонованим заходом є «попередження кожного працівника про персональну відповідальність за порушення законодавства про доступ до інформації, звернень громадян та антикорупційного законодавства»;

- в частині корупційного ризику «ймовірне непрозоре проведення оцінки корупційних ризиків антикорупційної програми, шляхом залучення до складу комісії з оцінки корупційних ризиків зацікавлених осіб, формальних громадських організацій, що може призвести до неналежного визначення корупційних ризиків», основним запропонованим заходом визначено «встановлення зовнішнього контролю за здійсненням роботи з підготовки антикорупційної програми (у тому числі оцінки корупційних ризиків), шляхом залучення до процесу, у разі необхідності, експертів та/або представників громадськості» (довідка про впровадження від 05.06.2023 б/н);

- Управління контролю за діяльністю органів та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Дослідження надає інноваційні рішення для ефективної протидії корупційним ризикам в аспекті їх своєчасного виявлення, інформування та запобігання. Зокрема на основі цього дослідження може бути розроблено комплексну методику оцінки корупційних ризиків в системі публічної служби та сформовано систему моніторингу і контролю за діями публічних службовців, які б дозволяли проводити які б дозволяли проводити системний аналіз для визначення того, як керувати найбільш корупційно-вразливими процесами, що необхідні для здійснення заходів з підвищення стійкості проти корупційних ризиків. Виявлено значні можливості для їх впровадження в практичну діяльність, як в Управлінні, так і в інших органах державної влади. З впровадженням цих методик може бути досягнуте значне зниження корупційних ризиків, а також поліпшення іміджу та ефективності публічної служби (довідка від 08.03.2023 б/н);

- Оболонського управління поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві. Результати дисертаційного дослідження було використано при формуванні засад ефективної реалізації антикорупційної програми в частині створення ефективних механізмів запобігання корупції та конфлікту інтересів, виявлення корупційних ризиків, що можуть виникнути у службовій діяльності посадових осіб, забезпечення своєчасного усунення умов та причин виявлення цих ризиків, запобігання порушення етичних стандартів та організації контролю за дотриманням правил доброчесності щодо об'єктивності та неупередженості, компетентності та ефективності, належного виконання посадовими особами положень та вимог, визначених положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями, а також відповідності прийнятих рішень вимогам законів та інших нормативно-правових актів. Це знайшло своє відображення в основних заходах з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері діяльності Оболонського управління поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві: виявлення та протидія корупції шляхом проведення оперативних нарад; формування та висвітлення відповідної інформації щодо запобігання проявам корупції; підвищення кваліфікації державних службовців з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів та його усунення; проведення службових розслідувань; пропозиції із вдосконалення антикорупційного законодавства (підвищенні якості законодавства), законодавчого процесу. Зокрема, це стосується усунення таких його дефектів, як: безсистемність, внутрішня суперечність та неузгодженість, також надмірність нормативно-правових актів (довідка від 10.05.2023 б/н);

- Оболонської окружної прокуратури м. Києва під час опрацювання та доведення до колективу основних проблемних аспектів та положень антикорупційного законодавства в частині своєчасного виявлення, інформування та запобігання настанню корупційних ризиків. Зокрема, дані матеріали були використанні при роз'ясненні і формуванні комплексу

ефективних механізмів запобігання корупції, алгоритму діяльності в умовах конфлікту інтересів, виявлення корупційних ризиків, що можуть виникати у службовій діяльності посадових осіб, а також запобігання порушенням стандартів етичної поведінки прокурора і дотримання ним базових правил доброчесності та неупередженості. В дослідженні знайшли своє відображення дієві механізми запобігання та протидії корупції, які можуть застосовуватись, у тому числі, в сфері діяльності окружної прокуратури: це своєчасне виявлення і попередження корупційних ризиків, шляхом проведення оперативних нарад; регулярне формування та висвітлення відповідної інформації щодо запобігання проявам корупції, необхідності дотримання вимог антикорупційного законодавства; своєчасне інформування та вжиття заходів усунення реальних та потенційних конфліктів інтересів тощо. Належне впровадження запропонованих механізмів і способів подолання та/або мінімізації корупційних ризиків може суттєво зменшити рівень корупції в органах публічної влади, а тому, дисертаційне дослідження має значення для покращення роботи органів публічної влади у галузі протидії запобігання і протидії корупції (довідка від 01.06.2023 року б/н).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійним науковим доробком автора. Основні розробки, в тому числі ті, що характеризують наукову новизну та практичне значення, є особистою працею дисертанта. Дисертація містить результати власних досліджень та не використовує ідеї та розробки інших авторів без посилання на відповідне джерело.

Апробація результатів дисертації. Найважливіші положення та результати дисертаційної роботи оприлюднені на науково-практичних конференціях за міжнародною участю, семінарах, конференціях та інших науково-комунікативних заходах апробаційного характеру, а саме: «Актуальні питання державно-правового розвитку України» (м. Одеса, 10-12 червня 2020 року), «Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди» (м. Одеса, 9

жовтня 2020 року), «Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди» (м. Одеса, 8 жовтня 2021 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано у 8 працях, у тому числі: у 5 статтях, 4 з яких у наукових фахових виданнях, 1 - у зарубіжному виданні; та 3 публікаціях у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 243 сторінки, із них 191 сторінка основного тексту, містить 3 рисунки. Список використаних джерел налічує 211 найменувань на 22 сторінках (з яких 6 – іноземними мовами).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Методологія дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби

Однією із ключових загроз для прав людини і громадянина, верховенства права і демократії, соціальної справедливості та економічного розвитку, яка існує в українській державі, є корупція. Постійна боротьба із окресленим соціально негативним явищем до нашого часу не принесла результатів, на які очікує суспільство. Імітована антикорупційна діяльність спеціалізованих органів лише знецінює проблематику боротьби з корупцією та зменшує рівень довіри громадян. Наведене обумовлює необхідність пошуку альтернативних способів усунення корупції із системи публічної служби.

Основою для існування корупції в діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, є наявність корупційних ризиків, що сприяють, породжують чи заохочують останніх щодо скоєння корупційних правопорушень. На превенції останніх постійно наголошують як міжнародні, так і національні експерти. Попри це, в чинному законодавстві та правозастосовній практиці до нашого часу існують нормативні, організаційні, ресурсні та ідеологічні проблеми, що перешкоджають управлінню корупційними ризиками. З метою усунення останніх необхідним стає проведення ґрунтовного та комплексного дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Базисом для останнього є методологічні засади, які, на нашу думку, й варто розкрити в даному підрозділі дисертаційного здобутку.

Передусім, варто відмітити наявність дискусії серед науковців щодо розуміння поняття методології та її структурних елементів. На переконання В.М. Шейко та Н.М. Кушніренка, «методологія (гр. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) є «вченням про правила мислення при створенні теорії

науки. Вони також уточнюють, що методологія – це концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної систематизованої інформації про процеси та явища» [201, с. 56]. Іншої позиції притримується М.С. Кельман, який дав визначення поняттю «методологія», звільнивши його від зайвих нашарувань. На думку вченого, «методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ» [70, с. 42]. Привертає увагу й розуміння поняття «методологія» надане М.П. Орзіхом. На його думку, «методологія – це вчення про методи дослідження, про правила мислення. Головною метою методології є вивчення та застосування принципів, підходів, методів, методик, способів (прийомів), за допомогою яких на теоретичному рівні можливо здобути нові знання, а на емпіричному практично перетворити дійсність. Змістовне розуміння методології виходить з того, що в ній реалізується інструментальна, пошукова функція» [168, с. 26].

Резюмуючи вищенаведені положення, можна зазначити, що методологічні основи дослідження є доволі складним та багатоплановим утворенням.

Вважаємо, що методологію дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби слід розуміти як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів та наукових методів, які застосовуються задля отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби [22, с. 233].

Не вдаючись до полеміки щодо їхньої структури, погоджуємось із твердженням А.О. Фальковського про те, що «методологічні основи дослідження є єдністю трьох взаємозалежних частин – доктринально-ідеологічної, стратегічної та інструментальної, створеної за результатом дискурсу щодо взаємодії різноманітних когнітивних стратегій осягнення права та фундаментальних методологічних засад його пізнання» [193, с. 6]. Отже, розкриваючи методологічні основи даного дисертаційного здобутку, варто зосередити детальну увагу на принципах, методологічних підходах та методах

наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Як влучно зазначає В.Г. Андрійчук, «наукове пізнання насамперед повинне опиратися на фундаментальні, філософські положення, які відтворюють найістотніші властивості об'єктивної реальності. Необхідність їхнього урахування означає, що по відношенню до наукового пізнання такі філософські положення стають основоположними методологічними принципами» [6, с. 88]. З цього приводу Ю.В. Ковальова слушно додає, що «принципи наукового пізнання виконують загальнометодологічну роль, забезпечують базування самого дослідження на положеннях, що формують світогляд дослідника, визначають його роль у цій діяльності, а також націленість його діяльності на отримання результатів, які характеризуються результативністю, об'єктивністю, достовірністю, апробованістю тощо» [80, с. 116].

З огляду на особливості предмета даного дисертаційного дослідження, видається доцільним розглянути систему принципів наукового пізнання обраної проблематики, складові елементи якої забезпечують загальну методологічну платформу наукового пізнання.

«Категорія «принцип» (від лат. *principium*) в загальнотеоретичній юриспруденції тлумачиться як основа, першопочаток, керівна ідея, основне правило поведінки чи діяльності) позначає основні вихідні положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку та ін.» [18, с. 1125].

Отже, дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби слід провадити на основі таких методологічних принципів, що є первинним рівнем методології дослідження та визначають напрямки обраного предмету дослідження. Серед них:

- принцип об'єктивності – вказує, що дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби повинно бути повністю нейтрально-емоційним, безособовим, тобто на нього не мають впливати враження про предмет дослідження, особисті переконання, емоційний стан суб'єкта пізнання, тощо. Разом з тим, важливо висвітлювати суб'єктивну думку відносно окремих

аспектів дослідження, не порушуючи при цьому загальну істинність дослідження;

- принцип всебічності вивчення процесів і явищ – застерігає від проведення однобічного, ізольованого дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, оскільки останнє обов’язково стане причиною спотворених і помилкових висновків. Таким чином, дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби має здійснюватися не як окремого явища, а як складового елементу механізму протидії корупції та у взаємозв’язку з іншими суміжними явищами, категоріями. В даному випадку забезпечується можливість розкривати окреслену проблематику в різних умовах та у різних станах розвитку, забезпечуючи при цьому багаторівневе і багатопланове наукове пізнання;

- принцип доказовості та обґрунтованості – визначає, що у процесі створення дисертаційного здобутку, дисертант повинен не лише висувати якесь твердження, а доводити, аргументувати правомірність такого твердження, його відповідність критеріям істини. Дослідження мають ґрунтуватись на положеннях і рекомендаціях науки, теоретичних і прикладних розробках авторитетних наукових центрів і шкіл. Крім того важливо звертати увагу на належне правове регулювання суспільних відносин, які обумовлюють предмет у національній та міжнародних правових системах, а також на матеріали правозастосовної практики та статистичні відомості;

- принцип раціональності наукових положень – означає, що знання, отримані в ході здійснення дисертаційного здобутку, повинні задовольняти потреби суспільства щодо обраної проблематики, мати практичну користь для протидії корупційним ризикам в системі публічної служби та теоретичне значення для продовження полеміки щодо предмета дисертаційного дослідження;

- принцип причинності – вказує на необхідність пошуку причинно-наслідкового зв’язку щодо виникнення, існування та протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Таким чином, встановлюються загальні

передумови та наслідки виникнення корупційних ризиків в системі публічної служби, що дозволяє більш предметно встановити заходи для їхньої протидії;

- принцип діалектичної єдності теорії та практики – передбачає, що процес наукового дослідження буде здійснюватися шляхом вивчення протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на теоретичному рівні на основі наукового та практичного досвіду у досліджуваній сфері та надання рекомендацій щодо вдосконалення його практичної реалізації. Таким чином, буде забезпечена природня логічна послідовність наукового пізнання;

- принцип критичності – наголошує на тому, що дисертант не повинен сприймати напрацьовані ним результати як єдино правильні, безпомилкові. Будь-яке твердження чи наукова гіпотеза має піддаватись сумніву. В якості засобу для перевірки отриманих теоретико-правових конструкцій, варто використовувати здобутки вітчизняних та зарубіжних науковців, положення нормативно-правових актах та правозастосовну практику щодо обраної проблематики.

Принципи наукового дослідження знаходять свою реалізацію шляхом виокремлення і визначення кола методологічних підходів, які відображають світоглядні напрями дослідження джерел права та визначають стратегію їх пізнання.

Доречно зауважити, що «методологічний підхід визначає тільки загальну особливість того чи іншого методу, основний напрямок, ракурс дослідження об'єкта. Він відповідає на питання, як публічно-правові явища можуть бути зрозумілі в процесі дослідження» [168, с. 31–32].

С.І. Максимов вживає поняття «підхід» як синонімічний з поняттям «спосіб осмислення правової реальності». При цьому він зазначає, що «в основі підходу лежить певна світоглядна позиція, яка впливає на певний тип праворозуміння, і кожний з таких підходів є методологічною основою вирішення філософських та методологічних проблем права (питання про підстави справедливості, про поєднання справедливості з аналізом реальних умов суспільних відносин, про обґрунтування нормативної сили права)» [94, с. 34].

Беручи до уваги наведені вище положення, вважаємо, що у якості методологічних підходів дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто використати: діалектичний, системний, герменевтичний та порівняльний.

Вирішальне значення для методології протидії корупційним ризикам в системі публічної служби має діалектичний підхід. «Діалектичний підхід дає змогу пізнати загальні закони соціальної діалектики, зрозуміти глибинні причини реформаційних процесів, закони їхнього розвитку» [1, с. 322]. Як зазначає С.О. Зубков, «вибір і використання законів, принципів, методів діалектичного підходу (перехід кількості в якість, заперечення, просування від абстрактного до конкретного, єдності аналізу і синтезу, логічного й історичного, виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії) до даного дослідження у поєднанні з методологічним інструментарієм інших підходів в сучасний період є, по суті, його практичною формулою» [61, с. 185].

В процесі здійснення даного дисертаційного здобутку діалектичний підхід надає змогу розглянути протидію корупційним ризикам в системі публічної служби як складне соціальне явище в його динаміці та у зв'язку з іншими явищами, процесами, що відбуваються в державі. Використання таких парних категорій діалектики як форма і зміст, причина і наслідки дає можливість усебічно вивчити предмет, розкрити соціальні та політико-правові суперечності – чинники протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Окрім того, положення діалектичного підходу до постійності змін, що відбуваються, необхідності заміни застарілого новим є актуальними настановами під час реформування механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Системний підхід, під яким розуміють частину діалектики, що досліджує об'єкти як системи, тобто як щось єдине, елементи якого знаходяться у взаємозалежності. Саме тому системний підхід використовують тоді, коли є прагнення досліджувати об'єкт комплексно – з різних сторін. Разом з тим, системний підхід не є набором якихось інструкцій та принципів щодо здійснення

дослідження, а є способом мислення по відношенню до його організації. Системний підхід орієнтує пізнання на виявлення внутрішніх і зовнішніх сторін матеріальних систем в їх єдності, розкриття зв'язків системи з навколишнім середовищем, взаємозв'язків елементів і їх функцій, досягнення форми і змісту системного об'єкта в їх відносинах зі структурою.

Головна методологічна вимога системного підходу – вимога цілісності розгляду об'єкта. Разом з тим, як слушно відзначила Т.І. Тарахонич, «для системного підходу характерною є певна суперечливість, з одного боку, зрозуміти ціле можна проаналізувавши його складові частини, а останні – з точки зору цілого, а з іншого боку, неможливо зрозуміти ціле в достатній мірі навіть за допомогою найдосконалішого аналізу частин та їх взаємодія. Розв'язання цього парадоксу – необхідність аналізу частини як самостійної одиниці, тобто як інтегративної частини цілого і, обов'язково, у контексті аналізу самого цілого» [187, с. 22].

Виходячи зі змісту системного підходу, розкриття проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто спрямовувати на постановку і вирішення проблем, пов'язаних з виявленням законів утворення та функціонування корупційних ризиків та механізмів їхньої протидії, досліджувати окремо їхню специфіку та особливості взаємодії.

Герменевтичний підхід є домінуючим у сучасній правовій науці, його застосовують в аналітичній юриспруденції. В основі цього підходу здійснюється тлумачення юридичних текстів (нормативно-правових актів, монографій, дисертацій та ін.). Як слушно зауважує Ю.С. Симон, «правова герменевтика, передбачає визначення змісту при встановленні та реалізації норми права, ґрунтоване на знанні онтологічної технології, таких понять, як зміст, двозначність або багатозначність, символ тощо. Окрім того, герменевтичний підхід до тлумачення норми права є саме тим дієвим інструментом, за допомогою якого можна вирішити проблему подвійного сенсу. Герменевтика, як «філософська археологія», крім дешифрування буквального смислу тексту, що здійснюється за допомогою лінгвістичного тлумачення, дозволяє розкрити зміст правового

контексту. Водночас герменевтичний аналіз тексту охоплює низку обов'язкових процедур, які відображають основні категорії правової герменевтики: застосування, розуміння, тлумачення, юридичний текст і контекст [17, с. 197]».

Спираючись на методологію герменевтичного підходу в процесі дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби здійснюється інтерпретація відповідних положень національного законодавства та норм міжнародного права, якими регулюється питання щодо вирішення окресленої проблематики.

При дослідженні протидії корупційним ризикам в системі публічної служби не можливо оминути увагою й використання порівняльного підходу. Вказаний підхід «спрямований не на дослідження «одного» об'єкта або його стану, а охоплює способи порівняння, зіставлення, протиставлення та інші способи з'ясування загального, особливого. Порівняння, як найпростіший і універсальний спосіб пізнання, застосовується для співвідношення одного явища з іншим із метою виявлення подібності й розходжень між ними в цілому або окремих його властивостей, за допомогою чого виявляються якісні і кількісні характеристики предметів, а також класифікується, впорядковується й оцінюється їхній зміст» [189, с. 233].

За допомогою порівняльного підходу можна виявити спільні та відмінні риси між досліджуваним та суміжними явищами, процесами, а також їх взаємодію. Окрім того, даний підхід використовується для зіставлення вітчизняного законодавства, яке регулює питання щодо забезпечення протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також для зіставлення вітчизняного законодавства із законодавством зарубіжних країн.

Якщо підхід розкриває основний шлях, стратегію вирішення завдань, то відносно методу частіше наголошують на такі характеристики, як послідовність та доцільність дій, прийомів, що їх застосовують, системність процедур, що їх використовують.

Доцільно зауважити, що в юридичній науці відсутнє єдине тлумачення до поняття «метод». «Термін метод (від грец. *methodos* – прийом, спосіб, образ дії,

шлях) використовується в різних значеннях: засіб, дія, пов'язана із застосуванням засобу; спосіб дії. У словниках термін «метод» тлумачиться як спосіб пізнання або система прийомів, що застосовуються у певній галузі діяльності; спосіб досягнення мети; сукупність прийомів та операцій; спосіб практичної та теоретичної діяльності, зокрема, спосіб пізнання дійсності та її відтворення у мисленні» [125, с. 21].

Метод слід розглядати як вихідну категорію методології. Розділяємо думку М.П. Орзіха, про те, що «вибір конкретних методів дослідження, технічних прийомів і операцій роботи з теоретичним і практичним матеріалом диктує характер матеріалу, умови і мету, відповідний етап конкретного дослідження» [166, с. 33]. Однак, жоден з окремих методів не здатний повною мірою охопити предмет пізнання. Це можливо лише за умови комплексного його осягнення, що ґрунтується на системі методів.

Отже, дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто провадити на основі застосування системи науково-теоретичних методів дослідження. Останню складають філософські, загальнонаукові та конкретно-наукові методи. Беручи до уваги вищезазначені положення, вважаємо за доцільне зупинимося детальніше на характеристиці кожної групи методів.

Як слушно зауважує Н.М. Пархоменко, «філософські методи – це система «м'яких» принципів, операцій, прийомів, що розташовані на найвищих «поверхах» абстрагування. Будучи універсальними за своїм змістом, вони визначають лише найзагальніші результати дослідження, його генеральну стратегію» [4, с. 44–47].

Філософська група методів дослідження обраної проблематики представлена діалектичним методом. Сутність діалектичного методу пізнання полягає в тому, що всі явища в суспільстві перебувають у безперервному русі й взаємозумовлені. «Діалектичний метод застосовується для всебічного вивчення процесів виникнення, еволюції, ознак об'єкта дослідження, його значення у період функціонування, перспектив розвитку; встановлення зв'язку з чинниками

матеріальними (матеріалістична діалектика), духовними, культурно-моральними (ідеалістична діалектика). Для вивчення застосовують загальні категорії діалектики – сутність і явище, форми і зміст, можливість і дійсність» [181, с. 14].

В цілому, використання діалектичного методу в даному дисертаційному дослідженні спрямоване на ґрунтовне розуміння сутності, специфіки та закономірностей, що характерні для протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Окрім цього, даний метод надає змогу визначити зв'язок із суміжними явищами (запобігання та урегулюванням конфлікту інтересів, протидія корупції), з'ясовувати проблеми її реалізації та виробити напрями вдосконалення.

Групу загальнонаукових методів представляють методи, що використовують в процесі досліджень більшістю наук. Серед них, в якості складового елементу методології дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, застосовано методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, а також системний.

Метод аналізу та синтезу є неодмінним засобом наукового пізнання, який допомагає розкрити всю складність та суперечливість явища чи процесу, органічний зв'язок між його внутрішнім і зовнішнім проявом. При цьому, варто відмітити, що аналіз і синтез знаходяться в єдності, оскільки за своєю суттю вони є двома сторонами єдиного аналітико-синтетичного методу наукового пізнання.

Аналіз полягає у розчленуванні або розділенні складного об'єкта на частини та, як правило, здійснюється на початку дослідження. Завдання аналізу полягає в тому, щоб з різного роду даних, що відображають окремі явища і факти, скласти загальну картину процесу, виявити його сутність, властиві йому закономірності.

Разом з тим, для осягнення об'єкта як єдиного цілого не можна обмежуватися вивченням лише його складових частин, оскільки в процесі пізнання слід розкривати об'єктивно існуючі зв'язки між ними, розглядати їх у сукупності, в єдності. Здійснити це можливо за допомогою синтезу, який

розкриває місце і роль кожного елемента в системі цілого, встановлює їх взаємозв'язок, тобто дозволяє зрозуміти те спільне, що пов'язує частини в єдину. На цій основі відбувається подальше вивчення об'єкта, але вже як єдиного цілого.

В процесі дослідження обраної проблематики, метод аналізу та синтезу дає змогу розкласти категорію «протидії корупційним ризикам в системі публічної служби» на структурні елементи, й надалі дослідити кожний із них окремо та в сукупності з метою виявлення характерної специфіки.

Наступним методом, який об'єднує у своєму складі діаметрально протилежні процеси є метод індукції та дедукції. Як слушно відзначає О.В.Климинюк, «індукція та дедукція аналогічно аналізу й синтезу певним чином зв'язані, та доповнюють один одного як дві нерозривні сторони діалектично єдиного процесу пізнання індукція – це логічний метод переходу від часткових фактів і явищ, що спостерігаються в досвідах, до емпіричних узагальнень, які відображають закони функціонування чи інші зв'язки, типові для об'єктів даного класу. Натомість дедукція дозволяє розумовим шляхом переходити від загальних положень чи істин до нових часткових пропозицій. Методологічна функція дедукції полягає в тому, що вона дозволяє використовувати загальні наукові положення для дослідження конкретних окремих явищ» [1, с. 90].

В цілому, під час розкриття протидії корупційним ризикам в системі публічної служби метод індукції сприяє здійсненню наступного наукового пошуку, оскільки в такому разі окреме наукове твердження є відправною точкою для іншого та загалом має вплив на формування висновків. Натомість метод дедукції надає змогу використовувати загальні наукові доробки науковців, що стосуються предмету дисертаційного дослідження та власні напрацювання задля висвітлення окремих думок або розуміння деяких тверджень.

Ще одним загальнонауковим методом, який обрано для здійснення даного дисертаційного дослідження, є метод абстрагування та узагальнення. Як і вищерозглянуті методи даної групи, метод абстрагування та узагальнення також

являє собою сукупність протилежних дій, процесів, які нерозривно по'язані один із одним.

Метод абстрагування полягає в уявному виділенні будь-якого предмету та відстороненні його від усіх зв'язків з іншими предметами задля встановлення істотних властивостей. Таким чином забезпечується концентрація уваги науковця на якомусь одному аспекті дослідження без стороннього впливу. Натомість, метод узагальнення полягає у логічному переході від одиничного твердження до загального знання у формі узагальненого поняття, висновку, теорії.

В процесі написання дисертаційного доробку метод абстрагування забезпечує виділення специфічних ознак та елементів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, що не притаманні іншим соціальним явищам, процесам, пов'язаних із корупцією. Натомість, метод узагальнення сприяє об'єднанню предметів за схожими властивостями, а в процесі дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби використовується з метою підготовки відповідного понятійного апарату та надання висновків.

Останнім серед групи загальнонаукових методів, що використовуються в процесі дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, є системний. Даний метод є методом дослідження складних, багаторівневих об'єктів, який передбачає загальний огляд явища та подальшу деталізацію із врахуванням системних зв'язків та ієрархічної будови. Таким чином, застосовуючи це метод можна дослідити складові окремого явища як частини, охарактеризувати їх та встановити зв'язки між ними.

Застосовування системного методу при підготовці даного дисертаційного доробку надає можливість розглянути протидію корупційним ризикам в системі публічної служби в якості складового і цілого процесу та визначити його елементи та їх особливості. В цілому, базуючись на останньому видається можливість розкрити основні елементи механізму протидії корупційним ризикам

в системі публічної служби, а також місце останнього в системі протидії корупції.

При дослідженні складових елементів методології дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби не можна оминати й конкретно-наукові методи. Відмітимо, що наука публічного управління має властивий їй набір спеціальних методів для дослідження відповідних явищ та процесів, які передусім базуються на методологічних напрацюваннях юриспруденції. В процесі підготовки даного дисертаційного дослідження важливе займають посідають порівняльний, формально-юридичний та герменевтичний методи.

Як справедливо зазначає М.І. Хавронюк, «порівняльний метод – це метод, що полягає у зіставленні двох чи більше таких, що можуть бути порівняні, об'єктів (феноменів, явищ, ідей, положень та інститутів законодавства, судових рішень, результатів наукових досліджень тощо) та виділення в них загального, спільного, схожого, відмінного та унікального. Порівняння розуміється як процес відображення і фіксації відношень тотожності, схожості у правових явищах різних держав, а порівнянню піддається загальне, особливе й одиничне у таких явищах. Прийнято вважати, що порівняння здійснюється у формах зіставлення і протиставлення, при цьому воно може бути науковим лише у випадках, коли порівнюються не випадкові, а типові факти, враховуються взаємозв'язок з конкретною обстановкою, причинами виникнення, а також динаміка розвитку» [195, с. 90].

Використання вищевказаного методу в даному дисертаційному дослідженні надає змогу розглянути законодавство та механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби зарубіжних держав, порівнювати між собою результатів наукових досліджень, положення чинних та нечинних вітчизняних нормативно-правових актів.

Формально-юридичний (догматичний, юридично-технічний) метод – традиційно вживається для вивчення «догми» права, його внутрішньої й зовнішньої форми. Аналіз джерел права, формальної визначеності права,

порядку систематизації нормативного матеріалу, правил юридичної техніки є проявом цього методу. Завдяки зв'язності із правилами логіки й мови зазначений метод допомагає сформулювати визначення юридичних понять, зробити їхній опис, класифікацію й систематизацію. Він забезпечує логічну стрункість і несуперечність викладу правових норм; наявність необхідних внутрішніх елементів при формулюванні понять, а також виведення з них логічних наслідків.

Завдяки використанню формально-юридичного методу у даному дисертаційному дослідженні здійснено аналіз джерел (вітчизняних нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, судової практики) задля детальнішого розуміння сутності та специфіки протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Також наведений метод сприяв з'ясуванню думки законодавця, що закладена у зміст правових норм, які регулюють досліджувані правовідносини.

З огляду на те, що протидія корупційним ризикам в системі публічної служби регламентується положеннями нормативно-правових актів, процес дослідження останньої потребував тлумачення їхнього внутрішнього змісту. З цією метою застосовано й герменевтичний метод.

Використання наведеного методу дає змогу адекватно тлумачити зміст правових норм, тим самим сприяючи їхній ефективній реалізації.

Окрім того, герменевтичний метод сприяє вирішенню проблеми неоднозначності тексту, який через похибки, прогалини та колізії може мати подвійний зміст. І.П. Косцова з цього приводу наголошує, що «на практиці спостерігається парадоксальна ситуація, коли законодавець добивається однозначності тексту, вищі судові органи держави зацікавлені в забезпеченні однаковості тлумачення закону, а правозастосовувач намагається використовувати його неоднозначності (похибки, прогалини тощо) на свою користь, нерідко підміняючи зміст закону своїм тлумаченням» [84, с.155]. В цілому, використання герменевтичного методу під час дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби сприяє правильному і точному

тлумаченню норм законодавчих актів у відповідності до сутності, закладеної правотворцем у конкретне словесне формулювання.

Підводячи підсумки теоретичного осмислення методології дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, слід відзначити, що остання надає змогу досягти найбільший ефект наукового пошуку та обсяг приросту наукових знань. Останній досягається завдяки системності та комплексності наукового пізнання з урахуванням реалій існуючої суспільного порядку та теоретичних й практичних здобутків вітчизняних та зарубіжних вчених.

1.2. Розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників

Протидія корупційним ризикам, зокрема й у системі публічної служби, є доволі гострою темою, що активно дискутується як науковцями, так і правозастосовцями. Остання є предметом дослідження різних суспільних наук, насамперед публічного управління та права. Однак, існуючі доробки розкривають лише окремі сутнісні елементи протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Разом з тим, з огляду на необхідність використання під час проведення дисертаційного дослідження якісних науково-теоретичних напрацювань, вважаємо за доцільне, розкрити розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників.

Науковий інтерес щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби з'явився відносно недавно. Лише на початку XXI століття поступова активізація міжнародної спільноти відносно вказаної проблематики та подальше закріплення на національному рівні ряду нормативно-правових актів щодо протидії корупції, обумовила наявність відповідних теоретичних здобутків. Вказане надає змогу виділити два періоди становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників.

Перший період (1995 – 2014 рр.) обумовлений існуванням в незалежній українській державі жвавої дискусії щодо необхідності антикорупційного законодавства в середині 90-х років XX століття, яка завершилась прийняттям Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 16 листопада 1995 року. В останньому вперше на законодавчому рівні надано визначення «корупції», передбачено відповідальність за корупційні діяння та суб'єктів її притягнення, а також визначено коло органів, уповноважених на боротьбу з корупцією. Окрім, без перебільшення, історичного значення даного нормативно-правового акту для подальшого формування антикорупційного законодавства в Україні, останній обумовив ряд теоретичних розробок щодо проблематики корупції, її запобігання та протидії, що вплинули й на розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Вважаємо за доцільне детально розглянути окремі із них.

Однією із таких є дисертаційна робота М.І. Мельника «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції» (2002). У вказаному науковому доробку, науковець зосередив свою увагу на комплексному визначенні кримінологічних та кримінально-правових проблем протидії корупції, а також з'ясував соціальну сутність, правову природу, причинну обумовленість та негативні наслідки корупції [101].

Подальші науковці праці більшою мірою стосувались саме дослідженню корупції як соціально-негативного явища. Привертає увагу дисертаційне дослідження Д.Г. Заброди «Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект)» (2005). Останнє являє собою комплексне дослідження сутності взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, у якому розмежовано компетенцію суб'єктів боротьби з корупцією, визначено напрями, форми та принципи їх взаємодії, сформульовано моделі взаємодії правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією в Україні, та визначено особливості співробітництва національних та іноземних структур, що протидіють цьому явищу [54].

Цікавими з погляду аналізу розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників є дисертаційні здобутки С.С. Рогульського «Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні» (2005) та Р.М. Турчака «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією» (2007).

Перша праця присвячена розкриттю сутності адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією в Україні, а також з'ясуванню поняття корупції, корупційних діянь, як адміністративних правопорушень, їх особливостей, причин і умов розповсюдження. У зв'язку з цим в ній розглянуто предмет і метод регулювання адміністративно-правових відносин, що складаються в процесі боротьби з корупцією, визначено співвідношення таких понять як корупція, корупційне діяння, корупційне правопорушення, службовий злочин, державний службовець, посадова особа, а також докладно розглядаються теоретичні засади поняття та застосування адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією [175].

Натомість друга праця зосереджена на дослідженні сутності та змісту поняття корупції, історичного становлення цього негативного явища та його аспектів. Здійснивши аналіз національного законодавства автором пропонуються напрямки державної політики в досліджуваній сфері, а також вивчається міжнародний досвід з метою з'ясування можливості його імплементації в Україні [192].

Доречно зауважити, що з часом предмет подальших наукових досліджень, в яких дотично відображена специфіка протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, став дещо вужчим. Науковці все частіше почали звертати увагу на особливості боротьби з корупцією в діяльності різних суб'єктів публічної служби.

Цікавим видається дисертаційне дослідження О.В. Ткаченко на тему «Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2008). В даній праці автор комплексно розглядає специфіку корупції як правопорушення та злочину в діяльності співробітників органів внутрішніх

справ. Особливо цінними в рамках розкриття протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, є погляди О.В. Ткаченка відносно передумов виникнення корупції серед співробітників ОВС, їхніх наслідків та впливу на розвиток суспільних відносин у державі. Також, науковцем визначені сфери професійної діяльності співробітників органів внутрішніх справ, що становлять найбільшу щодо ураження корупцією [190].

Особливості діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції також встановлюються в дисертаційному дослідженні М.Ю. Бездольного на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції» (2009). Науковцем надається власне розуміння сутності корупції як соціального явища, пропонується уточнення нормативного визначення поняття корупції та корупційних діянь, характеризується державно-правовий механізм протидії корупції. Окрім того, автор аналізує систему адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції, уточнює їх завдання, функції та компетенцію щодо протидії корупції, а також визначає систему адміністративно-правових заходів цих органів відносно протидії корупції [8].

Продовжуючи аналіз розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників, варто звернути увагу на дисертаційне дослідження Д.І. Йосифовича «Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння» (2009). Даний науковий доробок присвячений адміністративній відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння. Детальна увага приділяється автором дискусійним питанням відносно визначення суспільної небезпеки та шкідливості корупційних адміністративних правопорушень та їхніх матеріальних властивостей. Окрім того, у праці визначається адміністративно-правовий статус окремого спеціалізованого органу боротьби з корупцією, а також пропонуються заходи щодо проведення профілактичної роботи серед посадових осіб органів місцевого самоврядування [65].

Заслуговує на увагу й дисертаційний здобуток С.С. Серьогіна на тему «Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України» (2010). Останній присвячений вирішенню теоретичних питань щодо протидії корупції. Задля цього автором з'ясовано теоретико-методологічні та прикладні підходи до аналізу й удосконалення механізмів попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Окрім того, С.С. Серьогін визначає шляхи та засоби удосконалення механізмів протидії та запобігання корупції в органах публічної влади на поділяє їх на політичні, інституціональні, економічні, соціальні (суспільно-громадянські, соціокультурні, виховні) [179].

С.М. Алфьоров у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2011) аналізує тлумачення сутності корупції та визначає особливості корупції в Україні. Автором розкривається діяльність щодо протидії корупції як напрямку реалізації державної політики, визначаються завдання, функції, принципи, форми та методи діяльності щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ. Також в дисертації надано характеристику прав та обов'язків, правообмежень працівників органів внутрішніх справ та особливості їхньої відповідальності. Особливу увагу С.М. Алфьоров звернув на зарубіжний досвід протидії корупції в поліції, що надало йому можливість визначити ймовірні шляхи його імплементації в Україні [5].

Ще однією працею, яка присвячена запобіганню та протидії корупції серед органів внутрішніх справ є дисертаційний здобуток І.А. Дьоміна на тему «Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України» (2011). В останньому автором розглядаються існуючі світоглядні уявлення, точки зору, наукове ставлення й адміністративне законодавство у сфері запобігання та протидії корупції. На відміну вище наведених праць, що стосувались протидії корупції в органах внутрішніх справ, І.А. Дьомін спрямував власний теоретичний пошук на вирішення її теоретичних аспектів. Так, у дисертації вченим наведено поняття механізму адміністративно-правового запобігання та протидії корупції як системи адміністративно-правових засобів,

які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції; визначено принципи та заходи адміністративного права у сфері запобігання та протидії корупції. Також викладаються теоретичні висновки, обґрунтовано науково-практичні рекомендації щодо зваженого й ефективного запобігання та протидії корупції міліцією в Україні [50].

Проблематика боротьби з корупцією серед державних службовців досліджена в дисертаційному дослідженні А.О. Яфонкіна на тему «Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні» (2013). У вказаному науковому доробку вчений визначає коло державних службовців, які є суб'єктами адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, та обґрунтовує підстави її застосування. Окрім того, А.О. Яфонкін, на підставі аналізу дієвості українського антикорупційного законодавства та зарубіжного досвіду заходів боротьби з корупцією серед державних службовців, надає власні рекомендації щодо вдосконалення національного правового регулювання та організаційного забезпечення протидії корупції серед державних службовців [205].

Цікавим з точки зору дослідження розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників є дисертаційний здобуток О.В. Шемякіна на тему «Протидія і запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» (2013). Дана праця є комплексним кримінологічним дослідженням корупційних злочинів у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. В останній автор наводить кримінологічну характеристику вищевказаних злочинів і осіб, які їх вчинили, аналізує фактори, що їх детермінують. Отримані результати надали О.В. Шемякіну можливість висловити власний погляд щодо шляхів удосконалення протидії та запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [202].

Також в межах розкриття специфіки першого періоду, видається доцільним відмітити, що дослідження окремих аспектів розуміння протидії

корупційним ризикам в системі публічної служби здійснювалось не лише в рамках дисертаційних здобутків, а й відокремлено у відповідних наукових статтях. В цьому контексті варто відмітити праці Н.О. Армаш на тему «Корупційні ризики в роботі державних політичних діячів» (2012) та О.Г. Боднарчука на тему «Соціальна незахищеність співробітників кримінально-виконавчої системи як додатковий ризик корупції» (2012), а також на тему «Усунення корупційних ризиків як ключовий фактор у боротьбі з корупцією у сфері виконання покарань» (2013).

Аналіз вищенаведених праць дає змогу дійти висновку, що для першого періоду притаманні загальнотеоретичні напрацювання щодо розуміння сутності корупційних ризиків, зокрема, й в системі публічної служби. Окремі елементи окресленої проблематики розкриваються науковцями під час встановлення детермінантів корупції у дисертаційних дослідженнях та в незначній кількості наукових статей. Однак комплексне дослідження відсутнє. Вказане, на нашу думку, обумовлювалось відсутністю у тогочасному антикорупційному законодавстві положень про корупційні ризики.

Революція гідності, втрата Україною фактичного контролю над окремими територіями та гостра необхідність в активному міжнародному співробітництві, обумовила перегляд національного антикорупційного законодавства. Як наслідок, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року започатковане формування інституційного етапу запобігання та протидії корупції. Серед новел реформованого законодавства, в рамках дисертаційного дослідження, особливого значення набуває нормативне закріплення категорії «корупційний ризик». Вищенаведені події обумовлюють необхідність виділення другого періоду становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби (з 2014 р.), що характеризується активізацією теоретичних розробок щодо обраної проблематики.

В межах даного етапу заслуговує на увагу дисертаційний здобуток С.М. Івасенко на тему «Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект» (2015) [62]. В останньому, окрім

загальносвітових тенденцій проявів корупції в правоохоронних органах та концептуальних засад протидії, автором визначаються детермінанти корупції серед посадових осіб правоохоронних органів і специфіка її запобігання й протидії у відповідному суб'єкті публічної служби.

Привертає увагу й дисертаційне дослідження О.Г. Бондарчука на тему «Адміністративно-правові засади протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України» (2016). У вказаному науковому доробку вчений з'ясовує стан корупції в органах Державної кримінально-виконавчої служби України, а також визначає фактори її відтворення та напрями протидії. Особливий інтерес викликають погляди О.Г. Бондарчука щодо умов виникнення корупції у службовій діяльності співробітників органів Державної кримінально-виконавчої служби України та шляхів їх подолання. Також в даній праці визначаються адміністративно-правові форми виявлення та протидії корупції в органах Державної кримінально-виконавчої служби України та систематизовано уповноважених на це суб'єктів. Розглянувши зарубіжний та національний досвід протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України, вчений надає авторські пропозиції щодо її вдосконалення [11].

Цікавою з точки зору дослідження розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників є дисертаційне дослідження О.П. Мусієнко на тему «Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні» (2017). В останній автор проводить аналіз чинного законодавства України, наукових досягнень, а також вивчає досвід зарубіжних країн у сфері запобігання і протидії корупції органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. На основі отриманих результатів у дисертаційній роботі О.П. Мусієнко представляє власні пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні [112].

Комплексному дослідженню адміністративно-процесуальних засад запобігання корупції в Україні присвячене дисертаційне дослідження

Т.В. Хабарової на тему «Адміністративно-правові засади запобігання корупції в Україні» (2017). Окрім власного погляду на загальнотеоретичні питання сутності корупції як соціального, політичного, економічного, морально-психологічного, управлінського та правового явища, вчена активну увагу приділяє адміністративно-процесуальним засадам її запобігання. У даному дисертаційному дослідженні Т.В. Хабарова розкриває зміст процесуальної форми та особливості провадження таких антикорупційних заходів запобігання корупції як спеціальна перевірка стосовно осіб, що претендують на обіймання посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, заходів фінансового контролю, врегулювання конфлікту інтересів та проваджень у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією [194].

Доволі значимим та цікавим з точки зору можливої полеміки щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби є дисертаційне дослідження Ю.В. Дмитрієва на тему «Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України» (2018) [46]. Відзначимо, що наведена праця є одним із перших комплексних наукових досліджень, присвячених формуванню та розвитку механізмів ідентифікації, оцінки й мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України, що вживаються з метою своєчасного попередження корупційних проявів на публічній службі. В останній автор розглядає основні теоретико-методичні та прикладні підходи щодо аналізу й удосконалення механізмів ідентифікації, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління. Також, Ю.В. Дмитрієв надав власне розуміння щодо причин існування корупційних ризиків у системі державного управління та обґрунтовує необхідність запровадження в публічній діяльності цілісної системи «управління корупційними ризиками», розкриваючи її сутність й характерні риси.

Продовжуючи аналіз розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників, слід звернути увагу й на дисертаційне дослідження Д.В. Гудкова на тему «Адміністративно-правові

засоби запобігання і протидії корупції» (2019). У даному здобутку автор визначає недоліки існуючих адміністративно-правових механізмів запобігання корупції, аналізує можливі способи притягнення до адміністративної відповідальності за порушення діючих заборон, з урахуванням існуючих недоліків виявлених у самих обмеженнях встановлених Законом України «Про запобігання корупції». Окрім того, Д.В. Гудков вказує на доцільність внесення змін до національного законодавства у сфері запобігання корупції для усунення існуючих розбіжностей та обґрунтовує необхідність встановлення відповідальності за порушення обмеження щодо роботи близьких осіб встановленого ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» [37].

В рамках дослідження розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників привертає увагу дисертація О.О. Гейца на тему «Публічно-правовий механізм протидії корупції в Україні» (2019) [28]. Відмітимо, попри акцент дослідження саме національного механізму, остання присвячена й узагальненню міжнародного та іноземного досвіду (на прикладі Латвійської, Литовської та Естонської Республік, Республік Грузія та Молдова) з метою визначення змісту та особливостей публічно-правового механізму протидії корупції в Україні та можливостей його вдосконалення шляхом використання міжнародних стандартів та іноземного досвіду. Також, О.О. Гейц розкриває історію інституту публічно-правового механізму протидії корупції та сучасний стан його регулювання на тимчасово окупованих територіях України.

Привертає увагу й дисертаційне дослідження В.О. Лугового на тему «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими» (2019). В останній автор звертає увагу на розв'язання теоретичних і прикладних проблем адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими. Також встановлюються особливості та зміст адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими.

Окрім того, В.О. Луговий надає власну оцінку щодо доцільності імплементації зарубіжного досвіду в Україні та пропонує рекомендації щодо удосконалення національного законодавства та правозастосовної практики [90].

Викликає інтерес й дисертаційний здобуток А.І. Карашенко на тему «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України» (2019). В останньому вчений акцентує увагу на розкритті теоретичних засад запобігання та протидії корупції у митних органах України. Задля цього, у дисертації визначаються засоби, форми, принципи, структурні елементи та гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України [66].

Серед дисертаційних досліджень щодо обраної проблематики, які були захищені протягом 2020 року варто відмітити працю Д.В. Костенко на тему «Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток» (2020). На відміну від вище наведених здобутків, дисертація Д.В. Костенко не має на меті розкрити загальнотеоретичні чи практичні аспекти системи запобігання корупції, а спрямована на визначення напрямків її подальшого вдосконалення. Так, автором пропонується модель оптимізації системи запобігання корупції в Україні, метою якої є захист соціально-економічної системи України від корупціогенного впливу шляхом постійного моніторингу системи державного менеджменту на наявність проявів корупції. У контексті даної моделі вчений виділяє три пріоритетні стратегії протидії корупції: інформування суспільства про небезпеку корупції та її наслідків для соціально-економічного стану держави; налагодження менеджменту у сфері запобігання корупції; удосконалення нормативно-правового забезпечення та захист прав громадян. Також, цікавою видається рекомендація щодо створення Єдиної комплексної інформаційної системи правоохоронних органів задля формування потужного потенціалу інформаційно-аналітичної підтримки як держструктур загалом, так і структур із протидії організованих злочинності й корупції зокрема [83].

Дотично розкриває розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби й дисертаційне дослідження Г.В. Войтова на тему: «Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах і установах виконання кримінальних покарань України» (2021). В останній науковець зосереджує свою увагу на з'ясування сутності, змісту та особливостей адміністративно-правових засад запобігання корупції в органах та установах виконання кримінальних покарань України, а також з'ясування специфічних рис та нормативно-правової бази даного виду правової діяльності. За результатами дослідження Г.В. Войтов представив ряд наукових положень, висновків, пропозицій та практичних рекомендацій з удосконалення правового забезпечення органів публічної адміністрації при запобіганні корупції в органах та установах виконання кримінальних покарань [27].

Також на особливу увагу в рамках розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби заслуговує дисертаційне дослідження Р.В. Мельничука на тему «Адміністративно-правові засади запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України» (2021). У дисертації автором надається поняття корупційних ризиків у діяльності Національної поліції України, розкривається зміст та особливості реалізації адміністративно-правового статусу Національної поліції України у сфері запобігання корупційним ризикам у системі поліції. Окрім того, Р.В. Мельничук розкриває сутність та властивості адміністративно-правового забезпечення запобігання корупційним ризикам у діяльності Національної поліції України, а також наголошує на важливості взаємодії Національної поліції України з іншими державними органами та населенням для запобігання корупційним ризикам в системі поліції [103].

Резюмуючи дисертаційні здобутки створені на другому етапі, можна відмітити незначну кількість дисертаційних досліджень, присвячених безпосередньо розумінню протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Разом з тим, проблематика корупційних ризиків, зокрема у системі публічної служби, та їхньої протидії стала доволі поширеним предметом для

наукових статей. Останні, з огляду на теоретичну значимість для здійснення дисертаційного дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, вважаємо за доцільне поділити на дві групи.

До першої, на нашу думку, слід віднести наукові статті, які в загальному визначають специфіку корупційних ризиків як факторів, що обумовлюють існування корупції в різних сферах суспільного життя. Наведену групу складають праці І.Ю. Гришова «Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінювання в системі економічної безпеки бізнесу» (2015), О.І. Марочкіна «Антикорупційні стандарти і корупційні ризики у кримінальному провадженні» (2015), А.В. Волошенко «Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків» (2015), В.З. Кириленко «Використання методу нечітких множин для оцінювання корупційних ризиків у воєнних конфліктах» (2016), М.В. Голованенко «Корупційні ризики та надійність системи державної закупівельної логістики в Україні» (2016), І. В. Костенко «Правова обізнаність громадян як протидія корупційним ризикам у сфері земельних відносин» (2016), В.Б. Іванова «Комплаєнс як система протидії корупції та запобіганню ризиків на рівні суб'єктів господарювання» (2016), Л.В. Гнилицької «Управління корупційними ризиками: проблеми ідентифікації та оцінювання імовірності прояву» (2017), С.А. Соколовського «Вдосконалення управління матеріальним забезпеченням національної гвардії України з урахуванням корупційних ризиків» (2017), Жоржа Аль Жаммала «Шляхи мінімізації корупційних ризиків в системі забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання» (2017), Ю.І. Мізік «Управління корупційними ризиками в системі фінансово-економічної безпеки підприємства» (2017), Я.М. Когут «Оцінка корупційних ризиків, пов'язаних із проведенням перевірок дозвільних документів у сфері поводження з відходами» (2017), О.П. Машевської «Корупційні ризики у неправильному застосуванні практики Європейського суду» (2018), Є.Є. Гречина «Корупційні ризики в інституціональному дискурсі» (2018), Л.О. Завгородньої «Корупційні ризики в транспортній сфері» (2018), О.В. Гафурова «Вдосконалення системи матеріального-технічного забезпечення

Національної Гвардії України з урахуванням корупційних ризиків» (2018), В.М. Дихановського «Розширення закупівель озброєння за рахунок зниження корупційних ризиків» (2018), А.В. Ткача «Аспекти корупційних ризиків під час застосування примусових заходів медичного характеру щодо неосудних осіб» (2018), К.П. Заїки «Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації», Л.М. Долі «Використання міжнародного стандарту ISO 31000:2009 у здійсненні оцінки корупційних ризиків в Україні» (2019), В.В. Бурби «Корупційні ризики як складова терористичних проявів в контексті гібридної війни», А.Р. Ішханяна «Правове регулювання запобігання корупційним ризикам під час надання електронних послуг» (2019), О.Ю. Бусол «Феномен «корупції надмірності» й умовно надмірний легальний дохід як чинник посилення корупційних ризиків» (2020), Т.В. Паєнтко «Діджиталізація урядової бюрократії в європейських країнах: корупційні ризики та антикорупційні ефекти» (2020), Т.А. Головача «Про питання надання аудиторських послуг із зовнішньої оцінки корупційних ризиків у діяльності підприємств і акціонерних товариств державної форми власності: підготовка та планування» (2020), Т.А. Головача «Поняття корупційних ризиків» (2020) та ін.

Натомість до другої, на нашу думку, варто віднести наукові статі, в яких досліджуються особливості корупційних ризиків та їхньої протидії саме у системі публічної служби. Видається, до дану групу складають праці О.Г. Шила «Корупційні ризики чинного кримінального процесуального законодавства України: окремі питання» (2014), С.А. Резанова «Дискреційні повноваження як корупційні ризики в діяльності органів державного управління» (2014), І.М. Погрібного «Щодо ознак корупційних ризиків у законопроектній діяльності» (2014), О.Б. Червякової «Вплив корупційних ризиків на забезпечення доступу до інформаційних ресурсів: постановка питання» (2015), М.І. Логвиненко «Дискреційні повноваження суддів як корупційний ризик у судовій владі» (2015), С.В. Куренди «Окремі правові аспекти корупційних ризиків у сфері земельних відносин та їх мінімізація» (2015), О.В. П'янкової «Інноваційний розвиток України в умовах корупційного ризику» (2015),

С.М. Івасенко «Запобігання корупційним ризикам у податкових органах України» (2015), С.В. Куренди «Недосконалість земельного законодавства як корупційний ризик у сфері земельних відносин» (2015), С.В. Куренди «Окремі корупційні ризики при доступі до професій у сфері землеустрою та геодезії і правові засади їх попередження» (2015), С.В. Куренди «Окремі корупційні ризики при веденні державного земельного кадастру та їх мінімізація» (2015), С.М. Івасенко «Аналіз корупційних ризиків в податкових органах України» (2015), С.О. Шатрави «Конфлікт інтересів як корупційний ризик у діяльності органів внутрішніх справ» (2015), А.В. Волошенко «Корупційні ризики в оборонній сфері: природа, чинники та шляхи мінімізації» (2015), С.О. Шатрави «Юрисдикційні та контрольно-наглядові повноваження органів внутрішніх справ: поняття, сутність і мінімізація корупційних ризиків під час їх здійснення» (2015), Ю.В. Дмитрієва «Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст» (2016), Р.Р. Тосько «Методологія оцінювання корупційних ризиків публічних закупівель з метою раціонального використання державних ресурсів» (2016), О.П. Мусієнко «Адміністративно-правові заходи запобігання виникнення корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування» (2016), В.В. Дарагана «Корупційні ризики Закону України «Про здійснення державних закупівель» та шляхи їх подолання» (2016), Ю.В. Дмитрієва «Причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління» (2016), Ю.В. Дмитрієва «Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види» (2016), Ю.В. Дмитрієва «Управління корупційними ризиками: поняття та зміст» (2015), Ю.В. Дмитрієва «Європейські механізми управління корупційними ризиками в системі державного управління» (2016), І.А. Шавло «Корупційні ризики: виявлення та моніторинг в органах державної фіскальної служби України» (2016), С.Ф. Денисюка «Запобігання корупційним ризикам під час надання адміністративних послуг: питання сьогодення» (2016)», А.С. Петрової «Дискреційні повноваження судді у кримінальному судочинстві як один із видів корупційних ризиків судової системи України» (2017), О.О. Мельника «Адміністративно-правові заходи

протидії корупції та корупційні ризики в державних органах влади» (2018), В.В. Якубовського «Дискреційні повноваження як один з корупційних ризиків у публічному управлінні» (2018), О.В. Тронько «Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг» (2018), Д.О. Олійника «Обмеження та усунення ризиків вчинення корупційних злочинів на різних етапах здійснення митних процедур» (2018), О.В. Альцивановича «Міжнародний та європейський досвід уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель» (2018), Р.В. Миронюка «Корупційні ризики в діяльності поліцейського та шляхи їх усунення» (2019), М.В. Бурак «Корупційні ризики в державних оборонних закупівлях: шляхи мінімізації» (2019), М.В. Пашковської «Оцінка корупційних ризиків у діяльності МВС України: поняття, причини та наслідки» (2019), Т.В.Журенок «Корупційні ризики в органах ДФС України: шляхи виявлення та подолання» (2019), О.О. Юлдашева «Про проблеми корупційних ризиків в управлінні геологією і використанням надр» (2019), О.В. Альцивановича «Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні» (2019), М.П. Будзинського «Корупційні ризики щодо «призначень» та «конкурсів» у Національній поліції України» (2019), Н.О. Чех «Корупційні ризики в діяльності ОТГ та шляхи їх мінімізації» (2020) та ін.

Аналіз вищенаведених праць дає змогу дійти висновку, що для другого періоду притаманний поступовий перехід від загальнотеоретичних напрацювань щодо розуміння сутності корупційних ризиків, до конкретних дисертаційних досліджень та наукових статей, предметом яких є саме розкриття сутності корупційних ризиків у діяльності окремих суб'єктів публічної служби, а також механізм протидії останнім. Окрім того, нормативна визначеність корупційних ризиків обумовила появу перших комплексних досліджень, що дотично стосуються тематики даного дисертаційного дослідження.

Підводячи підсумки теоретико-правового осмислення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників слід відзначити, що становлення розуміння обраної тематики в працях сучасних

дослідників відбувалась протягом двох етапів, які відображають інтереси сучасного суспільства та обумовлювались рівнем розвитку законодавчої техніки. В цілому, наукові доробки усіх дослідників є потужною базою для дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби та вказує на необхідність її комплексного висвітлення.

1.3. Категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби

Будь-яке наукове дослідження неодмінно супроводжується концепцією, яку становлять взаємопов'язані наукові положення, що використовуються задля досягнення бажаного результату. Не є винятком й дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Відмітимо, що чинне національне законодавство не надає тлумачення та не розкриває зміст низки положень, що стосуються обраної проблематики. Тому, задля обґрунтованого та змістовного розкриття сутності дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також усунення прогалин вітчизняного антикорупційного законодавства, вважаємо за доцільне встановити його категоріальний апарат.

Базовим поняттям для дослідження обраної проблематики вважаємо поняття «корупційний ризик». Останнє не знайшло свого нормативного тлумачення у чинному національному законодавстві. Лише в рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції здійснено спробу його визначення його сутності як «ймовірності того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань» [143].

Наведене обумовлює необхідність формулювання відповідного авторського погляду щодо поняття «корупційний ризик». Задля цього, вважаємо

за доцільне зосередити детальну увагу на етимологічному значенні та нормативному розумінні двох складових даного поняття: «ризик» та «корупція».

«Академічний тлумачний словник української мови», який є онлайн-версією «Словника української мови» в 11 томах, що його було видано у 1970 — 1980 роках, містить декілька визначень поняття «ризик»: «1) усвідомлена можливість небезпеки; 2) можливість збитків або невдачі в якійсь справі» [3]. Словник англійської мови Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary подає наступні тлумачення терміну «ризик»: «1) ймовірність, що станеться неприємна подія; 2) ймовірність отримання небажаного результату; 3) можливе завдання шкоди» [208]. Дещо доповнене тлумачення надано в Longman Dictionary of Contemporary English, де під словом «ризик» додатково розуміють «оцінку особи чи бізнесу відповідно до небезпеки, пов'язаної з наданням їм страхування чи грошей у позику» [209].

Також, при дослідженні поняття «ризик» не можна минути й визначення останнього, що закріплене у міжнародному стандарті ISO 31000:2009. Відповідно до цього документу «ризик» – «це наслідок встановлення та досягнення організаційних завдань за невизначеності довколишнього середовища. Звідси, невизначеність породжується зовнішніми та внутрішніми факторами, які неможливо повністю контролювати, однак які можуть негативно вплинути на виконання завдання чи відтермінувати його. Зазначені фактори та їх вплив може також сприяти завчасному й успішному досягненню мети» [100].

Чимало словників тлумачать і поняття «корупція». Так, «Академічний тлумачний словник української мови» визначає його як «підкупність, продажність урядовців і громадських діячів» [3]. Подібне визначення надано й в Словнику іншомовних слів за редакцією О.С. Мельничука [183, с. 558]. Великий тлумачний словник сучасної української мови за редакцією Т.В. Бусела тлумачить термін «корупція» у двох значеннях: «1) використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення; 2) підкупність, продажність урядовців і громадських діячів» [18]. Словник англійської мови Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary подає

наступне розуміння терміну «корупція»: «нечесність та протиправна поведінка людей, які займають владні чи владні посади» [208]. Подібне визначення надано й в Longman Dictionary of Contemporary English [209].

Нормативне тлумачення терміну «корупція» надано в Законі України «Про запобігання корупції». Так, в ст. 1 останнього, «під корупцією визначено використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [139].

Сутність понять «ризик» та «корупція» у вигляді словосполучення «корупційний ризик» безпосередньо розкривається також і в сучасних правових дослідженнях. Законодавча прогалина породила наукову дискусію щодо розуміння даного поняття та специфіки останнього в залежності від конкретної сфери суспільних відносин, в яких він виникає. Не вдаючись до галузевих відмінностей тлумачення досліджуваного терміну, відмітимо, що переважна більшість науковців тлумачить останню через категорію «умови», «обставини», «фактори», «явища», «чинники», «причини», які в свою чергу є об'єктивно існуючими та сталими.

Так, згідно з міркуваннями А.М. Михненко, «корупційні ризики – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування

окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень» [59, с. 214–233].

Іншої позиції притримується К.П. Заїка, яка пропонує під корупційним ризиком розуміти «систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення» [58, с. 37].

Привертає увагу й визначення поняття «корупційний ризик», надане Ю.В. Дмитрієвим. Вчений наголошує, що під останнім слід розуміти «сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління та які визначають можливість виникнення корупційної поведінки і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави» [43, с. 130].

Авторський підхід до визначення поняття «корупційний ризик» застосувала й М.Л. Доля. Вчена вважає, що під останніми варто розуміти «сукупність умов та факторів, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави» [47, с. 58].

Привертають увагу й погляди на досліджуване поняття Т.А. Головач, на думку якої під «корупційними ризиками» належить розуміти «нормативно-правові, організаційні та інші обставини в діяльності осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, здійснення яких містить можливість вчинення корупційних правопорушень» [31, с. 19].

Цікавою з погляду аналізу є думка Л.О. Завгородньої про те, що «корупційні ризики складають комплекс правових, організаційних та інших причин, які сприяють, породжують чи заохочують державних службовців до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави» [55, с. 23].

Досліджуючи у дисертаційному здобутку адміністративно-правові засади запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України, Р.В. Мельничук пропонує авторське бачення поняття «корупційний ризик в діяльності Національної поліції України». Під останнім автор пропонує розуміти «сукупність адміністративних, нормативно-правових, організаційних, фінансових, кадрових та інших причин і чинників у поліцейській діяльності, які сприяють створенню або розвитку обставин і ситуацій, що уможливлюють вчинення працівниками поліції корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [103, с.6].

С. В. Куренда, досліджуючи недосконалість земельного законодавства як корупційний ризик у сфері земельних відносин, пропонує розуміти «правові, організаційні та інші фактори і причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у цих відносинах» [88, с. 155].

Разом з тим низка науковців, надаючи авторське бачення поняття «корупційний ризик», беруть за основу динамічні категорії «стан», «шанс», «ймовірність». Зокрема, на переконання К. Л. Бугайчука, корупційний ризик – «це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування» [15, с. 40].

Грунтуючись на викладеному, доходимо висновку, що під корупційними ризиками слід розуміти сукупність об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб.

З огляду на те, що дане дисертаційне дослідження спрямоване на вивчення корупційних ризиків у визначені сфері, на нашу думку, важливо розкрити сутність системи публічного служби.

Термін «публічна служба» є відносно новим для вітчизняної правової системи, оскільки донедавна застосовувались тільки категорії «державна

служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Разом з тим, численне реформування публічного сектору обумовило його закріплення в ст. 4 КАС України. Як вбачається із наведеної норми, «публічна служба визначена законодавцем як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [73].

Наведене тлумачення зустріло шквал критики серед науковців. Як слушно з цього приводу відмітив М.І. Цуркан, «поняття, яке відображене в КАС України, не включає в себе сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки» [195, с. 8].

Описана ситуація породила дискусії серед науковців щодо розуміння поняття «публічна служба».

О.С. Петренко представила на розгляд власний підхід до його інтерпретації, розглянувши публічну службу як «інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби» [121, с. 15].

Згідно з міркуваннями В.М. Тимківа, «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [188, с. 73].

Цікавим видається погляд А.О. Ющук, яка пропонує під публічною службою розуміти «політично-нейтральну, професійну та результативну службу в органах публічної влади задля задоволення публічних інтересів» [202].

М.І. Цуркан під публічною службою запропонував розуміти «врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого

самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування» [196, с. 9].

На переконання О.В. Попової, публічну службу слід визначати як «реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду» [124, с. 585].

О.А. Задихайло слушно зазначає, що «публічна служба – це професійна політично неупереджена публічна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямована на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання управлінських (адміністративних) послуг» [57, с. 145].

Підсумовуючи наукову дискусію, зазначимо, що більшість науковців схилиються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Погоджуємось із наведеним та вважаємо за доцільне у якості системи публічної служби визначити динамічну сукупність державних органів та органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення реалізації публічних інтересів.

Продовжуючи формування категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, на нашу думку, варто розкрити категорію «фактор корупційного ризику в системі публічної служби». Остання не знайшла свого відображення у чинному законодавстві та не є предметом наукових дискусій. Разом з тим, останній має вагоме значення для належної підготовки даного дисертаційного дослідження, адже обумовлює існування корупційного ризику як такого.

«Академічний тлумачний словник української мови» визначає термін «фактор» як «1) умова, рушійна сила будь-якого процесу, явища; чинник; 2) керівник технічної частини друкарні, що здійснював безпосередній зв'язок між друкарнею та замовником; 3) посередник, дрібний комісіонер, маклер» [3]. Подібні визначення надані у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією Т.В. Бусела [18].

Н.С. Краснокутська під час розгляду питань управління комерційними ризиками визначила «фактор ризику» як «умови прояву причин (джерел) ризику або це чинники ризику, які впливають на ймовірність реалізації ризику та вагу наслідків (відповідають на питання коли? як? де?)» [85, с. 10-11].

Доволі слушною видається думка Ю.В. Дмитрієва, який під фактором корупційного ризику в системі державного управління пропонує розуміти «чинники та інші обставини, які породжують, стимулюють або іншим чином сприяють реалізації (або прояву) корупційної поведінки публічної особи» [46, с. 38].

Також коректним, на наш погляд, є визначення «фактору ризику», надане у Методології оцінки корупційних ризиків у державних установах Південно-Східної Європи. Як вбачається з останньої, «фактор ризику означає будь-яку ознаку, характеристику або вплив окремої установи, або процесу, що збільшує імовірність корупційної поведінки, порушує цілісність, сприяє неетичній поведінці або іншій поведінці, яка може мати негативний вплив на цілі та завдання державної установи (її повноваження, обов'язки, процеси)» [211].

Резюмуючи наведене у даному дисертаційному дослідженні під поняттям «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», вважаємо за доцільне, розуміти умови та інші чинники, які обумовлюють та сприяють розвитку корупційної поведінки у діяльності уповноважених суб'єктів публічної служби.

При дослідженні категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби не можна оминати поняття «управління корупційним ризиком в системі публічної служби».

«Академічний тлумачний словник української мови» визначає термін «управління» як: «1) виконувати, завершувати якусь роботу, справу; надавати кому-небудь належного вигляду, задовольняти його потреби; доводити до ладу що-небудь; 2) спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; 3) користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь» [3]. Подібні визначення надані у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією Т.В. Бусела [18].

Натомість у наукових колах існує багато підходів щодо розуміння категорії «управління ризиками» та специфіки його застосування у різних сферах суспільних відносин.

В.В. Лук'янова управління ризиками розглядає як «цілісну науку про забезпечення умов успішного функціонування будь-якої виробничо-господарської одиниці в умовах ризику» [92].

Авторське бачення щодо наведеної категорії зазначили В.А. Ільяшенко та М.П. Соболев, які під терміном «управління ризиками» розуміють діяльність, яка забезпечує своєчасне та ефективне реагування на ризик, що призводить до не відхилення (або мінімального допустимого ступеню відхилення) від державно-управлінської мети» [64, с. 96].

Ю.В. Дмитрієв доволі влучно визначає досліджувану категорію як «процес використання форм і методів державного управління, спрямований на виявлення та оцінку корупційних ризиків, а також розробку та реалізацію заходів з мінімізації (зниження) впливу ризиків під час здійснення публічної діяльності» [46, с. 66].

Отже, з урахуванням аналізу наведених визначень, у даному дисертаційному дослідженні, вважаємо за доцільне, використовувати термін «управління корупційними ризиками в системі публічної служби» в значенні діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на встановлення та оцінку корупційних ризиків, а також своєчасного вжиття необхідних заходів для мінімізації негативного впливу останніх у процесі здійснення публічної служби.

Завершуючи формування категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, на нашу думку, варто визначити поняття «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби».

«Академічний тлумачний словник української мови» визначає термін «протидія» як дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй. Подібне визначення надані у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією Т.В. Бусела [18].

Беручи до уваги наведені вище дефініції, вважаємо за доцільне під терміном «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби» розуміти широкий спектр дій, спрямованих на мінімізацію обсягів та усунення в системі публічної служби об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб.

Підбиваючи підсумок проведеного дослідження, можна зробити висновок, що категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби є доволі обширним. Останній містить як теоретично розроблені категорії щодо яких тривають наукові дискусії, так і категорії, що лише починають бути предметом наукових досліджень. Не зважаючи на ступінь розробленості, кожна із них має важливе значення не лише для комплексного дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби та суміжних явищ, процесів, а також для вдосконалення чинного антикорупційного законодавства України.

Висновки до розділу 1

Визначено методологію дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів та наукових методів, які застосовуються задля отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Аргументовано, що принципи наукового пізнання займають важливе місце в системі елементів методологічної основи наукового дослідження та забезпечують загальну методологічну платформу наукового пізнання. Наголошено на необхідності використання для проведення дисертаційних досліджень з даної проблематики принципів об'єктивності, всебічності вивчення процесів і явищ, доказовості та обґрунтованості, раціональності наукових положень, причинності, діалектичної єдності теорії та практики та критичності.

Обґрунтовано використання в якості методологічних підходів, які відображають світоглядні напрями даного дисертаційного дослідження діалектичного, системного, герменевтичного та порівняльного підходів.

Наголошено на необхідності дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на основі застосування системи науково-теоретичних методів дослідження, а саме: діалектичного, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, системного, порівняльного, формально-юридичного та герменевтичного методів.

Аргументовано, що науковий інтерес щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, з'явився лише на початку XXI століття у зв'язку із поступовою активізацією міжнародної спільноти відносно вказаної проблематики та подальшим закріпленням на національному рівні ряду нормативно-правових актів щодо протидії корупції.

Виділено два періоди становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників.

Відзначено, що перший період (1995 – 2014 рр.) обумовлений існуванням в незалежній українській державі жвавої дискусії щодо необхідності антикорупційного законодавства в середині 90-х років XX століття. Для нього притаманні загальнотеоретичні напрацювання щодо розуміння сутності корупційних ризиків, зокрема, й в системі публічної служби. Окремі елементи окресленої проблематики розкриваються науковцями під час встановлення детермінантів корупції у дисертаційних дослідженнях та в незначній кількості наукових статей. Однак комплексне дослідження відсутнє з огляду на відсутність у тогочасному антикорупційному законодавстві положень про корупційні ризики.

Встановлено, що реформування антикорупційного законодавства серед новел закріпило категорію «корупційний ризик», що обумовило початок другого періоду становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби (з 2014 р.). Для даного періоду притаманний поступовий перехід від загальнотеоретичних напрацювань щодо розуміння сутності корупційних ризиків, до конкретних дисертаційних досліджень та наукових статей, предметом яких є саме розкриття сутності корупційних ризиків у діяльності окремих суб'єктів публічної служби, а також механізм протидії останнім. Окрім того, нормативна визначеність корупційних ризиків обумовила появу перших комплексних досліджень, що дотично стосуються тематики даного дисертаційного дослідження.

Доведено необхідність встановлення категоріального апарату з метою обґрунтованого та змістовного розкриття сутності дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також усунення прогалин вітчизняного антикорупційного законодавства.

Запропоновано авторські визначення основних його елементів. Зокрема, під корупційними ризиками слід розуміти сукупність об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або

відповідної обіцянки для себе чи інших осіб. Під поняттям «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», вважаємо за доцільне, розуміти умови та інші чинники, які обумовлюють та сприяють розвитку корупційної поведінки у діяльності уповноважених суб'єктів публічної служби. Термін «управління корупційними ризиками в системі публічної служби» на нашу думку, варто застосовувати в значенні діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на встановлення та оцінку корупційних ризиків, а також своєчасного вжиття необхідних заходів для мінімізації негативного впливу останніх у процесі здійснення публічної служби. Натомість під поняттям «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби» слід розуміти широкий спектр дій, спрямованих на мінімізацію обсягів та усунення в системі публічної служби об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

2.1. Міжнародний досвід протидії корупційним ризикам в системі публічної служби

Корупція – «хвороба суспільства», яка отруюючи різні сфери соціального життя, є прямою загрозою для національної безпеки будь-якої держави, адже призупиняє їхній розвиток. Окрім того, остання здійснює негативний вплив громадську свідомість й знижує авторитет держави на міжнародній арені.

Наведене обумовлює серед представників світової спільноти необхідність виробляти власні механізми боротьби із вказаним соціально-правовим явищем. Невід’ємним елементом яких є й протидія корупційним ризикам у системі публічної служби [24, с. 260].

Проблематика протидії корупційним ризикам у системі публічної служби є надзвичайно актуальною й для України, оскільки сталість демократичного розвитку нашої держави значною мірою залежить від належної реалізації принципів законності та справедливості у процесі здійснення публічної служби, а також неухильного дотримання положень чинного законодавства її представниками. Попри гостроту, механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні перебувають на етапі становлення, а тому характеризуються системними прогалинами, й потребують вдосконалення для збільшення ефективності їхнього застосування. Наведене обумовлює необхідність дослідження міжнародного досвіду протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на предмет можливості його імплементації у національну практику.

Розглядаючи зазначене питання, насамперед слід звернути увагу на міжнародні документи, положення яких визначають специфіку протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Міжнародні документи є важливими регуляторами публічно-управлінських відносин та їхніх конкретних аспектів. Останні закріплюють стандарти діяльності органів публічної адміністрації, взаємодії органів державної влади з органами іноземних держав, міждержавної співпраці в різних сферах суспільного життя. Окрім цього, міжнародні документи сприяють напрацюванню загальносвітової позиції щодо запобігання та подолання факторів, які негативно впливають на реалізацію публічно-управлінських відносин та підривають довіру до основних інститутів у цій сфері. Насамперед, це стосується корупції та її проявів. Не є винятком міжнародна співпраця, що спрямована на протидію корупційним ризикам в системі публічної служби.

Весь обсяг міжнародних документів, які регламентують проблематику протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, на нашу думку, слід розділити на дві групи: загальна та спеціальна. Перша група включає міжнародні акти, які спрямовані на формування загальних механізмів доброчесності публічної служби та етичних стандартів поведінки її представників. Останні визначають корупцію як одну із найнебезпечніших загроз не лише правовим та економічним засадам розвитку суспільства, а й в цілому чесності та соціальній справедливості. Загалом, за своєю суттю вони є установчими й містять загальні положення щодо активізації, розширення, належного та ефективного функціонування міжнародного співробітництва у справах боротьби з корупцією в тому числі шляхом протидії корупційним ризикам.

Серед них варто відмітити є «Практичні заходи боротьби з корупцією» від 07 вересня 1990 року, що були прийняті на восьмому конгресі Організації Об'єднаних Націй у Гавані. У другому розділі «адміністративні і законодавчі механізми попередження корупції і зловживання владою» наголошується на необхідності забезпечення доброго винагородження публічної служби, адже останнє спільно із високим рівнем професійної доброчесності, матиме змогу

належною мірою протистояти службовим зловживанням. У якості противаги у даному документі прямо вказується на можливі корупційні ризики: «коли у зв'язку з розмірами окладу урядових чиновників виникає питання про те, як людина може прогнати свою смію на свій оклад, можна стверджувати, що у суспільстві існує небезпека корупції. Коли оклад службовця державної установи не забезпечує йому прожитковий мінімум, велика певність того, що він буде прогулювати або недопрацьовувати свої години, або займатися крадіжками і вимаганням, брати хабарі. Коли керівник установи, який приймає урядові рішення, відповідні за своїм рівнем рішенням керівника будь-якої корпорації, отримує оклад, рівний окладу клерка або різноробочого в цій корпорації, є підґрунтя для корупції; потрібен лише підходящий момент. Коли уряд не виплачує платню, яка приблизно відповідає покладеній відповідальності, він передбачає, що урядові функції не заслуговують уваги або професіоналізму і можуть виконуватися будь-якою особою, хоч би як погано йому платили». «При подібному підході розуміння альтруїзму і ідеалізму, які спонукають деяких осіб іти на службу, припиняють діяти, що призводить до зниження морального настрою працюючих і в той же час це виключає визначені моральні стимули, які могли б у протилежному випадку компенсувати будь-яку різницю в зарплаті» [129].

З метою недопущення вищеописаних негативних ситуацій, у «Практичних заходах боротьби з корупцією» наголошується на необхідності розроблення процедур, що покладали б на кожного урядового чиновника конкретні обов'язки і критерії для визначення, які інциденти або звинувачення потребують повідомлення, а також на чітку адресу і яким чином необхідно зробити це сповіщення [129].

Доволі детально особливості протидії корупційним ризикам в системі публічної служби висвітлено у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. Зокрема, в даному акті звертається увага на те, що «державні посадові особи зобов'язані виконувати власні функції компетентно і ефективно у відповідності до чинного законодавства та з повною

добросесністю. Також наголошується, що представники публічної служби мають бути уважними, справедливими, упередженими, оскільки зобов'язані не надавати будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремії особі, та не допускати дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживати іншим чином наданими їм повноваженнями та владою».

Окрема увага в кодексі приділена такому аспекту протидії корупційним ризикам у публічній службі як запобігання конфлікту інтересів. Наголошується, що «державні посадові особи не повинні використовувати власне офіційне становище для невиправданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. У разі можливого перетинання ділових, комерційних або фінансових інтересів із проходженням публічної служби, а також про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, особа обов'язково має повідомити компетентні органи» [106].

В рамках першої групи видається доцільним звернути увагу й на Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06 листопада 1997 року. Серед низки принципів боротьби з корупцією, Радою Європи визначено необхідність для держав-членів забезпечити наявність у нормативно-правових актах, в яких визначаються права та обов'язки публічних посадових осіб, вимогу про боротьбу із корупцією, що повинна бути забезпечена відповідними та ефективними дисциплінарними засобами. Окрім того, наголошено на необхідність просування подальшої специфікації поведінки, що очікується від публічних посадових осіб відповідними засобами, насамперед кодексами поведінки [170].

Варта також уваги Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва і розвитку по покращенню етики поведінки на державній службі, прийнята 23 квітня 1998 року. Даний актом визначено, що «етичні норми для представників публічної служби повинні бути чіткими і зрозумілими й мають послуговуватися в повсякденній діяльності. Досягнення окресленої мети можливе за постійного інформування та викладення зазначених етичних норм, зокрема в кодексі добросесної поведінки та інших нормативно-правових актах,

що визначають специфіку публічної служби у відповідній національній правовій системі» [172].

Слід відмітити й Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, розроблену Радою Європи від 27 січня 1999 року. Даний міжнародний документ містить загальні положення щодо протидії корупції під час проходження публічної служби. Статтею 3 Конвенції визначено обов'язок кожної сторони цього міжнародного договору щодо «закріплення у національному законодавстві норм про притягнення публічних посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне вчинення вимагання чи одержання прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги, для них особисто чи для інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов'язків» [86].

В рамках першої групи також видається доцільним звернути увагу й на Рекомендацію Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців» від 11 травня 2000 року. Даним нормативно-правовим актом Комітет Міністрів, будучи впевненим, що зосередження уваги суспільства і підвищення етичних цінностей є важливими засобами у попередженні корупції, рекомендував урядам всіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки. Задля цього представлено та рекомендовано використовувати Модельний кодекс поведінки державних службовців.

Серед загальних засад Модельного кодексу поведінки державних службовців в рамках дисертаційного дослідження протидії корупційним ризикам у публічній службі, видається доцільним висвітлити наступні положення:

- «обов'язок діяти законно і здійснювати свої дискреційні повноваження безсторонньо, беручи до уваги обставини, що мають відношення до справи;
- обов'язок державного службовця під час виконання своїх повноважень діяти нелегковажно, й не на шкоду інтересам будь-якій особі, групі або органу, а також брати до уваги права, обов'язки та відповідні інтереси всіх інших;

- обов'язок не допускати ситуації конфлікту особистих інтересів з державною посадою;

- обов'язок підзвітності перед безпосереднім керівником, за винятком випадків визначених чинним законодавством» [171].

Більш детально загальні механізми доброчесності публічної служби та етичних стандартів поведінки її представників визначені у такому знаковому міжнародному документі як Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Цей міжнародний нормативно-правовий акт окреслює ряд стандартів, заходів та правил, що мають бути імплементовані державами-учасниками задля посилення національного законодавства та механізмів публічного управління у сфері протидії корупції.

Чимало положень зазначеної конвенції спрямовані на протидію корупційним ризикам в системі публічної служби. Зокрема, у статті 7 Конвенції ООН проти корупції зазначено, що кожна із сторін цього міжнародного документу має прагнення до створення, підтримки та зміцнення публічної служби обрання. Останнє забезпечується шляхом:

- «обрання для провадження публічної служби посадовців на основі принципів ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності;

- формування належних процедур підбору й підготовки кадрів для провадження публічної служби, а також ротації останніх у разі особливої вразливості з точки зору корупції;

- установлення належної та справедливої винагороди для представників публічної служби у відповідності до рівня економічного розвитку держави;

- створення освітніх і навчальних програм задля забезпечення належності, правильності та добросовісності виконання функцій держави, а також професійної підготовки щодо усвідомлення можливих корупційних ризиків під час провадження публічної служби».

Також наголошено на доцільності прийняття належних нормативно-правових актів для встановлення критеріїв відбору кандидатів для виконання функцій держави та посилення прозорості фінансування останніх.

У статті 8 Конвенції ООН проти корупції вказується, що «кожна сторона-учасниця має заохочувати *inter alia*, непідкупність, чесність і відповідальність державних посадових осіб у відповідності до основоположних принципів власної правової системи. Задля цього, у державах приймаються стандарти поведінки правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій [76]. Також зацентовано увагу на необхідність запровадження заходів і систем, які сприятимуть інформуванню посадовими особами компетентним органами про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними власних функцій, а також надання ними декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій. Порушення наведених положень може стати причиною для вжиття дисциплінарних або інших заходів у відношенні осіб, які провадять публічну службу» [20, с. 32].

Друга група містить в собі міжнародні документи, положення яких безпосередньо спрямовані на вирішення проблематики корупційних ризиків у системі публічної служби. Попри значимість в рамках даного дисертаційного дослідження, слід відмітити, що дані акти за своєю природою являють практичні керівництва, й не є установчими, а лише містять спеціальні рекомендаційні положення щодо протидії корупційним ризикам. Дані посібники призводять повний перелік корупційних ризиків і необхідних заходів, що охоплюють практично всі аспекти життя суспільства (правоохоронну систему, доступ до інформації, бюджет, систему державних закупівель, аудиту і контролю та ін.) задля їхнього усунення. Серед них:

- Збірка матеріалів «Зіштовхуючись із корупцією: елементи системи державної добрпорядності» (Трансперенси интернешнл, 2000 р.);
- Інструментарій ООН за протидію корупції (ЮНОДК, 2004 р.);

- Передовий досвід боротьби з корупцією (ОБСЄ, 2004 р.);
- Методика оцінки ризиків криміногенності (Європейська комісія, 2004);
- Управління конфліктом інтересів на державній службі. Набір інструментів (ОЕСР, 2005);
- Спеціалізовані інститути по боротьбі з корупцією. Огляд моделей (ОЕСР, 2006);
- Посібник з оцінки корупційних ризиків (Агентство США з міжнародного розвитку та Світовий банк, 2006);
- Декларації про майно державних службовців: інструмент запобігання корупції (ОЕСР, 2009);
- Технічне керівництво до Конвенції ООН проти корупції (ЮНОДК, 2009 р.);
- Методичні рекомендації з оцінки факторів ризику, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів від корупції (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, 2009);
- Практичний посібник з розробки та реалізації політики протидії корупції (Загальна редакція експертів Європейського Союзу та Ради Європи, 2009);
- Методологія управління корупційними ризиками (Організація економічного співробітництва, Управління ООН з наркотиків та злочинності, Світовий банк, 2013) та ін.

Одними з найбільш повних документів, що містять положення «максимального підходу», є «Посібник з оцінки корупційних ризиків» 2006 року, представлений Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) спільно з Всесвітнім банком. Одним із головних завдань даного документу – продемонструвати можливість застосування нових підходів у боротьбі з корупцією, у тому числі в стратегічному аналізі корупційних ризиків.

Методи оцінки ризиків, описані в даному посібнику, засновані на системному підході до розуміння природи корупції. Посібник враховує роль ситуаційних чинників, різний рівень корумпованості урядів, особливості національної і міжвидової корупції, відмінності в інституційному розвитку.

Передбачається, що представлені програмні рекомендації, засновані на кращих міжнародних практиках, можуть бути використані як в розвинених, так і в країнах, що розвиваються. Пропонована методологія досить гнучка і може бути доповнена і скоригована з урахуванням характеристик окремих держав. Даний підхід до оцінки враховує можливість розвитку і збереження корумпованості систем, наявності адміністративної корупції і низької політичної волі у основних учасників.

В основі представленої методології лежить розуміння ряду особливостей корупції. Корупція зустрічається у всіх секторах економіки і є як державною (політичною), так і економічною проблемою. Корупція може існувати на всіх рівнях державного управління і проявлятися у вигляді адміністративної, великомасштабної, дрібної корупції. В рамках дослідження пропонується характеризувати корупційну динаміку як «синдром».

У представленому керівництві USAID «розглядаються чотири види корупційного синдрому: корупція в «зрілих державах» – розвинені демократії з сильною економікою, «елітарних державах» – країнах з елітарним правлінням, «слабких країнах, що розвиваються», в яких відсутні розвинені інститути, «слабких недемократичних країнах», чиє політичне, соціальне і економічне становище нестабільне. Наявність певних фундаментальних моделей корупції і опис її динаміки в одній країні дозволяє виявити ідентичні характеристики в інших державах. Застосування підходу «корупційного синдрому» дає можливість використовувати єдині механізми для оцінки ризиків і впроваджувати набір схожих антикорупційних заходів для груп країн з однаковими передумовами».

Запропонована методологія оцінки ділиться на чотири етапи, кожен з яких містить інструменти і техніки, необхідні для проведення аналізу.

«Перший етап включає в себе збір та інтеграцію відповідної інформації, створення методичних рекомендацій для команди, що здійснює оцінку. На даній стадії слід охарактеризувати умови, що склалися, визначити існуючі економічні,

політичні та соціальні проблеми, які можуть знижувати ефективність проведення антикорупційних реформ».

«На другому етапі передбачається створення «стратегічної перспективи», що дозволить в подальшому розробити індивідуальну програму боротьби з корупцією та імплементувати методологію оцінки корупційних ризиків. На даній стадії необхідно сформувані і розвинути правові, інституційні, економічні умови, які сприятимуть успішній реалізації антикорупційних перетворень. Поряд з нарощуванням потенціалу державних інститутів важливо сприяти розвитку громадянського суспільства та зміцнення політичної волі в боротьбі з корупцією. В ході роботи місцевих експертів за підтримки та підготовки рекомендацій міжнародними організаціями слід здійснити моніторинг розвитку корупції в країні і аналізувати динаміку схильності до конкретних видів корупції. На підставі проведеного стратегічного аналізу, необхідно визначити ступінь корумпованості державної діяльності в різних секторах економіки: освіті, охороні здоров'я, державних фінансах і т.д.; і виявити функції державних органів з високими корупційними ризиками».

«Третій етап характеризується детальною діагностикою обраних напрямків державної діяльності, які вразливі для корупції і, разом з тим, відрізняються можливістю проведення реформ. Після проведення секторної та функціональної оцінки USAID пропонує організувати зустрічі з представниками держави і бізнесу, зайнятими в цій галузі, і оцінити корупційні ризики шляхом проведення соціальних опитувань, аналізу звітів і документації, інтерв'ювання державних службовців, вивчення специфіки діяльності ключових акторів при реалізації функцій. Виявляється предмет корупційних відносин і аналізуються корупційні можливості для певних державних посад. За підсумками третього етапу готується звіт, в якому детально розглядаються ризики, що виникають при здійсненні функції державним службовцем, пропонуються рекомендації, які можуть застосовуватися для їх мінімізації».

«На четвертому етапі задаються «додаткові параметри програмування» корупційних ризиків. Рекомендації, підготовлені в ході галузевого і

функціонального аналізу і аналізу «стратегічної перспективи», використовуються при формулюванні положень національного плану протидії корупції. На даному етапі проводиться міжгалузевий аналіз для визначення загальних проблемних областей і застосування єдиних механізмів по боротьбі з корупцією, пропонуються конкретні заходи щодо усунення корупційних можливостей при реалізації державних функцій» [128].

Наведені міжнародні документи обумовили формування механізмів протидії корупційних ризиків у публічній службі на національному рівні. При цьому, в силу своєрідності правових систем кожної держави, нормативне регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин в кожній країні також є своєрідним і особливим, що й підвищує науково-практичний інтерес щодо окресленого питання.

Окрім того, вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання та реалізації механізмів протидії корупційних ризиків у публічній службі є не тільки важливою частиною даного дисертаційного здобутку, а й корисним підґрунтям для вдосконалення, поліпшення, ефективного розвитку вітчизняної аналогічної сфери.

Однією із найперших та передових зарубіжних практик протидії корупційним ризикам є методологія «превентивної самооцінки корупційної вразливості в публічній сфері», запроваджена в 2003 році в Нідерландах. На основі цієї методики, державні органи могли проводити оцінку корупційних ризиків. Особливістю останньої було використання двох концептуально та процедурно узгоджених методів: аналізу законодавства та проведення опитувань посадовців. Така комбінація дозволила вийти за межі формальної оцінки ризиків як переважно гіпотетичних моделей поведінки (ідеальних типів) та визначити можливості реалізації таких моделей в контексті конкретних ситуацій.

Підхід, який використовується за нідерландською методологією оцінки вразливості до корупції для нейтралізації так званої корупції є трикутник – мотивація, можливість, і раціоналізація. При визначенні сфери оцінки ризику слід врахувати будь-які сфери, де слабкі сторони контролю можуть призвести до

збільшення ризику отримання неправомірної вигоди. Загалом, дана методологія передбачає наступну сукупність послідовних дій: визначення та оцінка областей вразливості

- притаманна діяльності і процесам організації, які виявляються при укладанні контрактів, видачі документів, законодавчих, правозастосовних та інших відносини між урядом та громадянами (бізнес-сектор), а також в управлінні державною власністю;

- оцінка чинників підвищеної вразливості (зростаюча складність, швидкі зміни, керівництво та підлеглі);

- оцінка рівня розвитку системи управління на основі цілісності, яка показує стійкість даної організації або її організаційних підрозділів з точки зору виникнення корупційних ризиків;

- аналіз відхилень, який проливає світло на те, чи є баланс між профілем вразливості, визначеним в першому та другому рівнях розвитку (стійкості) системи управління.

Проведений аналіз надалі є основою для визначення того, як керувати найбільш корупційно-вразливими процесами і які необхідні заходи для підвищення стійкості проти корупційних ризиків [105].

Також, варто відмітити, що в Нідерландах здійснюється цікава практика застосування методу самооцінки «Self-Assessment INTegriteit», або «SAINT». Методом є семінар, який складається з двох етапів. Спочатку учасники вибирають найбільш вразливі процеси на основі інвентаризації основних і допоміжних процесів оцінюваної організації. Потім описують найбільш серйозні ризики при забезпеченні доброчесності в рамках окремих процесів. Наступним етапом оцінюється існуюча в організації система забезпечення доброчесності на предмет ефективності та адекватності. У підсумку учасники складають карту, де відображують заходи, що вживаються в системі забезпечення доброчесності, у тому числі ті, які оптимально підходять для зміцнення захисту вразливих сторін, що утворюються в результаті процесів, найбільш схильних до корупції [204].

Болгарський досвід протидії корупційним ризикам у публічній службі регламентовано Законом «Про корупцію та конфіскацію незаконно набутого майна» від 19 січня 2018 року. Серед напрямків попередження корупції даним нормативно-правовим актом визначено проведення аналізу, розроблення та пропонування заходів щодо запобігання та протидії корупції й координування їх впровадження. Реалізація наведених положень покладена на Комісію з протидії корупції та конфіскації незаконно набутого майна, яка у відповідності до ст. 32 вищевказаного закону зобов'язана, здійснювати такі заходи з метою протидії корупційним ризикам у публічній службі:

- узгоджувати кожен законопроект, підготовлений органами виконавчої влади, щодо наявності корупційного ризику, а також проводити подальший аналіз впливу закону;
- визначити та проаналізувати сфери ризику корупції;
- розробити заходи з антикорупційною орієнтацією;
- методично підтримувати застосування заходів з антикорупційною орієнтацією;
- провести подальший аналіз впливу щодо застосованих заходів антикорупційною орієнтацією;
- розробляти методології оцінки корупційного ризику, етичні стандарти поведінки, системи перевірки доброчесності та надавати допомогу у їх впровадженні;
- розробити пропозиції щодо внесення змін до законодавства з антикорупційною спрямованістю.

У відповідності до вище окреслених норм, у Болгарії корупційні ризики у публічній службі оцінюються відповідно до Методології оцінки корупційних ризиків, затвердженої Прем'єр-міністром країни. Даний документ вказує на чотири категорії показників корупційного ризику: об'єктивні (монопольне становище в адміністрації – автономне прийняття рішень); суб'єктивні (незнання про нормативні акти, що стосуються діяльності адміністрації); внутрішні

(недостатня адміністративна спроможність або відсутність ефективного контролю); зовнішній (часті зміни в законодавстві).

Сукупність існуючих категорій надає змогу інспекціям, сформованим в органах публічної влади проводити оцінку та кваліфікувати ступінь корупційного ризику як низький, середній або високий. При цьому, ступінь корупційного ризику вважається низьким при наявності меншої третини умов, середнім – при наявності більшої третини умов, високим – при наявності більшої половини умов корупційного ризику.

Визначений ступінь корупційного ризику надає змогу обрати належні та ефективні заходи щодо управління ними. Зокрема, збір підписів працівників для підтвердження та забезпечення їх обізнаності із антикорупційним законодавством, запровадження або вдосконалення систем постійного моніторингу та аналізу ризиків корупції в структурі та звітність про результати роботи, вдосконалення організації роботи за допомогою підвищення контролю за структурними підрозділами, особливо сприйнятливими до корупційного тиску (комісії з державних закупівель, концесії, оцінки, дозволи тощо), вдосконалення системи доступності повідомлення та збору сигналів про корупцію від викривачів та подальші перевірки, дій у разі виявлення, а також підтвердження таких порушень. Окрім того, здійснення публічної служби із середнім або високим ризиком підлягає регулярному моніторингу [156].

Важливим механізмом для протидії корупційним ризикам у Республіці Болгарія є декларування майна, доходів і витрат осіб, які займають вищі державні посади. Останнє провадиться у відповідності до положень Закону «Про гласність майна осіб, які займають вищі державні посади» [133]. Як вбачається із норм даного законодавчого акту, 39 категорій публічних службовців повинні декларувати до державного реєстру: нерухомість; автомобільні, наземні, водні та повітряні транспортні засоби; грошові суми, дебіторську заборгованість та зобов'язання понад 5000 левів у місцевій або іноземній валюті; цінні папери, частки товариств з обмеженою відповідальністю, іменні акції акціонерних товариств, у тому числі придбані шляхом участі в приватизаційних операціях

поза межами ваучерної (масової) приватизації; інші доходи, отримані протягом попереднього календарного року, якщо вони перевищують 2000 левів; витрати, понесені особами на їх користь за їх згодою, якщо їм не оплачено власними коштами або коштами установи, в якій вони займають посаду, для навчання; виїзд за межі країни; інші платежі з ціною за одиницю понад 500 левів.

Відповідна декларація за попередній календарний рік подається до контролюючого органу - Державної аудиторської служби до 30 квітня поточного року та зберігається протягом 10 років. У відповідності до Закону «Про гласність майна осіб, які займають вищі державні посади» доступ до даних з публічного реєстру має кожна особа [133].

У Литві протидія корупційним ризикам в системі публічної служби здійснюється у відповідності до Закону «Про запобігання корупції» від 28 травня 2002 року. Статтею 5 цього нормативно-правового акту, до заходів запобігання корупції віднесено аналіз корупційного ризику, який законодавчо розтлумачений як аналіз діяльності державних або муніципальних установ з точки зору боротьби з корупцією у порядку, встановленому Урядом, та мотивованих висновків щодо зменшення корупції, підготовки антикорупційної програми та подання пропозицій щодо змісту програми, а також рекомендації державним чи муніципальним установам щодо інших заходів щодо запобігання корупції.

Таким чином, литовським законодавством покладено обов'язок на керівників державних чи муніципальних установ, структурних підрозділів або уповноважених осіб здійснювати запобігання та боротьбу з корупцією, визначати сфери діяльності державної чи муніципальної установи, в яких існує велика ймовірність корупції. При цьому відмітимо, що у Литві сфера діяльності державної чи муніципальної установи класифікується як область, де існує велика ймовірність корупції, якщо вона відповідає одному або кільком із наступних критеріїв:

- в державній чи муніципальній установі вчинено кримінальне правопорушення корупційного характеру;

- основними функціями державної чи муніципальної установи є виконання контролю або нагляду;
- функції, завдання, робота та процедури прийняття рішень та відповідальність окремих державних службовців не детально регламентовані;
- діяльність державної чи муніципальної установи пов'язана з наданням або обмеженням дозволів, знижок, пільг та інших додаткових прав;
- державна чи муніципальна установа переважно приймає рішення, які не потребують схвалення іншої державної чи муніципальної установи;
- у процесі діяльності державної чи муніципальної установи використовується інформація, що становить державну або службову таємницю;
- попередній аналіз корупційного ризику в державній чи муніципальній установі виявив слабкі місця в роботі.

У сферах діяльності державної чи муніципальної установи, де існує велика ймовірність корупції, може бути проведений аналіз ризику корупції. Визначаючи необхідність проведення аналізу корупційного ризику у сферах діяльності державної чи муніципальної установи, Служба спеціальних розслідувань оцінює, чи відповідає діяльність державної чи муніципальної установи одному чи кільком із наступних критеріїв:

- були спроби з порушенням порядку, встановленого нормативно - правовими актами, вплинути на працівників державної чи муніципальної установи або на прийнятті ними рішення;
- корупційні правопорушення були розкриті в інших державних чи муніципальних установах, що виконують подібні функції;
- кримінальні правопорушення корупційного характеру були розкриті в інших державних чи муніципальних установах, що виконують подібні функції;
- існує необхідність удосконалити систему нагляду за діяльністю державної чи муніципальної установи;
- прийняті рішення стосуються матеріальної чи іншої вигоди зацікавленої сторони;

- виявлено порушення норм чинного порядку (наприклад, при розподілі бюджетних коштів, оформленні замовлень та прийнятті інших рішень);
- державна або муніципальна установа є незалежним розпорядником бюджетних асигнувань;
- Державна аудиторська служба, омбудсмени Сейму чи інші контрольні чи наглядові установи встановили порушення діяльності цієї державної чи муніципальної установи;
- отримано іншу інформацію щодо проявів корупції, що існують у діяльності державної чи муніципальної установи.

Аналіз корупційного ризику охоплює сфери діяльності державної або муніципальної установи, де існує велика ймовірність корупції. Нагляд в цих сферах проводиться Спеціальною службою розслідувань у порядку, встановленому Урядом [138]. За результатами оцінки, Спеціальна служба розслідувань надає конкретні рекомендації щодо усунення виявлених проблем. Зазвичай, такі рекомендації передбачають: створення спеціальних планів реформування процедур, вдосконалення систем внутрішнього контролю та звітності, поліпшення якості регламентуючих документів, підвищення прозорості прийняття рішень, тощо.

Також, видається доцільним звернути увагу й на досвід Молдови щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Основою для його формування є Закон «Про непідкупність» від 25 травня 2017 року. Положення даного нормативно-правового акту визначають сутність поняття «ризик корупції» як ймовірність виникнення корупційних проявів, негативно впливають на виконання публічних суб'єктом своїх завдань. Загалом, протидія корупційним ризикам в системі публічної служби покладена на керівників публічних суб'єктів та Національний центр по боротьбі із корупцією, які є відповідальними за застосування заходів контролю непідкупності в публічному секторі у таких напрямках: усунення ризиків корупції в процесі розробки проектів законодавчих, нормативних та відомчих актів (майбутні ризики) та управління ризиками корупції (існуючі ризики).

Керівник публічного суб'єкта і публічні агенти, відповідальні за розробку проектів законодавчих, нормативних та відомчих актів, зобов'язані не допускати і виключати фактори, що сприяють появі ризиків корупції, просуванню приватних інтересів на шкоду суспільним і обмеження законних інтересів осіб і / або громадських інтересів в процесі розробки проектів. Окрім того, на керівників публічних суб'єктів покладено й обов'язок забезпечувати менеджмент ризиків корупції в процесі впровадження стандартів етики і професійної непідкупності у відповідно до Закону «Про державний внутрішній фінансовий контролю». Процес менеджменту ризиків корупції в рамках публічного суб'єкта документується в спеціальному реєстрі, який включає:

- опис уразливого заходи / особливого завдання діяльності публічного суб'єкта;
- ризик корупції, що перешкоджає реалізації заходу / особливого завдання;
- ціна ризику (тяжкість / значущість ризику);
- реакція на ризик і дію публічного суб'єкта;
- особа, відповідальна за дію;
- термін / період здійснення дії.

З огляду на те, що керівники публічних суб'єктів займаються внутрішньою протидією корупційним ризикам в системі публічної служби, Національний центр по боротьбі із корупцією є відповідальним за провадження зовнішніх її аспектів. Закон «Про непідкупність» на даний орган покладає обов'язок щодо проведення антикорупційної експертизи та оцінки неінституціональної неподільності, тестування професійної непідкупності та регіонального тестування професійної непідкупності.

Антикорупційна експертиза являє собою процес ідентифікації в проектах законодавчих і нормативних актів ризиків корупції та факторів, що їх генерують (недоліки проекту, що стосуються формулювань, законодавчої послідовності, прозорості та доступу до інформації, здійснення прав і обов'язків осіб, здійснення повноважень органом публічної влади, механізмів контролю, відповідальності та санкцій), а також у наданні рекомендацій щодо їхнього

усунення. Висновок антикорупційної експертизи являє собою аналіз ризиків корупції законодавчого процесу, загальний і детальний аналіз ризиків корупції проекту і висновки.

Оцінка інституційної непідкупності є процесом зовнішнього оцінювання ризиків корупції в рамках публічного суб'єкта з метою виявлення ризиків корупції за допомогою аналітичних і практичних методів (тестування професійної непідкупності), опису факторів, що визначають виявлені ризики та їх наслідки, а також з метою представлення рекомендацій для їх зменшення.

Ідентифікація ризиків корупції проводиться на основі вивчення практики культивування атмосфери інституційної непідкупності, інцидентів непідкупності, допущених публічними агентами публічного суб'єкта, що надійшла від громадян інформації, матеріалів засобів масової інформації, аналітичних джерел, а також того, яким чином виявленими ризиками корупції порушені права людини. В рамках тесту на професійну непідкупність тестувальником створюються і застосовуються умовні, модельовані ситуації, подібні до тих, що виникають у службовій діяльності, що здійснюються за допомогою прихованих операцій, обумовлених діяльністю і поведінкою тестованого публічного агента, з метою пасивного спостереження, встановлення реакції і поведінки тестованого з тим, щоб визначити ступінь погіршення атмосфери інституційної непідкупності та ризики корупції в рамках публічного суб'єкта. Публічні агенти, що підлягають тестуванню професійної непідкупності, відбираються у випадковому порядку, в залежності від виявлених ризиків корупції. Діяльність по тестуванню професійної непідкупності здійснюється під судовим контролем. Опис ризиків корупції, що виявлені і, залежно від обставин, підтверджені в ході тестування професійної непідкупності, і аналіз чинників ризику, що підвищують ймовірність матеріалізації цих ризиків, здійснюється з урахуванням зовнішніх, внутрішніх, операційних та індивідуальних чинників ризику. Завершується оцінка інституційної непідкупності видачею рекомендацій, застосування яких

дозволить публічного суб'єкту скоротити корупційні прояви в середовищі публічних агентів і поліпшити атмосферу інституційної невідчужуваності [161].

Потужним інструментом, що дозволяє запобігати корупції, виявляти випадки незаконного збагачення та конфлікту інтересів, та загалом попереджувати корупційні ризики в системі публічної служби в Республіці Молдова є декларування доходів та майна публічних посадових осіб. Останнє проводиться із 2002 року у відповідності до положень Закону Республіки Молдова «Про декларування та контроль за доходами та майном осіб, займають відповідальні державні посади, суддів, прокурорів, державних службовців та деяких керівних працівників» № 1264 [134].

Суб'єктами декларування доходів та майна у відповідності до даного нормативно-правового акту є:

а) особи, які займають відповідальні державні посади, передбачені додатком до Закону «Про статус осіб, які займають відповідальні державні посади» № 199 від 16 липня 2010 року;

б) члени Наглядової ради Громадської національної телерадіоорганізації Компанія «Телерадіо-Молдова»; депутати Народних зборів автономної територіальної освіти Гагаузія; заступника генерального директора Національної компанії медичного страхування;

с) керівники та заступники керівників в адміністративному органі (публічній установі), підвідомчому центральному галузевому органу, на державному чи муніципальному підприємстві, у комерційному суспільстві з переважно державним капіталом, у фінансовій установі з державним або переважно державним капіталом;

д) особи, які займають керівні та контрольні функції в установах системи державної освіти та системи охорони здоров'я;

е) персонал кабінету осіб, які виконують відповідальні посади;

ф) державні службовці, у тому числі такі, що мають особливий статус.

Положення вище зазначеного нормативно-правового застосовуються також до осіб, уповноважених відповідно до законодавчих актів приймати

рішення щодо майна, яке перебуває у власності держави або адміністративно-територіальних одиниць, включаючи кошти, або наділеним правом розпорядження таким майном, а також до осіб, які не є державними службовцями, але яким держава тимчасово делегує одну із зазначених функцій.

Декларація про доходи та майно публічних посадових осіб подається у 20-денний термін з дня призначення чи обрання посаду. Окрім того, така декларація подається щорічно до 31 березня. Після закінчення строку дії мандата або припинення діяльності особи, вказані особи зобов'язані подати нову декларацію про доходи та майно, які вони мають на цей день. Неподання декларації з неповажних причин у 20-денний термін з дня припинення діяльності тягне за собою призначення процедури контролю [134].

Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби здійснюється й в Казахстані у відповідності до Закону «Про протидію корупції» від 18 листопада 2015 року. У відповідності до даного нормативно-правового акту, серед системи заходів протидії корупції виділено й аналіз корупційних ризиків, які тлумачаться як можливість виникнення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Аналіз корупційних ризиків статтею 8 вказаного профільного закону поділено законодавчо на два різновиди (зовнішній і внутрішній), й загалом являє собою діяльність із виявлення і вивчення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Розглянемо їх більш детально.

Зовнішній аналіз корупційних ризиків здійснюється уповноваженим органом з протидії корупції в порядку, визначеному Урядом Республіки Казахстан за погодженням з Адміністрацією Президента Республіки Казахстан, за наступними напрямками:

- виявлення корупційних ризиків в нормативних правових актах, які зачіпають діяльність державних органів і організацій, суб'єктів квазідержавного сектора;
- виявлення корупційних ризиків в організаційно-управлінській діяльності державних органів і організацій, суб'єктів квазідержавного сектора.

До проведення зовнішнього аналізу корупційних ризиків уповноважений орган з протидії корупції має право залучати фахівців і (або) експертів інших суб'єктів протидії корупції. За результатами зовнішнього аналізу корупційних ризиків державні органи, організації та суб'єкти квазідержавного сектора вживають заходів щодо усунення причин та умов виникнення корупції. Разом з тим зовнішній аналіз не поширюється на відносини у сферах: вищого нагляду, здійснюваного прокуратурою, досудового провадження у кримінальних справах, провадження у справах про адміністративні правопорушення, правосуддя, оперативно-розшукової діяльності, кримінально-виконавчої діяльності, контролю за дотриманням вимог законодавства Республіки Казахстан про державні секрети.

Що стосується внутрішнього аналізу корупційних ризиків, то останній здійснюється керуючими суб'єктами державних органів, організацій та суб'єктами квазідержавного сектора, у відповідності до порядку, який визначається відповідним органом самостійно. За результатами внутрішнього аналізу, вживаються заходи щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень [166].

При дослідженні казахстанського досвіду функціонування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні не можна оминути питання декларування статків публічних службовців. На підставі статті 45-1 Закону Республіки Казахстан від 25 грудня 2017 року № 121-VI «Про введення в дію Кодексу Республіки Казахстан «Про податки та інші обов'язкові платежі до бюджету» (Податковий кодекс)» [113] загальне декларування в Казахстані запроваджується у 4 етапи, проходження яких має призвести до подання відомостей про активи всього населення даної республіки. В рамках даного дисертаційного дослідження найбільший інтерес привертають перші два етапи.

Зокрема, перший етап, який починається із січня 2021 року передбачає декларування доходів та майна для:

- осіб, які займають відповідальну державну посаду, та їх подружжя;

- осіб, які уповноважені на виконання державних функцій, та їх подружжя;
- осіб, які прирівняні до осіб, уповноважених на виконання державних функцій, та їх подружжя;
- осіб, на яких покладено обов'язок за поданням декларації відповідно до Конституційного закону Республіки Казахстан «Про вибори до Республіки Казахстан» та законів Республіки Казахстан «Про протидію корупції», «Про банки та банківську діяльність у Республіці Казахстан», «Про страхову діяльність», «Про ринок цінних паперів».

Другий етап, який починається із січня 2023 року, передбачає декларування доходів та майна для:

- працівників державних установ (включаючи сферу освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо) та їх подружжя;
- працівники суб'єктів квазідержавного сектору та їх подружжя.

Здійснивши огляд міжнародного досвіду протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, можна дійти висновку, що попри наявні відмінності, загальний його вектор єдиний – виявлення та усунення корупційних ризиків, що існують або можуть виникати в процесі здійснення публічного управління шляхом здійснення зовнішнього та внутрішнього аналізу. Наведене твердження є базисом для формування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в кожній демократичній державі, пріоритетом якої є мінімізація та подальше викорінення корупції як соціально-правового явища, зокрема й в Україні [21, с. 198].

2.2. Внутрішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні

Проходження публічної служби в Україні супроводжуються низкою об'єктивно-існуючих факторів, які надають можливість використовувати особою надані їй службові повноваження чи пов'язані із ними можливостями з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи

інших осіб. Останні свою чергу породжують складно системне та багатозначне соціально-правове явище – корупцію. Окреслені суспільно-негативні наслідки обумовлюють необхідність формування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, спрямованих на їхню мінімізацію обсягів та подальше усунення.

Попри значну увагу науковців щодо проблематики запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління, теоретичне визначення сутності механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні нині відсутнє. Тому, вважаємо за доцільне, відмітити окремі напрацювання науковців щодо загального розуміння механізму протидії корупції.

З цього приводу, викликає науковий інтерес погляд М.Ю. Бездольного, який здійснюючи розгляд державно-правового механізму протидії корупції, пропонує визначити його «як сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють його структуру та спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь» [9, с. 43].

Також, розкриваючи сутність механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, на нашу думку, важливо визначити передумови їхньої появи.

Так, у докладі Комітету з правових та політичних питань ОЧЕС, затвердженого на Сорок Шостому пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ПАЧЕС в Бухаресті 26 листопада 2015 року, стверджується, що «корупція впливає з недоліків в політичному, економічному устрої суспільства, моральної його деградації, соціальної несправедливості, недосконалість законодавства, історико (культурної традиції, політичної, економічної та соціальної нестабільності» [48].

В.В. Побережний, аналізуючи сутність та причини корупції в системі органів державної влади, наголошує, що «корупційні ризики впливають з відсутності правового механізму запобігання та розв'язання конфлікту інтересів,

що виникає у процесі діяльності посадових осіб, що займають виборні посади; неврегульованості процедури та механізму лобіювання інтересів громадян у виборних органах, зокрема органах місцевого самоврядування» [122].

С.Ж. Лазаренко, досліджуючи корупцію як багатостороннє соціальне явище вважає, що «корупційні прояви обумовлені складними соціально-політичними, соціально-правовими, соціально-економічними, соціально-психологічними явищами в системі державної служби» [89].

Погоджуємось з думкою Ю.В. Дмитрієва, що «наявні дослідження причин виникнення корупційних ризиків достатньо обґрунтовані, не суперечать одне одному, враховують специфічні особливості окремих економічних і соціальних систем, проте вони нерідко відображають лише окремі сторони об'єкта, що аналізується. Це можливо пояснити тим, що корупція багатоаспектне соціально-економічне, політичне та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків, а отже, досить складно дати єдиний, вичерпний перелік причин виникнення корупційних ризиків, який би відрізняв потенційні корупційні явища від таких, що не є корупційними в усіх випадках» [45, с. 93].

Таким чином, з огляду на специфіку системи публічної служби в Україні, вважаємо за доцільне загальну сукупність передумов появи корупційних ризиків поділити на дві групи: внутрішні та зовнішні. При цьому, до першої групи слід віднести внутрішні передумови, що обумовлені недоліками організаційно-управлінських процесів в органі публічного управління, спрямованих на виконання останнім законодавчо закріплених функцій та завдань. Систему внутрішніх передумов становлять: неналежність та неякісність добору і розстановки кадрів органів публічного управління, низький рівень профілактичної роботи серед працівників системи публічної служби, відсутність дієвого контролю з боку керівництва органу публічної влади, неналежне реагування на скарги громадян щодо неправомірної поведінки працівників та ін.

Натомість до другої групи слід віднести зовнішні передумови, що обумовлені низкою чинників навколишнього середовища, що впливають на

здійснення органом повноважень, у той час такий орган не має безпосереднього впливу на ці чинники. Систему зовнішніх передумов становлять: низька правова культура і свідомість населення, низький рівень якості життя суспільства, колізії законодавчої техніки, відсутність необхідного рівня автоматизації внутрішніх організаційних процесів та ін. [19, с.34]

Аналіз наведених положень, а також напрацювань дисертанта, окреслених в попередніх частинах даного здобутку, надає змогу визначити механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні як нормативно-визначену систему заходів, що проводяться уповноваженими суб'єктами у внутрішньому та зовнішньому середовищі діяльності органу публічного управління та спрямовані на мінімізацію обсягів та усунення корупційних ризиків в системі публічної служби.

Розкривши сутність передумов виникнення корупційних ризиків в системі публічної служби в Україні, та безпосередньо визначивши поняття механізмів протидії останнім, на нашу думку, видається доцільним всю систему механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні поділити на дві групи:

- внутрішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що проводяться безпосередньо органом публічного управління з метою мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків і корупції в цілому;

- зовнішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що проводяться уповноваженими органами з питань запобігання та протидії корупції з метою мінімізації обсягів й усунення корупційних ризиків і корупції в системі публічної служби в Україні.

З наведеного вбачається, що основними відмінними характеристиками внутрішнього та зовнішнього механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби є суб'єкти їхнього провадження та сфера дії

відповідних заходів. Окрім того, відмінною є система заходів, які будуть надалі детально розглянуті [19, с.35]

Разом з тим, між вказаними механізмами присутні й спільні характеристики, а саме: мета – мінімізація обсягів та усунення корупційних ризиків у системі публічної служби в Україні та суб'єкти, відносно яких спрямовані відповідні заходи. Так, як вбачається із положень чинного антикорупційного законодавства наведені різновиди механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні застосовуються відносно трьох категорій осіб. Останні відрізняються між собою різним обсягом обов'язків, обмежень і вимог, що висуваються до них у зв'язку із породженням публічної служби. Відповідно до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»:

- до першої категорії віднесено осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- до другої категорії віднесено осіб, яких у відповідності до цілей вказаного нормативно-правового акту прирівняно до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- до третьої категорії віднесено осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією.

З метою виконання завдань, поставлених перед даним дисертаційним здобутком, вважаємо за доцільне, розкрити окреслені механізми більш детально. Розпочнемо дослідження із внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні.

Система внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні регламентована положеннями чинного

антикорупційного законодавства, а саме: Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [139], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 р. № 171 [150], Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02 грудня 2016 року № 126 [143], Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» від 02 березня 2017 року № 75 [153] та ін. Детальний аналіз норм наведених нормативно-правових актів надає змогу віднести до складу системи внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні віднести наступні заходи:

- прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління;
- забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави;
- вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття вакантної посади в системі публічної служби відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців;
- організацію навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;

- створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої;

- перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби.

Встановивши систему внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, видається за доцільне здійснити детальний аналіз кожного вищенаведеного елементу.

Першим внутрішнім механізмом є прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного органу влади.

Антикорупційна програма являє собою документ, виконання якого сприяє формуванню негативного ставлення працівників державних органів та юридичних осіб до корупції. Він визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення, протидії та запобігання корупції [119].

Статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісі Генерального прокурора, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим повинні прийматись антикорупційні програми.

Відмітимо, що за загальним правилом антикорупційні програми приймаються шляхом затвердження керівниками конкретних суб'єктів публічного управління. Однак, як вбачається із положень статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» існують й окремі винятки. Так, антикорупційні програми:

- в Апараті Ради національної безпеки і оборони України приймаються шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;
- в Національному банку України приймаються шляхом затвердження Правлінням банку;
- в Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим приймаються шляхом затвердження їх рішеннями.

Серед низки положень, спрямованих на визначення засад політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходів з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми, антикорупційні програми конкретних суб'єктів публічного управління обов'язковим чином мають передбачати оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють, а також заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси.

Координування та надання методичної допомоги державним органам, органам місцевого самоврядування у підготовці та виконанні їхніх антикорупційних програм здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції [119]. З метою виконання покладених на НАЗК обов'язків, останнє видало низку відповідних нормативно-правових актів, а саме:

- Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02 грудня 2016 року № 126 [143];

- Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження» від 22 січня 2018 року № 87/31539 [146];

- Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методичних рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади» від 19 січня 2017 року № 31 [142].

Аналіз наведених нормативно-правових актів також дає змогу вказати, що антикорупційна програма повинна містити правила і процедури відносно запобігання та виявлення корупції не тільки в апараті органу влади, а й у сфері діяльності, у якій конкретний орган уповноважений забезпечувати формування чи реалізацію відповідної державної політики. Процес підготовки антикорупційної програми повинен бути прозорим і відкритим, а заходи, сформовані у ній, – спрямованими на досягнення конкретного результату та максимально зрозумілими для їх реалізації. Підготовлена та затверджена антикорупційна програма підлягає погодження НАЗК.

Наступний внутрішній механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні – це забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів. М.І. Іжа в своїх статтях, присвячених професійній підготовці публічних службовців, справедливо зазначав, що «вимоги, які ставляться до рівня підготовки державних службовців досить високі, значна кількість державних службовців, котрі вступили на державну службу, володіли недостатніми знаннями та досвідом у даній сфері. Саме недостатній рівень знань, умінь багатьох посадовців, неспроможність ними приймати адекватні до викликів зовнішнього середовища рішення й організовувати їх якісне та ефективне виконання, призводить до виникнення кризових ситуацій в суспільстві» [63, с.45].

Забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів провадиться шляхом виконання двох взаємопов'язаних дій: проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства

та проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави. Кожній із наведених дій притаманна власна мета – відповідно: оцінка професійної компетентності кандидата (у тому числі загальні здібності та навички) та оцінка його доброчесності.

Досягнення останніх сприяє протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, адже проведення конкурсного відбору та спеціальної перевірки надає змогу серед низки кандидатів, що претендують на зайняття вакантної посади на виконання функцій держави, обрати осіб, які в силу власної компетентності, добропорядності та належної етичної поведінки не вчинятимуть корупційних правопорушень.

Першою із наведених дій є проведення конкурсного відбору публічних службовців. Чинним національним законодавством передбачено низку вимог щодо здійснення наведеного елементу внутрішнього механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Основним актом у даній сфері є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [136]. Окрім того, специфіка конкурсного відбору окремих посад публічної служби також відображена в Законі України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [166], Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [139], Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [165], Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [159], Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 березня 2016 р. № 246 [149], Наказі Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора» від 10 січня 2020 року № 11 [148], Наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади» від 25 грудня 2015 року № 1631 [152] та ін.

Детальний аналіз наведених нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що конкурсний відбір на зайняття вакантних посад у системі публічної

служби в Україні має подібний порядок, який загалом можна виокремити у послідовні, взаємозалежні стадії. Видається доцільним розглянути їх більш детально.

Перша стадія конкурсного відбору передбачає оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади в системі публічної служби України. Як правило, рішення про проведення наведеного конкурсу приймає керівник органу публічної влади, в окремих випадках – суб'єкт призначення на деякі посади. Таке рішення підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті. Друга стадія конкурсного відбору передбачає прийняття та розгляд інформації від осіб, що мають бажання взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади в системі публічної служби України. В рамках даної стадії перевіряється наявність необхідного переліку документів, їхня належність та достовірність. Третя стадія конкурсного відбору на зайняття вакантної посади в системі публічної служби України передбачає проведення різного роду випробувань для кандидатів та визначення результатів останніх. Як правило, проводяться тестування з використанням комп'ютерної техніки задля встановлення рівня знань та умінь у застосуванні чинного законодавства для виконання функцій держави, а також тестування на загальні здібності та навички. Окрім того, додатково може проводитись тестування для виявлення рівня фізичної та моральної підготовки кандидата. Результати випробувань встановлюються уповноваженими особами та надалі підлягають опрацюванню для формування загального рейтингу кандидатів. Четверта стадія конкурсного відбору на зайняття вакантної посади в системі публічної служби України передбачає визначення суб'єктом призначення або керівником органу публічної влади переможця (переможців) конкурсу, оприлюднення його результатів та призначення відповідних осіб на посади, пов'язані із виконанням функцій держави.

Наступним елементом даного внутрішнього механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави.

Як вбачається із положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 року № 171 «спеціальна перевірка проводиться стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. В контексті даного дисертаційного дослідження, важливе значення має те, що перелік посад з підвищеним корупційним ризиком затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції» [150]. Так, відповідно до Рішення Національним агентством з питань запобігання корупції «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» від 17 червня 2016 року № 2, до вказаних посад належать:

- «посада Керівника Офісу Президента України, його першого заступника та заступника;
- посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку України;
- посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України;
- посади керівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступників, призначення яких здійснюється державними органами;
- посади державної служби, визначені структурою державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, у разі недоцільності утворення структурних підрозділів;
- посади в органах місцевого самоврядування: перших заступників, заступників міських (міст обласного, республіканського в Автономній

Республіці Крим, районного значення) голів, заступників сільських, селищних голів; заступників голів районних, районних в містах рад; секретарів міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення), сільських, селищних рад; керуючих справами виконавчих комітетів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя, міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад; голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі)» [145].

«Організація проведення спеціальної перевірки покладена на керівника (заступника керівника) державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа. Спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою претендента на посаду на її проведення. Не пізніше наступного дня після одержання такої згоди, орган, на посаду в якому претендує особа, надсилає до відповідних державних органів, до компетенції яких належить питання проведення спеціальної перевірки, запит про перевірку відомостей щодо претендента на посаду» [145].

Відзначимо, що у відповідності до чинного законодавства спеціальній перевірці підлягають відомості відносно:

- «наявності судового рішення, яке набрало законної сили, у відповідності до якого особа притягалась до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;
- факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;
- достовірності відомостей, вказаних у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- наявності в особи корпоративних прав;
- стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання;

- відношення особи до виконання військового обов'язку;
- наявності в особи допуску до державної таємниці (якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади);
- поширення на особу регламентованої Законом України «Про очищення влади» заборони займати відповідну посаду.

Відомості за результатами спеціальної перевірки мають бути подані протягом семи днів з дня надходження запиту до органу, який його надіслав» [150].

Ще одним внутрішнім механізмом протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття вакантної посади в системі публічної служби відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб, працюючих публічних управлінців. Як вбачається із статті 27 Закону України «Про запобігання корупції», «особи, які уповноважені на виконання функцій держави не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Наведені обмеження не стосуються осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах. Вказаний механізм спрямований на недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів. У відповідності до цієї мети, законодавець визначив обов'язок для осіб, які претендують на зайняття вакантної посади, пов'язаної із виконанням функцій держави, повідомляти керівництво відповідного органу, про працюючих у ньому близьких їм осіб. Разом з тим, задля того щоб відповідний обов'язок був належним чином виконаний, керівник органу публічного управління має безпосередньо переглядати документи претендента та у разі відсутності відомостей про працюючих в органі близьких осіб, повторно повідомити кандидата про визначений законом обов'язок» [139].

Також, з метою недопущення корупційних ризиків в системі публічної служби в Україні, у статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що «у разі встановлення факту прямого підпорядкування близьких осіб, останні мають вжити заходів щодо усунення таких обставин протягом п'ятнадцяти днів. У разі, якщо у вказаний термін наведені обставини не усунуто, керівник органу публічної влади має перевести в установленому порядку відповідних осіб чи близьких їм осіб на іншу посади, яка виключає пряме підпорядкування. Якщо таке переведення не можливе, особа, яка перебуває в підпорядкуванні має бути звільнена із займаної посади» [139].

Запорукою для мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків є забезпечення належного застосування антикорупційного законодавства. З огляду на це, видається доцільним розглянути й такий внутрішній механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні як організація навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Реалізація наведеного механізму потребує проведення тренінгів, семінарів, круглих столів, конференцій та інших форм навчальних заходів. Тематика останніх має бути пов'язана із роз'ясненням основних положень антикорупційного законодавства, запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, ідентифікації та оцінці корупційних ризиків в конкретному органі публічної влади, запобіганню та шляхам врегулювання конфлікту інтересів під час проходження публічної служби, етичної поведінки публічних управлінців, фінансового контролю, інших механізмів запобігання і протидії корупції, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків.

У рамках організації цієї роботи для забезпечення ефективності даного інструменту необхідно планувати проведення таких заходів з урахуванням рівня поширеності корупційних ризиків серед працівників, характеру вчинюваних корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також проблемних

питань, які виникають при застосуванні положень антикорупційного законодавства.

Існування в органі публічної влади конкретної ситуації щодо корупційних ризиків під час проходження публічної служби потребує здійснення консультаційної допомоги. Остання може надаватись як відповідному працівникові, так і певному структурному підрозділу. В залежності від організації роботи, а також потреби суб'єкта звернення, консультаційна допомога може надаватись як в усній, так і письмовій формі.

Загалом, результати навчально-консультаційної роботи в органі публічної влади обов'язково повинні документуватись та за поширюватись за допомогою розміщення повідомлень на інформаційних стендах, внутрішніх електронних інформаційних базах та за можливістю публікуватись у галузевих виданнях, які поширюються серед працівників органу.

Заслуговує на увагу й такий внутрішній механізм протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні як створення у складі органів публічного управління уповноважених структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої.

У відповідності до положень статті 13 Закону України «Про запобігання корупції», уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції утворюються (визначаються) в:

- «Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- апаратах Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, Конституційного Суду України, Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; секретаріатах Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

- апаратах та територіальних органах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України (крім Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства);
- апараті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, апаратах органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у місті Києві державних адміністраціях;
- апаратах Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських рад, Севастопольської міської ради, секретаріаті Київської міської ради;
- на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу (крім юридичних осіб, у яких відповідно до цього Закону затверджуються антикорупційні програми);
- у державних цільових фондах» [139].

Положеннями Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції» від 13 липня 2017 року № 317 визначено, що вказані підрозділи (уповноважені особи) діють самостійно та є функціонально незалежними. Однак, керівники уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) підзвітні та підконтрольні керівнику відповідного органу публічної влади. На останнього, у відповідності до чинного антикорупційного законодавства, покладено обов'язок забезпечити гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу або втручання у його (її) роботу [141].

В контексті даного дисертаційного дослідження, важливе значення мають положення Наказу Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» від 27 липня

2021 року № 277/21, у відповідності до яких досліджуваний суб'єкт «уповноважений здійснювати організацію роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності органу публічної влади, підготовку заходів щодо їх усунення, вносити пропозиції керівнику конкретного органу, підготовку антикорупційної програми відповідного органу, змін до неї, подання її на погодження та моніторинг її виконання. Задля виконання наведених функцій уповноважений підрозділ (уповноважена особа) залучається до роботи комісії з оцінки корупційних ризиків» [151].

Останнім внутрішнім механізмом протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби. Даний внутрішній механізм регламентовано Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [156], а також Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [137]. Аналіз вказаних нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що основною метою проведення перевірки інформації у зверненнях щодо корупційних ризиків об'єктивне та своєчасне реагування на можливі причини їхнього створення, мінімізація обсягів та подальше усунення. Основними джерелами отримання вказаної інформації є особисті звернення зацікавлених суб'єктів, або звернення, що надійшли через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Що стосується безпосередньо перевірки інформації щодо корупційних ризиків, то остання провадиться шляхом бесід із публічними службовцями, заявниками, іншими особами, запитами довідок від різних організацій і посадових осіб, отримання письмових пояснень та висновків спеціалістів, вивчення документів тощо. З метою мінімізації корупційних ризиків, можливості виникнення конфлікту інтересів, перевірка має здійснюватися особами, що не

мають персональної зацікавленості в кінцевому результаті. Для розгляду особливо складних звернень обов'язково має долучатись й керівництво органу публічної влади. Останнє зобов'язане здійснювати контроль щодо ходу перевірки, його результатів та дотримання норм чинного законодавства. Встановлені відомості мають бути піддані глибокому аналізу та узагальненню задля винесення виваженого, об'єктивного та законного рішення.

Виходячи із вищенаведених положень, можна дійти висновку, що чинним національним антикорупційним законодавством визначено систему механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Остання, з огляду на передумови появи корупційних ризиків в органах публічної влади, поділяється на внутрішні та зовнішні механізми. Внутрішні механізми являють собою систему заходів, які проводяться безпосередньо органом публічного управління з метою мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків і корупції в цілому.

Аналіз профільних нормативно-правових актів дав змогу до останніх віднести прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття вакантної посади в системі публічної служби, відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організацію навчальних та інших заходів, консультативної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби; створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних

ризиків та безпосереднє проведення останньої; перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби. Кожен із вказаних заходів має власну специфіку, що детально розглянута в даній частині дисертаційного доробку.

2.3. Зовнішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні

За результатами напрацювань, відображених у попередньому підрозділі даного дисертаційного дослідження, встановлено, що протидія корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні потребує належного, ефективного, законного й головне своєчасного реагування на зовнішні передумови їхнього формування. З огляду на вказане та задля виконання завдань, поставлених перед даним науковим здобутком, вважаємо за доцільне, зосередити детальну увагу на розкритті зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні.

Подібно до внутрішніх механізмів, система зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні також регламентована положеннями чинного антикорупційного законодавства, а саме: Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [139], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 р. № 171 [150], Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів

влади» від 02 грудня 2016 року № 126 [143], Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» від 02 березня 2017 року № 75 [153] та ін. Дослідження основних положень вказаних нормативно-правових актів надає змогу віднести до складу системи зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні віднести наступні заходи:

- усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи;
- фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації;
- мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами;
- участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції;
- діяльність органів уповноважених на запобігання корупції.

Означивши систему зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, вважаємо за доцільне детально розглянути кожний із вказаних елементів.

Першим зовнішнім механізмом протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах. Значимість даного механізму обумовлюється тим, що нормативно-правові акти є основним джерелом права в Україні, якими регламентуються всі суспільні відносини, що мають місце в нашій державі. Недоліки в нормативно-правовому регулюванні, що виражаються у формі колізій, прогалин, надмірної поширеності адміністративного розсуду та дискреційних повноважень, неточності порядку та процедур виконання функцій держави та місцевого самоврядування, порушення балансу інтересів та надмірні обтяження для отримувачів публічних послуг обумовлюють наявність в законах та підзаконних актах у сфері публічного управління можливих корупційних ризиків в системі публічної служби в Україні. З метою виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, і

розроблення рекомендацій щодо їх усунення чинним законодавством передбачене проведення антикорупційної експертизи.

Статтею 1 Закону України «Про запобігання корупції» поняття антикорупційної експертизи розтлумачено як «діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [139].

Як справедливо вказує В.Л. Ортинський, «телеологічною особливістю антикорупційної експертизи є її націленість на пошук у нормативних текстах положень, що створюють умови для прояву корупції, і їх усунення за допомогою вилучення з текстів нормативних правових актів, доповнення нормативно-правових актів відповідними змінами, викладу норм правових актів у новій редакції. Антикорупційна експертиза належать до юридичних експертиз і найбільше функціонально схожа на правову експертизу, хоча має загальні ознаки та характеристики, спільні з іншими видами юридичних експертиз (громадська, спеціалізована, кримінологічна)» [11, с. 68].

Наказом Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» серед завдань антикорупційної експертизи визначено:

- «проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень;

- підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення» [39].

Аналіз статті 56 Закону України «Про запобігання корупції» та вище наведеного нормативно-правового акту, надає змогу виділити різновиди антикорупційної експертизи в залежності від наступних критеріїв:

В залежності від об'єкта проведення:

- антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів і Верховної Ради України;
- антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів;
- антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, які підлягають державній реєстрації.

В залежності від суб'єкта проведення:

- антикорупційна експертиза, яку проводить Міністерство юстиції України;
- антикорупційна експертиза, яку проводить Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією;
- антикорупційна експертиза, яку проводить Національне агентство з питань запобігання корупції;
- громадська антикорупційна експертиза.

В залежності від обов'язковості проведення:

- обов'язкова;
- необов'язкова

Видається доцільним розглянути наведені різновиди більш детально.

Щорічно Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України та іншими органами публічної влади, уповноваженими на здійснення законотворчої роботи, реєструється понад 5000 тис. актів. З огляду на те, що антикорупційна експертиза має проводитись ретельно та раціонально, у статті 56 Закону України «Про запобігання корупції» визначено найважливіші сфери суспільної діяльності, які регламентуються чинними нормативно-правовими актами, для яких проведення антикорупційної експертизи є обов'язковим. До таких сфер віднесено: «права та свободи людини і громадянина; повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподіл та

витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; а також конкурсні (тендерні) процедури» [139].

Щодо інших об'єктів антикорупційної експертизи варто відзначити наступне. «Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. Результати останньої зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта. Натомість антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина їх правової експертизи структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції, до повноважень яких віднесено проведення правової експертизи. Підсумки останньої вказуються у висновку Міністерства юстиції за результатами його правової експертизи, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупціогенних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту нормативно-правового акта у разі їх виявлення» [139].

За загальним правилом, основним суб'єктом проведення антикорупційних експертиз є Міністерство юстиції України. Однак, законодавцем визначено й певні винятки із цього правила. Так, «антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, які внесено на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, провадиться комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією» [139].

НАЗК також за своєю ініціативою може провадити антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Порядок останньої визначається Наказом даного органу «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» від 29 липня 2020 року № 325/20 [147]. З ініціативи фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб та за кошти останніх може

здійснюватися й громадська антикорупційна експертиза. При цьому, проведення антикорупційної експертизи двома останніми суб'єктами не є обов'язковим.

В рамках даного дисертаційного дослідження окрему увагу, на нашу думку, слід звернути й специфіку проведення антикорупційної експертизи на предмет оцінки у її об'єктах корупційних ризиків. Загалом остання відбувається у чотири послідовних та взаємозалежних етапи. На першому етапі відбувається перевірка нормативно-правового акту формальним ознакам (реквізити, розробник, підстава для розгляду, предмет регулювання та ін.). На другому етапі відбувається перевірка процедури розробки нормативно-правового акту на предмет її належності, точності та законності. Третій етап – найважливіший та найскладніший – оцінка нормативно-правового акту на наявність корупційних ризиків. В рамках даного етапу відбувається аналіз факторів корупціогенності, який передбачає встановлення норм, що містять корупціогенні чинники, їхній опис, дослідження впливу відповідних корупціогенні чинників під час застосування конкретної норми права. Окрім того зазначаються посади, на яких перебувають особи, що можуть скористатись корупціогенним чинником для вчинення корупційних дій; аналізуються положення нормативного акту на предмет наявності превентивних механізмів; надаються рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників і корегування корупціогенних норм. На останньому етапі відбувається формування висновків антикорупційної експертизи та їхнє опублікування.

Невід'ємним зовнішнім елементом протидії корупційним ризикам у системі публічної служби в Україні є фінансовий моніторинг за суб'єктами публічної адміністрації. Аналіз чинного антикорупційного законодавства дає змогу виділити два складових елементи у вказаному механізмі: подання декларацій представниками публічної служби та моніторинг способу життя вказаних осіб. Видається доцільним розглянути їх більш детально.

«Широкі повноваження та влада, якими наділені особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, за відсутності ефективних методів контролю, є джерелом корупційних ризиків, що у свою

чергу підриває довіру населення до влади, негативно сприймається світовим співтовариством та призводить до економічних та інших злочинів» [95, с. 189].

Саме тому, у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ст. 8), ряді документів Світового банку, Організації економічного співробітництва і розвитку, а також в інших міжнародних інститутах вказано на необхідність впровадження декларацій про доходи і майно публічних посадових осіб [76]. З метою гармонізації національного законодавства у відповідності до міжнародних стандартів в Україні статтею 45 Закону України «Про запобігання корупції» запроваджено подання декларацій для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [139].

Як справедливо відзначили Н.Л. Малиновська та А.Г. Непомнюща «декларування доходів сприяє виконанню наступних завдань: підвищенню прозорості і довіри громадян до керівництва держави за допомогою обнародування інформації про доходи та майно публічних службовців, з тим щоб продемонструвати, що їм немає чого приховувати; наданню допомоги керівникам державних установ у попередженні конфлікту інтересів між їх співробітниками і у вирішенні таких ситуацій, коли вони виникають, для забезпечення сумлінності серед співробітників їх установ; моніторингу змін матеріального добробуту публічних службовців, з тим щоб запобігти зловживанням з їх боку і оберегти їх від несправедливих звинувачень, а також встановити повний масштаб неправомірного збагачення та іншої незаконної діяльності» [95, с. 190].

Положеннями статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» визначено чотири різновиди декларацій, що подаються суб'єктами публічної адміністрації: «щорічна декларація, декларація особи, яка припиняє діяльність (перед звільненням), декларація особи, яка припинила діяльність (декларация «після звільнення»), декларація особи, яка претендує на зайняття посади (декларация «кандидата на посаду»). Відмінності між вказаними різновидами обумовлюються періодом їхнього подання та охопленням звітного періоду. Так, щорічна декларація подається у період з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин

00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація. Декларація перед звільненням подається не пізніше 20 робочих днів з дня припинення діяльності. Декларація «перед звільненням» охоплює період, який не був охоплений деклараціями, раніше поданими таким суб'єктом декларування. Декларація «після звільнення» подається з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, у якому було припинено діяльність. Така декларація охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація» [176].

Аналіз статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що до наведених декларацій суб'єкти публічного управління подають інформацію щодо доходів, майна, цінних паперів, активів, інших корпоративних прав, фінансових зобов'язань, видатків, правочинів тощо. Надана інформація включається до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та надалі підлягає перевірці Національним агентством з питань запобігання корупції. Останнє проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю: щодо своєчасності подання, щодо правильності та повноти заповнення, логічний та арифметичний контроль. Також законодавством передбачено й проведення повної перевірки декларацій, що, відповідно до положень статті 51-3 Закону України «Про запобігання корупції», за своєю суттю полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення чи необґрунтованості активів і може здійснюватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності. Підставою для проведення такого різновиду перевірки декларацій є зайняття особою відповідального та особливо відповідального становища чи посади пов'язаної з високим рівнем корупційних

ризиків, а також одержання інформації про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей [139].

Відзначимо, що профільним законодавством у сфері публічної служби можуть встановлюватись додаткові декларації для публічних управлінців. Так, відповідно до положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів», судді, окрім вищенаведених видів декларування, також зобов'язані подавати декларацію родинних зв'язків судді та декларацію доброчесності судді [167]. Також, у відповідності із положенням статті 30 Закону України «Про прокуратуру», кандидатами на посаду прокурора подаються декларації доброчесності і родинних зв'язків [165].

Видається, що обов'язок подання вказаних декларацій є досить вірним рішенням законодавця, оскільки на сьогоденні реалії у всій системі судових та правоохоронних органів діє стійка система родинних зв'язків, так звана «династія». Такого типу декларування надасть можливість громадськості певним чином контролювати прозорість формування та роботи суддівського та прокурорського корпусу, який у першу чергу повинен заслужити довіру серед суспільства. Але для придатності даного засобу необхідно запровадити дієвий механізм відповідальності та контролю. Оскільки Вища кваліфікаційна комісія суддів та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є органами перевірки вказаних декларацій, видається доцільним визначити порядок проведення такої перевірки, і бажано, щоб даний порядок затверджувався не наведеними органами, а на рівні, як мінімум, Кабінету міністрів України, що зменшить ризики корупційних проявів серед самих перевіряючих.

Наступним елементом фінансового моніторингу як зовнішнього механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є моніторинг способу життя суб'єктів декларування. Останній, у відповідності до статті 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» являє собою «вибіркове постійне спостереження за способом життя публічних управлінців задля встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну

і одержаним ними доходам у відповідності до декларації такої особи, поданої згідно до вказаного нормативно-правового акту» [139].

Варто відзначити, що чинне антикорупційне законодавство не надає тлумачення словосполученню «спосіб життя». Останнє, на нашу думку, доволі чітко визначили Т.О. Коломоєць та С.М. Кушнір. Під ним вчені справедливо розуміють «факти, які вказують на те, як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, живе з розрахунку використання тих коштів, які отримує за реалізацію та захист публічних інтересів під час виконання своїх службових повноважень, і чи не використовує вона переваги публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів або ж приватних інтересів осіб, безпосередньо пов'язаних із нею» [75, с. 51].

Також доволі суперечливим є формулювання «вибірковий», «оскільки вибірковий підхід проведення моніторингу не має законодавчого врегулювання, а отже створює потенційні ризики корупційних проявів у самому агентстві під час вирішення питання, які суб'єкти підлягатимуть моніторингу. Саме тому виникає необхідність у прийнятті на рівні Верховної Ради України чіткої процедури моніторингу способу життя суб'єктів декларування з обов'язковим визначенням порядку відбору претендентів на проведення моніторингу» [36, с. 67].

Суб'єктом здійснення моніторингу є НАЗК. Підставою для проведення моніторингу способу життя публічних управлінців є інформація, що одержується від фізичних та юридичних осіб, засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації та містить відомості щодо невідповідності рівня життя суб'єктів декларування задекларованим останніми майну і доходам. Разом з тим, задля забезпечення таємниці приватного життя, законодавцем у частині третій 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» наголошується, що «даний захід має провадитись із дотриманням положень чинного законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи» [139].

Безпосередній порядок проведення моніторингу способу життя публічних управлінців визначено Наказом НАЗК «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування» [144]. На жаль, останній не визначає детально специфіку даного моніторингу. З метою вирішення існуючої прогалини, «науковці пропонують широке коло практичних заходів, які мають організаційний, аналітичний, пошуковий, спостережний та іноді навіть освітній характер. Проте більшість цих заходів передбачає вжиття заходів, що безпосередньо пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України, а отже, не можуть бути законно використані громадськістю та органами державної влади, не наділеними правоохоронними функціями» [44, с. 63].

Наприклад, С.П. Люлько бачить моніторинг способу життя в контексті Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» як «комплекс оперативних заходів, пов'язаних із отриманням інформації: про доходи й витрати суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як на території України, так і за її межами; про кількість, тривалість і вартість виїздів за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей; про наявність майна й банківських рахунків суб'єкта перевірки та членів його сім'ї тощо» [93, с. 75].

Досліджуючи здійснення моніторингу способу життя співробітниками Національного агентства з питань запобігання корупції, А.А. Приходько рекомендує їм «проводити раптові перевірки житла й іншого майна суб'єкта публічного управління декларування та членів його сім'ї на відповідність їхньої інформації, що міститься в його деклараціях. При цьому задля законності проведення таких перевірок науковець пропонує, щоб кожна особа під час набуття статусу суб'єкта декларування надавала письмову згоду на проникнення до її житла з метою перевірки способу та рівня життя особи з відомостями, які вона декларує» [130].

Сьогодні міжнародні експерти пропонують Україні три загальновизнані механізми моніторингу способу життя публічних осіб, які ефективно

використовуються в більшості країн задля запобігання корупції, серед яких визначають такі:

а) «кабінетне дослідження», сутність якого полягає в перевірці, порівнянні інформації, наданої особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у деклараціях із відомостями з «відкритих джерел» щодо способу життя особи (іноді цей механізм також називають «аналізом документів», «документальною перевіркою відомостей»);

б) спостереження на місці («польове дослідження»), яке полягає у візуальному огляді, «відкритому огляді на місці», спостереженні за «конкретним об'єктом доходу, майном чи витратами, які можуть бачити будь-який громадянин, у публічному просторі», що дає змогу з'ясувати, чи суперечить реальний спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задекларованим нею відомостям;

в) «комбінована» або «змішана» форма, яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто документальна перевірка й аналіз у поєднанні зі спостереженням на місці» [108].

Аналіз наведених форм, дає змогу дійти висновку про необхідність запровадження в Україні саме «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб до системи антикорупційних заходів. Видається, що остання надасть можливість мінімізувати обсяг та усунути корупційні ризики в системі публічної служби в Україні.

Специфіка даного зовнішнього механізму також встановлюється до окремих публічних управлінців. Зокрема, статтею 59 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» теж передбачено моніторинг способу життя судді, що є дуже важливим з точки зору подолання корупції в країні, оскільки судова система повинна заслужити довіру громадян [16]. У відповідності до вказаної норми, «метою проведення моніторингу є встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам. Підставою для його застосування є вимога Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя. Під час моніторингу способу

життя судді, судді Конституційного Суду України Національне агентство невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня з дня початку такої перевірки або моніторингу способу життя інформує про це відповідно Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України» [167].

«За результатами проведення моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України формується довідка, яку погоджує Голова Національного агентства з питань запобігання корупції або його заступник. Також, окремо варто наголосити, що задля недопущення незаконного впливу, тиску або втручання у діяльність судді, судді Конституційного Суду України, передбачено можливість невідкладного повідомлення таких фактів Вищій раді правосуддя або зборам суддів Конституційного Суду України. Останнє розглядається наведеними суб'єктами протягом десяти днів й може бути підставою для внесення подання Голові Національного агентства з питань запобігання корупції про усунення порушень, що посягають на незалежність судової влади» [167].

Зменшення обсягів та подальше усунення корупційних ризиків у системі публічної служби в Україні потребує також ефективного застосування такого механізму як мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами.

Розвиток інформаційного суспільства як визначальна тенденція сьогодення неодмінно веде до серйозних трансформацій у системі публічного управління. Ці перетворення пов'язані не лише з необхідністю участі держави у створенні базових політичних, економічних, соціальних, технічних, технологічних передумов для становлення електронної демократії, поступального розвитку електронного урядування. «Забезпечення ефективності публічного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуто без упровадження цифрових технологій у цій сфері. Сама система публічного управління має адаптуватися до реалій інформаційного суспільства, за якого кожен громадянин може створювати і накопичувати

інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися інформацією та знаннями, використовувати інформаційні технології для розширення можливостей реалізації власного потенціалу, сприяти суспільному і особистісному розвитку, підвищувати якість життя та створювати умови для відкритого і прозорого публічного управління» [120, с. 1].

Як справедливо зазначає Л.М. Пахнін, «однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів публічної влади. Саме прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. У всіх демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації» [120, с. 6].

«В умовах глобалізації та розбудови інформаційного суспільства традиційні способи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом стають недостатньо ефективними. Для створення нових, більш зручних методів доступу до інформації та послуг все частіше застосовуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології» [30, с.5].

«Форма організації публічного управління, яка за рахунок широкого застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання є електронне урядування. Воно передбачає реалізацію послідовного, комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг та інформації для населення. Це означає структурну перебудову функціонування державних органів і їх взаємодії з громадянами, організаціями та власними співробітниками. Впровадження електронного урядування є складним процесом, що вимагає значних фінансових витрат і

вирішення цілого комплексу взаємозалежних політичних, правових, адміністративних і технологічних тощо проблем» [78].

Необхідною умовою ефективного надання електронних послуг є впровадження спеціальних інноваційних сервісів. Так, на вимоги закону «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (стаття 9, ч. 1) [131] та з метою впорядкування й надання вичерпної інформації про адміністративні послуги, надання адміністративних та інших публічних послуг в електронному вигляді, в Україні функціонує Єдиний державний портал адміністративних послуг (<https://my.gov.ua/>) [52]. На Порталі можна знайти перелік адміністративних послуг як для громадян, так і для бізнесу. Окремо виділено послуги, які можна отримати онлайн. Вони згруповані в такі групи: громадянство, міграція, переїзд; соціальних захист; природні ресурси та екологія; зовнішньоекономічна діяльність; безпека та захист; транспорт; та інші сфери господарської діяльності [52].

Ще одним сервісом надання електронних послуг в Україні є портал Дія, про який вже йшла мова вище. Реалізацією проєкту займається Міністерство цифрової трансформації [42]. У майбутньому портал має стати основним засобом отримання електронних адміністративних послуг. На даний час на сервісі доступно понад 50 послуг, які надаються через інформаційні системи різних органів виконавчої влади. Проте перелік електронних адміністративних послуг постійно розширюється. Також варто відзначити запуск мобільного застосунку порталу Дія, в якому вже доступні: посвідчення водія, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу, інформація щодо страхового полісу автомобіля, закордонний паспорт, паспорт громадянина України у формі картки, картка платника податків, довідка переселенця, свідоцтво про народження дитини, студентський квиток. Доступними є оплата штрафів за порушення Правил дорожнього руху та оплата боргів за виконавчими провадженнями. Також реалізована можливість ділитися копіями цифрових документів, перевірка дійсності цифрових документів іншої людини. Мобільний застосунок відображає ту інформацію, яка є в реєстрах. Уряд окремими постановами

визначив, що е-паспорти в Дії є цифровими аналогами паперових документів [178].

Варто відзначити, що портал Дія максимально трансформується до нових українських реалій, обумовлених введенням в нашої державі воєнного стану. Так, на даному порталі та відповідному застосунку з'явилися нові послуги для осіб, які постраждали під час війни, що включає надання статусу внутрішньо переміщеної особи та довідки переселенця, допомоги та підтримки під час війни та подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації [43].

До інших веб-ресурсів надання електронних послуг також належать:

1) Електронний кабінет платника податків (<https://cabinet.tax.gov.ua/>) [51]. Через цей кабінет фізичні та юридичні особи можуть надавати податкову звітність, листуватися з податковими органами, отримувати актуальну інформацію про стан розрахунків з бюджетом тощо;

2) Портал електронних послуг Пенсійного фонду України (<https://portal.pfu.gov.ua/>) [126]. На цьому порталі є можливість ознайомитися з електронною пенсійною справою, отримати дані з Реєстру застрахованих осіб, звернутися до органів Пенсійного фонду України тощо;

3) Портал електронних сервісів Мін'юсту (<https://kap.minjust.gov.ua/>) [127]. Замовникам пропонуються окремі е-послуги з реєстрації бізнесу та громадських організацій, отримання документів з державних реєстрів Міністерства юстиції України; повторна видача документів тощо;

4) Веб-ресурс «Електронний кабінет водія» (<https://e-driver.hsc.gov.ua/accounts/login/?next=/>) [17]. Цей сервіс дозволяє здійснювати перевірку та оплату адміністративних правопорушень; отримати інформації про авто та посвідчення водія; перевірити авто по VIN-коду; записатися в електронну чергу тощо.

5) Інші ресурси органів виконавчої влади, спеціалізовані веб-портали, такі як медична інформаційна система Medics (<https://medics.ua/>) [99], за допомогою

якої пацієнти можуть записати на прийом до лікаря онлайн; та е-послуги, які надаються на веб-ресурсах місцевих органів державної влади у різних регіонах України [115, с. 5-6].

Аналіз наведених ресурсів дає змогу зробити висновок, що «шляхом електронного управління виключений прямий контакт між громадянами, підприємствами і службовцями муніципалітету, оскільки послуги, необхідні громадянам, надаються їм в електронному вигляді. Подаючи своє замовлення, кожен громадянин повинен заповнити електронну форму, в якій повідомляє про специфіку послуги, необхідні для виконання замовлення дані, дає свою адресу для кореспонденції. Кожна адміністрація має свою власну систему, яка працює на загальній платформі та інтегрована в єдине середовище для обміну електронними документами, що дає змогу запитувати й отримувати електронні послуги громадянами та іншими установами і відомствами» [30, с. 2].

Таким чином, відбувається не лише демократизація сфери публічного управління, забезпечується відкритість та прозорість діяльності суб'єктів публічного управління, а й знижується ймовірність корупційних ризиків через виключення у деяких випадках безпосереднього контакту зі службовцями та автоматизацію прийняття окремих публічно-управлінських рішень.

Основними умовами, за наявності яких цифрові технології спроможні забезпечити реальне підвищення ефективності публічного управління, є: «1) закріплення на законодавчому рівні реальних гарантій захисту персональних даних; 2) дотримання умов інформаційної та кібербезпеки, освоєння нових засобів захисту інформації у інформаційно-комунікативних системах; 3) підвищення комп'ютерної, інформаційної грамотності та культури громадян, службовців, посадових осіб; 4) подолання цифрової нерівності, а також формування належної інфраструктури для функціонування системи електронного урядування; 5) законодавче врегулювання електронного документообігу в органах публічно-владного управління; 6) формування єдиної інформаційно-комунікативної системи, яка об'єднає всі основні публічно-управлінські сервіси» [10, с. 169].

Наступним внутрішнім механізмом протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні є участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції.

Загалом, погоджуємось із думкою А.В. Марченко про те, що «громадськість є важливим елементом антикорупційної системи поряд із антикорупційними органами, а їх ефективна та злагоджена взаємодія дасть змогу мінімізувати масштаби поширеності корупції в Україні та провести в Україні впроваджені антикорупційною реформою заходи щодо запобігання та протидії корупції» [98, с. 23].

Значення участі громадськості у запобіганні корупції та протидію їй визнається як на міжнародному, так і на національному рівні. Доказом цієї тези, безумовно, слід визнати ст. 13 Конвенції ООН проти корупції, ратифіковану Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року. Дана Конвенція зобов'язує кожну державу-учасницю (в число яких входить і Україна) належним чином забезпечити залучення громадськості в запобігання корупції та протидію їй [76].

З метою забезпечення участі громадськості для запобігання корупції, в тому числі й протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, у статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» визначено основні форми такої. Зокрема, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

- «повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

- запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку,

передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

- проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій» [139];

- «брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

- вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

- проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

- проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

- здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

- здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції» [139].

З метою забезпечення наведених прав, законодавцем закріплено, що «громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі заборонено відмовляти у наданні доступу до інформації відносно компетенції суб'єктів, що провадиться заходи щодо запобігання корупції, а також відносно основних напрямів їх діяльності» [139].

Однак у реалізації цих форм участі громадськості в протидії корупції є певні проблематичні питання. Здебільшого це стосується отримання інформації, зокрема, існуючих проблем прозорості та відкритості органів публічної влади у

питаннях протидії корупції, надання необхідної інформації представникам громадськості, необґрунтовані відмови в наданні інформації.

Для покращення такого становища О.О. Григорян справедливо пропонує «запровадити сучасні форми забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади через удосконалення інструментів, основних процедур та врахування результатів онлайн консультацій у процесі прийняття політичних рішень, які з часом замінять консультації віч-на-віч» [35].

Проблемою є і те, що більшість громадських антикорупційних організацій зареєстровано в столиці, обласних і районних центрах. У сільській же місцевості відзначається великий дефіцит таких організацій, здатних виконувати експертні функції, формувати соціальні антикорупційні ініціативи і т.д.

У той же час деякі фахівці вважають, що, незважаючи на велику кількість в Україні громадських організацій антикорупційної спрямованості, потужної, незалежної організації, здатної впливати на владу та її представників, все ж немає. Тому варто об'єднати такі організації в одну, але дуже впливову, забезпечивши максимальну прозорість її діяльності, надавши їй матеріальну (спонсорську) і інформаційну підтримку для більш ефективної боротьби з корупцією [111, с. 172]. Безперечно, певна раціональність в даному реченні є, однак відсутність плюралізму серед антикорупційних громадських організацій може створювати загрозу дискредитації демократизму в їх діяльності, а отже, і загрозу відсутності справедливого всеосяжного контролю.

Важливу роль в реалізації громадського контролю в рамках протидії корупції відіграє Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. До Ради входять члени найбільш впливових громадських антикорупційних організацій, а його склад змінюється щорічно. Рада формується шляхом інтернет-голосування на сайті НАБУ. Потім за рейтинговою системою відбирають перших переможців, які й стають членами Ради громадського контролю. Аналогічним чином громадська рада функціонує і при НАЗК. Здійснення контролю значно спрощується завдяки існуванню

відкритих електронних ресурсів, зокрема, електронної системи державних закупівель ProZorro, яка прийшла на зміну паперовим державним тендерам.

Обов'язковим зовнішнім механізмом для протидії корупційних ризиків в системі публічної служби в Україні є формування та ефективна діяльність органів уповноважених на запобігання корупції.

Постійна гонитва за подоланням корупції штовхає на радикальні кроки щодо викорінення цього негативного явища шляхом створення нових органів щодо боротьби з нею. В Україні наразі функціонує ціла система антикорупційних органів, одні з яких виконують суто антикорупційні функції, інші ж – окрім визначених законодавством і антикорупційні у тому числі. До таких слід, зокрема, віднести: Вищий антикорупційний суд України (ВАКС); Державне бюро розслідувань (ДБР); Національне антикорупційне бюро України (НАБУ); Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП); Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА); Національну раду з питань антикорупційної політики; Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. Вони мають як власні повноваження, так визначені законодавством процедури взаємодії між собою.

Зокрема, ст. 31 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» у системі судоустрою України визначено Вищий антикорупційний суд [167]. «Його завданням є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства й держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства. Місія ВАКС полягає в здійсненні справедливого правосуддя в кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів» [118].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» «ДБР є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції» [135]. Серед завдань даного органу, даним нормативно-правовим актом визначено й «вирішення завдань із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України» [135].

Як вбачається із ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», «НАБУ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням даного органу є протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції» [158].

Статтею 8 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що в «Офісі Генерального прокурора утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) САП, на яку покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах своєї компетенції інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави» [165].

Згідно із ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», «НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики». Статтею 11 цього нормативно-правового акту визначено широку систему повноважень НАЗК, серед яких:

- «проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

- розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

- підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

- формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

- організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб та ін.» [139].

Ще одним органом публічної влади, який виконує антикорупційні функції, є Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Як зазначено в ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [157] АРМА є «центральною виконавчою владою із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та/або з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави або які конфісковано у кримінальному провадженні чи стягнено за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими» [157]. Окрім того, в ст. 11 цього нормативно-правового акту визначено, що на АРМА покладено виконання низки функцій. Серед них:

- «проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про виявлення, розшук та управління активами;
- підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді);
- організація здійснення заходів, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управління активами;
- формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні;
- здійснення співробітництва з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, розшуку та управління активами, іншими компетентними органами іноземних держав, відповідними міжнародними організаціями;

- участь у забезпеченні представництва прав та інтересів України у закордонних юрисдикційних органах у справах, пов'язаних з поверненням в Україну активів, одержаних від корупційних та інших кримінальних правопорушень; надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та суддям з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управління активами та ін.» [157].

Відповідно до Указу Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики», Національна рада з питань антикорупційної політики є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. На останню вказаним підзаконним актом покладено:

- «підготовку та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- підготовку та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;
- оцінку стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (OECD), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;
- сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції» [160].

Також в системі антикорупційних органів публічної влади слід відмітити Комітет з питань антикорупційної політики. Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання», до предметів відання останнього віднесено: «формування антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи;

запобігання та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання та організація діяльності НАБУ, НАЗК, АРМА; діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» [164].

Взаємодія між наведеними органами антикорупційної діяльності в Україні на цей момент налагоджена не повною мірою, що ускладнює впровадження антикорупційної політики. Проблеми ці зумовлені як недостатнім унормуванням діяльності нових органів, так і організаційними чинниками.

Сучасними проблемами налагодження взаємодії НАБУ, САП, НАЗК, ВАКС під час протидії корупційним злочинам можна вважати: недоопрацювання нормативно-правового забезпечення; структурну неузгодженість між САП та НАБУ [177]; відсутність часу для відвідування курсів підвищення кваліфікації; відсутність наукових розробок із проблем організації взаємодії тощо. Дослідження інших науковців підтверджують, що значною проблемою на шляху формування та функціонування нових антикорупційних органів виявилось те, що високопосадовці, на яких поширюється сфера повноважень нових органів, хочуть зберегти свій вплив на ці процеси [14].

Загалом повністю розділяємо думку Г. Муляра та О. Ховпуна про те, що «питання взаємодії антикорупційних органів є «важливим аспектом функціонування належних підрозділів та в подальшому проведення повного, швидкого, всебічного та неупередженого досудового розслідування; збирання доказів (зберігаючи їх юридичні властивості), їх правильного закріплення та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення (злочини)» [110, с. 56].

Завершуючи розгляд зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, можна відмітити, що останні являють собою систему заходів, які провадяться уповноваженими органами з питань запобігання та протидії корупції з метою мінімізації обсягів й усунення корупційних ризиків і корупції в системі публічної служби в Україні. Систему останніх становлять усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи; фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації; мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами; участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції; діяльність органів уповноважених на запобігання корупції. Кожний із них має власну специфіку та окремі проблемні питання застосування, які окреслені в даному дисертаційному здобутку.

На закінчення хотілося б відзначити, що неодмінною умовою для мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків служить збалансоване і продумане компонування засобів внутрішніх та зовнішніх механізмів їх протидії. Суб'єктами останніх повинні бути не тільки держава, її інститути і органи, а й безпосередньо публічні управлінці та громадськість, яка здатна стати найбільш дієвим суб'єктом у сфері запобігання корупції в силу особистої зацікавленості не в декларативному, а у фактичному існуванні правової, демократичної і соціальної держави.

Висновки до розділу 2

Встановлено, що стандарти діяльності органів публічної адміністрації, взаємодії органів державної влади з органами іноземних держав, міждержавної співпраці в різних сферах суспільного життя визначаються міжнародними документами у сфері протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Всю сукупність останніх розділено на дві групи. Перша група (загальна) включає міжнародні акти, які спрямовані на формування загальних механізмів доброчесності публічної служби та етичних стандартів поведінки її представників. Друга група (спеціальна) містить в собі міжнародні документи, положення яких безпосередньо спрямовані на вирішення проблематики корупційних ризиків у системі публічної служби.

Наголошено, що наведені міжнародні документи обумовили формування механізмів протидії корупційних ризиків у публічній службі на національному рівні. Зокрема, охарактеризовано досвід Королівства Нідерландів, Республіки Болгарія, Литовської Республіки, Республіки Молдова та Республіки Казахстан щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби та доведено, що в силу своєрідності правових систем різних держав, організаційно-правове забезпечення досліджуваної сфери суспільних відносин в кожній країні також є своєрідним і особливим.

З'ясовано, що чинним національним антикорупційним законодавством визначено систему механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Остання, з огляду на передумови появи корупційних ризиків в органах публічної влади, поділяється на внутрішні та зовнішні механізми.

Внутрішні механізми являють собою систему заходів, які проводяться безпосередньо органом публічного управління з метою мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків і корупції в цілому.

Визначено, що чинне антикорупційне законодавство до внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні дає змогу віднести: прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління; забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави; вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які

претендують на зайняття відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб працюючих публічних управлінців; організацію навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби; створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої; перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби.

Визначено, що зовнішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що провадяться уповноваженими органами з питань запобігання та протидії корупції з метою мінімізації обсягів й усунення корупційних ризиків і корупції в системі публічної служби в Україні.

Наголошено, що чинне антикорупційне законодавство до зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні дає змогу віднести: усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи; фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації; мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами; участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції; діяльність органів уповноважених на запобігання корупції.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Реалізація принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби

У всьому світі корупція являє собою велику проблему для держави та її розвитку, не зважаючи на те, що завжди була характерна для майже усіх людських формувань. В незалежності від статусу та рівня розвитку країни, існування в системі публічної служби корупційних проявів ставить під сумнів легітимність влади, негативно впливає на забезпечення фундаментальних цінностей суспільства та підриває можливість міжнародної співпраці [22, с. 300].

Поширеність в Україні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень демонструє те, що частина працівників публічної служби використовує службовий стан та повноваження з метою отримання незаконного прибутку. Така практика нівелює зусилля щодо налагодження нормальних відносин між системою публічної служби і населенням, підвищення авторитету та довіри до публічних службовців. Останнє потребує викорінення, адже майже в кожній державі публічна служба є показником її розвитку та безпосередньо «обличчям» держави. Найбільш розповсюдженим інструментом для реалізації наведеного є створення Антикорупційної стратегії. Видається, що реалізація принципів останньої в системі публічної служби сприятиме протидії корупційним ризикам.

Антикорупційна стратегія спрямована на об'єднання системи публічної служби у єдину команду задля скоординованої взаємодії відносно протидії корупційним ризикам та корупції в цілому.

В Україні вже понад чотири роки відсутній актуальний програмний документ для проведення антикорупційних реформ, адже чинність попередньої Антикорупційної стратегії закінчилась у 2017 році. 3 вересня 2020 року на

розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект № 4135 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки», поданий Кабінетом Міністрів України. Однак й досі він не отримав нормативного закріплення.

Вказаний проєкт є «черговою спробою визначити карту» «досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності в системі публічної служби. В цьому плані він є продовженням практики розробки нормативних документів, які втілюють системний підхід до протидії певному негативному явищу. В сучасних умовах тільки таким чином і повинна унормовуватися попереджувальна діяльність, коли об'єкт протидії розглядається як частина соціальної практики, яка об'єктивно існує в суспільстві та знаходиться у симбіозі з іншими деструктивними явищами» [116, с. 206].

Аналіз стану корупції в Україні, ефективності попередньої антикорупційної політики періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу НАЗК у якості основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки визначити наступні: «1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування; 2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних; 3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб; 4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; 5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права» [140].

Наведені принципи мають бути враховані під час розроблення програмних документів з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики, антикорупційних програм публічних інституцій, а також під час здійснення публічної служби. З огляду на значимість останніх, видається за доцільне проаналізувати специфіку їхньої реалізації.

Як вже відзначалось, першим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування. Останній, відповідно до положень проекту Антикорупційної стратегії, передбачає діяльність у трьох основних напрямках: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики. З огляду на окреслені напрямки, варто відмітити, що на практиці проблемним є розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Як слушно стверджують з даного приводу В. Соколов і Д. Хижняк, «питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями є досить складним, і залежно від політичних тенденцій у тому чи іншому суспільстві змінюються погляди на самоврядування» [184, с. 144]. В.Г.Сисоєва підкреслює, що «проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в українській системі місцевої влади існують із часу заснування цієї системи, тобто ще з 1992 р., коли відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації» [181, с. 153].

Погоджуємось із думкою Ю.О. Буглак про те, що «цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не тільки призводить до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів. Такі межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах, проте законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути розв'язані в рамках наявного законодавчого

розмежування функцій і повноважень органів влади, а також через те, що законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, допускаючи інші, крім законодавчого, способи цього розмежування» [16, с. 71].

В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та інші науковці вважають, що «розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями, та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, зумовлене: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо» [2, с.88].

Однією з головних вимог чіткого розподілу функцій, забезпечення організації роботи є питання правового регулювання становлення та розвитку публічної служби. У цьому контексті існують такі основні умови ефективного виконання функцій публічної служби:

- наявність статусу публічної інституції, який закріплює на законодавчому рівні механізм виконання цих функцій;
- виконання чіткого завдання системи публічної служби;
- запровадження єдиного реєстру публічних послуг та надання публічних послуг населенню відповідно до нього;
- проходження служби на засадах відповідальності, підзвітності, чесності, служіння народу України тощо. У цьому контексті доцільно чітко визначати компетенцію суб'єкта публічної служби зі встановленням його повноважень, юридичною відповідальністю та можливістю контролю за його діяльністю.

Компетенція місцевого самоврядування регулюється на сьогодні близько 700 законами та більше ніж трьома тисячами нормативно-правових актів, частина з яких містить норми, які викликають колізії як у самих цих правових

актах, так і між ними. Для встановлення нормативно-правового поля меж компетенції необхідно узгодити велику кількість методологічних питань, насамперед стосовно визначення базових понять, теорій публічного управління, діяльності суб'єктів публічної служби, функціонального навантаження суб'єктів публічної служби, забезпечення виконання функцій публічної служби загалом та конкретними її суб'єктами [67, с. 110].

К.К. Живодьор у цьому контексті наголошує, що «розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід здійснювати у спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями, і, крім виключних повноважень кожної зі сторін, необхідно обов'язково виокремити й сфери спільної дії» [53].

Другим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності.

Останніми роками органи публічного управління переважної більшості країн світу наполегливо працюють над підвищенням рівня відкритості та прозорості управлінських систем. Тому сьогодні інформаційні та комунікаційні технології розглядаються багатьма вченими як економічно ефективні та зручні засоби сприяння відкритості та прозорості, а також зменшення корупції у публічній службі.

Сьогодні прозорість та право доступу до інформації розглядається як необхідна умова для побудови демократії участі, відновлення довіри до уряду та, відповідно, запобігання корупції через обґрунтоване прийняття управлінських рішень, забезпечення високої точності державної інформації та її відкритості громадськості. У цьому контексті «прозорість» розглядається у європейській практиці публічного управління як спосіб підтримки уряду у його прагненні залишатися чесним. Як справедливо з цього приводу зазначає К.І. Ровинська,

«вільний доступ до інформації про представників влади дає розуміння та впевненість виборцям у тому, що останні керуються інтересами тих, хто їх обрав до представницького органу, не зловживаючи при цьому владою у власних меркантильних цілях. Кожний виборець може усвідомлено обрати на наступних виборах того чи іншого претендента, проаналізувавши діяльність останнього на посту представника громади» [174, с.18].

Із точки зору міжнародної практики забезпечення прозорості дій уряду на всіх управлінських рівнях, використання ресурсів мережі Інтернет та інформаційних та комунікаційних технологій суттєво знизили витрати на збір, розповсюдження та забезпечення доступу до публічної інформації. Як результат використання цих інструментів, останнє десятиліття ознаменувалося стрімким розвитком концепції електронного уряду як прагнення управлінських систем щодо забезпечення максимального доступу до інформації й сприяння прозорості, підзвітності та вжиття заходів щодо уникнення корупції на публічній службі.

Цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування в контексті посилення рівня прозорості пропонує новий підхід до боротьби з корупцією в системі публічного управління та публічної служби. Інформаційні та комунікаційні технології можуть зменшити корупцію шляхом сприяння належному управлінню («smart management»), підтримки ініціатив, орієнтованих на реформи, виявлення корумпованої поведінки, зміцнення відносин між державними службовцями та громадянами, що дозволяє відстеження їх діяльності, а також моніторинг та контроль їх поведінки. Чималий внесок у боротьбу із корупцією зробили «електронні бюджети», що стали у світовій практиці невід'ємною структурною складовою частиною і продовженням е-урядування. За визначенням Н. Ю. Мельничук, «е-бюджет» – це «система організації державного управління, яка передбачає взаємодію органів державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування і населенням, незалежно від місця їх розташування, з використанням інтегрованих інформаційних технологій з метою підвищення ефективності формування і використання бюджетних коштів і забезпечення

результативності бюджетного менеджменту в системі державного регулювання» [102, с. 98].

Загалом для того, щоб успішно запобігати корупції, необхідно забезпечити перехід від реалізації ініціативи, що використовує інформаційні та комунікаційні технології для спрощення доступу до інформації, до застосування правил для формування реальної здатності відстежувати рішення та дії державних службовців. Інформаційні та комунікаційні технології мають у цьому великий потенціал і демонструють низку системних переваг: зокрема, через підвищення ефективності внутрішнього та зовнішнього контролю за рахунок переходу до електронного управління, діджиталізацію публічних послуг, що зменшує безпосередній контакт між їх надавачем та набувачем, реструктуризацію податкової системи щодо унеможливлення такого контакту, запуск системи електронних закупівель для унеможливлення корупційних дій чиновників та підрядників, сприяння громадському моніторингу державних витрат для публічного контролю державних витрат та швидшого виявлення й усунення марнотратних проектів [199, с. 76].

Так, Сполучені Штати Америки запустили спеціальні сайти, що нині користуються високим попитом громадськості. Ці сайти дозволяють замовляти публічні послуги та відстежувати хід обробки і виконання приватних запитів. Наприклад, «Служба громадянства та імміграції США (USCIS) завдяки програмному забезпеченню дозволяє іммігрантам відстежувати їх подання на імміграцію, тоді як Державний департамент США дозволяє особам, що очікують на видачу паспорту, відстежувати прогрес їхніх заявок. І це – лише приклад численних підходів до використання інструментів електронного уряду для сприяння прозорості дій урядових органів та зменшення корупції» [199, с. 77].

Іншим показовим прикладом є державні органи Данії, що застосовують інформаційні та комунікаційні технології у складних процесах розгляду справ та аудиті якості, зокрема, під час реалізації таких поточних технічних завдань, як сортування, фільтрування та категоризація справ за відповідними групами, а також забезпечення контролю якості їх розгляду та вирішення. Таке

технологічне впровадження призвело до підвищення швидкості обробки справ, забезпечення прозорості та послідовності рішень [207]. А податкова служба Австралії застосувала технологію блокчейну для відстеження приватної власності публічних службовців – автомобілів, придбаних під час державної служби. З недавніх пір тут працює блокчейн-технологія перевірки історії їх покупок в автосалонах, а також постійного нагляду за власниками автомобілів. Блокчейн також використовується в Австралії у системах реєстрації земель та майна. Це допомогло прискорити процеси розгляду цих питань, зменшило можливості для шахрайства та корупції на публічній службі. Як правило, ця технологія демонструє значний потенціал у вирішенні проблем, пов'язаних із контролем інформації, її доступністю, безпекою й захистом даних, а також їх конфіденційністю шляхом створення децентралізованої системи управління даними в органах публічного управління [206].

Як було становлено в попередньому підрозділі даного дисертаційного дослідження, нині в Україні функціонує широкий спектр електронних послуг, які надаються на різних рівнях управління: національному, відомчому й регіональному та для різних груп споживачів. Однак успіх надання електронних послуг залежить від того, чи будуть вони корисними споживачам та чи будуть ними користуватися. За таких умов важливим є максимально спростити використання веб-ресурсів, скоротити часові затрати та розширити набір можливостей та перелік доступних послуг он-лайн. Також, як зазначають дослідники П.С. Клімушин та Д.В. Спасібов, актуальним залишається «завдання інтеграції інформаційних систем органів виконавчої влади в єдину систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також в систему електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що суттєво прискорить розвиток електронних адміністративних послуг в державі» [72].

Слід зазначити, що хоча публічні службовці, як правило, віддають перевагу наданню послуг через Інтернет (або інші інформаційні та комунікаційні технології) з позиції доцільності підвищення економічної ефективності, значна

кількість громадян все ще має високу потребу у використанні можливостей особистої або телефонної взаємодії з представниками управлінських органів, коли мають запитання або шукають необхідну послугу, не бажаючи розбиратися з можливостями відповідного сайту самостійно. При цьому, дослідження виявляють пряму кореляцію: «особи з вищою освітою є більш відкритими для використання онлайн-інструментів взаємодії з урядом» [199, с. 178], що в черговий раз актуалізує питання приділення уваги питанням цифрової освіти українців. Але слід визнати, що і пропозиція електронних послуг часто характеризується проблемами «юзабіліті» або зручності для користувача, наповненості інформацією та доступності пошуку, мови, активності технологічної інфраструктури, рівнем довіри до уряду та забезпеченням доступу до комп'ютерів та до Інтернету для широких верств населення. Проте, сьогодні це не може вважатися запобіжником розвитку концепції електронного урядування [206].

Третім принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб. Відзначимо, що відносно останнього творцями не здійснено тлумачення, натомість вказали його без жодної конкретизації. На нашу думку, принцип створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб дещо пов'язаний із попереднім принципом та набранням чинності Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Останнім визначаються засади надання електронних публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг.

Аналізуючи положення даного нормативно-правового акту, можна відзначити, що у задля забезпечення більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб:

- «вводиться поняття електронних публічних послуг та встановлюються правила, які дозволять Кабінету Міністрів України встановлювати особливості надання електронних публічних послуг, встановлюючи еквівалентність між паперовими процедурами та електронними;

- врегульовується порядок надання публічних послуг у випадках, коли суб'єкт звернення не подає документи, видані іншими органами влади, які є обов'язковими для отримання послуги»;

- «вводиться принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт надання публічної послуги надає електронні публічні послуги без одержання від державних органів, органів місцевого самоврядування, державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації, державних та комунальних підприємств, установ та організацій у порядку та випадках, визначених законодавством, відомостей та/або документів (крім судових рішень та виконавчих документів), необхідних для надання відповідної електронної публічної послуги, за умови, що такі органи, посадові особи, підприємства, установи та організації у встановлений законодавством строк не направили до суб'єкта надання публічної послуги такі відомості або документи;

- вводиться поняття автоматичного режиму надання електронної публічної послуги при якому зазначена послуга надається без участі суб'єкта надання публічної послуги з використанням програмних засобів національних електронних інформаційних ресурсів» [163].

Таким чином, належна реалізація публічних (електронних публічних) послуг дасть змогу поступово зменшити корупційні ризики в системі публічної служби та усунути суб'єктивізм при наданні послуг.

Четвертим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення задля створення додаткового стримувального ефекту для всіх суб'єктів правовідносин.

Як справедливо відзначив А.А. Корнієнко, «невідворотність є ключовим принципом юридичної відповідальності, своєрідним двигуном процесу

реалізації її заходів, втілення якого у життя сприяє досягненню цілей юридичної відповідальності в цілому та виконує завдання загальної і спеціальної превенції правопорушень зокрема. Також дотримання зазначеного принципу у поєднанні з іншими забезпечує реалізацію такої функції юридичної відповідальності, як підвищення авторитету закону, правоохоронних органів та підтримання правопорядку у державі тощо» [79, с. 21].

Вчений наголошує, що «даний принцип спрямований на забезпечення ефективності процесу реалізації заходів юридичної відповідальності; спрямовує діяльність суб'єктів, які застосовують юридичну відповідальність; є метою, досягнення якої потрібно прагнути; є критерієм оцінки діяльності правоохоронних органів, оскільки порушення принципу невідворотності юридичної відповідальності негативно впливає на їх авторитет, тягне несприятливі наслідки; перебуває в тісному взаємозв'язку з іншими принципами юридичної відповідальності, а тому, будучи елементом системи, повинен здійснюватися з урахуванням інших її складових, і насамперед принципу законності. Вимоги принципу невідворотності юридичної відповідальності адресовані суб'єктам, що реалізують юридичну відповідальність, за своєю сутністю та юридичною природою є процесуальними, а тому мають бути відображені у правових нормах, що визначають порядок реалізації юридичної відповідальності. Дана обставина повинна братись до уваги задля грамотного законодавчого оформлення вказаного принципу у тексті нормативно-правового акту» [79, с. 24].

Відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупційне правопорушення – «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність». Таким чином, однією із обов'язкових ознак кримінального правопорушення є встановлення за нього кримінальної, адміністративної або дисциплінарної відповідальності [139].

Наразі КК України та КУпАП встановлено відповідальність для публічних службовців за низку корупційних правопорушень: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); декларування недостовірної інформації (стаття 366-1 КК України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст.368 КК України); незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України); зловживання впливом (ст. 369-2 КК України); [87] порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП України); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст.172-5 КУпАП України); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП України); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП України); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП України); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП України); зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем (ст. 172-13 КУпАП України); перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (ст.172-14 КУпАП України) [74].

Не зважаючи на відображену нормативну різноманітність, вважаємо, що навіть найжорсткіше покарання втрачає своє попереджувальне значення, якщо особа вважає, що до неї воно не буде застосовано. Яскравим підтвердженням цієї тези є сьогоднішній стан притягнення юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Як вбачається із статистики, підготовленої аналітичним порталом «Слово і Діло» [82], за 2016 рік було зареєстровано 9 тисяч 787 випадків присвоєння або розтрата майна шляхом зловживання службовим становищем. У 2017 році таких правопорушень було 10 тисяч 756, у 2018-му – 10 тисяч 713, в 2019-му – 9 тисяч 74, в 2020-му – 11 тисяч 160, за пів року 2021-го – 6 тисяч 635. Найбільше підозр за цією статтею було вручено в 2018 році – 5 тисяч 953. У тому ж році було направлено до суду 5 тисяч 347 проваджень з обвинувальним актом. У 2019 було найбільше засуджено осіб – 340.

У 2016 році було зафіксовано 1 тисячу 578 випадків отримання неправомірної вигоди, в 2017-му – 2 тисячі 86, в 2018-му – 2 тисячі 189, в 2019-му – 1 тисяча 744, в 2020-му – 1 тисяча 607, за півроку 2021-го – 1 тисяча 143. Найбільше підозр вручили в 2016 році – 758, в суд направили 594 провадження. З кожним роком кількість підозр і скерованих до суду справ зменшується, як і кількість вироків, які набули чинності.

За 2016 рік антикорупційні органи зареєстрували 3 тисячі 360 випадків зловживання владою або службовим становищем, в 2017-му – 3 тисячі 995, в 2018-му – 3 тисячі 589, в 2019-му – 4 тисячі 371, в 2020-му – 4 тисячі 060, за пів року 2021-го – 2 тисячі 423. Найбільше підозр і направлених до суду проваджень було в 2018 році – 301 і 250 відповідно. При цьому засуджено осіб за цією статтею набагато менше: в 2016 році законну силу набрали 22 вироків, в 2017 му – 16, в 2018-му – 5, в 2019-му – 2, в 2020-му – 6.

Найменше реєструється правопорушень за статтею зловживання впливом: в 2016 році – 254, в 2017-му – 249, в 2018-му – 285, в 2019-му і 2020-му – по 193, за пів року 2021-го – 140 (рис. 3.1) [82].



Рис. 3.1. Кількість порушень, що виявляють антикорупційні органи [82]

Протягом 2017 року до суду надійшло 5 тисяч справ, пов'язаних з корупційними злочинами, розглянули 3,9 тисячі справ. У 2018 році таких справ в судах було 9,8 тисячі (розглянули 8 тисяч), в 2019-му – 11 тисяч (розглянули 10 тисяч), в 2020-му – 8 тисяч (розглянули 7,1 тис.). При цьому в 2017 році закрили кримінальні провадження щодо 1,8 тисячі осіб, в 2018-му – щодо 3,9 тисячі осіб, в 2019-м – щодо 5 тисяч осіб, в 2020-м – щодо 2,6 тисячі людей.

У 2017 році за корупційні порушення оштрафували 2,2 тисячі осіб на загальну суму 4 млн 179 тисяч гривень. У 2018 році оштрафували 4,1 тисячі осіб на 5 млн 132 тисячі гривень, трьох осіб позбавили права займати деякі посади. У 2019 штрафи отримали 5 тисяч осіб на загальну суму 5 млн 286 тисяч гривень, ще 15 громадян позбавили права займати посади. У 2020 році суди наклали штрафи на 4,6 тис. осіб на суму 4 млн 835 тисяч гривень, 10 осіб були позбавлені права займати певні посади (рис. 3.2) [82].



Рис. 3.2.Прояви корупційних правопорушень [82]

Також, видається доцільним розкрити категорії публічних службовців, які найчастіше вчиняють кримінальні правопорушення. У минулому році депутати сільських, селищних і міських районних рад вчинили 9 корупційних

правопорушень. Державні службовці скоїли 74 корупційні правопорушення, майже половина була пов'язана з отриманням неправомірної вигоди. Чиновники місцевого самоврядування вчинили 49 корупційних правопорушень: 16 пов'язані з розтратою або присвоєнням майна, 14 – з отриманням неправомірної вигоди, 13 – із зловживанням службовим становищем, 6 – із зловживанням впливом. За минулий рік на одержанні неправомірної вигоди, затримали одного суддю. Найчастіше до корупційних правопорушень були причетні працівники правоохоронних органів – 194 випадки, більшість пов'язані з отриманням неправомірної вигоди (рис. 3.3) [82].



Рис. 3.3. Посадовці, яких найчастіше викривають в корупції [82]

Отже, як бачимо, важливою проблемою й нині залишається притягнення осіб до юридичної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушеннями. Чимало відповідних справ закриваються судами.

Основними причинами закриття даної категорії справ, з позиції експертів ГО «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан», стали: 1) складність справ НАБУ і, як наслідок, тривалість досудових розслідувань. Як правило, вони розслідуються півтора-два роки. І в суду залишається ще максимум рік на

розгляд і ухвалення вироку; 2) затягнуті і безрезультатні судові розгляди у 2018–2019 роках місцевими судами. Більшість проваджень «зависали» у місцевих судах і тягнулися роками; 3) у частині справ саме суддями Вищого антикорупційного суду не було забезпечено своєчасний їх розгляд після передачі з місцевих судів. Іноді перерви між засіданнями могли сягати місяця і більше. Хоча саме суд відповідає за забезпечення швидкого, повного та неупередженого судового розгляду [198].

Наведене обумовлює проведення системних змін щодо створення дієвих заходів, спрямованих на підвищення якості та ефективності досудового розслідування та судового розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією злочинів. Видається, що відсутність змін у роботі антикорупційних органів та судовій системі призводить до руйнування реалізації принципу невідворотності покарання.

П'ятим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Недостатній рівень доброчесності окремих службовців, зловживання владою, відсутність критичного ставлення більшості громадян України до проявів побутової корупції та сприйняття незаконного матеріального заохочення як дієвого інструменту для вирішення питань – одні з основних факторів, що сприяють виникненню корупції та ускладнюють її викорінення [12].

Серед механізмів запобігання та протидії корупції в Україні досить довго пріоритет у державній антикорупційній політиці віддавався удосконаленню правової сфери, регулюванню економічних відносин, жорсткому покаранню винних у вчиненні корупційних діянь тощо. Але досвід показав, що більшість законів та заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на практиці не достатньо дали позитивних результатів, на які очікували. Причини такого незадовільного стану справ великою мірою пов'язані з культурою, менталітетом, традиціями корупційної діяльності в органах державної влади й правоохоронних органах. Фахівці вважають, що для зміни такого становища, формування

антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації необхідне здійснення комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на роз'яснення громадянам сутності, небезпечності та усіх негативних наслідків корупції для суспільства, поширення серед громадян ідей нетерпимості до проявів корупції, формування високої антикорупційної правосвідомості, тощо [13].

Одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчинення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми, а тому і не чинить опору здирництву. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зросте [14].

Процес формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації висуває підвищені вимоги і до правоохоронців, рівня їх правової культури, моральних якостей. Між професійною діяльністю правоохоронних органів і рівнем правової культури і правової свідомості населення існує тісний взаємозв'язок. Професійно-юридична діяльність має глибоке виховне значення. Уявлення, погляди, ставлення громадян до чинної правової системи формуються не тільки й не стільки в результаті ознайомлення з законодавством та іншими нормативно-правовими актами, а значною мірою залежить від їх уявлень про практику роботи правоохоронних органів [191].

Найбільш ефективний спосіб запобігання корупції – це усунення причин і умов, які її породжують і сприяють її існуванню. Одним із вагомих причин протидії корупції є проблема формування антикорупційної свідомості громадян, яка потребує безперервної, всеохоплюючої і комплексної діяльності на всіх

етапах становлення, розвитку та діяльності людини. Від виховних, загальноосвітніх, середніх і професійних, вищих закладів освіти, так і на шляху професійного становлення та подальшої професійної діяльності особи. Для формування антикорупційної правосвідомості людини необхідне висвітлення у засобах масової інформації небезпечності та усіх негативних наслідків корупції через: статті, телепередачі, документальні, художні фільми, розроблення і розміщення соціальної реклами з питань запобігання та протидії корупції, шляхом доведення переваг законослухняної поведінки та впровадження їх в інформаційний простір на різних рівнях [13]. Це сприятиме формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації

Відзначимо, що нині активно робота щодо формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права проводиться доволі безсистемно, поверхово та не має масового характеру. Так, нині наведений принцип реалізується переважно у якості тренінгів для діючих публічних службовців та випускників профільних навчальних закладів. Видається, що цього критично недостатньо, а тому в рамках антикорупційної стратегії варто закріпити окремі положення щодо наведених заходів.

Отже, в результаті узагальнення та аналізу, викладеного вище, доходимо висновку, що нині не усі принципи майбутньої антикорупційної стратегії знайшли свою реалізацію у практичній діяльності системи публічної служби в Україні. Активно провадиться цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, створюються більш зручні та законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб на противагу існуючим корупційним практикам. Разом з тим, юридичну відповідальність для публічних службовців за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення на практиці все ще можна відвернути, суспільна нетерпимість до корупції, культура доброчесності та поваги до верховенства права не сформовані у необхідному обсязі. Окрім того, не завершено оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Не зважаючи на

недоліки реалізації досліджуваних принципів, вважаємо, що остання повинна продовжуватись й надалі, адже вже нині наявні позитивні результати щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби [26, с. 17].

3.2. Вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби

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 народу та деідеологізованої системи публічної служби, яка б унеможлиблювала існування корупційних ризиків. Видається, що поставлене завдання можливо виконати шляхом ефективної реалізації організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби.

Як було встановлено в попередніх частинах даного дисертаційного дослідження, в Україні наявна низка зовнішніх та внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Чимало з них мають організаційно-правовий характер та є доволі дієвими. Разом з тим, як свідчить статистика корупційних кримінальних правопорушень серед публічних службовців, окреслених механізмів недостатньо для протидії корупційних ризиків та корупції в цілому в системі публічної служби. З огляду на це наведений організаційно-правовий механізм потребує вдосконалення.

Серед прогресивних інструментів вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в багатьох зарубіжних державах застосовується аутсорсинг.

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 [169, 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, 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 [96, 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) [109, 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).

Нині аутсорсинг окремих функцій та бізнес-процесів державних установ та організацій широко застосовується у країнах з високим рівнем соціального капіталу та практично не використовується або натрапляє на вагомі перешкоди

у тих країнах, де рівень накопичення соціального капіталу низький. «Нині, показники витрат держави на аутсорсинг є найвищими у Фінляндії, Нідерландах, Швеції та Великобританії. Зазвичай ці країни мають і високі показники загального рівня довіри в суспільстві» [68]. Вказане обумовлюється тим, що аутсорсинг оптимізує виконання функцій та послуг бюджетних організацій та установ на загальнодержавному та місцевому рівнях й таким чином ефективніше задовольняє потреби населення. Окрім того, аутсорсинг є ефективним стратегічним інструментом, який надає можливість не лише підвищити ефективність діяльності органів системи публічної служби, а протидіяти корупції шляхом мінімізації корупційних ризиків.

Передумовами застосування аутсорсингу у публічному управлінні є:

- необхідність зниження витрат державного та місцевого бюджету;
- необхідність мінімізації корупційних діянь в системі публічної служби та подальшої протидії останнім;
- підвищення ефективності здійснення повноважень органів системи публічного управління;
- прагнення до більшої гнучкості у вирішенні питань, віднесених до відповідного рівня публічного управління;
- орієнтація на використання досвіду фахівців, які мають професійні навички та відповідні компетенції у певних сферах діяльності;
- впровадження нових управлінських технологій;
- виділення основних функцій органів системи публічного управління в період великих перетворень та реформ (у той час як допоміжна (забезпечувальна) функція передається на аутсорсинг).

З огляду на вказане, завданнями застосування аутсорсингу у публічному управлінні є:

- підвищення ефективності публічно-управлінських процесів;
- забезпечення впровадження нових технологій (у тому числі інформаційних);
- підвищення якості та доступності державних (бюджетних) послуг;

- мінімізація корупційних діянь в системі публічної служби та подальша протидія останнім;

- оптимізація державних (муніципальних) функцій;

- запровадження конкурентних механізмів розподілу державних ресурсів;

Характеризуючи можливість застосування аутсорсингу у публічному управлінні важливо окреслити його переваги, у вигляді очікуваної вигоди, та недоліки. Зокрема, до очікуваної вигоди від аутсорсингу слід віднести:

- вивільнення внутрішніх ресурсів замовника послуг аутсорсингу для інших цілей;

- скорочення витрат за рахунок реінжинірингу адміністративних процесів;

- застосування найкращого досвіду в публічному управлінні;

- підвищення якості процесів в організації (за рахунок використання спеціалізованих фірм, а також концентрації на основній діяльності);

- мінімізація корупційних ризиків;

- суттєве поліпшення обслуговування населення в сфері надання публічних послуг.

Разом з тим, окрім переваг у аутсорсинг існує цілий ряд його недоліків:

- ризик витоку відомостей конфіденційного характеру, а також ризик псування майна у разі неконтрольованого доступу компанії-аутсорсера до матеріальних цінностей та документів;

- можлива невідповідність кваліфікації компанії-виконавця виконуваним роботам;

- у разі виникнення нештатних чи аварійних ситуацій збільшується час реакції, оскільки з'являється додаткова передавальна ланка.

Зважаючи на всі «за» та «проти» в багатьох країнах світу публічні управлінці все таки вважають за доцільне використовувати досліджуваний інструмент. Аналіз зарубіжного досвіду використання аутсорсингу в системі публічної служби дозволяє визначити основні підходи до його організації: централізований, децентралізований, кластерний.

Централізований підхід означає управління аутсорсингом у межах єдиної уповноваженої урядової організації (наприклад, керівництво по здійсненню державних закупівель). Така організація здійснює управління контрактами, розробляє та встановлює стандарти та нормативи в галузі аутсорсингу. Переваги цього підходу у цьому, що відбувається більш спеціалізоване та професійне управління аутсорсинговими контрактами, є єдині стандарти, за допомогою яких проводиться комплексна оцінка ефективності та результативності аутсорсингу, тобто розроблено єдину політику аутсорсингу, а також є організаційні ресурси для реалізації масштабних проектів. А недоліки централізованого підходу в тому, що найчастіше відсутній індивідуальний підхід та необхідний рівень гнучкості.

Децентралізований підхід означає, що кожен орган системи публічної служби розробляє власну індивідуальну стратегію використання аутсорсингу. Даний підхід дозволяє досягти необхідної гнучкості, але може бути несистемним та безладним. Крім того, цей підхід не підходить для реалізації великих аутсорсингових проектів.

Кластерний підхід («гібридний») означає, що органи системи публічної служби можуть об'єднуватися в кластери або групи для організації спільних дій щодо реалізації аутсорсингу. Управління аутсорсингом беруть окремі органи – спеціалізовані агентства у сферах, наприклад, фінансів, інформаційно-комунікаційних технологій та інших. Кластерний підхід створює економію від масштабу у разі, якщо одночасно в кількох органів влади виникають однакові функції чи подібні завдання. Але недолік цього підходу – у складності управління.

Вибір одного з трьох підходів щодо організації аутсорсингу залежить від цілей, витрат та умов, у яких діє держава. Наразі в Україні відсутній напрацьований досвід використання аутсорсингу в системі публічної служби. Як справедливо зазначає І. М. Квеліашвілі, «недостатню популярність аутсорсингу пояснюють тим, що органи виконавчої влади мають та використовують у роботі

значний обсяг конфіденційної інформації, що унеможливило виконання певних функцій державного управління сторонніми організаціями» [69, с. 173].

У червні 2015 року уряд України анонсував експеримент із зовнішнього управління митницями. Таке рішення аргументовано виявленням численних фактів порушень у роботі митниць. За офіційним повідомленням Державної фіскальної служби зафіксовані «значні недоліки та порушення при організації митного контролю й митного оформлення товарів, транспортних засобів, боротьби з контрабандою та протидії митним правопорушенням були викриті майже на кожній митниці. Численні випадки ввезення транспортних засобів на митну територію в режимі «транзит» з метою уникнення сплати митних платежів та користування ними на території України. Основною метою експерименту з передачі митниць України в управління зовнішнім організаціям є боротьба з корупцією та підвищення рівня сплати податків, оскільки за даними міжнародної організації економічно розвинутих країн на сьогодні до державного бюджету України зараховується лише 50 % митних платежів» [69, с. 176].

Разом з тим, на жаль, даний експеримент не відбувся. Пропонуючи експериментальну ідею для передачі найбільш корумпованої сфери публічного управління – митниці в управління спеціалізованим іноземним компаніям, розробники робили акцент на досвідченій британській компанії Crown Agents, яка займається подібною діяльністю в інших державах. Однак з невідомих причин цієї передачі не відбулося. Після галасу все забулося, а чергова реформа поглинулася іншими турботами.

Як доцільно зауважив О.Ю. Дроздова, «цілком імовірно, що ідея аутсорсингового керування українськими митницями передбачала зовсім інші цілі, такі як передання митниць під контроль іноземним приватним компаніям (акцентується увага саме на приватних фірмах), які знаходяться у власності чи під керівництвом визначеного кола найбільш впливових осіб України» [49].

Засуджуючи таке завершення експерименту, вважаємо за доцільне навести позитивні приклади його реалізації в Болгарії та Албанії.

Контракт з британською компанією Crown Agents був укладений Болгарією напередодні вступу країни до ЄС. До керівництва проектом модернізації увійшли представники Єврокомісії, МВФ та всесвітнього банку. Експерти ЄС (Великобританії, Ірландії, Данії та Швеції) з митного та податкового законодавства навчали 15 місцевих контрольних команд, які склалися з представників митного агентства, податкового відомства та поліції. Протягом 8 років (2002 – 2010 рр.) роботи збільшено надходження податків до бюджету, за основними напрямками роботи проведені реформи та модернізація відповідно до стандартів ЄС. Шлях до вступу в ЄС пройдений з такими результатами: значно зросли доходи від діяльності болгарської митниці, більше ніж 400 осіб болгарського митного агентства пройшли навчання, розгорнута діяльність команд оперативного реагування, закуплені транспортні засоби та спеціальне обладнання, налагоджена співпраця між митницею, податковою та національною економічною поліцією, створений громадський екстрений зв'язок для допомоги ідентифікації корупційних ризиків, зібрані опрацьовані відомості та встановлено програмне забезпечення для подальшого розвитку ефективних профілей корупційного ризику, виявлені факти та особи, причетні до корупційних схем та ін. Керівництво уряду Болгарії назвало цей проект найбільш успішним у межах державного сектору [69, с. 176].

Подібні результати отримала й Албанія після застосування зовнішнього управління митницями. Лише протягом шести місяців компанією Crown Agents виявлено корупційних злочинів та зловживань службовим становищем із розрахунком сум (з урахуванням штрафів) на суму 6,4 млн євро. Повернута до бюджету сума в п'ять разів перевищує вартість робіт за шість місяців діяльності агентства, що є значною сумою для Албанії. Проведені вдалі операції з виявлення нелегального обігу алкоголю, тютюну, палива. Проведені перевірки та розслідування, що стосуються підозрюваних у корупції та зловживань службовим становищем. Звільнені та накладені інші санкції до 80 співробітників митних структур. Поряд з безпосередніми результатами розпочаті довгострокові реформи в організації управління, заходів запобігання корупції, аудиту,

контролю митної вартості, класифікації, міжвідомчого співробітництва як безпосередньої організації діяльності фіскальних служб [69, с. 177].

Як бачимо, результати використання аутсорсингу у системі публічної служби даних 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 застосовувати аутсорсинг. З цього приводу, погоджуємось із думкою І.В. Мількіної, що «при передачі на аутсорсинг державних чи муніципальних повноважень слід керуватися двома основними принципами:

- доцільність – на аутсорсинг доцільно передавати публічно-управлінські процеси, 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 функції чи послуги, зменшення корупційних ризиків, скорочення термінів її виконання (надання), оптимізації системи державного (муніципального) управління».

Також, вчена наголошує, що передавати на аутсорсинг функції органів системи публічної служби доцільно у таких випадках:

- «якщо розрахункова вартість функції або послуги з аутсорсингу менша за розрахункову вартість функції або послуги, що виконується (надається) органом системи публічної служби;

- щодо функцій або послуг, виконання (надання) яких за рахунок ресурсу органів системи публічної служби не забезпечує необхідного рівня їхньої якості або досягнення необхідного рівня якості яких потребує відволікання значних ресурсів такого органу;

- якщо дотримання терміну, протягом якого необхідно виконати функцію, з тих чи інших причин неможливо за допомогою ресурсу органу системи публічної служби» [104, с. 98].

З огляду на всі вищенаведені положення, видається доцільним розроблення методики для ефективного впровадження і реалізації аутсорсингу в діяльності системи публічної служби, 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, завершального [25, с. 14]. 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.

Як вже відзначалось в попередньому розділі даного дисертаційного дослідження, система внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, що нині існує в Україні, передбачає створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої. Разом з тим, як свідчить статистика корупційних правопорушень, що відображена в п. 3.1. даного здобутку, існуючих механізмів недостатньо. Окрім того, наявність служби внутрішнього контролю не виключає проведення зовнішнього антикорупційного аудиту аудиторськими організаціями, індивідуальними аудиторами, оскільки існуючі міжнародні стандарти аудиту не обмежують участь приватних аудиторських фірм та індивідуальних аудиторів у проведенні аудиту у системі публічної служби.

У сучасній економічній літературі аудит корупції розглядається дослідниками як складова аудиту шахрайства поряд з фактами фальсифікації бухгалтерської звітності та випадками крадіжки активів. Чинним законодавством дане поняття не визначається. В Україні цей вид аудиту знаходиться на початковій стадії розробки, а його проведення майже не відрізняється від звичайної аудиторської перевірки, крім того нема однастайності у розумінні сутності антикорупційного аудиту та особливостей методики його проведення [32].

Основними цілями та завданнями антикорупційного аудиту органів системи публічної служби можуть бути:

- перевірка дотримання публічними службовцями антикорупційної політики;
- дотримання органом публічного управління антикорупційного законодавства;
- оцінка витрат на предмет розумної обґрунтованості;
- розслідування угод при закупівлі товарів, робіт, послуг на предмет виявлення закупівлі за цінами, величина передбачає існування корупційного ризику;
- дослідження незвичайних фінансових операцій;
- перевірка достовірності фінансової звітності;
- оцінка толерантності контрагентів до хабарництва з метою мінімізації ризику ділових відносин та ін. [32].

Розуміння цілей і завдань антикорупційного аудиту в системі публічної служби дозволяє зробити висновок про те, що антикорупційний аудит в системі публічної служби, як форма контролю ефективності діяльності щодо протидії корупції, являє собою професійну діяльність, яка провадиться незалежними суб'єктами задля перевірки дотримання вимог антикорупційного законодавства, принципів відкритості та прозорості діяльності органу системи публічної служби, в тому числі під час взаємодії із юридичними та фізичними особами, а також вироблення рекомендацій спрямованих на підвищення ефективності протидії корупції в системі публічної служби.

Відзначимо, що окрім протидії корупції в системі публічної служби, антикорупційний аудит також може забезпечити й підвищення ефективності соціально-економічних процесів у суспільстві, а також розвиток соціальної відповідальності суспільства, громадського нагляду за фінансовою діяльністю органів 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 процесі здійснення публічного управління, інноваційні технології в публічному управлінні та публічні службовці.

Важливим завданням державного аудиту є забезпечення контролю за фінансовими та іншими видами ресурсів, які використовуються в системі публічної служби різних рівнів для реалізації проектів громадського значення. Окремо варто звернути увагу на те, що в умовах високого рівня корупції та неналежної якості управлінських функцій на рівні публічного управління все більш актуальним стає впорядкування процесів управління бюджетом на різних рівнях. Бюджетні кошти є основою формування процесів соціально-економічного розвитку, що пов'язано з такими факторами: бюджетні кошти забезпечують основні проекти соціального розвитку в державі; кошти бюджетів різних рівнів є основою формування державної фінансової політики; державний сектор формує фіскальну політику держави залежно від планів наповнення бюджетів різних рівнів, а також запланованих бюджетних видатків; фіскальна політика може сприяти розвитку приватного сектора з метою активізації бізнес-процесів для забезпечення соціального забезпечення. Таким чином, питання ефективного та раціонального використання бюджетних коштів є ключовим для реалізації функцій державного управління як у сфері соціальних гарантій, так і в умовах розвитку приватного сектору економіки. Питання забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетні кошти визначаються в процесі аудиту [210, с. 4-5].

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.

Першим кроком є процес планування розподілу та використання фінансових ресурсів. На цьому етапі, по-перше, раціонально визначити перспективи напрямку, для якого необхідно виділити ресурси. Це можна зробити шляхом аналізу аудиту попередніх проектів і прогнозування результатів поточного проекту на основі аналізованих даних. Система планування аналізує

кошторис робіт, його відповідність реальним потенційним витратам на реалізацію проекту, терміни виконання проекту, а також можливість оптимізації кошторису і графіка робіт.

Другим етапом управління є організація робочих процесів. На цьому етапі доцільно визначити, наскільки своєчасно і в повному обсязі були отримані заплановані ресурси, їх цільове призначення та використання.

Етап контролю, останній етап, який необхідно враховувати при проведенні аудиту процесів роботи в системі публічної служби, передбачає підведення підсумків проекту. При цьому оцінюється відповідність планових і фактичних показників його виконання, а саме: витрачених ресурсів (у тому числі фінансових), дотримання термінів реалізації проекту (зміни термінів також можуть призвести до додаткових фінансових втрат при реалізації державних проектів), аналіз досягнення цілей і завдань, а також параметрів якості виконання робіт. Останній пункт є основним при проведенні аудиту, оскільки саме він може показати, чи були досягнуті цілі. Такий показник стане основою ефективності роботи в системі публічної служби щодо протидії корупції та основою для аудиторського висновку про ефективність чи неефективність виконаної роботи. Також аудит може дати додаткові рекомендації щодо виправлення тих зауважень, які були виявлені безпосередньо під час аудиту [210, с. 6-7].

Попри всі позитивні моменти антикорупційного аудиту, як справедливо відмітила Л. В. Гнилицька, нині «існує ряд серйозних проблем, які гальмують можливість запровадження антикорупційного аудиту, серед яких найбільш істотними є:

- відсутність організаційно-правового забезпечення діяльності антикорупційного аудитора на законодавчому рівні;
- безсистемний характер наявних методичних розробок, пов'язаних з використанням технологій контролю, аналізу, кадрового менеджменту та безпекознавства в антикорупційній діяльності;

- неадаптованість системи підготовки у вітчизняних навчальних закладах випускників, здатних виконувати функції антикорупційного аудитора» [29, с. 13].

В цілому погоджуючись із наведеним, вважаємо за доцільне також відмітити, що антикорупційний аудит в Україні також гальмує:

- відсутність фінансових механізмів для здійснення процесів аудиту публічного управління;
- нераціональна (негнучка) організаційна структура публічного управління для здійснення аудиторських процесів;
- небажання корупціонерів впроваджувати прозорі механізми фінансування, проводити незалежні перевірки та гальмувати впровадження цієї системи.

Вирішення наведених прогалин та створення організаційно-правового забезпечення діяльності антикорупційного аудиту, на нашу думку, зможе розроблення та прийняття профільного нормативно-правового акту – Закону України «Про антикорупційний аудит». Вважаємо, що в останньому мають визначатись об'єкти, суб'єкти антикорупційного аудиту, принципи та порядок його проведення, особливості фінансування та низка інших питань.

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 корупційних правопорушень.

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. Окрім загального розуміння ротації як планового переведення публічних службовців з посад, які вони займають, на інші в межах системи публічної служби на визначений строк, слід відмітити, що ротація також застосовується як антикорупційний захід в інтересах держави. В основі ротації як антикорупційного механізму лежить уявлення про те, що корупційні мережі руйнуються при горизонтальному переміщенні їх учасників, і нові службовці будуть сприяти оздоровленню морального клімату в організації.

В підтвердження наведеної тези Т. Лузан вказує, що «періодична ротація кадрів сприяти запобіганню проявам корупції серед публічних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції» [91, с. 238].

Головна мета ротації кадрів у системі публічної служби як засобу боротьби з корупцією в тому, щоб державний службовець не встигав налагодити корупційні зв'язки. Чіткий механізм періодичного заміщення державних службовців один одного дозволить змінити існуючий застій на посадах у середовищі державних службовців, що створює ситуацію, де бюрократичний апарат стає інструментом особистого збагачення, а не інструментом вирішення соціальних або інших державних проблем [185, с. 41]. І.Л. Олійник також справедливо доповнює, що «при здійсненні ротації значно знижується шанс подальшої взаємодії цього службовця з конкретним потенційним хабародавцем». Причинами цього є те, що, «по-перше, потенційний хабародавець не може очікувати відповідних дій від посадової особи, особливо повторюваних, адже їх повторна зустріч у таких умовах майже неможлива; по-друге, потенційний хабародавець до цієї ситуації не мав ніяких справ з конкретним службовцем, а тому не знає, що йому очікувати від нього. Адже поведінку новопризначеного службовця складніше передбачити, ніж поведінку службовця, який постійно перебуває на посаді. Усе це збільшує сумніви, чи доцільно вдаватися до корупційної поведінки» [114, с. 15].

Окрім того, кадрова ротація також дає змогу зруйнувати принцип сімейності та особистої відданості, який на даний момент панує під час добору і розстановки кадрів на всіх рівнях державного управління.

Проте прихильники кадрової ротації вважають, що в переміщенні публічних службовців є і зворотний бік: введення принципу ротації може призвести до зворотного ефекту. Людина, знаючи, що її скоро знімуть з цієї посади, братиме більше, діятиме психологія тимчасового виконавця [185, с. 43].

Серед переваг механізму ротації щодо зменшення й недопущення корупційних ризиків І.Л. Олійник справедливо визначив такі: «скорочення ризику утворення стійких корупційних угруповань, запобігання конфлікту інтересів (у разі виникнення або загрози виникнення конфлікту інтересів його можна вирішити або йому можна запобігти шляхом грамотно зроблених кадрових перестановок)» [114, с. 15].

На думку вчених, з розвитком публічної служби в Україні в довгостроковій перспективі ротація повинна набути рис морально-психологічного заохочення та основи для культурної інтеграції публічних службовців [185, с. 13]. Крім того, необхідно поширити практику періодичної (через 3 – 4 роки) горизонтальної ротації управлінських кадрів як обов'язкової умови набуття досвіду й запобігання ризику корупції в певних сферах діяльності (митна служба, податкова адміністрація та ін.)». Задля цього, І.Л. Олійник пропонує «знайти оптимальний термін перебування державного службовця на конкретній посаді, який би дозволив знизити ризик проявів корупції та інших протиправних діянь. На його думку, оптимальний період ротації державних службовців досягається, коли: по-перше, період зайняття посади не дозволяє сформувати стійкі корупційні зв'язки або очікувана вигода від таких зв'язків, з урахуванням відведеного періоду, відсутня або незначна; по-друге, період зайняття посади дозволяє службовцеві достатньою мірою адаптуватися до умов служби, а також умов життя, якщо ротація пов'язана з необхідністю зміни фактичного місця проживання державного службовця» [114, с. 14].

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.О. 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» [91, с. 237-238].

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

Розглядаючи можливості вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, на нашу думку, важливо відзначити й наступне. Системний характер протидії корупції визначається загалом системним характером правової дійсності, у якій особа перебуває носієм різноманітних правових статусів. У свою чергу правова дійсність є базисом формування особистості, її правосвідомості. Науковці вже давно висловлюють цілком слушну думку, відповідно до якої виключно однотипними засобами кримінального права неможливо ефективно виконувати завдання протидії корупції серед публічних службовців. На нашу думку, ключем до зменшення корупційної злочинності є не направлення правопорушників до в'язниці, оскільки це не є достатньо ефективним, чітка правова організація усіх сфер життя та діяльності в державі засобами різноманітних галузей права.

З огляду на вказане, протидія корупційних ризиків в системі публічної служби 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 покращання нормативно-правового регулювання належить підвищення якості законодавчої матерії. Тексти нормативно-правових актів повинні бути чіткими та конкретними, зрозумілими навіть для пересічних громадян.

Підбиваючи підсумок проведеного дослідження, можна дійти висновку, що задля 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, ротації публічних службовців та покращання антикорупційного законодавства. Видається, 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.

3.3. Перспективні напрями протидії корупційним ризикам у окремих сферах системи публічної служби

Револьюційні події 2013 – 2014 років в Україні ознаменувалися цілковитим усвідомленням неможливості подальшого існування та розвитку державності без дієвої системи протидії корупції та європейського шляху демократичних перетворень. З огляду на це, після Революції Гідності в нашій державі розпочато ряд суспільно важливих реформ у системі публічного управління. Останні особливо важливо вдало провести для закладення фундаменту відбудови України після перемоги у повномасштабній війні, викликану агресією Російської Федерації.

Одним із головних завдань таких змін є викорінення корупції та недопущення її повторних проявів. Базисом останнього є протидія корупційним ризикам в системі публічної служби, особливо у тих сферах, які на сьогодні відіграють ключову роль в українському суспільстві. З метою виконання завдань, що поставлені перед даним дисертаційним дослідженням, видається доцільним зосередити на таких сферах більш детальну увагу.

Насамперед в контексті дослідження перспективних напрямів протидії корупційним ризикам у окремих сферах системи публічної служби, на нашу думку, не можна оминати увагою оборонну сферу системи публічної служби.

24 лютого 2022 року розпочалась повномасштабна російська інтервенція в Україну. Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64, надалі затвердженого Верховною Радою України, в державі був введений воєнний стан [154]. У відповідності до останнього уся діяльність в нашій країні спрямована на вжиття заходів, необхідних для відвернення збройної агресії та забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності й незалежності України. Відповідно до ст. 17 Конституції України, захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [77]. З огляду на це, розділяємо погляд О.О. Шевчука, що «побудова ефективної системи управління сектору безпеки й оборони України є пріоритетним завданням держави» [200, с. 138]. Остання в контексті останніх подій в нашій державі має важливе значення для забезпечення гарантованого адекватного та гнучкого реагування на весь спектр загроз національній безпеці України, та раціонального використання наявних в державі можливостей й ресурсів.

Разом з тим, як й низка інших сфер публічного управління, сфера оборони має чимало корупційних ризиків, що негативно відображаються на її реалізації. Наведені ризики, як свідчить практика, насамперед пов'язана із оборонними закупівлями. Сьогодні задля забезпечення національної безпеки та оборони в Україні значна частина фінансових ресурсів виділяється на закупівлю товарів,

робіт і послуг оборонного призначення, так як наша держава повинна захищати свою територіальну цілісність та незалежність, особливо у зв'язку з повномасштабною збройною агресією з боку Російської Федерації. Як слушно зауважує О.М. Гресь «дослідження корупції в оборонній сфері України, у зв'язку з надмірною засекреченістю оборонних закупівель, здійснюють лише декілька недержавних (неурядових) громадських організацій, серед яких варто виділити НАКО» [34, с. 128].

Згідно із напрацюваннями цієї громадської організації, існує щонайменше дванадцять найбільш поширених корупційних ризиків у сфері оборонних закупівель. Зокрема, до останніх варто віднести:

- відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки;
- брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування державного оборонного замовлення доступу до інформації про потреби сектору оборони;
- складність кваліфікації як виконавця державного оборонного замовлення;
- неузгодженість законодавства в частині затвердження державного оборонного замовлення;
- надмірна засекреченість державних оборонних замовлень;
- відсутність конкурентних процедур у таємних закупівлях;
- обмеження максимального прибутку постачальників;
- відсутність конкурентних процедур при закупівлі за імпортом;
- обмеження можливостей Управління військових представництв Міністерства оборони України щодо перевірки інформації під час реалізації оборонних закупівель;
- зміна вартості продукції (послуг) під час виконання контракту;
- розмитість відповідальності у сфері контролю за виконанням державного оборонного замовлення;
- відсутність сучасних автоматизованих систем обробки інформації на етапі звітування про виконання державного оборонного замовлення [173].

Як бачимо, система корупційних ризиків у оборонній сфері є доволі обширною. Звернемо увагу на окремі з них. Задля узгодження правил оборонних закупівель зі стандартами країн-партнерів ЄС та НАТО у частині, що стосується оборонної Директиви 2009/81/ЄС, а також Угоди про Асоціацію з ЄС, 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про оборонні закупівлі» [162]. Даним нормативно-правовим актом скасовано стару радянську систему ціноутворення за розрахунково-калькуляційними матеріалами, що значно зменшило вірогідність корупційних ризиків.

За результатами формування Міністерством економічного розвитку і торгівлі України електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів, передбаченого Законом України «Про оборонні закупівлі», можливо усунути такі корупційні ризики як: відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки; брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування державного оборонного замовлення; обмеження доступу до інформації про потреби сектору оборони. Згідно даного Закону електронний «реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) – це система накопичення, обробки, обліку, захисту та надання даних інформації про учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) (далі – Реєстр)» [162].

«Реєстр повинен забезпечувати систематизацію та здійснення ретроспективного аналізу даних щодо суб'єктів господарювання в оборонних закупівлях за такими класифікаційними ознаками: 1) номенклатура товарів, робіт, послуг оборонного призначення, що виробляється суб'єктом господарювання, робіт і послуг, що виконуються таким суб'єктом; 2) ціна на товари, роботи, послуги оборонного призначення, у тому числі, але не виключно, фіксована ціна на товари, роботи, послуги оборонного призначення, у тому числі за результатами попередніх закупівель, з додержанням законодавства про захист інформації; 3) фінансово-економічний стан підприємства; 4) наявність окремих видів виробничої діяльності підприємства; 5) наявність необхідних виробничих

потужностей та технічної спроможності підприємства; 6) наявність необхідних об'єктів права інтелектуальної власності; 7) виконання або участь у виконанні науково-дослідних та інших робіт; 8) наявність потенційних підстав, передбачених Законом, для відмови в укладенні контракту (договору) за результатами торгів» [162].

Разом з тим, на сьогодні залишається незрозумілим, який чином новостворений суб'єкт господарювання зможе потрапити до Реєстру: скільки часу на це буде витрачено та як часто він буде оновлюватися. Слід зазначити, що це ще не весь перелік питань, що залишаються нині неврегульованими. Останні мають бути вирішені в підзаконних актах, які повинні б бути протягом шести місяців прийняті Урядом України та міністерствами на виконання вимог Закону. Проте, на даний час такі акти не прийнято.

Також, відзначимо, що новоприйнятим Законом України «Про оборонні закупівлі» регламентуються конкурентні процедури при закупівлі за імпортом за допомогою провадження закупівель напряму через електронні торговельні майданчики. Для прикладу, у випадку відсутності потрібного обладнання в Україні або його імпортують в Україну посередники зі значними націнками. До таких торговельних майданчиків належать, наприклад, NSPA та FMS [56]. Однак поки що не відомо, чи є ці майданчики публічними. Вказаний нормативно-правовий акт чітко визначає умови, за яких є можливість зміни вартості продукції (послуг) під час виконання контракту. Разом з цим у Законі України «Про оборонні закупівлі» регламентовано можливість замовника визначати такий критерій оцінки пропозиції учасника, як локалізація виробництва. Це питома вага вартості сировини, матеріалів, вузлів, агрегатів, деталей і комплектуючих виробів вітчизняного походження, а також виконання робіт та надання послуг вітчизняними виробниками на митній території України у вартості товарів, робіт і послуг, що є предметом закупівлі. Державний замовник може особисто визначати – використовувати цей критерій чи ні, з урахуванням того, що питома вага локалізації виробництва повинна бути не менше 25 %. Отже, учасник з українським товаром отримає перемогу в аукціоні навіть тоді,

якщо його ціна є вищою за ціну конкурентів. Проте вказаний закон та інші чинні нормативно-правові акти не регламентують порядок визначення ступеня локалізації або способів його підтвердження. Останнє, в свою чергу, надає змогу для реалізації додаткових нових корупційних ризиків.

Наведені положення свідчать, що з метою усунення корупційних ризиків у оборонній сфері, необхідно доопрацювати новоприйнятий Закон України «Про оборонні закупівлі». Зокрема, вважаємо за доцільне здійснити регламентацію порядку визначення ступеню локалізації виробництва та шляхів його підтвердження; закріпити випадки, в яких можуть використовуватись торги з обмеженою участю; врегулювати порядок скасування відкритих торгів та ін. Окрім того, варто ввести в дію Реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) з оборонних закупівель.

Також, при розкритті перспективних напрямів протидії корупційним ризикам у окремих сферах системи публічної служби не можна й оминати «земельну» сферу. Земельне питання – одне з найактуальніших в Україні, оскільки місце нашої держави у глобальному рейтингу орних земель у їх співвідношенні до загальної площі займаної території – найвище із результатом 71,87% [33, с. 175]. Тривалий час у країні діяв мораторій на вільний продаж сільськогосподарських земель. Останній нині знято Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX [132]. Українське суспільство сприйняло цей процес неоднозначно, більш того, земельне питання є причиною посилення соціальної напруги в силу різних ризиків. Не є винятком й корупційні ризики щодо розпорядження земель сільськогосподарського призначення представниками системи публічної служби. Розглянемо їх більш детально.

Системний аналіз чинного земельного законодавства та нормативно-правових актів у сфері публічного управління земельними правовідносинами, надав змогу зробити висновок, що нині в Україні існує чимала кількість корупційних ризиків у даному напрямку, що обумовлено застарілістю та

окремими прогалинами в правовій базі. Даний умовивід підтверджується й напрацюваннями НАЗК. Експерти цього органу публічної влади здійснили комплексний аналіз вказаної сфери та виявили тридцять найбільш поширених корупційних ризиків у сфері земельних відносин. До останніх, зокрема, віднесено наступні:

- зловживання під час видачі та анулювання сертифіката інженера-землевпорядника (інженера-геодезиста);
- незаконне виведення особливо цінних земель через механізм отримання ділянки для обслуговування будинку;
- маніпуляції під час визначення ставки орендної плати за користування землями державної та комунальної власності;
- конфлікт інтересів при складанні документації інженерами-землевпорядниками;
- безкоштовна передача земельних ділянок фіктивним житлово-будівельним кооперативам;
- зловживання при укладанні договорів про спільну діяльність (спільну обробку ділянки);
- передача прав на земельну ділянку в обхід процедури аукціонів;
- незаконне відчуження земель водного фонду;
- відмова від права постійного користування земельною ділянкою на користь третіх осіб;
- продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок;
- зловживання при видачі спецдозволів для зняття та перенесення родючого шару ґрунту;
- погодження відведення земельної ділянки за процедурою безоплатної приватизації за неправомірну вигоду;
- маніпуляції при прийнятті рішень щодо погодження експертизи земельпорядної документації, продаж «позитивних» висновків;
- підроблення рішень органів місцевого самоврядування про відведення земельної ділянки;

- зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»;
- залучення фіктивних заявників для виведення земельних ділянок шляхом використання механізму безоплатної приватизації;
- використання земельних пільг учасників бойових дій у корупційних схемах;
- зловживання під час здійснення контрольних (наглядових) функцій у сфері земельних відносин та землеустрою;
- отримання неправомірної вигоди за реєстрацію земельної ділянки;
- зловживання під час проведення агрохімічної паспортизації земель;
- підроблення результатів ґрунтових обстежень задля відчуження особливо цінних земель;
- користування земельною ділянкою після закінчення строку дії договору оренди землі за неправомірну вигоду;
- протиправна забудова на землях, які передані підприємствам, установам та організаціям на праві постійного користування;
- корупційна зміна цільового призначення земельної ділянки;
- знищення актів на землю в архівах кадастру;
- вплив зацікавлених осіб на проведення земельних торгів для перемоги заздалегідь узгодженого учасника;
- внесення неправдивої інформації про земельний лот з метою уникнення конкурентної процедури аукціону;
- фальсифікація результатів земельних торгів шляхом виставлення на торги «спаринг-партнера»;
- самовільне зайняття земель державної та комунальної власності «за згоди» посадових осіб;
- тіньове розпорядження землями лісогосподарського призначення [186].

Як бачимо, система корупційних ризиків у сфері земельних відносин, в тому числі й щодо продажу земель сільськогосподарського призначення, є доволі обширною. Серед них привертає увагу корупційна зміна цільового

призначення земельної ділянки. Порядок зміни цільового призначення земельної ділянки визначено у ст. 20 ЗК України [60]. Аналіз наведеної статті дає змогу зацентувати увагу на організаційну складність та застарілість вказаної процедури. Наведене створює умови для поширення корупційних практик. При цьому, на нашу думку, базовим чинником, який сприяє такій протиправній діяльності є безоплатність процедури. Звісно, з метою захисту національних інтересів після прийняття нормативно-правового акту про зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, було значним чином спрощено процедуру зміни цільового призначення. Зокрема, було надано можливість власникам земель самостійно приймати рішення про зміну цільового призначення у разі відповідності містобудівній документації. Разом з тим, така процедура й нині проводиться безкоштовно, що підвищує вигоду, а отже й сприяє поширенню корупційних практик під час здійснення безкоштовної приватизації землі, провадженні земельних торгів та розробленні і затвердженні містобудівної документації.

У якості перспективного напрямку протидії наведеному корупційному ризику, вважаємо за доцільне запровадити економічну процедуру зміни цільового призначення із встановленням обов'язковості сплати до бюджету різниці вартості, яку повинен сплатити власник чи користувач відповідної земельної ділянки. Видається, що така компенсація значним чином зменшить ймовірність використання корупційних механізмів, що після закріплення прозорих альтернатив позбавляться корупційної привабливості. З метою реалізації такої пропозиції, видається доцільним внести відповідні зміни до ЗК України.

Також, видається доцільним зосередити увагу на такому корупційному ризикові як передача прав на земельну ділянку в обхід процедури аукціонів. Як знову ж таки закріплено в положеннях ЗК України, зокрема, в ст. 134, права на земельні ділянки комунальної та державної власності повинні передаватись на конкурентних засадах за процедурою земельних торгів. Разом з тим, наведена стаття закріплює й певні винятки із загального правила. Так, згідно з ч. 2 ст. 134

ЗК України не підлягають продажу на земельних торгах права на земельні ділянки державної чи комунальної власності у разі розташування на цих ділянках об'єктів нерухомого майна, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб [60]. Наведені законодавчі положення, на жаль, можуть бути використані недоброчесними представниками системи публічної служби, що за попередньою змовою із окремими особами, передають майже за безцінь відповідну земельну ділянку, уникаючи при цьому земельних аукціонів. Як стверджується у Стратегічному аналізі НАЗК, «зادля цього посадові особи розташовують невелику нежитлову тимчасову споруду на економічно привабливих для забудовників землях. У подальшому споруді надають статусу капітального будівництва та продають обраній компанії. Право власності на об'єкт дозволяє в обхід аукціону отримати право на земельну ділянку необмеженої площі без земельних торгів за ціну, яка набагато нижча за ринкову» [186]. Усунення відповідного корупційного ризику можливе знову ж таки шляхом внесення змін до чинного земельного законодавства. Зокрема, видається за потрібне закріпити обмеження площі земельних ділянок державної чи комунальної власності, що можуть передаватися в оренду поза аукціонами. Окрім того, вважаємо доцільним переведення земельних торгів в електронну торгову систему, при цьому повністю змінивши порядок проведення аукціонів (в режимі реального часу з цілодобовим доступом до всієї інформації).

В контексті дослідження перспективних напрямів протидії корупційним ризикам у сфері земельних відносин, на нашу думку, важливо зосередити увагу й на такому ризикові як продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок. Як вбачається із положень ст. 118 ЗК України, «особа, яка має бажання реалізувати своє право на землю, насамперед має визначитись з населеним пунктом та самостійно знайти у його межах вільну земельну ділянку» [60]. Корупційний ризик у провадженні цієї процедури полягає у відсутності механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок, так як на сьогоднішній день Публічна кадастрова карта України не вміщує таку інформацію. Як свідчить практика, здобути інформацію про вільні

земельні ділянки за запитом, не володіючи «особистими контактами» із публічними службовцями, які є розпорядниками інформації, доволі складно, а тому корупційний ризик «торгівлі інформацією» з'являється ще до подання необхідних документів з метою відведення ділянки на узгодження органами публічної влади.

Усунути даний корупційний ризик видається можливим шляхом забезпечення повного наповнення Публічної кадастрової карти України, яка повинна бути у вільному доступі, відомостями державного земельного кадастру про землекористувачів і землевласників земельних ділянок. Окрім того, видається за потрібне впровадження прозорого механізму отримання інформації відносно статусу та права власності земельних ділянок.

Звісно чимало передумов для вчинення корупційних діянь мають й інші наведені корупційні ризики у сфері земельних відносин системи публічної служби. Вважаємо, що за аналогією із описаними, такі ризики можна усунути лише шляхом комплексних змін до чинного земельного законодавства.

Продовжуючи аналіз протидії корупційним ризикам у окремих сферах системи публічної служби видається доцільним звернути увагу й на сферу судової влади. Судова влада як одна із самостійних гілок наділена повноваженнями у боротьбі з корупцією шляхом здійснення правосуддя. Проте корупція вразила і судову гілку влади, тому питання боротьби з корупцією стосується і боротьби з нею в судовій владі. Однією з передумов, першопричин виникнення корупції як у судовій владі, так і в системі публічного управління є відповідні корупційні ризики. Разом з тим, існування та реалізація корупційних ризиків у даній сфері тягне за собою ризик порушення основоположних прав людини і громадянина, а також їх законних інтересів.

Аналіз чинного законодавства дає змогу до корупційних ризиків у даній сфері віднести наступні:

- втручання у судовий процес прийняття рішень з боку політиків, державних органів, громадськості, представників бізнесу, відвідувачів суду та колег - суддів;

- небезпека зловживання владою під час сертифікації суддів (критерії індивідуальної оцінки судді не окреслені чітко, не є прозорими та однаковими; оцінка не сфокусована на щоденній роботі судді та його діяльності в суді)

- не можливість оскарження більшості рішень про відмову у прийнятті заяв, поданих на різних етапах процесу відбору та призначення кандидатами на судові посади;

- недосконалість процедури розподілу справ між суддями;

- невиконання суддями вимоги про самовідвід від судового провадження у випадку виникнення конфлікту інтересів; обов'язок щодо відводу не застосовуються до попередніх судових засідань;

- відсутність дієвих перманентних механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу;

- слабка контрольованість механізму реєстрації та контролю за подарунками та гостинністю, що одержують судді;

- не визначеність правового статусу помічника судді, в тому числі як суб'єкта, який попадає під дію Закону України «Про запобігання корупції».

Як бачимо, система корупційних ризиків у сфері судової влади є доволі обширною. Серед них видається доцільним звернути увагу на недосконалість процедури розподілу справ між суддями. Існуюча нині процедура розподілу справ між суддями створює можливості для корупційних проявів поведінки суддів, а інші сторони могли би намагатися впливати на розподіл справ і їх призначення конкретним суддям, які можуть бути упередженими до результату справи. Міжнародні стандарти закликають до об'єктивних, визначених наперед критеріїв, спрямованих на забезпечення права на незалежного та безстороннього суддю. Зокрема, у Бангалорських принципах визначено: «Такі домовленості можуть змінювати за чітко визначених обставин, наприклад, за потреби врахувати спеціальні знання чи досвід судді. Розподіл справ може, для прикладу, складатися із системи в алфавітному чи хронологічному порядку чи передбачати процедуру випадкового відбору» [7].

Процедура розподілу справ між суддями в Україні визначена у Статті 15 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [167] та у Положенні про єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему [123]. Зарубіжні експерти твердять, що українська система автоматичного розподілу судових справ між суддями є загалом поганої якості, її розробило «державне підприємство», використовуючи код «закритого джерела» для розробки процедури розподілу. Внутрішні робочі процедури системи управління справами, відтак, не відкриті перевірці чи зміні з боку інших, а це перешкоджає проведенню ефективного аудиту системи. Окрім того, респонденти зазначили, що система не є дружньою до користувачів і в ній складно здійснювати пошук, оскільки запити слід писати комп'ютерною мовою. Автоматизована система розподілу справ піддається маніпуляціям, коли справи розподіляються між конкретними суддями. «Спеціалізація» суддів може змінюватися таким чином, аби забезпечувати призначення конкретної справи конкретному судді. Усі судді, окрім одного конкретного судді, можуть бути позначені як «хворі» на короткий період, аби саме цьому судді призначили справ [40]

Існуючому корупційному ризику можливо протидіяти шляхом розроблення та впровадження системи для розподілу справ, яка би функціонувала на основі програмного забезпечення «відкритого джерела» і яка би полегшила процедуру проведення перевірок та аудиту системи.

Окрім корупційних ризиків, які стосуються функціонування судової влади, слід виокремити й корупційні ризики, що стосуються безпосередньо процесу здійснення правосуддя. До останніх пропонуємо зарахувати наступні:

- відсутність ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду дисциплінарних скарг у системі Національної поліції;
- недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці;
- недосконала процедура адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів;

- надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників органів податкової служби;
- недостатній обсяг інформації щодо діяльності Антимонопольного комітету України і наділення його низкою дискреційних повноважень;
- недостатня прозорість процедур приватизації та невиконання покупцями умов продажу об'єкта приватизації;
- недостатній обсяг публічно доступної інформації про суб'єктів господарювання, в яких держава має частку власності;
- непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою;
- процедура формування земельних ділянок є ускладненою і супроводжується надмірною дискрецією;
- безоплатність процедури зміни цільового призначення земельних ділянок;
- недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг;
- недостатньо прозорі процедури добору кадрів у закладах охорони здоров'я знижують конкуренцію та створюють можливості для проявів корупції при призначенні на такі посади.

Зазначені корупційні ризики можуть бути мінімізовані, або повністю нейтралізовані лише шляхом системних змін до чинного законодавства та ефективної реалізації механізмів, що описані в попередніх частинах даного дисертаційного здобутку.

В контексті дослідження протидії корупційним ризикам у окремих сферах системи публічної служби привертає увагу й сфера надання адміністративних послуг. Актуальність такої сфери обумовлюється не тільки потребою в удосконаленні системи публічного управління задля запобігання корупції, а й зміни підходів до діяльності публічних службовців, зокрема переорієнтування їх насамперед на якісне та ефективне надання адміністративних послуг. Останні в умовах проведення адміністративної реформи виступають важливим інструментом здійснення публічного управління.

Загалом не вдаючись до визначення сутності адміністративних послуг, відзначимо, що аналізуючи текст чинного Закону «Про адміністративні послуги» [131], в ст. 5 його знаходимо вимогу, згідно з якою встановлення підстав для одержання адміністративної послуги, коло суб'єктів надання адміністративної послуги та їх повноваження, перелік і вимоги до обов'язкових для отримання адміністративної послуги документів, платність або безоплатність надання адміністративної послуги, терміни їх надання та підстави для відмови в наданні адміністративної послуги визначаються виключно законами України. Однак такі положення, як перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; умови платності або безоплатності її надання; підстави для відмови в її наданні, на жаль, не знайшли чіткого затвердження в жодному законодавчому акті.

Наведені та низка інших положень даного нормативно-правового акту, дають змогу зробити висновок, що в механізм протидії корупційним ризикам у діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг містить лише формальні аспекти й має відсильний характер щодо інших нормативно-правових актів. Наведене своєю чергою призводить до власного й досить протилежного тлумачення норм суб'єктами публічної адміністрації, що сприяє формуванню та реалізації корупційних ризиків.

Одним із найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість особистого спілкування споживача адміністративної послуги із посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу. До корупційного ризику у сфері надання адміністративних послуг слід віднести відсутність вибору в особи-споживача послуги способу звернення за адміністративною послугою. На законодавчому рівні щодо більшості адміністративних послуг відсутні будь-які альтернативні способи звернення, окрім безпосереднього звернення споживача до органу публічної адміністрації. Оскільки у більшості випадків особа незацікавлена у зайвих витратах (якими є і витрати на корупцію), тому, обираючи форму звернення, особа орієнтуватиметься на законність своєї позиції та

поінформованість про правила надання послуги. Зокрема, «у разі поганої обізнаності про послугу особа зацікавлена особисто відвідати орган влади (альтернативою цьому є лише добре організована функція з консультування). У всіх інших випадках особа уникатиме особистого візиту до адміністративного органу та спілкування з його працівниками і за можливості, використовуватиме альтернативні форми звернення: пошту, електронну пошту тощо» [81, с. 36, 42].

Зазначені корупційні ризики можуть бути мінімізовані або повністю нейтралізовані при запровадження сучасних інформаційних технологій. Зокрема, для прикладу відзначимо, що Державна податкова служба у рамках Програми модернізації податкової служби цілеспрямовано впроваджує сучасні інформаційні системи в роботу органів ДПС, які дозволять здійснити автоматизацію процесів адміністрування податків та запровадити нові форми. На сьогодні в роботі податкової служби впроваджуються нові Інтернет-технології, покращується процес прийняття електронної звітності, інтегрована автоматизована інформаційна система «Податковий блок», система «Електронна картка», єдиний веб-портал органів ДПС України, створені сервісні центри з обслуговування платників податків, інформаційно-телекомунікаційна система «Електронний кабінет». Електронний сервіс, введення якого ініціює податкова служба, має мінімізувати контакти податківців з платниками, викорінити прояви корупції в даних органах, а також створити зручні умови платнику для обчислення податків [107].

Ще одним із корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг. «Внаслідок залучення до надання адміністративних послуг великої кількості органів (інстанцій), вимагання великої кількості документів приватна особа-споживач часто ставить в умови, коли майже нереально (або можливо лише за надзвичайних витрат часу та нервів) у легітимний спосіб отримати позитивний результат» [38, с. 27].

Вказуючи на можливі перспективні напрями протидії корупційним ризикам у сфері надання адміністративних послуг, відзначимо, що окрім

загальних рекомендацій, що викладені в попередніх частинах даної дисертаційної роботи, видається доцільним також вдосконалити відповідне правове регулювання. Зокрема, вважаємо за потрібне визначити, що розмір оплати за види публічних послуг мають визначатись виключно в профільних законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах. Також необхідно розробити й прийняти Закон України «Про адміністративний збір», в якому мають бути визначені єдині розміри адміністративних зборів для всіх видів публічних послуг.

Цікавою з погляду аналізу протидії корупційним ризикам є сфера муніципального управління. Як відомо, в 2014 році через анексію Крим, окупацію окремих частин Донецької та Луганської областей та війну з Росією в Україні склалось складне економічне та політичне становище. Серед важелів, які сприяли вирішенню низки питань щодо змінення нашої державності та врегулюванню фінансових питань була реформа децентралізації. Остання спричинила значні зміни в системі управління в регіонах. Зокрема, як доволі влучно наголошують Н.О. Чех та Г. М. Шаповал, «громади міст і сіл отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми доходами і видатками, рівень і обсяг яких також суттєво вирости. Успіх цих реформ пов'язаний, перш за все, із тим, що їх результати стосувалися майже кожного громадянина, а особливо помітними стали для жителів невеликих міст, селищ і містечок» [197, с. 182].

Разом з тим, як вірно підмітив В.П. Марущак, «за наявності прогресу у створенні законодавчого підґрунтя для реформування територіальних громад, на даний час не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України загалом та алгоритму реалізації реформи. Необхідно також прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо Реформування територіальної організації влади на

рівні районів та областей потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших. За оцінкою Уряду, щоб остаточно розмежувати повноваження між місцевими громадами і центральною владою, необхідно внести зміни в понад 100 чинних законів» [97, с. 403].

Тому поряд із позитивними результатами наведена реформа створює нові виклики для здійснення ефективного місцевого управління. Серед них спроможність органів місцевої влади використовувати інструменти запобігання та протидії проявам корупції. На жаль, остання на практиці може значно зменшуватись. Така ситуація обумовлюється цілою системою корупційних ризиків у даній сфері. З цього приводу розділяємо думку Н.О. Чех та Г. М. Шаповал та вважаємо за доцільне «до факторів, що впливають на можливість недотримання законодавства та корупції в муніципальному контексті, віднести наступне:

- децентралізація збільшує можливості для корупції з огляду на розширення спектру функцій та обов'язків;
- обсяг транзакцій та розгалужений контроль над фінансами примножують потенціал зловживань, включаючи бюджетні шахрайства;
- високий рівень бюрократії, значні дискреційні повноваження, а також монополія на державні послуги;
- складність та кратність транзакцій розширюють можливості для потенційних зловживань;
- близькість до клієнтів надання послуг розширює можливості для корупції;
- фаворитизм та непотизм на місцевому рівні можуть впливати на рішення щодо людських ресурсів;
- близькість до місцевих зацікавлених сторін стає причиною посилення взаємодії між місцевими чиновниками та бізнесом, що надалі може призвести до порушення справедливих процедур закупівель;

- потенційний дефіцит компетентного персоналу для виконання вузькоспеціалізованих завдань;
- нагляд з боку зовнішніх зацікавлених сторін може виявитися слабким через обмеження можливостей та наявність локальних меценатських мереж» [197, с. 184].

Наведені корупційні ризики є притаманними для всієї системи місцевого управління. Однак найбільш часто вони знаходять свою реалізацію у таких напрямках управлінської діяльності як: земельні правовідносини, архітектура та містобудування, публічні закупівлі, управління комунальним майном тощо.

Вироблення окремих алгоритмів щодо протидії корупційним ризикам у цій сфері системи публічної служби не видається потрібним, адже як показує практика найбільш дієвими для місцевої влади є застосування звичних стандартних інструментів. До останніх пропонуємо віднести, зокрема, наступні: антикорупційна програма; антикорупційна рада; політика врегулювання конфлікту інтересів; допорогові електронні закупівлі; консультації з громадськістю; конкурсний відбір на посади та ін.

Підбиваючи підсумок проведеного дослідження, можна дійти висновку, що протидія корупційним ризикам повинна здійснюватися не лише загалом щодо системи публічної служби, а й передбачати конкретні дії щодо окремих її сфер. Адже саме останні є тим прихистком для корупційних ризиків, які в подальшому трансформуються у складний, взаємопов'язаний корупційний механізм.

Висновки до розділу 3

Аргументовано, що в якості основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки законодавцем визначено наступну систему принципів:

- оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування –передбачає діяльність у трьох основних напрямках: усунення дублювання повноважень

різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

- цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних – передбачає використання інформаційних та комунікаційних технологій для спрощення доступу до інформації, до застосування правил для формування реальної здатності відстежувати рішення та дії публічних службовців;

- створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб – передбачає створення та належну реалізацію електронних публічних послуг, що дасть змогу поступово зменшити корупційні ризики в системі публічної служби та усунути суб'єктивізм при наданні послуг;

- забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення – передбачає проведення системних змін щодо створення дієвих заходів, спрямованих на підвищення якості та ефективності досудового розслідування та судового розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією злочинів;

- формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права – передбачає формування антикорупційної свідомості громадян і посилення антикорупційної мотивації публічних службовців.

З'ясовано, що нині не усі принципи майбутньої антикорупційної стратегії знайшли свою реалізацію у практичній діяльності системи публічної служби в Україні. Активно провадиться цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, створюються більш зручні та законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб на противагу існуючим корупційним практикам. Разом з тим, юридичну відповідальність для публічних службовців за корупційні та пов'язані з

корупцією правопорушення на практиці все ще можна відвернути, суспільна нетерпимість до корупції, культура доброчесності та поваги до верховенства права не сформовані у необхідному обсязі. Окрім того, не завершено оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування.

Наголошено, що існуючої системи зовнішніх та внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні недостатньо для усунення останніх.

Запропоновано прогресивні інструменти вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупційним ризикам та корупції загалом. Серед них автором вказується на необхідність застосування:

- аутсорсингу – 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;

- антикорупційного аудиту – форми контролю ефективності діяльності у сфері протидії корупції, який являє собою професійну діяльність, що проводиться незалежними суб'єктами зля перевірки дотримання вимог антикорупційного законодавства, принципів відкритості та прозорості діяльності органу системи публічної служби, в тому числі під час взаємодії із юридичними та фізичними особами, а також вироблення рекомендацій спрямованих на підвищення ефективності протидії корупції в системі публічної служби;

- ротації кадрів системи публічної служби – 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;

- вдосконаленні антикорупційного законодавства – підвищенні якості законодавства, законодавчого процесу, що повинно супроводжуватися

усуненням таких його дефектів як: безсистемність, внутрішня суперечність та неузгодженість, а також надмірність нормативно-правових актів.

Встановлено, що протидія корупційним ризикам у системі публічної служби повинна передбачати конкретні механізми у окремих її сферах. Зокрема, автором визначено систему корупційних ризиків у оборонній сфері, сфері земельних правовідносин, сфері судової влади, сфери надання адміністративних послуг та сфери місцевого управління. В силу специфіки кожної із окреслених сфер, автором запропоновано перспективні напрями мінімізації та усунення наявних корупційних ризиків.

ВИСНОВКИ

1. Визначено методологію дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів та наукових методів, які застосовуються для отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Аргументовано, що принципи наукового пізнання, які займають важливе місце в системі елементів методологічної основи наукового дослідження та забезпечують загальну методологічну платформу наукового пізнання. Наголошено на необхідності використання для проведення дисертаційних досліджень з даної проблематики принципів об'єктивності, всебічності вивчення процесів і явищ, доказовості та обґрунтованості, раціональності наукових положень, причинності, діалектичної єдності теорії та практики та критичності.

Обґрунтовано використання в якості методологічних підходів, які відображають світоглядні напрями даного дисертаційного дослідження діалектичний, системний, герменевтичний та порівняльний.

Наголошено на необхідності дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на основі застосування системи науково-теоретичних методів дослідження, а саме: діалектичного, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, системного, порівняльного, формально-юридичного та герменевтичного методів.

2. Аргументовано, що науковий інтерес щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби з'явився лише на початку XXI століття у зв'язку із поступовою активізацією міжнародної спільноти відносно вказаної проблематики та подальшим закріпленням на національному рівні ряду нормативно-правових актів щодо протидії корупції.

Виділено два періоди становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в працях сучасних дослідників.

Відзначено, що перший період (1995 – 2014 рр.) обумовлений існуванням в незалежній українській державі жвавої дискусії щодо необхідності антикорупційного законодавства в середині 90-х років XX століття. Для нього періоду притаманні загальнотеоретичні напрацювання щодо розуміння сутності корупційних ризиків, зокрема, й в системі публічної служби. Окремі елементи окресленої проблематики розкриваються науковцями під час встановлення детермінантів корупції у дисертаційних дослідженнях та в незначній кількості наукових статей. Однак комплексне дослідження відсутнє з огляду на відсутність у тогочасному антикорупційному законодавстві положень про корупційні ризики.

Встановлено, що реформування антикорупційного законодавства серед новел закріпило й категорію «корупційний ризик», що обумовило початок другого періоду становлення розуміння протидії корупційним ризикам в системі публічної служби (з 2014 р.). Для даного періоду притаманний поступовий перехід від загальнотеоретичних напрацювань щодо розуміння сутності корупційних ризиків, до конкретних дисертаційних досліджень та наукових статей, предметом яких є саме розкриття сутності корупційних ризиків у діяльності окремих суб'єктів публічної служби, а також механізм протидії останнім. Окрім того, нормативна визначеність корупційних ризиків обумовила появу перших комплексних досліджень, що дотично стосуються тематики даного дисертаційного дослідження.

3. Доведено необхідність встановлення його категоріального апарату з метою обґрунтованого та змістовного розкриття сутності дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також усунення прогалин вітчизняного антикорупційного законодавства.

Запропоновано авторські визначення основних його елементів. Зокрема, під корупційними ризиками слід розуміти сукупність об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи

пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб.

Під поняттям «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», вважаємо за доцільне, розуміти умови та інші чинники, які обумовлюють та сприяють розвитку корупційної поведінки у діяльності уповноважених суб'єктів публічної служби.

Термін «управління корупційними ризиками в системі публічної служби» на нашу думку, варто застосовувати в значенні діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на встановлення та оцінку корупційних ризиків, а також своєчасного вжиття необхідних заходів для мінімізації негативного впливу останніх у процесі здійснення публічної служби.

Натомість під поняттям «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби» слід розуміти широкий спектр дій, спрямованих на мінімізацію обсягів та усунення в системі публічної служби об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб.

4. Встановлено, що стандарти діяльності органів публічної адміністрації, взаємодії органів державної влади з органами іноземних держав, міждержавної співпраці в різних сферах суспільного життя визначаються міжнародними документами у сфері протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Всю сукупність останніх розділено на дві групи. Перша група (загальна) включає міжнародні акти, які спрямовані на формування загальних механізмів доброчесності публічної служби та етичних стандартів поведінки її представників. Друга група (спеціальна) містить в собі міжнародні документи, положення яких безпосередньо спрямовані на вирішення проблематики корупційних ризиків у системі публічної служби.

Наголошено, що наведені міжнародні документи обумовили формування механізмів протидії корупційних ризиків у публічній службі на національному

рівні. Зокрема, охарактеризовано досвід Королівства Нідерландів, Республіки Болгарія, Литовської Республіки, Республіки Молдова та Республіки Казахстан щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Доведено, що в силу своєрідності правових систем окремої держави, організаційно-правове забезпечення досліджуваної сфери суспільних відносин в кожній країні також є своєрідним і особливим.

5. З'ясовано, що чинним національним антикорупційним законодавством визначено систему механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. Остання, з огляду на передумови появи корупційних ризиків в органах публічної влади поділяється, на внутрішні та зовнішні механізми.

Внутрішні механізми являють собою систему заходів, які проводяться безпосередньо органом публічного управління з метою мінімізації обсягів та усунення корупційних ризиків і корупції в цілому.

Визначено, що чинне антикорупційне законодавство до внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні дає змогу віднести:

- прийняття антикорупційних програм, спрямованих на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного суб'єкта публічного управління;
- забезпечення якісного та прозорого добору і розстановки кадрів шляхом проведення конкурсного відбору відповідно до вимог чинного національного законодавства та за результатами проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави;
- вжиття заходів щодо забезпечення подання особами, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави, відомостей про працюючих в органі близьких осіб та подальшої актуалізації такої інформації стосовно близьких осіб - працюючих публічних управлінців;
- організацію навчальних та інших заходів, консультаційної допомоги для працівників органу публічного управління з метою підвищення кваліфікаційного рівня останніх щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби;

- створення у складі органів публічного управління структурних підрозділів (уповноваженої особи), відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків та безпосереднє проведення останньої;

- перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку щодо наявності корупційних ризиків у діяльності працівників системи публічної служби.

6. Визначено, що зовнішні механізми – механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, які являють собою систему заходів, що провадяться уповноваженими органами з питань запобігання та протидії корупції з метою мінімізації обсягів й усунення корупційних ризиків і корупції в системі публічної служби в Україні.

Наголошено, що чинне антикорупційне законодавство до зовнішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні дає змогу віднести:

- усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах шляхом проведення антикорупційної експертизи;
- фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації;
- мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами;
- участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції;
- діяльність органів уповноважених на запобігання корупції.

7. Аргументовано, що в якості основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки законодавцем визначено наступну систему принципів:

- оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування –передбачає діяльність у трьох основних напрямках: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних

повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

- цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних – передбачає використання інформаційних та комунікаційних технологій для спрощення доступу до інформації, до застосування правил для формування реальної здатності відстежувати рішення та дії публічних службовців;

- створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб – передбачає створення та належну реалізацію електронних публічних послуг, що надасть змогу поступово зменшити корупційні ризики в системі публічної служби та усунути суб'єктивізм при наданні послуг;

- забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення – передбачає проведення системних змін щодо створення дієвих заходів, спрямованих на підвищення якості та ефективності досудового розслідування та судового розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією злочинів;

- формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права – передбачає формування антикорупційної свідомості громадян і посилення антикорупційної мотивації публічних службовців.

З'ясовано, що наразі не усі принципи майбутньої антикорупційної стратегії знайшли свою реалізацію у практичній діяльності системи публічної служби в Україні. Активно провадиться цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, створюються більш зручні та законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб на противагу існуючим корупційним практикам. Окрім того, не завершено оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування.

8. Наголошено, що існуючої системи зовнішніх та внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні недостатньо для протидії корупційним ризиків та корупції в цілому в системі публічної служби.

Запропоновано прогресивні інструменти вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції. Серед них автором вказується на необхідність застосування:

- аутсорсингу – 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;

- антикорупційного аудиту – форми контролю ефективності діяльності щодо протидії корупції, який являє собою професійну діяльність, що проводиться незалежними суб'єктами для перевірки дотримання вимог антикорупційного законодавства, принципів відкритості та прозорості діяльності органу системи публічної служби, в тому числі під час взаємодії із юридичними та фізичними особами, а також вироблення рекомендацій спрямованих на підвищення ефективності протидії корупції в системі публічної служби;

- ротації кадрів системи публічної служби – 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;

- вдосконаленні антикорупційного законодавства – підвищенні якості законодавства, законодавчого процесу, що повинно супроводжуватися усуненням таких його дефектів як: безсистемність, внутрішня суперечність та неузгодженість, а також надмірність нормативно-правових актів.

9. Встановлено, що протидія корупційним ризикам у системі публічної служби повинна передбачати конкретні механізми у окремих її сферах. Зокрема,

автором визначено систему корупційних ризиків у оборонній сфері, сфері земельних правовідносин, сфері судової влади, сфері надання адміністративних послуг та сфері місцевого управління. В силу специфіки кожної із окреслених сфер, автором запропоновано перспективні напрями мінімізації та усунення наявних корупційних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агафонова Н.В. Питання методології дослідження феномену конституційної реформи. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 320-326.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвіїшин О.Я., Карпінський Ю.О., Куйбіда В.С, Негода В.А. та ін. К.: Геопринт, 2007. 366 с.
3. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>
4. Актуальні проблеми теорії держави та права: навч. посіб. / С. М. Тимченко та ін. Київ: КНТ, 2007. Ч. I. 228 с.
5. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис. док. юрид. наук. спец.: 12.00.07. Харків, 2011. 444 с.
6. Андрійчук В.Г. Сутнісний аспект методології наукових досліджень. *Економіка АПК*. 2016. № 7. С.87-94
7. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text
8. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: дис. канд. юрид. наук спец.: 12.00.07. 2009. 197 с.
9. Бездольний М.Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. *Форум права*. 2009. № 2. С. 38–43.
10. Берназюк О.О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 166-170.
11. Бондарчук О.Г. Адміністративно-правові засади протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України: автореф. дис. док. юрид.

наук. спец.: 12.00.07. Національний університет Державної податкової служби, 2016. 43с.

12. Боротьба з корупцією Урядовий портал URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalmst/reformi/verhovenstvo-prava-taborotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>

13. Брисковська О.М. Формування антикорупційної свідомості громадян як чинник подолання корупції. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/16474/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20...%20%20%D0%A72_p048-051.pdf

14. Брус Т.М., Ковальов В. Г. Проблеми антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 3.

15. Бугайчук К.Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 31 березня 2017 року). Харків : ХНУВС, 2017. С. 39-40.

16. Булгак Ю.О. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 70-75.

17. Веб-ресурс «Електронний кабінет водія». Головний сервісний центр МВС. URL: <https://edriver.hsc.gov.ua/accounts/login/?next=/>.

18. Великий тлумачний словник української мови/ В.Т. Бусел. Київ-Ірпінь: Перун, 2005. 1728с.

19. Вербановський В.В. Внутрішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. *Veda a perspektivy: міжнар. мультидисципл. журнал. Praha, České republika*. Вип. 2 (9). 2022. С. 32-40. URL: <https://doi.org/10.52058/2695-1584-2022-2%289%29-32-40>

20. Вербановський В.В. Конфлікт інтересів як корупційний ризик під час проходження публічної служби. *Актуальні питання державно-правового розвитку України*: матер. V Міжнар. наук.-практ. конфер., 10-12 червня 2020 року, м. Одеса. С.32-34.

21. Вербановський В.В. Механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби: міжнародний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 3. 2021. С. 194-198. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246400>

22. Вербановський В.В. Методологічні засади та категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. *Право та державне управління*. Вип. 1. 2022. С. 232-238. URL: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.34>

23. Вербановський В.В. Проблеми реалізації та шляхи вдосконалення антикорупційної політики в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матер. Всеук. наук.-практ. конфер. за міжнар. уч., Одеса, 2020. ОРІДУ НАДУ при Президентові України. С. 300-301. URL: http://oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf

24. Вербановський В.В. Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби: світовий досвід. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 8 жов. 2021 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 260-261. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>

25. Вербановський В.В. Реалізація принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби: теоретико-методологічний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 30. 2022. С. 14-18. URL: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.2>

26. Вербановський В.В. Шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія:*

Публічне управління та адміністрування. Т. 33 (72). Вип. 2. 2022. С. 13-16. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/03>

27. Войтов Г.В. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах і установах виконання кримінальних покарань України: дис. док. філософ. за спец. 081 «Право». Одеса, 2021. 259 с.

28. Гейц О.О. Публічно-правовий механізм протидії корупції в Україні: дис. док. юрид. наук. спец.: 12.00.07. Дніпро. 2019. 305с.

29. Гнилицька Л.В. Антикорупційний аудит як засіб боротьби з корпоративним шахрайством. *Науково-практичне видання «Незалежний аудитор»*. 2017. № 20. С. 8-14.

30. Голобородько Т.В., Дубіна О.Д. Використання інформаційних технологій в публічному адмініструванні: досвід України та Європейські орієнтири. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 39. С. 1-8.

31. Головач Т.А. Поняття корупційних ризиків. *Економіка. Фінанси. Право*. 2020. № 12. С. 16-19.

32. Гордієнко Н.І. Антикорупційний контроль – діючий інструмент протидії корупції. URL: http://eprints.kname.edu.ua/48491/1/ilovepdf_com-70-72.pdf

33. Гоштинар С.Л. Зарубіжний досвід регулювання ринку землі та можливості його адаптації при розгляді питання про скасування мораторію на продаж землі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 174-178.

34. Гресь О.М. Корупційні ризики під час здійснення оборонних закупівель. *Інформація і право*. 2021. № 1. С. 128-133.

35. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики: інформаційний аспект. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 1.

36. Гудков Д. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю, визначених Законом України «Про запобігання корупції». *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2017. Квітень. С. 64-69.
37. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: дис. канд. юрид. наук. спец.: 12.00.07. Суми. 2018. 249 с.
38. Денисюк С.Ф. Запобігання корупційним ризикам під час надання адміністративних послуг: питання сьогодення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2016. Вип. 21. С. 26-28.
39. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 року № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text>
40. Дженнетт В. Корупційні ризики останніх реформу судовій системі України. USAID. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/NJ_Judicial_Corruption_Risks_Report_2017_UKR-1.pdf
41. Дія: Воєнний стан. URL: <https://guide.diia.gov.ua/event/viiskovy-i-standart-bb918dcd-6592-4cc6-9201-9b51a73bc2f0>
42. Дія: Державні послуги он-лайн. URL: <https://diia.gov.ua/>
43. Дмитрієв Ю.В. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види. *Менеджер*. 2015. № 1. С. 126-131.
44. Дмитрієв Ю.В. Моніторинг способу життя публічних осіб як один із механізмів запобігання корупції в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 63-67.
45. Дмитрієв Ю.В. Причини виникнення корупційних ризиків у системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 4. С. 92-95.
46. Дмитрієв Ю.В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України: дис. канд. з держу прав. спец. 25.00.02. Маріуполь, 2018. 236 с.
47. Доля Л. М. Використання міжнародного стандарту ISO 31000:2009 у здійсненні оцінки корупційних ризиків в Україні. *Наука і правоохорона*. 2018. № 2. С. 57-66.

48. Доповідь Комітету з правових і політичних питань ОЧЕС «Роль парламентів держав-членів ЧЕС в зміцненні правової основи протидії корупції»
URL: <http://www.pabsec.org/pabsec/files/Raporlar%-20ve%20Tavsiye/6-LC46%20Report%20RUS%-20updated%20FINAL.doc>

49. Дроздова О.Ю. Реформи на митниці: від єдиного органу до аутсорсу.
URL: <https://dpartners.com.ua/reformi-na-mitnici-vid-yedinogo-organu-do-autsorsu/>

50. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: дис. канд. юрид. наук спец.: 12.00.07. Київ. 2011. 212 с.

51. Електронний кабінет платника податків. URL: <https://cabinet.tax.gov.ua/>.

52. Єдиний державний портал адміністративних послуг: офіційний веб-сайт. URL: <https://my.gov.ua/>.

53. Живодьор К.К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення.
URL: <http://naub.ua.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsijta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-vukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/>

54. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект: дис. док. юрид. наук спец.: 12.00.07. К., 2005. 233с.

55. Завгородня Л.О. Корупційні ризики в транспортній сфері. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 3. С. 17-23.

56. Завдяки приєднанню до організації NSPA, Міноборони може робити закупівлі без посередників. (Міністерство оборони України). URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2020/01/22/zavdyaki-priednannyyu-do-organizaczii-nspa-minoboroni-mozhe-robiti-zakupivli-bez-poserednikiv>

57. Задихайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 143-145.

58. Заїка К.П. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 2 (14). С. 35-38.
59. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко та ін. 3-є вид., доп. і перероб. Київ: НАДУ, 2013. 625 с.
60. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст.27.
61. Зубков С.О. Методологічні підходи до дослідження процесів управління підприємствами сфери харчування. *Науково-виробничий журнал «Бізнес-навігатор»*. 2019. Випуск 6.1-1 (56). С. 183-187.
62. Івасенко С.М. Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект: дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Київ, 2015. 199 с.
63. Іжа М.М., Попов С.А., Пахомова Т.І. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 220 с.
64. Ільяшенко В.А., Соболев М.П. Загальна класифікація ризиків у системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень: теоретико-методичний аспект. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 92–97.
65. Йосифович Д.І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння: дис. канд. юрид. наук спец.: 12.00.07. Львів, 2009. 235с.
66. Каращенко А.І. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України: дис. канд. юрид. наук спец. 12.00.07. Ужгород, 2019. 242с.
67. Карпа М.І. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2 (33). С. 109-116.

68. Касьмін Д.С. Трансформація управлінських процесів в органах державного управління на засадах аутсорсингу. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/6_2020/62.pdf
69. Квеліашвілі І. М. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4(27). С. 171-178.
70. Кельман М.С. Юридична наука: проблеми методології: монографія. Тернопіль: Тернограф, 2011. 492 с.
71. Клименюк О.В. Методологія та методи наукового дослідження: навчальний посібник. Київ: Міленіум, 2005. 186 с.
72. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Упровадження електронних сервісів надання адміністративних послуг в Україні. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/klimushin-3.pdf.
73. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
74. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. додаток до № 51. Ст.1122.
75. Коломоєць Т.О., Кушнір С.М. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України: чи є вибір терміна? *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 50-53.
76. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
77. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
78. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Kontseptualni-zasadi-rozvitku-elektronnogouryaduvannya-v-Ukrayini.pdf>.

79. Корнієнко А.А. Принцип невідворотності юридичної відповідальності: структурно-функціональний аналіз. *Право і суспільство*. 2012. № 5. С.21-24.
80. Корольова Ю.Ю. Формування методологічної основи наукового пізнання джерел права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С.115-118.
81. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, О.А. Банчун та ін. К. : Москаленко О.М., 2009. 196 с.
82. Корупція у цифрах: як змінюється кількість покараних, оцінка українців і місце у рейтингах . URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/23/infografika/suspilstvo/korupcziya-cyfrax-yak-zminyuetsya-kilkist-pokaranyh-oczinka-ukrayincziv-misce-rejtynhax>
83. Костенко Д.В. Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток: дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01. Ірпінь, 2020. 229с.
84. Косцова І.П. Герменевтичний метод тлумачення норм права: історична та юридична дивергенція. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 827. С. 153-158.
85. Краснокутська Н. С., Лачкова В.М. Управління комерційними ризиками підприємств роздрібної торгівлі: монографія. Харків : Вид-во ФОРТ, 2014. 145 с.
86. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text
87. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст.131.
88. Куренда С.В. Недосконалість земельного законодавства як корупційний ризик у сфері земельних відносин. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 151-156.
89. Лазаренко С.Ж. Суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3.

90. Луговий О.В. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими: дис.к.ю.н. спец. 12.00.07. Київ. 2019. 281с.
91. Лузан Т.О. Поняття «ротація» державних службовців у науковому дискурсі. URL: http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_3/12ltasnd.pdf
92. Лук'янова В.В. Теоретичні аспекти управління підприємством в умовах невизначеності. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2006. № 4. Т.1. С. 111–116.
93. Люлько С.П. Моніторинг способу життя прокурорів як суб'єкт декларування. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 72–77.
94. Максимов С.І. Правова реальність: досвід філософського осмислення. Харків: Право, 2002. 328с.
95. Малиновська Н.Л., Непомнюща А.Г. Електронне декларування у системі забезпечення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. *Public Administration and Regional Development*. 2017. № 7. С. 186-216.
96. Манойленко О.В. Аутсорсинг як інструмент підвищення ефективності антикризового управління. *Вісник Міжнародного слов'янського університету. Серія «Економічні науки»*. 2006. № 1. С. 8 -12
97. Марущак, В.П. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення децентралізації. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Одеса, 26 жовтня 2018 року). 2018. С. 403–404.
98. Марченко А.В. Форми участі громадськості в реалізації антикорупційної реформи в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 1. С. 23-29.
99. Медична інформаційна система Medics. URL: <https://medics.ua>

100. Міжнародний стандарт ISO 31000 Риск-Менеджмент – Принципи та керівництва. Першовидавництво. URL: http://www.pqmonline.com/assets/files/standards/iso_31000-2009%28r%29.pdf/
101. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис. док. юрид. наук спец.: 12.00.08. К., 2002. 506 с.
102. Мельничук Н.Ю. Електронне урядування: сучасний стан та перспективи застосування у бюджетній сфері. *Гроші, фінанси і кредит*. 2019. № 5(73). С. 97-105.
103. Мельничук Р.В. Адміністративно-правові засади запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України: автореф. дис. канд. юрид. наук спец. 12.00.07. Київ. 2021. 22с.
104. Мількіна І.В. Аутсорсинг в системі державного і муніципального управління. *Економіка та бізнес*. 2013. № 8. С. 96-101.
105. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/file/103040/download%3Ftoken%3DoEbXnKOOvJPm9rrQS5eJ6sPq2cvl2pTNqtiL-kWqxfU+&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
106. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
107. Молчанова А.В. Запровадження інформаційних технологій як напрям мінімізації корупційних ризиків під час надання адміністративних послуг у сфері оподаткування. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/handle/123456789/19468>
108. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Київ, 2016. 36 с.
109. Моргачов І.В., Івченко Є.А., Дрожжин Д.Ю. Аутсорсинг в регіональному електронному врядуванні в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. С. 1-5.
110. Муляр Г.В., Ховпун О.С. Взаємодія антикорупційних органів під час розслідування кримінальних проваджень. *Вісник АПСВТ*. 2019. № 2. С. 56-65.
111. Мусієнко О.П. Роль недержавних організацій в реалізації адміністративних заходів щодо попередження корупції в органах місцевого

самоврядування і виконавчих органах влади в муніципальних установах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 1 (10). С. 169–172.

112. Мусієнко О.П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні: дис. канд. юрид. наук. спец.: 12.00.07. Київ. 2017. 242с.

113. О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс): Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 121-VI ЗРК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000121>

114. Олійник І.Л. Правовий механізм ротації кадрів державної служби. URL: http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/epravo/2012_3/2.pdf

115. Опар Н.В. Теоретичні основи надання електронних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 6. С. 1-7

116. Орловська Н.А. Концептуальні аспекти Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки: традиції чи новації? *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 9–10 грудня 2020 р.) : у 2 ч.. Київ. 2020. Ч. 1. С. 204-206.

117. Ортинський В.Л. Правові питання організації проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки: зб. наук. праць*. 2015. № 813. С. 66–70.

118. Офіційний веб-сайт Вищого антикорупційного суду. URL: https://hcac.court.gov.ua/hcac/info_sud/competence/

119. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. Антикорупційні програми. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pravove-zabezpechennya/>

120. Пахнін М.Л. Вплив інформаційного суспільства на розвиток системи публічного управління». *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 1-10.

121. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. канд. держ. упр. спец: 25.00.03. Дніпро, 2008. 20 с.
122. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>
123. Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 02 квітня 2015 року № 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0025414-15#Text>
124. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583-587.
125. Порівняльне правознавство у системі юридичних наук : проблеми методології: монографія / Кресін О. В., Луць Л. А., Мережко О. О., Лисенко О. М., Савчук С. В., Батанов О. В., Бігун В. С., Слободян Н. М.; за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 256 с.
126. Портал електронних послуг Пенсійного фонду України. URL: <https://portal.pfu.gov.ua/>.
127. Портал електронних сервісів Мін'юсту. URL: <https://kap.minjust.gov.ua/>
128. Посібник з оцінки корупційних ризиків (Агентство США з міжнародного розвитку та Світовий банк, 2006). URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>
129. Практичні заходи боротьби з корупцією від 07 вересня 1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785#Text
130. Приходько А.А. Ефективність моніторингу способу життя та перевірки Е-Декларацій суб'єктів декларування. URL: <https://prikhodko.com.ua/ua/efektivnist-monitoringu-sposobu-zhittya-ta-perevirki-e-deklaratsiy-subyektiv-deklaruvannya>
131. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст.409.

132. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Ст.142.

133. Про гласність майна осіб, які займають вищі державні посади: Закон Республіки Болгарія від 13 серпня 2013 року. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134920704>

134. Про декларування та контроль за доходами та майном осіб, займають відповідальні державні посади, суддів, прокурорів, державних службовців та деяких керівних працівників: Закон Республіки Молдова від 19 липня 2002 року № 1264. URL: https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Moldova_Disclosure%20Law%202002_amended%202011_RU.pdf

135. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст.55.

136. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.

137. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

138. Про запобігання корупції: Закон Литовської Республіки від 28 травня 2002 року. URL: <http://savada.lit/savada.lt/document.php?id=9223>

139. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.

140. Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>

141. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 13 липня 2017 року № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17#Text>

142. Про затвердження Методичних рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 року № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031884-17#Text>

143. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text>

144. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Do-p.-13-1.pdf>

145. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення Національним агентством з питань запобігання корупції від 17 червня 2016 року № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text>

146. Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 січня 2018 року № 87/31539. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18#Text>

147. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 року № 325/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text>

148. Про затвердження Порядку проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора: Наказ Генерального прокурора від 10 січня 2020 року № 11. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz_dob_of?_m=publications&_t=rec&id=264414

149. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>

150. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#n11>

151. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 липня 2021 року № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n7>

152. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 грудня 2015 року № 1631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16#Text>

153. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 березня 2017 року № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text>

154. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

155. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.

156. Про корупцію та конфіскацію незаконно набутого майна: Закон Республіки Болгарія від 19 січня 2018 року. URL: <https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/antikorupzia/zpkonpi.pdf>

157. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст.2.

158. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст.2051.

159. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст.379.

160. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#Text>

161. Про непідкупність: Закон Республіки Молдова від 25 травня 2017 року. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=99995#A0000000064

162. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17 липня 2020 року № 808-IX. *Голос України* від 14.08.2020 року № 144.

163. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15 липня 2021 року № 1689-IX. *Голос України* від 07.08.2021. № 149

164. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>

165. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст.12.

166. Про протидію корупції: Закон Республіки Казахстан від 18 листопада 2015 року. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=69;-55

167. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст.545.

168. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. / за ред. М. П. Орзіха; Київ: Юрінком Інтер, 2011. 267 с.

169. Публічне управління: термінол. слов. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

170. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06 листопада 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845#Text

171. Рекомендація Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців» від 11 травня 2000 року. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf

172. Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва і розвитку по покращенню етики поведінки на державній службі від 23 квітня 1998 року. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_34678

173. Реформа державного оборонного замовлення. – (НАКО). URL: <https://nako.org.ua/publication/reforma-derzhavnoho-oboronnoho-zamovlennia-analitychna-zapyska>

174. Ровинська К.І. Законодавче закріплення прозорості та відкритості владних інституцій місцевого рівня: міжнародний досвід. *Правова держава*. 2018. № 31. С. 17-24.

175. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. док. юрид. наук спец.: 12.00.07. Київ, 2005. 187с.

176. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлення про суттєві зміни в майбутньому стані. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-versiya-dlya-zavantazhennya.pdf>

177. Роль процесуального керівника – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії кримінального процесу. Міжнародний фонд «Відродження». URL: http://www.irf.ua/knowledgebase/publications/rol_prokurora_sap_na_dosudoviy_stadii_kriminalnogo_

178. Роль ЦНАП (Центрів ДІЯ) у використанні Е-послуг: Навчальний посібник для працівників ЦНАП (Центрів Дія). 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/703/E-skills-Manual.pdf>.

179. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. канд. юрид. наук спец.: 12.00.07. Харків. 2010. 210 с.

180. Симон Ю.С. Герменевтичний підхід у філософсько-правових дослідженнях: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти. *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи* : матеріали XV Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 28 листопад 2019 року) : у 2 ч. Київ, 2019. Ч. 1. С. 197–200.

181. Сисоєва В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки. Серія «Культура і соціальні комунікації»*. 2012. Вип. 3. С. 151-158.

182. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

183. Словник іншомовних слів/ за заг. ред. О.С. Мельничук. К.: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ). 1977. 776 с.

184. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2009. Вип. 44. С. 144-150.

185. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С. М. Серьогін, О.В. Антонова, І. В. Шпекторенко та ін. К. : НАДУ, 2009. 60 с.

186. Стратегічний аналіз корупції. Земельна корупція. Топ 30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/30_antikor_land.pdf

187. Тарахонич Т.І. Методологічні аспекти дослідження правового регулювання. *Держава і право*. 2009. № 45. С. 20-26.
188. Тимків В.М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70-73.
189. Тихомиров Д.О. Наукові методологічні підходи під час дослідження державної політики у сфері безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 230-234.
190. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис канд. юрид. наук спец. : 12.00.07. Київ, 2008. 190 с.
191. Тригубенко Г.В. Пріоритетні напрями подолання правового нігілізму в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 1. Т. 1.
192. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: дис. канд. юрид. наук спец.: 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.
193. Фальковський А.О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції: автореф. дис. канд. юрид. наук спец.: 12.00.12. Одеса. 2011. 19с.
194. Хабарова Т.В. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.07. Харків. 2017. 20с.
195. Хавронюк М.І. Компаративний метод у сучасному кримінально-правовому дослідженні: мета застосування. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 5-9.
196. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216с.
197. Чех Н.О., Шаповал Г.М. Корупційні ризики в діяльності ОТГ та шляхи їх мінімізації. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2020. № 2. С. 181-185.
198. Чому ВАКС закриває справи про недекларування за строком давності? Сайт ГО «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан»». URL: <http://www.automaidan.org.ua/25082020.html>.

199. Шевченко С.О., Сидоренко Н.С. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8. № 5. С. 72-81.

200. Шевчук О.О. Сектор безпеки України як об'єкт публічного адміністрування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 138-142

201. Шейко В. М., Кушніренко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підруч. / 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Знання-Прес, 2002. 295 с.

202. Шемякін О.В. Протидія і запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: автореф. дис. канд. юрид. наук спец. : 12.00.08. Київ. 2013. 21с.

203. Ющук А.О. Публічна служба в Україні: особливості становлення. URL:

<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13734/1/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%90%20%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%91%D0%90%20%D0%92%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%86.pdf>

204. Яременко О.І., Яременко С.М. Використання міжнародного досвіду для оцінки корупційних ризиків. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/march/issue-3/article-16297.html>

205. Яфонкін А.О. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні: дис. канд. юрид. наук спец: 12.00.07. Київ, 2013. 209с.

206. Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I. Exploring Digital Government transformation in the EU – Analysis of the state of the art and review of literature. Editor: Misuraca, G., EUR 29987 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. 100 p.

207. Bertot J. C., Jaeger P. T., Grimes J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*. 2010. N. 27. pp. 264 – 271.

208. Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary. URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english>

209. Longman Dictionary of Contemporary English URL: <https://www.ldoceonline.com/>

210. Popov M. P., Prykhodchenko L.L., Lesyk O. V., Dulin O.V., Holynska O.V. Audit as an element of public governance. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2021. Vol. 4 No. 39. P. 2-8

211. Regional Cooperation Council and Regional Anti-corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy. Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Study and Methodology. URL: http://rai-see.org/wpcontent/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

8. Вербановський В.В. Механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби: міжнародний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 3. 2021. С. 194-198. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246400>

9. Вербановський В.В. Методологічні засади та категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. *Право та державне управління*. Вип. 1. 2022. С. 232-238. URL: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.34>

10. Вербановський В.В. Реалізація принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби: теоретико-методологічний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 30. 2022. С. 14-18. URL: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.2>

11. Вербановський В.В. Шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. Т. 33 (72). Вип. 2. 2022. С. 13-16. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/03>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

12. Вербановський В.В. Конфлікт інтересів як корупційний ризик під час проходження публічної служби. *Актуальні питання державно-правового розвитку України: матер. V Міжнар. наук.-практ. конфер., 10-12 червня 2020 року, м. Одеса*. С.32-34.

13. Вербановський В.В. Проблеми реалізації та шляхи вдосконалення антикорупційної політики в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні*

тренди: матер. Всеук. наук.-прак. конфер. за міжнар. уч., Одеса, 2020. ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. С. 300-301. URL: http://oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf

14. Вербановський В.В. Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби: світовий досвід. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матер. Всеукр. наук.-прак. конф. за міжнар. участю. 8 жов. 2021 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 260-261. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

8. Вербановський В.В. Внутрішні механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні. *Veda a perspektivy*: міжнар. мультидисципл. журнал. Praha, České republika. Вип. 2 (9). 2022. С. 32-40. URL: <https://doi.org/10.52058/2695-1584-2022-2%289%29-32-40>

Довідки про впровадження та участь у науково-дослідних роботах



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**
Мін'юст

У спеціалізовану вчену раду

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua,
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

08.03.2023

ДОВІДКА
про впровадження

В Управлінні контролю за діяльністю органів та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України (далі – Управління) позитивно розглянута можливість та доцільність впровадження окремих результатів та положень дисертаційного дослідження Вербановського Володимира Володимировича на тему: «Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби».

Це дослідження є актуальним в умовах активної трансформації та інтенсивного реформування антикорупційної політики держави.

Теоритична цінність методичних розробок та наукових напрацювань Вербановського В.В. полягає в отриманні інноваційних рішень для ефективної протидії корупційним ризикам в аспекті їх своєчасного виявлення, інформування та запобігання.

Так, зокрема, на основі цього дослідження може бути розроблено комплексну методику оцінки корупційних ризиків в системі публічної служби та сформувати систему моніторингу і контролю за діями публічних службовців, які б дозволяли проводити системний аналіз для визначення того, як керувати найбільш корупційно-вразливими процесами, що необхідні для здійснення заходів з підвищення стійкості проти корупційних ризиків.

При цьому, виявлено значні можливості для їх впровадження в практичну діяльність як в Управлінні, так і в інших органах державної влади.

З впровадженням цих методик може бути досягнуто значне зниження корупційних ризиків, а також поліпшення іміджу та ефективності публічної служби в цілому.

Дисертаційне дослідження забезпечує важливий вклад в розвиток наукового розуміння та практичних рішень у галузі протидії корупції.

Заступник директора
Департаменту – начальник Управління

Юрій ВИШНЕВСЬКИЙ



Прокуратура України
КИЇВСЬКА МІСЬКА ПРОКУРАТУРА
ОБОЛОНСЬКА ОКРУЖНА ПРОКУРАТУРА М. КИЄВА

вул. Героїв полку «Азов», 10, м. Київ, 04212, тел./факс: (044) 428-60-50
 e-mail: obolon@kyiv.gp.gov.ua
 код ЄДРПОУ 02910019

01.06.2023

**Довідка про впровадження
 результатів дисертаційного дослідження**

Результати дисертаційного дослідження Вербановського Володимира Володимировича на тему: «Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби» були використанні у Оболонській окружній прокуратурі м. Києва під час опрацювання та доведення до колективу основних проблемних аспектів та положень антикорупційного законодавства в частині своєчасного виявлення, інформування та запобігання настанню корупційних ризиків. Зокрема, дані матеріали були використанні при роз'ясненні і формуванні комплексу ефективних механізмів запобігання корупції, алгоритму діяльності в умовах конфлікту інтересів, виявлення корупційних ризиків, що можуть виникати у службовій діяльності посадових осіб, а також запобігання порушенням стандартів етичної поведінки прокурора і дотримання ним базових правил доброчесності та неупередженості.

В дослідженні знайшли своє відображення дієві механізми запобігання та протидії корупції, які можуть застосовуватись, у тому числі, в сфері діяльності окружної прокуратури: це своєчасне виявлення і попередження корупційних ризиків, шляхом проведення оперативних нарад; регулярне формування та висвітлення відповідної інформації щодо запобігання проявам корупції, необхідності дотримання вимог антикорупційного законодавства; своєчасне інформування та вжиття заходів усунення реальних та потенційних конфліктів інтересів тощо.

Належне впровадження запропонованих механізмів і способів подолання та/або мінімізації корупційних ризиків може суттєво зменшити рівень корупції в органах публічної влади, а тому, дисертаційне дослідження має значення для покращення роботи органів публічної влади у галузі протидії запобігання і протидії корупції.

Керівник

Оболонської окружної прокуратури м. Києва

Олександр ІВАНОВ

**НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ
УКРАЇНИ
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
У М. КИЄВІ
ОБОЛОНСЬКЕ УПРАВЛІННЯ
ПОЛІЦІЇ**

вул. Героїв полку «Азов», 2А, м. Київ, 04212

10.05.2023 № 874
На № _____ від _____

**Довідка про впровадження
результатів дисертаційного дослідження**

Результати дисертаційного дослідження Вербановського Володимира Володимировича на тему: «Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби» були використанні під час формування та реалізації напрямків роботи із положеннями антикорупційного законодавства в Оболонському управлінні поліції Головного управління Національної поліції у місті Києві. Дані матеріали були використанні при формуванні засад ефективної реалізації антикорупційної програми в частині створення ефективних механізмів запобігання корупції та конфлікту інтересів, виявлення корупційних ризиків, що можуть виникнути у службовій діяльності посадових осіб, забезпеченні своєчасного усунення умов та причин виникнення цих ризиків, запобігання порушенням етичних стандартів поведінки та організації контролю за дотриманням правил доброчесності щодо об'єктивності та неупередженості, компетентності та ефективності, належного виконання посадовими особами положень та вимог, визначених положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями, а також відповідності прийнятих рішень вимогам законів та інших нормативно-правових актів.

Це знайшло своє відображення в основних заходах з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері діяльності Оболонського управління поліції Головного управління Національної поліції у місті Києві: виявлення і протидія корупції шляхом проведення оперативних нарад; формування та висвітлення відповідної інформації щодо запобігання проявам корупції; підвищення кваліфікації державних службовців з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів та його усунення; проведення службових розслідувань; пропозиції із вдосконалення антикорупційного законодавства (підвищенні якості законодавства), законодавчого процесу. Зокрема це стосується усунення таких його дефектів, як: безсистемність, внутрішня суперечність та неузгодженість, а також надмірність нормативно-правових актів.

Начальник
полковник поліції
10.05.2023


Віктор МИХАЙЛЕНКО



ФОНД ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ

вул. Генерала Алмазова, 18/9, м. Київ, 01133, тел. (044) 254-29-76, факс (044) 286-79-85
www.spfu.gov.ua Код ЄДРПОУ 00032945

05.06.2023

У спеціалізовану вчену раду

Довідка про впровадження

Результати дисертаційного дослідження Вербановського Володимира Володимировича на тему: «Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби» були впроваджені при визначенні та формуванні антикорупційної стратегії Фонду державного майна України на 2022-2023 роки.

Це знайшло своє відображення в частині визначення корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення:

- в частині корупційного ризику «можлива недоброчесність уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції під час виявлення фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень (під час опрацювання звернень громадян, повідомлень про протиправну діяльність посадових осіб та інше), шляхом розголошення окремих даних під час передачі документів на реєстрацію або приховування даних з метою реалізації приватного інтересу чи під впливом третіх осіб», основним запропонованим заходом є «попередження кожного працівника про персональну відповідальність за порушення законодавства про доступ до інформації, звернень громадян та антикорупційного законодавства»;

- в частині корупційного ризику «ймовірне непрозоре проведення оцінки корупційних ризиків антикорупційної програми, шляхом залучення до складу комісії з оцінки корупційних ризиків зацікавлених осіб, формальних громадських організацій, що може призвести до неналежного визначення корупційних ризиків», основним запропонованим заходом визначено «встановлення зовнішнього контролю за здійсненням роботи з підготовки антикорупційної програми (у тому числі оцінки корупційних ризиків), шляхом залучення до процесу, у разі необхідності, експертів та/або представників громадськості».

Начальник Управління запобігання
та виявлення корупції



КОСТЕНКО В. М.



Довідка

про використання результатів дисертаційної роботи
Вербановського Володимира Володимировича
«Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби»
у науково-дослідницькій діяльності Національного університету
«Одеська політехніка»

Довідка видана в тому, що у науково-дослідницькій діяльності Національного університету «Одеська політехніка» використані наступні наукові результати, отримані у дисертаційній роботі Вербановського Володимира Володимировича, зокрема:

- запропоновано новий концептуальний погляд на процеси протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні, що полягає в удосконаленні організаційно-правового механізму, визначенні стратегічних напрямів подолання корупції та формулюванні теоретичних та практичних рекомендацій;

- розроблено та запроваджено новітні інструменти удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції в системі публічної служби, наголошено на доцільності застосування аутсорсингу, антикорупційного аудиту, ротації кадрів системи публічної служби та вдосконаленні антикорупційного законодавства тощо.

Дисертацію виконано згідно тематичного плану НДР ОНПУ за період 2022 та 2023 рр.

Вербановський Володимир Володимирович брав участь, як виконавець на громадських засадах за держбюджетною науково-дослідницькою роботою № 212-187- «Правове регулювання державотворення соціально-економічних відносин в Україні» (ДР 0123U002193).

Проректор



Дмитро ДМИТРИШИН