

**УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ЦАРЕВИЧ ОКСАНА ІГОРІВНА**

УДК 342.922

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Подані до захисту наукові досягнення є напрацюванням автора, а всі запозичені ідеї, наукові результати, цитати супроводжуються належними посиланнями на їх авторів та джерела опублікування



Царевич О.І.

Науковий керівник:

**Легеза Євген Олександрович**

доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2025

## АНОТАЦІЯ

Царевич О.І. *Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг* – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право». – Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2025.

У першому розділ дисертації «Теоретико-правові основи корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг» розкрито поняття корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг; виокремлено принципи запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг; охарактеризовано класифікація корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг.

Запропоновано визначення корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг як сукупність заходів щодо запобігання правовим, організаційним та інших факторам і причинам, які породжують, заохочують або/та стимулюють відповідних державних службовців до скоєння корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема у сфері надання різновидів послуг (електронних, адміністративних, муніципальних, соціальних, муніципальних) під час виконання, реалізації відповідних повноважень органів публічної адміністрації.

Встановлено, що до основних причин корупційних ризиків під час надання публічних послуг є: поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування (у т.ч. надання адміністративних послуг); поєднання в компетенції одного органу повноважень з надання публічних послуг та контрольно-наглядових функцій.

Обґрунтовано, що своєчасний аналіз корупційних ризиків під час надання публічних послуг та вжиття превентивних антикорупційних заходів дадуть можливість виключити порушення державними службовцями

законодавства України, позитивно вплинуть на покращення роботи цих органів та сприятимуть підвищенню їх авторитету.

Систематизовано прогалини національного законодавства корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг: загальна складність надання деяких видів публічних послуг, зокрема в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, земельні правовідносини, електронні послуги; недостатність інформації щодо надання публічних послуг; необґрунтовано тривалі строки надання окремих видів публічних послуг; обмежений доступ до органів публічної адміністрації, що надають послуги (черги, недотримання електронних черг, обмежений час прийому громадян, особливо під час дії воєнного стану, тощо) та запропоновано шляхи їх вирішення.

Охарактеризовано зміст принципів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Принципи засновані на тому, що порядок запобігання корупційним ризикам щодо надання публічних послуг регулюється відповідними органами влади на підставі науково обґрунтованого здійснення дій щодо здійснення адміністративних і владних функцій, вибору методів і технологій надання зазначених послуг. Принцип надання публічних послуг суб'єктом адміністрування в якості основного засобу запобігання корупційним ризикам передбачає інтеграцію, взаємну узгодженість і загальний напрямок діяльності різних органів (відомств) індивідуального типу для досягнення спільної мети забезпечення реалізації законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Виокремлено варіанти класифікаційного поділу запобігання корупції під час надання публічних послуг із використанням різноманітних критеріїв за: видом корупційних відносин в органах державної влади у сфері публічних послуг; суб'єктом органів публічної адміністрації пов'язані щодо протидії корупції; ініціативністю суб'єктів влади у сфері публічних послуг пов'язані з корупційними ризиками.

У другому розділу дисертації «Характеристика корупційних ризиків у

сфері надання публічних послуг та напрямки їх запобігання» охарактеризовано форми участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг; розкрито особливості контролю за діяльністю органів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг як захід запобігання корупційних ризиків».

Виділено форми участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, а саме: брати участь у парламентських слуханнях сфери надання публічних послуг надання публічних послуг з питань запобігання корупції та інших заходах; інформаційний моніторинг, який включає такі елементи як: звітність про корупційні кримінальні правопорушення, вплив на органи влади для проведення антикорупційних реформ при наданні державних послуг тощо; здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади; просвітницька діяльність як в закладах освіти так і в повсякденному житті; підвищення антикорупційної обізнаності українського суспільства у боротьбі з корупцією; подавати пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин у сфері надання публічних послуг, котрі виникають у сфері запобігання корупції суб'єктам права законодавчої ініціативи; проводити, здійснювати замовлення проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, які стосуються надання публічних послуг та розроблених проектів нормативно-правових актів, вносити відповідним органам пропозиції за результатами експертизи; у сфері запобігання корупції здійснювати громадський контроль за виконанням законів, а також інші не заборонені законом заходи у сфері надання публічних послуг щодо запобігання корупції тощо.

Запропоновано визначення контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції як діяльність, що організовується відповідними органами державної влади та самоврядування, громадянами з метою забезпечення дотримання відповідними органами положень нормативного

правового регулювання, належного здійснення їх повноважень і дотримання прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення. споживач.

До видів контролю за наданням публічних послуг у сфері запобігання корупційним ризикам запропоновано відносити: заслуховування інформації, доповідей посадових осіб органів влади у сфері надання публічних послуг про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками; виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади у сфері надання публічних послуг; проведення службового розслідування за фактами невиконання обов'язкових заходів з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг тощо; оцінка корупційних ризиків є сучасною технологією протидії корупції, що використовується для профілактики корупційних ризиків в рамках системи антикорупційних заходів, застосовуваних в органах влади та організаціях.

Доведено, що дана технологія спрямована на виявлення та мінімізацію ризиків виникнення проявів корупції в діяльності органів влади або організацій і відноситься до числа основних інструментів попередження корупції. Оцінка корупційних ризиків дає можливість підвищити ефективність заходів протидії корупції, впливаючи на конкретно визначені причини та фактори.

Третій підрозділ присвячений перспективним напрям імплементacji світового досвіду у вітчизняну парадигму протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Узагальнено міжнародні стандарти та зарубіжний досвід дозволив зробити висновок щодо протидії корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. Спеціальні антикорупційні органи за наданням публічних послуг в зарубіжних країнах мають повноваження закріплені законодавством, а саме: застосування спеціальних заходів розшуку та збору доказів; проведення спостереження, перехоплення інформації, розслідувань, доступу до фінансових даних та інформаційних систем; для відстеження фінансових операцій, блокування банківських

рахунків і захисту свідків тощо.

Встановлено, що міжнародне антикорупційне законодавство розвивається в напрямку використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на превенцію. Складовою антикорупційної діяльності є прийняття міжнародними організаціями актів як обов'язкового (договір, конвенція), так і рекомендаційного характеру (рекомендації, декларації, резолюції, інструкції, директиви) з метою вироблення спільного бачення загроз, спричинених корупцією. Сьогодні Конвенція ООН проти корупції (2003) є найбільш значущим правовим актом, який спрямовано на запобігання з корупцією, зокрема і у сфері надання публічних послуг. Констатовано, що сфера запобігання корупційним ризикам є однією з пріоритетних для міжнародних організацій, таких як: ООН; Група держав проти корупції GRECO (Group of States against Corruption); Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР); Європейський Союз (ЄС) тощо.

Виокремлено напрямки удосконалення зменшення корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг є: забезпечення розмежування політичних та адміністративних функцій на інституційному рівні; припинення практики «розширення» повноважень органів державної влади через підзаконні акти; чітко розподілити відповідальність між конкретними інституціями; забезпечити наявність спеціалізованих органів, відповідальних за боротьбу з корупцією (держави-учасниці Стамбульського плану дій, Конвенції ООН проти корупції), або спеціалізованих органів чи осіб, на яких покладено обов'язки по боротьбі з корупцією через правоохоронні органи (держави-учасники Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією); удосконалення законодавство в сфері надання публічних послуг, орієнтуючись на його спрощення та систематизацію; приділяти особливу увагу правовому регулюванню процедурних аспектів відносин публічної адміністрації з приватними особами; розроблення гнучких форм моніторингу корупційних

правопорушень з метою своєчасного вжиття заходів; активізація міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією тощо.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, адміністративний акт, адміністративне право, адміністративна процедура, адміністративні послуги, адміністративна справа, адміністративне судочинство, адміністративно-правові засади, запобігання та протидія відмиванню доходів, захист прав, корупція, корупційні ризики, посилені заходи належної перевірки запобігання та протидія відмиванню доходів корупційного походження; послуга, публічна послуга, провадження, процедура, стадія, суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

## ABSTRACT

*Tsarevych O.I. Corruption risks in the provision of public services - Qualification research paper on manuscript rights.*

Dissertation for obtaining the scientific degree of doctor of philosophy on the specialty 081 «law» of the field of knowledge 08 "Law". – University of Customs and Finance, Dnipro, 2025.

The first section of the dissertation "Theoretical and legal foundations of corruption risks in the field of public services" reveals the concept of corruption risks in the field of public services; identifies the principles of preventing corruption risks in the field of public services; characterizes the classification of corruption risks in the field of public services.

It is proposed to define corruption risks in the field of public services as a set of measures to prevent legal, organizational and other factors and reasons that generate, encourage or/and stimulate relevant civil servants to commit corruption offenses and offenses related to corruption, in particular in the field of providing various types of services (electronic, administrative, municipal, social, municipal) during the execution, implementation of the relevant powers of public administration bodies.

It has been established that the main causes of corruption risks in the provision of public services include: combining in one executive body the functions of policy-making and rule-making with the functions of current administration (including the provision of administrative services); combining in the competence of one body the powers of providing public services and control and supervisory functions.

It is substantiated that timely analysis of corruption risks in the provision of public services and the adoption of preventive anti-corruption measures will make it possible to eliminate violations of the legislation of Ukraine by civil servants, will positively affect the improvement of the work of these bodies and will contribute to increasing their authority.

The gaps in the national legislation on corruption risks in the field of public services provision are systematized: the general complexity of providing certain types of public services, in particular in the field of state registration of property rights to real estate, land legal relations, electronic services; insufficient information on the provision of public services; unreasonably long terms for providing certain types of public services; limited access to public administration bodies that provide services (queues, non-compliance with electronic queues, limited time for receiving citizens, especially during martial law, etc.) and ways to solve them are proposed.

The content of the principles of preventing corruption risks in the provision of public services is characterized. The principles are based on the fact that the procedure for preventing corruption risks in the provision of public services is regulated by the relevant authorities on the basis of scientifically substantiated implementation of actions to perform administrative and government functions, the choice of methods and technologies for providing these services. The principle of providing public services by an administration entity as the main means of preventing corruption risks provides for integration, mutual coordination and a general direction of activity of various bodies (departments) of an individual type



to achieve the common goal of ensuring the implementation of the legitimate rights and interests of individuals and legal entities.

Variants of the classification division of corruption prevention in the provision of public services using various criteria are distinguished by: the type of corruption relations in state authorities in the field of public services; ) the subject of public administration bodies is related to combating corruption; the initiative of authorities in the field of public services is related to corruption risks.

The second section of the dissertation “Characteristics of corruption risks in the provision of public services and directions for their prevention” describes the forms of civil society participation in measures to prevent corruption risks in the provision of public services; reveals the features of control over the activities of public administration bodies in the provision of public services as a measure to prevent corruption risks.”

The forms of civil society participation in measures to prevent corruption risks in the provision of public services are highlighted, namely: participating in parliamentary hearings in the field of public services provision on corruption prevention and other measures; information monitoring, which includes such elements as: reporting on corruption criminal offenses, influencing authorities to carry out anti-corruption reforms in the provision of public services, etc.; exercising public control over the activities of authorities; educational activities both in educational institutions and in everyday life; increasing anti-corruption awareness of Ukrainian society in the fight against corruption; submit proposals for improving the legislative regulation of relations in the field of providing public services that arise in the field of preventing corruption to subjects of the right of legislative initiative; conduct, order a public anti-corruption examination of current regulatory legal acts relating to the provision of public services and developed draft regulatory legal acts, submit proposals to the relevant bodies based on the results of the examination; in the field of preventing corruption, carry out public control over the implementation of laws, as well as other measures not prohibited by law in the field of providing public services to prevent corruption, etc.

It is proposed to define control over the provision of public services in order to prevent corruption as an activity organized by the relevant state authorities and self-government bodies, citizens in order to ensure compliance by the relevant authorities with the provisions of regulatory legal regulation, proper exercise of their powers and observance of the rights, freedoms and legitimate interests of the subjects of appeal. consumer.

The types of control over the provision of public services in the field of preventing corruption risks are proposed to include: listening to information, reports of officials of government bodies in the field of providing public services on the status of implementation of the anti-corruption plan (program) for managing corruption risks; identifying, assessing and minimizing corruption risks in the activities of government bodies in the field of providing public services; conducting an official investigation into the facts of failure to take mandatory measures to manage corruption risks in the field of providing public services, etc.; Corruption risk assessment is a modern technology for combating corruption, used to prevent corruption risks within the framework of a system of anti-corruption measures applied in government bodies and organizations.

It has been proven that this technology is aimed at identifying and minimizing the risks of corruption manifestations in the activities of government bodies or organizations and is one of the main tools for preventing corruption. Corruption risk assessment makes it possible to increase the effectiveness of measures to combat corruption, influencing specifically identified causes and factors.

The third section is devoted to promising areas for implementing world experience into the domestic paradigm of combating corruption risks in the provision of public services. International standards and foreign experience have been generalized to draw a conclusion regarding combating corruption risks in the provision of public services. Special anti-corruption bodies for the provision of public services in foreign countries have powers enshrined in law, namely: the use of special search measures and evidence collection; conducting surveillance,

intercepting information, investigations, accessing financial data and information systems; for tracking financial transactions, blocking bank accounts and protecting witnesses, etc.

It has been established that international anti-corruption legislation is developing in the direction of using the entire arsenal of legal means of struggle (not only criminal law) and with an emphasis on prevention. An integral part of anti-corruption activities is the adoption by international organizations of acts of both a mandatory (treaty, convention) and recommendatory nature (recommendations, declarations, resolutions, instructions, directives) in order to develop a common vision of the threats caused by corruption. Today, the UN Convention against Corruption (2003) is the most significant legal act aimed at preventing corruption, including in the field of public services. It has been established that the sphere of preventing corruption risks is one of the priorities for international organizations, such as: UN; Group of States against Corruption GRECO (Group of States against Corruption); Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); European Union (EU), etc.

The following areas of improvement for reducing corruption risks in the provision of public services have been identified: ensuring the separation of political and administrative functions at the institutional level; ending the practice of “expanding” the powers of state authorities through bylaws; clearly distributing responsibility between specific institutions; ensuring the presence of specialized bodies responsible for combating corruption (participating states of the Istanbul Plan of Action, the UN Convention against Corruption), or specialized bodies or persons entrusted with the responsibility of combating corruption through law enforcement agencies (participating states of the UN Convention against Corruption and the Criminal Convention on Corruption); improving legislation in the field of providing public services, focusing on its simplification and systematization; paying special attention to the legal regulation of procedural aspects of relations between public administration and private individuals; developing flexible forms of monitoring corruption offenses in order to take timely

measures; intensification of international cooperation in the fight against corruption, etc.

**Keywords:** *administrative legal principles, administrative act, administrative law, administrative procedure, administrative services, administrative case, administrative proceedings, administrative legal principles, prevention and counteraction to money laundering, protection of rights, corruption, corruption risks, enhanced due diligence measures to prevent and counter the laundering of proceeds of corruption; service, public service, proceedings, procedure, stage, subjects of primary financial monitoring.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Царевич О.І. Особливості контролю під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наше право*. № 4. 2022. С. 38-43. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2022.4.6>. URL. [http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP\\_2022\\_4\\_038.pdf](http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_038.pdf)
2. Царевич О.І. Зарубіжний досвід запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Law. State. Technology*, 3, 2022. 41-46. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2022-3-7> URL. <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/245>
3. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2022.4.10> URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf)
4. Царевич О.І. Дотримання критеріїв надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупції. *Law. State. Technology*, 1, 2023.

С. 50–55.

DOI:

<https://doi.org/10.32782/LST/2023-1-7>URL. <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/273>

### **Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

5. Царевич О.І. Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наукова весна 2023: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1–3 березня 2023 року* / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 370-372.

6. Царевич О.І. Удосконалення системи інформаційного забезпечення запобігання корупції під час надання публічних послуг *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2023. С. 27-29.

7. Царевич О.І. Щодо запобігання корупції щодо надання публічних послуг на муніципальному рівні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 112-114.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>                                                                                                                           | <b>15</b>  |
| <b>ВСТУП .....</b>                                                                                                                                              | <b>16</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....</b>                                                             | <b>25</b>  |
| 1.1. Поняття корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг.....                                                                                          | 25         |
| 1.2. Принципи запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.....                                                                             | 57         |
| 1.3. Класифікація корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг..                                                                                        | 79         |
| Висновок до першого розділу.....                                                                                                                                | 98         |
| <b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА НАПРЯМКИ ЇХ ЗАПОБІГАННЯ.....</b>                                            | <b>103</b> |
| 2.1. Форми участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг.....                               | 103        |
| 2.2. Особливості контролю за діяльністю органів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг як захід запобігання корупційних ризиків.....          | 118        |
| Висновок до другого розділу.....                                                                                                                                | 140        |
| <b>РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СВІТОВОГО ДОСВІДУ У ВІТЧИЗНЯНУ ПАРАДИГМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....</b> | <b>144</b> |
| Висновок до третього розділу.....                                                                                                                               | 174        |
| <b>ВИСНОВКИ.....</b>                                                                                                                                            | <b>177</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>                                                                                                                          | <b>183</b> |
| <b>ДОДАТКИ.....</b>                                                                                                                                             | <b>206</b> |

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

|                 |                                                     |
|-----------------|-----------------------------------------------------|
| <b>ВРУ</b>      | – Верховна Рада України                             |
| <b>ЄС</b>       | – Європейський Союз                                 |
| <b>КМУ</b>      | – Кабінет Міністрів України                         |
| <b>КУпАП</b>    | – Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| <b>КАСУ</b>     | – Кодекс адміністративного судочинства України      |
| <b>ЦНАП</b>     | – Центр надання адміністративних послуг             |
| <b>ЗУ</b>       | – Закон України                                     |
| <b>СУЯ</b>      | – Система управління якістю                         |
| <b>ВВР</b>      | – Відомості Верховної Ради України                  |
| <b>Мінцифра</b> | – Міністерство цифрової трансформації України       |
| <b>ФРН</b>      | – Федеративна Республіка Німеччина                  |
| <b>США</b>      | – Сполучені Штати Америки                           |
| <b>Ст.</b>      | – Стаття                                            |
| <b>п.</b>       | – пункт                                             |
| <b>ч.</b>       | – частина                                           |

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Запобігання та протидія корупції у сфері надання публічних послуг є однією з найактуальніших проблем для багатьох держав, і в першу чергу для України. Тому виявлення проблем, пов'язаних з корупцією, та шляхів їх подолання привертає все більший інтерес та увагу не лише з боку науковців-теоретиків та практиків, насамперед посадових осіб антикорупційних органів виконавчої гілки влади, міжнародних організацій та громадськості в цілому.

Україна, беручи до уваги рекомендації європейських та міжнародних партнерів, вже прийняла в установленому порядку нормативно-правові акти, що визначають антикорупційні напрямки держави на 2021-2025 роки, зокрема запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Відповідно до цього були внесені зміни до матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, а також до інших сфер законодавства. Як результат, Україна набрала 36 бали в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2023 рік і тепер посідає 104 місце поміж 180 країн, що розраховується Transparency International (на три бали більше, ніж у 2022 році), та піднялася зі 107-го на 104-е місце в рейтингу Глобального індексу сприйняття корупції 2023 року, в тому числі у сфері надання публічних послуг. Проте, виходячи із антикорупційних заходів на сьогоднішній час все ще залишаються малоефективними для запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг .

Одним з ключових напрямів антикорупційної політики держави є, по-перше, виявлення корупційних ризиків в системі надання всіх видів послуг, які можуть виникати, як в діяльності державних установ, так і відповідних органів місцевого самоврядування, по-друге, розробка механізмів або відповідних способів для усунення зазначених ризиків. При запровадженні зазначених способів або певного механізму у національне законодавство та



правозастосовчу практику органів публічної адміністрації доцільно врахувати позитивний іноземний досвід країн, які вже запровадили та реалізують антикорупційні програми.

Ряд вітчизняних науковців зосередили свою увагу на дослідженні проблем, пов'язаних з корупційними ризиками в органах влади та розробці відповідних механізмів або способів запобігання та протидії зазначеному явищу. Результати висвітлені у багатьох публікаціях таких авторів, як: В. Біла-Телуньова, Н. Берлач, Д. Бочарова, Є. Гетьман, Ю. Дмитрієв, Р.Калюжний, Т. Коломоєць, В.Колпаков, І. Коліушко, В. Кононець, О. Коліуш, О.Кузьменко, Є. Легези, Ю. Легези, П. Лютіков, О. Марченко, Т. Мінка, О.Миколенко, М. Маринюк, Р. Мельничук, Т. Момот, О. Новіков, Д. Приймаченко, О. Проневич, О. Прохоренко, Р. Содомора, А. Сиротін, Н. Сорокіна, Я. Тамаря, В. Шкарупа, Х. Ярмачі та ін.

Серед зарубіжних учених, які досліджували різні аспекти корупції виділяються: П. Ван Дюйн, Д. Поуп, Е. Генкінс, Д. Кауфман, Д. Хелман, С. Пуффер та інші.

Водночас ці наукові дослідження обійшли стороною детальне вивчення корупційних ризиків при наданні публічних послуг в сучасних умовах.

Також аналіз наукової літератури з обраної теми показує, що деякі питання протидії корупційним ризикам щодо надання публічних послуг в діяльності органів влади потребують нагальних нових наукових підходів для їх вдосконалення. Викладене вище визначає вивчення проблем попередження та протидії корупційним ризикам при надання публічних послуг.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» (Антикорупційної стратегії) від 20 червня 2022 року № 2322-IX, «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», затвердженої Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019, а також в межах

науково-дослідної роботи Університету митної справи та фінансів за темою «Основні напрями реформування законодавства України в контексті євроінтеграційних процесів» на 2022-2024 роки (номер державної реєстрації 0122U1000216). Тему дисертаційної роботи затверджено вченою радою Університету митної справи та фінансів 03 липня 2023 р. (протокол № 15).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність та особливості корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. З огляду на вказану мету в роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- дослідити теоретико-правові підходи щодо розуміння корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг;
- розглянути принципи корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг;
- проаналізувати та узагальнити існуючі підходи до класифікації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг;
- окреслити ефективні адміністративно-правові форми участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг;
- охарактеризувати контроль у сфері надання публічних послуг з метою запобігання корупційним ризикам;
- узагальнити зарубіжний досвід та визначити перспективні напрями його імплементації у вітчизняну парадигму протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг та практики його реалізації.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового механізму протидії корупції в Україні, а також визначення перспективних напрямів використання зарубіжного досвіду протидії

корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

*Предметом дослідження* є корупційні ризики у сфері надання публічних послуг.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дослідження складає комплекс загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, що забезпечує отримання достовірних наукових результатів та всебічне висвітлення досліджуваної проблеми. В результаті застосування даних методів ґрунтовно здійснено аналіз державної антикорупційної політики України та її складових, узагальнено і запропоновано напрямки розвитку та удосконалення адміністративно-правових механізмів оцінки та мінімізації корупційних ризиків в Україні. Методи абстрагування, індукції та логічний були використанні при формулюванні пропозицій, висновків і положень наукової новизни. За допомогою методів системний підхід, синтез, аналіз узагальнення, логіко-семантичний з'ясовано сутність корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг (розділи 1, 2). Використання методів порівняльно-правового та систематизації дало змогу здійснити аналіз адміністративно-правового забезпечення запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, а також з'ясувати зміст корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг у відповідних зарубіжних країнах (розділ 3). Методи класифікації та групування надали можливість визначити загальні та специфічні ознаки корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.2). Застосування методів моделювання та прогностичного дозволило розробити ряд пропозицій корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг (підрозділи 2.1, розділ 3).

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною

Радою України.

*Емпіричну базу* дослідження становлять відомості, що містяться на офіційних електронних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації України, а також політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень, що присвячене корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, зокрема:

*уперше:*

— запропоновано визначення корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг як сукупність заходів щодо запобігання правовим, організаційним та інших факторам та причинам, які породжують, заохочують або/та стимулюють відповідних державних службовців до скоєння корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема у сфері надання різновидів послуг (електронних, адміністративних, муніципальних, соціальних, муніципальних) під час виконання, реалізації відповідних повноважень органів публічної адміністрації;

— виокремлено варіанти класифікаційного поділу запобігання корупції під час надання публічних послуг із використанням різноманітних критеріїв за: видом корупційних відносин в органах державної влади у сфері публічних послуг); суб'єктом органів публічної адміністрації пов'язані щодо протидії корупції; ініціативністю суб'єктів влади у сфері надання публічних послуг пов'язані з корупційними ризиками;

— систематизовано прогалини національного законодавства корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг: а) загальна складність надання деяких видів публічних послуг, зокрема в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, земельні правовідносини, електронні послуги; б) недостатність інформації щодо

надання публічних послуг; в) необґрунтовано тривалі строки надання окремих видів публічних послуг; г) обмежений доступ до органів публічної адміністрації, що надають послуги (черги, недотримання електронних черг, обмежений час прийому громадян, особливо під час дії воєнного стану, тощо) та запропоновано шляхи їх вирішення;

*удосконалено:*

— наукові розробки щодо впровадження форм участі громадянського суспільства у запобіганні корупції при наданні різноманітних видів послуг: а) інформаційний моніторинг, який включає такі елементи як: звітність про корупційні кримінальні правопорушення, вплив на органи влади для проведення антикорупційних реформ при наданні державних послуг тощо; б) здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади; в) просвітницька діяльність як в закладах освіти, так і в повсякденному житті; г) підвищення антикорупційної обізнаності українського суспільства у боротьбі з корупцією тощо;

— наукові тези щодо визначення контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції як діяльність, що організовується відповідними органами державної влади та самоврядування, громадянами з метою забезпечення дотримання відповідними органами положень нормативного правового регулювання, належного здійснення їх повноважень і дотримання прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення;

*дістали подальшого розвитку:*

— наукові положення, що належне дотримання та застосування принципів правотворчості щодо надання публічних послуг у сфері запобігання корупційним ризикам мають забезпечити умови за яких: а) зміст антикорупційних норм зазнаватиме оперативного реагування на зміни у динаміці поширення корупції в сфері надання публічних послуг; б) при внесенні змін до чинного законодавства або прийнятті нормативно-правових актів, будуть повно враховані особливості антикорупційної діяльності, які

потребують правового визначення; б) дотримано єдиний порядок розроблення, прийняття й реалізації правових актів; до процесу правотворчої діяльності будуть залучені представники громадськості, що на нашу думку, має дві підстави, перша - це можливість громадськості заявити про свої потреби і друга - це здійснення контролю за правотворчою діяльністю органів державної влади, з метою уникнення недоліків у змісті нормативно-правових актів, а також недопущення існування у цих правових актах корупційних факторів, що в свою чергу, посприяють поширенню корупції в окремій сфері суспільних відносин; будуть враховані наукові ідеї та пропозиції щодо поліпшення порядку реалізації окремих заходів запобігання корупції; і найголовніше, до правотворчої діяльності залучатимуться фахівці, які повною мірою здатні забезпечити всебічне, об'єктивно необхідне, ефективне нормативно-правове регулювання суспільних відносин запобігання корупційним ризикам в Україні щодо надання публічних послуг.

— наукові розробки щодо розкриття протидії корупції у сфері надання публічних послуг в міжнародно-правових документах, в яких під корупцією розуміється вчинення службовими особами будь-яких дій чи бездіяльності у сфері виконання своїх службових повноважень за винагороду в будь-якій формі в інтересах особи, яка цю винагороду надає, як з порушенням посадових інструкцій, так і дотримуючись їх, а також проявляючи бездіяльність. Міжнародне антикорупційне законодавство розвивається в напрямку використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на превенцію. Складовою антикорупційної діяльності є прийняття міжнародними організаціями актів як обов'язкового (договір, конвенція), так і рекомендаційного характеру (рекомендації, декларації, резолюції, інструкції, директиви) з метою вироблення спільного бачення загроз, спричинених корупцією. Сьогодні Конвенція ООН проти корупції (2003) є найбільш значущим правовим актом, який спрямовано на запобігання з корупцією, зокрема і у сфері надання публічних послуг. Констатовано, що сфера

запобігання корупційним ризикам є однією з пріоритетних для міжнародних організацій, таких як: ООН; Група держав проти корупції GRECO (Group of States against Corruption); Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР); Європейський Союз (ЄС) тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені у дисертаційній роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації були використані у:

- *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових розробок адміністративно-правових засад протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг в Україні (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 02.12.2024);

- *правотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства, що регламентує напрями, форми, методи та процедури адміністративно-правових засад протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг;

- *правозастосовчій діяльності* – для вдосконалення діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють надання публічних послуг з метою запобігання корупційним ризиків в цій сфері (акт впровадження Печерського районного суду м. Києва від 30.01.2025);

- *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу», «Протидія та попередження корупції в державних органах», «Публічні послуги та адміністративні процедури», під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 02.12.2024).

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації, викладені в дослідженні, обговорювалися на засіданні кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів, та були оприлюднені на

міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та семінарах: «Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів» (м. Дніпро, 2023 р.); «Наукова весна 2023» (м. Дніпро, 2023 р.); «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики» (м. Дніпро, 2023 р.).

**Публікації.** Основні положення роботи знайшли відображення у 7 наукових статтях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять п'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел (202 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок, з них 170 сторінок основного тексту.



## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**

### **1.1. Поняття корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг**

У процесі створення основ демократичного суспільства та інтеграції у міжнародне співтовариство Україна зіткнулася з багатьма викликами. Однією з них є корупція, її нинішні масштаби, різноманітність та високоорганізований характер (хабарництво, лобізм, широкомасштабний підкуп, олігополія, політична та транснаціональна корупція, замасковані крадіжки та зловживання з боку чиновників тощо). Корупція - це явище, яке може розвиватися як у старих, так і в нових демократіях, спотворюючи конкуренцію, гальмуючи економічне зростання і підриваючи довіру суспільства до політичних інститутів та органів влади. Корупція може підірвати демократичні досягнення, яких країна досягла з моменту здобуття незалежності. Корупція, яка спричиняє несправедливість і нерівність у розподілі суспільних благ і витрат, є симптомом нездатності державних інституцій ефективно розподіляти суспільні блага і є результатом корупційних практик у різних сферах життя.

Сучасна корупція - багатоаспектне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, яке органічно інтегрує в собі політичну, економічну, юридичну, соціальну, управлінську і етичну складові. Необхідність «скоординованої політики протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності і непідкупності, прозорості та відповідальності» [71] визнана міжнародним правом і закріплена в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції.

Зокрема, у Конвенції ООН наголошено, що корупція вже не є локальною проблемою окремої держави, а перетворилася на транснаціональне явище, що зумовлює необхідність міжнародного співробітництва в сфері запобігання корупції та контролю за нею.

Ефективність політики протидії корупції залежить від трьох наступних факторів:

- справжня прихильність і підтримка з боку ключових зацікавлених сторін (політична воля);
- вирішення відповідних проблем конкретними діями (зміст);
- ефективна розробка і реалізація політики протидії (формальне управління) [153, с. 7].

Масштаби і рівень корупційних відносин в конкретній країні залежать від різних факторів: культури, історії, економічної і політичної системи держави. Сучасні прояви корупції є наслідком доволі складних економічних і політичних процесів, що відбуваються в українському суспільстві: політична нестабільність, економічний занепад, деградація моралі, ослаблення системи соціального контролю. Дефекти правової системи є лише одним з факторів, що обумовлюють дане явище. Кризова ситуація, зумовлена поширенням гострого респіраторного інфекційного захворювання, спричиненого новим коронавірусом SARS-CoV-2 - коронавірусної хвороби (COVID-19) у світі та в Україні, ще більше актуалізує питання розбудови національної стійкості, формування відповідної правової бази та організаційної системи, розвитку її окремих складових частин, у т. ч. кризового менеджменту [151, с. 4]. Протидія корупції має будуватися на волі політичної влади та її органів, що ґрунтується на усвідомленні більшою частиною населення необхідності викорінення цього соціального зла. Це є головною умовою формування ефективного правового порядку держави у сфері протидії корупції.

Варто звернутися до міжнародної аналітики, зокрема в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index), що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International і

базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2023 року Україна посіла 104 місце в рейтингу, в якому представлені 180 країн. Минулого року країна була на дев'ять сходинок нижче та посідала 140 місце в рейтингу. Незважаючи на певні прогресивні зрушення, Україна і далі має гірші показники сприйняття корупції, порівняно з іншими країнами-сусідами [174].

Актуальність дослідження проблеми корупції в Україні обумовлена прагненням нашої держави зайняти гідне місце серед цивілізованих держав світової спільноти.

Досягти цього можна лише за умови забезпечення належного порядку в системі державного управління, мінімізації проявів «тіньової економіки», дієвості державних і громадських інститутів, що відповідають принципам правової держави, розробки та впровадження ефективних засобів протидії корупції [175].

У сучасній Україні антикорупційна політика держави поступово набуває послідовного політичного і правового забезпечення. За останні роки ратифікований ряд міжнародних антикорупційних конвенцій, Україна вступила в Групу держав проти корупції (GRECO), реалізується Національний план протидії корупції, прийнятий Закон «Про запобігання корупції», а також ряд інших нормативних правових актів, які мають спеціальне антикорупційне призначення. Зазначені заходи утворили стратегічну лінію державної політики в сфері протидії корупції в необхідному ресурсному забезпеченні. При цьому в змісті такої політики концентроване вираження отримала безпрецедентна для України система антикорупційних засобів, що мають попереджувальний, а не каральний (репресивний) потенціал. Серед таких заходів варто виокремити - експертизу на корупціогенність нормотворчості, вирішення конфлікту інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, декларування доходів і зобов'язань майнового характеру державними службовцями та іншими особами, які виконують функції держави та їхніми родичами та

інші [190].

Антикорупційна політика повинна мати комплексний характер і бути цілісною системою взаємопов'язаних принципів, процедур і практичних заходів, спрямованих на попередження і припинення корупційних правопорушень, координацію діяльності працівників щодо виконання вимог антикорупційного законодавства. Мета антикорупційної політики полягає в постійній та всебічній протидії корупції, в боротьбі за правову та ефективну державу, за ті інститути, які покликані служити суспільству, з найбільш повним забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, зі зміцненням дисципліни, законності і правопорядку, з формуванням високого рівня правової культури суспільства і особистості. Все вищезазначене істотно впливає на стан правового життя нашої держави і суспільства, на впевненість громадян у завтрашньому дні; на гарантованість їх прав і свобод, на можливості планувати свою життєдіяльність на перспективу, на узгодженість і передбачуваність дій влади [176].

Антикорупційна політика повинна мати комплексний характер, і поєднувати у цілісну систему правові, економічні, освітні, виховні, організаційні та інші заходи, спрямовані на створення системи запобігання і протидії корупції та усунення причин її виникнення. Необхідність ефективної, дієвої антикорупційної політики за останні кілька років стала загальноприйнятою точкою зору. Однак недостатньо боротися з корупцією лише шляхом прямої протидії їй. Антикорупційна політика взаємопов'язана з більш широкою політикою належного державного управління та повинна бути вбудована в неї - від розробки управлінських процесів (електронний уряд, спрощення процедур і т. п.) до розуміння важливості етики державної служби, коли посадові особи утримуються від корупційних дій не через ризик бути викритим і не через суворість покарання, а тому, що це порушило б їх власне уявлення про свою роль державного службовця. Від таких заходів можна очікувати потужного супутнього ефекту в профілактиці корупції. Вони не менш важливі, ніж традиційні заходи, спрямовані на виявлення

корупційних правопорушень і роботу з ними [153, с. 9].

Поняття «ризик» використовується доволі широко і у різних галузях науки. Це обумовлено у першу чергу присутністю ризику практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства. У повсякденному житті ми стикаємося з політичними, економічними, екологічними, психологічними, правовими, медичними та багатьма іншими видами ризиків. Деякі найбільш небезпечні з них можуть нести загрозу як для окремих особистостей, сімей або корпорацій, так і суспільства в цілому [21]. Особливо це пов'язано з сферою реалізації владних повноважень. Як зазначає І. Рішняк, будь-яка діяльність, що пов'язана з сферою управління, вимагає прийняття певних рішень, а це в свою чергу зумовлює потребу оцінки наслідків таких рішень в майбутньому. Таке оцінювання реалізується шляхом максимального врахування невизначеностей та активних дій елементів середовища і завжди є певною мірою ризикованим. Пасивний спосіб полягає у простому оцінюванні ризиків, що дозволяє певним чином покращити стратегію. Але значно ефективнішим є управління ризиками, тобто активна діяльність, що скерована на зменшення впливу випадкових чинників та активних протидій на якість рішення [152, с. 263].

Історично сформувалися різні точки зору і підходи до визначення поняття «ризик», що у теорії та практиці має багатосторонній і багатозначний характер. Це зумовлено тим, що це явище має кілька неспівпадаючих, або ж взагалі протилежних реальних основ, а також з тим, що ризик завжди пов'язаний з суб'єктом і рішеннями, які той приймає. Навіть більше, адже ризик є наслідком рішення конкретної особи, яка не тільки здійснює вибір, але й оцінює ймовірність настання можливих подій, так і величину їх наслідків [192].

У. Бек дає наступну дефініцію ризику: «ризик - це систематична взаємодія суспільства з загрозами і небезпеками, індукованими і виробленими процесом модернізації. Ризики, на відміну від небезпек минулих епох, є наслідком загрозової сили модернізації і породжуваних

нею почуттів невпевненості і страху» [188, с. 122]. Він виокремлює значимі особливості ризику: 1) ризик завжди створюється у соціальній системі; 2) обсяг ризику виконує функцію якості соціальних відносин і процесів; 3) рівень ризику залежить від експертів і експертного знання [1, с. 178].

На відміну від соціологічної теорії в праці спеціаліста з теорії прийняття рішень М. Меркхофера ризик має конкретний зміст: «ризик - це невизначена ситуація, в якій один або декілька наслідків є небажаними» [18, с. 2]. З позиції науковця поняття «ризик» може бути пояснено шляхом вивчення процесу генерації ризику. Він визначає чотири компоненти «ціни ризику»: 1) джерело ризику; 2) момент прояву небезпеки; 3) ефекти, результати, прояви небезпеки; 4) стадія оцінки індивідами або суспільством значення можливих наслідків [195, с. 7].

Як зазначає В. Вітлинський, етимологічно слово «ризик» у різних мовах пов'язується насамперед із появою непевності та небезпеки в різних сферах господарювання та соціально-економічного буття. Так, розглядаючи ризик як економічну категорію, автор наголошує, що «ризик відображає характерні особливості сприйняття зацікавленими суб'єктами економічних відносин об'єктивно існуючої невизначеності і конфліктності, властивих процесам встановлення цілей, управління, ухвалення рішень, оцінювання, які ускладнені можливими погрозами і невикористаними можливостями» [24, с.83].

Ризик як історична категорія виник ще на початку цивілізації, тоді, коли у людини з'явилося усвідомлення можливості виникнення різних несприятливих ситуацій, що несуть певну загрозу. Виходячи з узагальненого визначення, під поняттям «ризик» розуміється рівень потенційної можливості для суб'єкта понести фінансові або інші втрати внаслідок негативних відхилень від очікуваних результатів, що ґрунтуються на чинних нормах права та враховуються суб'єктом при прийнятті рішень.

Очевидно, що з розвитком наукового знання про ризики останні все більше починають розглядатися як системний об'єкт дослідження. При

такому підході, з огляду на актуальність даної теми, на перший план висувається саме державно-управлінський аспект ризику як основа його сприйняття, формування та відтворення [44, с. 24]. У сучасному розумінні ризик є невід'ємною складовою будь-якої управлінської діяльності, яка визначає ймовірне настання події, що може негативно вплинути на досягнення конкретних цілей, та залежить від впливу значної кількості факторів та дій контрагентів, які важко передбачити в усій повноті і з необхідною точністю. У професійних оцінках ризику, зазвичай комбінують ймовірність події, яка може відбутися з впливом (наслідками), який вона може зумовити, а також з обставинами, які супроводжують настання цієї події.

Згідно з найпоширенішою точкою зору, кожен ризик (ступінь ризику) у певному сенсі пропорційний як очікуваному збитку, який може бути викликаний подією, так і ймовірності настання цієї події [26, с. 312]. Різні визначення ризику в науковій літературі залежать від конкретного збитку заподіяній особі, його оцінювання та вимірювання [44, с. 23]. Саме тому, де збиток зрозумілий та фіксований, як у випадку з правопорушеннями пов'язаний з корупцією, зокрема щодо надання публічних послуг, оцінювання ризику зосереджене лише на ймовірності події (частоті події) і відповідних обставинах, що призводять або може призвести до події або до певних наслідків [44, с. 25].

Саме тому важливо звернути увагу на аналіз та оцінку корупційних ризиків, оскільки вони знаходять свій прояв в особливих сферах життя суспільства, пов'язаних з реалізацією владних повноважень. Природа корупційних ризиків має ряд особливостей: вплив на прийняття рішення здійснює навколишнє середовище, в більшості випадків індивід обізнаний про наслідки прийняття рішення і може самостійно оцінити втрати і вигоди для себе і держави, визначити ймовірні наслідки і санкції за порушення.

У процесі протидії корупції основоположним стає виявлення і мінімізація корупційних ризиків, умов та причин, що сприяють їх

виникненню та поширенню. Оцінка передумов та своєчасне виявлення корупційних ризиків, встановлення мотивів і рівня їх розповсюдження в різних сферах суспільних відносин, на думку А.Волошенко, стає можливим за таких умов: а) при виявленні прогалин у законодавчому та нормативно-правовому регулюванні протидії корупції; б) оперативному усуненні недоліків в організаційно-управлінському забезпеченні ефективної протидії корупційним ризикам; в) інтегрованому виробленні заходів, адекватних існуючим загрозам корупційних діянь на національному та міждержавному рівнях [26, с. 312].

Особливо загрозливою є корупція в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Відомо, що корупція в органах державної влади існує остільки, оскільки у посадовій особі є можливість розпоряджатися не належними їй ресурсами за рахунок прийняття (або неприйняття) тих чи інших рішень. До таких ресурсів відносяться бюджетні кошти, державна власність або власність органів місцевого самоврядування, державні замовлення або пільги і т. п. Державні службовці виступають в ролі суб'єктів корупційної діяльності, оскільки вони мають владні повноваження для прийняття рішень і здійснення дій, що ведуть до виникнення корупційних відносин [177].

Аналіз науково-практичної літератури з адміністративного права та нормативних джерел вказує, що, незважаючи на широке використання правової категорії «корупційний ризик», на сьогоднішній день не існує єдиного або уніфікованого, чіткого визначення цього поняття, зокрема, з наданням публічних послуг [26, с. 314]. Різні автори з юриспруденції приписують цьому визначенню різні значення або тлумачення [26, с. 313]. Однак, на наш науковий погляд, такий підхід є цілком обґрунтованим, оскільки кожен автор, розкриваючи зміст корупційного ризику щодо надання публічних послуг, намагається підкреслити особливість (специфіку) його прояву в тій чи іншій сфері суспільного життя [26, с. 313]. Крім того, корупційні ризики пов'язані з певними сферами виконання державно-



управлінських функцій, зокрема під час надання публічних послуг [44, с. 25]. Водночас широке використання поняття «корупційний ризик» у нормативних правових актах і методиках, що визначають і описують зобов'язання у сфері протидії корупції, перевело це питання в практичну площину [26, с. 314].

Корупційні ризики мають найрізноманітніші детермінанти - економічні, політичні, правові, технічні, соціальні та навіть психологічні. Найбільш часто термін «корупційні ризики» вживається, коли мова йде про застосування заходів протидії наслідкам корупції на державній та муніципальній службі, а також в процесі нормотворчості при проведенні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативних актів.

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року №1700-УП до наукового обігу запроваджено поняття «корупційні ризики». Зокрема, у п. 2 статті 61 Закону визначено, що «керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи, а антикорупційні програми мають містити оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють» [125]. Однак у самому тексті Закону не розкривається поняття корупційного ризику. Тому варто звернутися до теоретичних напрацювань сучасних науковців.

Варто відмітити, що деякі дослідники ототожнюють корупцію як явище і корупційні ризики, говорячи про Індекс сприйняття корупції, який складає організація «Transparency International», як про механізм оцінки корупційних ризиків [190]. Інші, очевидно, розглядають цей термін як оцінку ймовірності виникнення корупції, аналізуючи проблеми щодо «зниження корупційних ризиків». Для частини авторів «корупційні ризики» - це просто синонім проблеми корупції або загрози, яку вона представляє собою для нормального функціонування суспільства і держави. У ряді робіт корупційні ризики розглядаються як «умови для корупційних проявів», «можливість

здійснювати корупційні дії» або «обставини, фактори і явища, що виникають в процесі функціонування органів державної влади, здійснення службової діяльності державних службовців, що створюють ситуацію можливого здійснення корупційного правопорушення» [157, с. 40]. Також під корупційними ризиками розуміються обставини, що провокують державного службовця на використання службового становища в особистих інтересах, а не публічних цілях [157, с. 70].

Слід зазначити, що останнім часом доволі поширеним стало поняття «зона корупційного ризику», яке визначається авторами аналогічно поняттю «корупційні ризики». Так, А. Павлов вказує, що «зона корупційного ризику - це закладені в системі державного і муніципального управління можливості для дії (бездіяльності) посадових осіб і рядових співробітників з метою незаконного отримання матеріальної та іншої вигоди при виконанні своїх посадових повноважень» [186, с. 13]. На нашу думку, таке ототожнення не є достатньо обґрунтованим. Вважаємо, що поняття «зона корупційного ризику» є ширшим за своїм змістовим наповненням і погоджуємося з твердженням І.Яцків, яка визначає, що «зоною корупційного ризику є територія, на якій проводиться аналіз корупційного ризику» [186, с. 13]. Такий підхід дає можливість врахувати особливості конкретного середовища, у якому формуються корупційні ризики.

Актуалізація подібних досліджень та аналіз корупційних ризиків в конкретних сферах реалізації управлінської діяльності дає змогу визначити характерні й індивідуальні риси цього явища у конкретній сфері відносин органів державної влади і громадян. Зокрема, А. Волошенко визначає корупційний ризик в якості «імовірного відхилення фінансових параметрів й економічного процесу від загальнодержавних інтересів» [26, с. 314]. Наведене визначення корупційного ризику та його сутності є обґрунтованим і ґрунтується на загальних характеристиках фінансового ризику. Авторка дає більше економічну оцінку корупційним ризикам, пояснюючи, що саме негативними факторами в економіці (аморфність державної регулятивно-

управлінської системи, надмірна тінізація економіки, тотальна масштабність та лояльне відношення суспільства: психологічне сприйняття, корпоративність, «кругова порука» та інші суб'єктивні обставини) підсилюється ймовірність виникнення корупційних ризиків. З такою думкою варто погодитися, оскільки за корупційними правопорушеннями завжди стоїть економічний інтерес.

С. Задніченко характеризує корупційні ризики, наголошує на комплексності правових, організаційних та інших причин, які сприяють, породжують чи заохочують державних службовців під час виконання ними функцій держави до скоєння корупційних правопорушень. Автор визначає корупційні ризики в якості обставин, факторів та явищ, що виникають у процесі функціонування органів державної влади, здійснення службової діяльності державними службовцями, які створюють ситуацію можливого скоєння корупційного правопорушення та ймовірність виникнення корупційної поведінки, яка може бути викликана: недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, встановлених для державних службовців у зв'язку із проходженням державної служби; реалізацією повноважень при здійсненні професійної діяльності державного службовця [47, с. 64].

У навчальному посібнику «Запобігання та протидія корупції» за редакцією А. Михненка під корупційними ризиками розуміються «правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави» [50, с. 623]. Варто звернути увагу, що автори акцентують особливу увагу на безпосередніх чинниках та передумовах виникнення корупційних ризиків, що пов'язані з неналежним виконанням або ігноруванням окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень.

І. Яцків досліджуючи адміністративно-правові засади протидії корупції

в Україні, визначає корупційний ризик як «ймовірність вчинення корупційних діянь та їх наслідки за конкретний проміжок часу» [32, с. 13].

К. Бугайчук розглядає корупційний ризик в якості відповідного факту (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [17, с. 39].

Вчена К. Заїка під корупційним ризиком розуміє систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації, тобто органів державної влади та місцевого самоврядування, та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення [48, с. 37]. Аналізуючи передумови виникнення корупційних ризиків в Україні, зокрема, під час надання публічних послуг, автори акцентують увагу на їхньому системному характері [48, с. 37]. Зокрема, це низка явищ і ситуацій політичного, економічного, правового, організаційного, управлінського, соціального та психологічного характеру зокрема, під час надання публічних послуг, а саме: а) низький рівень правової культури та правосвідомості населення; б) відсутність якісного методу оцінки реагування на корупційні правопорушення; в) низький рівень економічного життя в певному суспільстві; г) відсутність реальної відповідальності за правопорушення пов'язані з наданням послуг; д) суперечливість законодавчих актів та підзаконних нормативно-правових актів пов'язані з наданням публічних послуг тощо [48, с. 37].

За твердженням Ю. Дмитрієва, корупційні ризики є сукупністю «правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування» [40]. Одразу автор звертає увагу на специфіку державної служби, яка є особливим владним інститутом, діяльність якого спрямована на здійснення функцій державного управління щодо підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної

політики. Така особливість державної служби може породжувати зіткнення іноді протилежних інтересів - індивідів, різних соціальних груп, суспільства та самої держави, зумовлювати конфліктні ситуації та породжувати корупційні правопорушення. Звичайно корупційні ризики у першу чергу пов'язані з такими сферами державного управління як надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової функції держави. Зокрема, на цьому акцентується і в аналітичному звіті «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні», підготовленого Центром політико-правових реформ та Фондом «Демократичні ініціативи» за підтримки Ради Європи. Його авторами під корупційними ризиками пропонується розуміти «правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави» [63, с.8]. У той же час, варто погодитися з думкою Ю. Дмитрієва, що таке визначення дещо звужує зміст корупційного ризику, а його доречність застосування обмежується лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [43, с. 128].

Цікавим з точки зору юриспруденції є визначення корупційного ризику, що дається міжнародною організацією «Transparency International». Так, «корупційні ризики розглядаються як ризики прояву корупційних явищ і / або виникнення корупційних ситуацій», а індикаторами наявності корупційних ризиків в тій чи іншій сфері є: відсутність прозорості адміністративних процедур та прийняття рішень; відсутність механізмів та інструментів виявлення та попередження конфлікту інтересів посадових осіб, відсутність громадського контролю» [128]. Джерела корупційних ризиків знаходяться не тільки у сфері невизначеності законодавства. В їх основі лежать самі ірраціональні методи управління, формальна відповідальність і фактична безвідповідальність суб'єктів влади, відсутність прозорості в діяльності державних органів, низька заробітна плата службовців, відсутність

публічності (гласності) в діяльності державних органів і слабкі механізми контролю з боку самого суспільства.

У Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, яку розроблено Національним агентством з питань запобігання корупції, корупційний ризик визначено як «ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань» [128]. У даному визначенні увага акцентується по-перше, на ймовірності настання корупційного правопорушення та по-друге, на негативних наслідках, які будуть спричинені такою діяльністю органу влади.

Сучасні науковці у своїх дослідженнях звертають особливу увагу на аналіз корупційних ризиків, пов'язаних з діяльністю державних службовців, характеризуючи їх як ймовірність відхилення від очікуваного результату в професійній діяльності державного службовця щодо забезпечення повноважень органів державної влади, внаслідок незаконного використання ним свого публічного статусу, поєднане з отриманням особистої вигоди, всупереч інтересам суспільства і держави. Відмінні риси корупційних ризиків у професійній діяльності державних службовців зумовлені: особливою сферою здійснення діяльності - органи державної влади; особливим статусом особи, яка здійснює діяльність - державний службовець; наявністю специфічної сфери відповідальності - державна; більш високим ступенем відповідальності перед суспільством; особливим об'єктом суспільних відносин, яким заподіюється шкода; наявністю специфічних повноважень, в залежності від виду і характеру діяльності.

Узагальнюючи підходи, висловлені у науковій літературі, під корупційним ризиком слід розуміти складну систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення. Це також дозволяє досить широко визначити корупційні ризики як певну узагальнену оцінку ймовірності виникнення корупції та її

загрози існуючим суспільним відносинам. Це зумовлено у першу чергу тим, що корупційні ризики у своїй природі мають найрізноманітніші детермінанти - економічні, політичні, правові, технічні, організаційні, соціальні, які фактично уже закладені самою природою управлінської діяльності, адже існує певна свобода у прийнятті рішень або розпорядженні фінансовими та іншими ресурсами.

В 2021 року Національним агентством з питань запобігання корупції як спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції за підтримки експертів ПРООН в Україні було розроблено та введено в дію Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади (далі Методологія), згідно якої розроблено алгоритм проведення оцінювання рівня корупційних ризиків у системі органів влади [120].

Ми вважаємо, що колективом розробників Методології були запропоновані лише основні правила для здійснення оцінки корупційних ризиків при формуванні антикорупційної програми органу влади. Крім того, Методологія не містить фундаментальних підходів та інструментів для здійснення цілісного дослідження корупційних ризиків у системі органів влади, при цьому вона навіть не передбачає жодного методу наукового пізнання, його структури, змісту та алгоритму застосування. Крім того, дана Методологія була повністю сформована на основі європейських стандартів оцінювання корупційних ризиків, без врахування оцінки корупційних ризиків як самостійного етапу системи управління.

Підставами ж відсутності науково обґрунтованих методологій в Україні можна вважати новацію та фрагментарність проведених наукових досліджень у цій сфері, а також відсутність наукових робіт з питань адміністративно-правових засад протидії корупційних ризиків, зокрема у сфері надання публічних послуг.

Варто зазначити, що наявні в Україні недержавні наукові дослідження щодо вивчення та аналізу стану корупції мають однакові теоретико-методологічні проблеми: відсутність аналізу непрямих показників корупції;

застосування переважно кількісної методики оцінювання, що не дає можливості дослідити корупційні механізми та виявити корупційні ризики в різних сферах; відсутність системи оцінки ефективності антикорупційних заходів з усунення конкретних корупційних ризиків тощо[50].

Викладене вище, дає нам підстави для висновку, що на теперішній час в Україні методологія реального аналізу та оцінювання рівня корупції і корупційних ризиків в діяльності органів влади потребує додаткового наукового дослідження та удосконалення, для її ефективного застосування у процесі формування та реалізації державної антикорупційної політики. При цьому ми не маємо на меті розробити національну методологію проведення оцінки корупційних ризиків, а лише розкрити зміст і визначати основні механізми цього процесу.

У сучасній науковій літературі під «оцінкою ризиків» у загальному вигляді частіше за все розуміють систематичне виявлення небезпек і визначення ступеня (величини) ризику, що складається з оцінки ймовірності настання наслідків [117].

Водночас дещо відмінним і, на наш погляд, більш відповідає саме процесу оцінювання, як вид державно-управлінської діяльності, є визначення змісту поняття «оцінки корупційних ризиків», що використовується науковцями та практиками в системі державного управління.

Так, згадана нами Методологія тлумачить оцінку корупційних ризиків, як процес визначення, аналізу та безпосередньої оцінки корупційного ризику [120]. Водночас така оцінка корупційних ризиків, на погляд Національного агентства з питань запобігання корупції, має проводитися за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків і наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Водночас, можемо частково погодитися з А.В. Волошенко, яка стверджує, що оцінка корупційного ризику повинна полягати у прийнятті рішення стосовно загроз, вразливостей і наслідків від корупційних проявів, а



саме відношення до оцінки корупційних ризиків має бути обґрунтоване на пріоритетності розмежування ступеня ризиків за рівнем їх впливу [25]. На нашу думку, даний підхід буде обмежений лише думкою оцінювача щодо загроз ризику, тобто щодо наслідків ризику, без належного аналізу причин і факторів цього ризику, що не дозволить у подальшому розробити методику дієвих заходів з мінімізації корупційних ризиків.

О.Г. Стегній розглядаючи корупційний ризик як різновид соціального ризику вважає, що оцінка ризику - це дослідження умов виникнення виникнення і масштабів його вияву в конкретному випадку[162]. Одночасно, на думку автора, оцінка корупційного ризику не повинна містити жодних соціальних або економічних елементів, але обов'язково необхідно звертати увагу на думку населення. Особливістю саме соціальних ризиків є те, що українському суспільству притаманна така риса, як припустимість ризиків, на відміну від західного суспільства.

Експерти Європейського Союзу під змістом оцінки корупційних ризиків, мають на увазі виявлення та визначення пріоритетів ризику[199]. Вони вважають, розуміння змісту корупційних ризиків, схем, правових і комерційних наслідків є необхідною умовою для результативної оцінки ризиків. Дана думка нами повністю підтримується. Оцінкою корупційних ризиків є поєднання імовірності виникнення ризику та аналізу впливу кожної корупційної схеми.

При цьому основною метою проведення оцінки корупційних ризиків, на нашу думку, є розуміння, як саме конкретний корупційний ризик може впливати на результати діяльності посадової особи, а також який рівень його можливих негативних наслідків для системи органів влади в цілому і конкретної державної інституції зокрема [82]. Якщо суб'єкт оцінки досягне вказану мету, це дасть йому змогу обґрунтовано та кваліфіковано розробити й реалізувати на практиці ефективні механізми з мінімізації конкретного корупційного ризику.

Водночас кінцевою ціллю оцінки корупційних ризиків у системі

органів влади є визначення реального ступеня впливу кожного конкретного прийнятого державно- управлінського рішення або вчиненої публічної дії на можливість передбачення виникнення корупційної ситуації за допомогою застосування спеціальних критеріїв [91].

Ми чітко розуміємо, що оцінка корупційних ризиків у діяльності органів влади, не зможе дати нам відповіді на питання: чи існує корупція і у якому обсязі, вплив корупції на суспільство, як проявляється корупція, наслідки вчинення корупційних діянь. Але, завдяки проведенню оцінки корупційних ризиків ми зможемо отримати відповіді на питання, що стосуються підстав виникнення окремих видів корупційної поведінки, можливості настання корупційних наслідків, класифікація виникнення корупційних ризиків і ступеня їх потенційного впливу. Саме в цьому, на нашу думку, полягає відмінність між цілями в дослідженнях щодо адміністративно-правового забезпечення оцінки корупційних ризиків у системі в системі органів влади з метою їх подальшої мінімізації та дослідженнях з питань виявлення наявного рівня корупції у країні.

При цьому основною метою проведення оцінки корупційних ризиків, на нашу думку, є розуміння, як саме конкретний корупційний ризик може впливати на результати діяльності посадової особи, а також який рівень його можливих негативних наслідків для системи органів влади в цілому і конкретної державної інституції зокрема [82]. Якщо суб'єкт оцінки досягне вказану мету, це дасть йому змогу обґрунтовано та кваліфіковано розробити й реалізувати на практиці ефективні механізми з мінімізації конкретного корупційного ризику.

Водночас кінцевою ціллю оцінки корупційних ризиків у системі органів влади є визначення реального ступеня впливу кожного конкретного прийнятого державно- управлінського рішення або вчиненої публічної дії на можливість передбачення виникнення корупційної ситуації за допомогою застосування спеціальних критеріїв[99] .

Ми чітко розуміємо, що оцінка корупційних ризиків у діяльності

органів влади, не зможе дати нам відповіді на питання: чи існує корупція і у якому обсязі, вплив корупції на суспільство, як проявляється корупція, наслідки вчинення корупційних діянь. Але, завдяки проведенні оцінки корупційних ризиків ми зможемо отримати відповіді на питання, що стосуються підстав виникнення окремих видів корупційної поведінки, можливості настання корупційних наслідків, класифікація виникнення корупційних ризиків і ступеня їх потенційного впливу. Саме в цьому, на нашу думку, полягає відмінність між цілями в дослідженнях щодо адміністративно-правового забезпечення оцінки корупційних ризиків у системі в системі органів влади з метою їх подальшої мінімізації та дослідженнях з питань виявлення наявного рівня корупції у країні та.

*Таким чином, на основі аналізу існуючих визначень та характеристик, пропонуємо під корупційними ризиками розуміти сукупність обставин, факторів та явищ (правового, організаційного, адміністративного та іншого характеру), що виникають у процесі здійснення управлінської діяльності та зумовлюють можливість вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення, створюючи небезпеку негативних наслідків для життєвоважливих інтересів особистості, суспільства, держави.*

*Характерна ознака корупційний ризиків полягає у негативних наслідках від їх проявів. На відміну від інших ризиків, корупційний ризик у поєднанні з іншими ризиками продукує додатковий негативний ефект, знижуючи або взагалі нівелюючи можливі вигоди від їх виявів. Особливістю корупційних ризиків є те, що на прийняття рішення істотно впливає оточуюче середовище і в більшості випадків індивід знає про можливі наслідки прийняття рішення та може самостійно оцінити витрати і вигоди для себе і держави.*

Розкривши категорію корупційні ризики перейдемо до висвітлення поняття публічні послуги.

У Великому тлумачному словнику української мови послуга

розуміється як служіння, дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [20]. Згідно з Державним класифікатором України, змістом послуги є наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [35]. Отже, послуга – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання.

У юридичній науці спостерігається різноманіття підходів до визначення категорії «послуга». Відповідно до ст. 177 Цивільного кодексу України, договір про надання послуг має законодавчу регламентацію шляхом визнання послуги як самостійного об'єкта цивільних прав [180]. Крім цього, у даному кодифікованому акті є глава 63 «Послуги. Загальні положення», положення якої можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання [180]. Згідно з ч. 1 ст. 901 Цивільного кодексу України, за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [180]. При цьому якщо договором передбачено надання послуг за плату, замовник зобов'язаний оплатити надану йому послугу в розмірі, у строки та в порядку, що встановлені договором, а за договором про безоплатне надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві усі фактичні витрати, необхідні для виконання договору [180]. З огляду на це, правовідносинам, що формуються під час відплатного надання послуг, властиві всі ознаки цивільних правовідносин (юридична рівність сторін, принцип диспозитивності, свобода договору).

Тимошук Віктор зазначає, що надання послуг є невід'ємною частиною соціального виробництва будь-якої країни. Послуга відноситься до діяльності підприємства, яка зазвичай здійснюється за ініціативою іншого підприємства для задоволення потреб останнього. Ця діяльність буде можлива тільки при

наявності двох обов'язкових умов: необхідності отримання такої послуги і об'єктивної можливості її надання. Спочатку послуга належала до сфери цивільно-правового регулювання. Але з 20-х років XX століття у багатьох розвинених країн (таких як Великобританія та Північна Ірландія, США, Канада, Королівство Нідерландів, Королівство Швеція та Республіка Фінляндія) відбулася зміна пріоритету у сфері взаємовідносин громадян цих країн і державних органів [3, с. 116].

Останні стали розглядати надання якісних державних послуг як основний напрямок своєї діяльності з огляду на те, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищими соціальними цінностями [19]. У відносинах між громадянами та органами влади суб'єкти звернення виступають у ролі певних споживачів, а не замовників послуг [19]. При цьому держава в особі органів державної влади та місцевого самоврядування орієнтується на потреби зазначених суб'єктів зверненням, так само як постачальники послуг у приватному секторі - на потреби споживачів («клієнтів»), їхні запити та очікування [82]. Власне, це і стало початком впровадження доктрини «сервісу» («надання послуг») в діяльності органів публічної адміністрації [19].

Н. О. Армаш зазначає, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надає їм широке коло державних, у тому числі управлінських, послуг [10, с. 130].

Отже, основою доктрини публічних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуги» у своїй основі має те ж саме навантаження, що й у приватному секторі: це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [167, с. 9].

Т. О. Коломoeць, зазначає, що доцільніше використовувати термін «публічні послуги», а не «адміністративні послуги». На її думку, публічні послуги – це послуги, що надаються фізичним та юридичним особам

державними органами щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері [68, с. 179].

Державна послуга - це діяльність адміністративного органу, що здійснюється за рахунок державних коштів [5]. Це визначення в принципі дуже близьке до визначення «державної послуги» в європейському законодавстві, але представлене в термінах організації, що надає її, і джерела фінансування [6]. Державні послуги включають у себе адміністративні послуги, залежно від джерела фінансування даного виду послуг, тобто типу бюджету, які, своєю чергою, поділяються на державні послуги та муніципальні послуги [5]. Державні послуги - це послуги, які надають державні органи (здебільшого органи державного управління) та державні підприємства, установи й організації [22, с. 148]. До державних послуг також належать, наприклад, послуги, що надаються неурядовими організаціями в рамках здійснення делегованих повноважень [22, с. 149]. У цьому разі основною ареною для визначення характеру послуги є не безпосередній об'єкт її надання, а відповідальний за неї суб'єкт і державний бюджет, що є джерелом фінансування цього виду надання послуг [22, с. 150]. Зарубіжний вчений Томкінс розглядає публічні послуги як спектр [92, с. 271]. У цьому спектрі публічні послуги варіюються від тих, що надаються організаціями, які повністю належать приватним акціонерам, до тих, що надаються організаціями, які повністю перебувають у державній власності: благодійні організації; повністю приватні організації; спільні приватні та публічні підприємства; приватні організації, але регульовані державою; контрактні організації; публічні організації з керованою конкуренцією; публічні організації з керованою конкуренцією [92, с. 271].

Офіційно в Україні у нормативно-правовому полі термін «муніципальні послуги» не закріплено, так само як і поняття «муніципалітети». Тим не менш, в останньому Звіті Єврокомісії-2023, опублікованому перед ухвалою 14 грудня 2023 року Європейською радою «рішення стосовно початку переговорів про вступ України в ЄС» [147] мова саме про «роль

муніципалітетів в організації добровільної територіальної оборони, прийомі внутрішньо переміщених осіб, відновленні базових соціальних послуг» [92, с. 83-84], які варто віднести до складу публічних послуг.

В.Б. Авер'янов, серед інших, розглядає такі аспекти публічних послуг, які розглядає як суттєву ознаку: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повного здійснення прав та виконання обов'язків приватними особами; приватні особи мають право на користування послугами в межах делегування повноважень, а також на їхнє отримання[149]. Муніципальні (комунальні) послуги - це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [149]. Джерелом фінансування надання муніципальних послуг є місцевий бюджет [149]. Державні послуги - це всі послуги, що надаються державним (бюджетним та автономним) сектором або іншими органами на замовлення приватних осіб і здійснюються відповідно до норм чинного законодавства України [149].

Вчений В.П. Тимощук до вторинних ознак державних послуг відносить їхню типовість [3, с. 120]. Зазначений вчений наголошує на тому, що вони не мають типовості або банальності [3, с. 120]. Ця особливість особливо актуальна для адміністративних послуг, що надаються через «магазини одного вікна» та «офіси одного вікна», де спілкування між адміністративними органами та індивідами відбувається фактично «письмово» і, як правило, не потребує особистого контакту з людиною [3, с. 120]. Так, учений В.М. Сороко ділить публічні послуги на такі групи: захист - життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності тощо; соціальний захист - дітей, людей похилого віку, людей з особливими потребами, безробітних - реєстрація, ліцензування: зміна офіційного статусу, статусу об'єктів і суб'єктів, формування спільнот і організацій, певні види діяльності - повсякденне життя: охорона здоров'я, надання комунальних і побутових послуг, питання сільського господарства тощо [158]. Наприклад, М. С. Міхровська, аналізуючи адміністративні послуги та питання їх

законодавчого закріплення [92] використовує в тексті дослідження «public services» саме у значенні – державні послуги. Дійсно, у публічних послугах з державними є спільне – суспільний інтерес та значення для населення, зацікавленість, проте в них різні суб'єкти надання і ряд інших відмінностей.

Водночас в зарубіжних джерелах, приміром, в ґрунтовному дослідженні 2016 року R.K. Goel та Saunoris J.W «Forms of Government Decentralization and Institutional Quality» [201] зустрічаємо «government services», що вже у назві демонструє, що мова про державні послуги.

Першочергово варто звертати увагу при перекладі на контекст статті та специфіку сфери, щодо якої розглядаються послуги. Це дає змогу при роботі з іншомовними публікаціями (не тільки англійською мовою) ідентифікувати, про які саме послуги йде мова в праці (-ях) автора (-ів).

Учений В. Б. Авер'янов наводить такі ознаки публічних послуг: 1) вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; 2) мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; 3) здійснюються або органом державної й муніципальної влади, або іншим суб'єктом; 4) ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [2, с. 9-10].

Необхідно зазначити, що перша з наведених ознак публічних послуг показує наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності і дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх, реалізацію. Якщо є бажачі у приватному секторі надавати такого роду публічні послуги, або це з установлених причин не під силу приватній організації, то в такому разі державний, муніципальний орган зобов'язаний узяти на себе здійснення такої послуги, соціальна значимість якої вимагає її надання. Так, вивіз сміття, відходів, водопостачання, інші аналогічні послуги повинні надаватися незалежно від наявності зацікавленості тих чи інших суб'єктів. І якщо зацікавленості у такій діяльності немає, то орган публічної влади зобов'язаний або сформувати такий інтерес, або просто взяти на себе



здійснення такої публічної послуги. Тому сфера суспільно значимих послуг повинна завжди перебувати в зоні уваги публічної влади незалежно від суб'єктів, що їх надають [3, с. 68]. Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів [3, с. 119].

В основу публічних послуг покладений *публічний інтерес*, під яким розуміється визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування і розвитку [160].

У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо [160]. Те, що саме уряд визначає як суспільний інтерес, залежить від правової культури та рівня правосвідомості законодавців [92]. Крім того, те, що влада вважає суспільними інтересами, може насправді суперечити інтересам значної частини населення [160]. Але в будь-якому разі вимоги суб'єкта управління мають забезпечувати загальні інтереси українського народу і не можуть виражати приватні інтереси органу публічної адміністрації під час надання публічних послуг [92]. Саме в останній тезі полягає суттєва відмінність між приватним і публічним інтересом [160].

В свою чергу відпомий вчений, професор В. Галуцько розуміє під публічним інтересом важливі для значної кількості суб'єктів звернення відповідних потреб, які відповідно до нормативно-правових актів забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [27]. Схожу думку, висловлює Р. Мельника, публічний інтерес є категорією, що виходить за межі індивідуального і знаходиться на рівні суспільного блага [45]. В основі публічного інтересу лежить об'єктивний інтерес суспільства в цілому [45].

Відома професорка Т. Коломосьць, зазначає, що публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів [67]. Іншими словами, не має значення, кого захищає адміністративний орган, якщо він діє

відповідно до принципу законності і не захищає інтереси приватних осіб (або третіх осіб, якщо на те пішло) чи компаній [67].

С. Г. Стеценко констатує, що публічні інтереси держави повинні стояти вище за індивідуальні права й свободи конкретних громадян [163].

Отже, саме публічний інтерес лежить в основі надання публічних послуг. Сучасне розуміння адміністративного права дає змогу з упевненістю стверджувати, що публічні послуги є частиною предмета адміністративного права.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає державні послуги як послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [76].

Легеза Є.О. досить вдало пропонує визначення публічних послуг як урегульованої публічно-правовими нормами діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів [92, С. 46; 93].

На законодавчому рівні проблематика якості надання публічних послуг детально розкрита в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг від 15 лютого 2006 р., у якій передбачено, що розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів: доступність послуг для всіх фізичних і юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним із

їх наданням; відкритість [76].

Одним із найбільш поширених корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг є можливість особистого спілкування споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення) [7].

Для вирішення цієї проблеми можна запропонувати введення альтернативного способу звернення за отриманням адміністративної послуги. В умовах активного впровадження електронного врядування видається за доцільне використовувати електронний спосіб звернення.

Також подоланню такого корупційного ризику сприятиме якнайширше використання інформаційних технологій і, зокрема, Інтернету. По-перше, загальнодоступність і відкритість інформації про адміністративну послугу позбавляє багатьох потенційних споживачів адміністративних послуг потреби звертатися за особистою консультацією до посадової особи органу публічної адміністрації. Завдяки створенню веб-сайтів споживач зможе через мережу Інтернет заходити на електронну сторінку цього органу, де може знайти інформацію щодо процедури надання адміністративної послуги, необхідних документів тощо. У разі ж особистого відвідування адміністративного органу особа безпосередньо контактує зі службовцем, який володіє необхідною інформацією. І на практиці таке консультування теж іноді призводить до корупційних діянь. По-друге, використання Інтернету й електронної пошти може (має) здійснюватися й для власне звернення за адміністративною послугою (а в перспективі й для отримання багатьох адміністративних послуг) [7].

Необхідно погодитися з В.О. Спасенко, який зазначає, що своєчасний аналіз корупційних ризиків і вжиття запобіжних антикорупційних заходів дають можливість виключити порушення державними службовцями законодавства України, що позитивно впливає на покращення роботи органів публічного адміністрування [159].

Загалом корупційні ризики у сфері надання публічних послуг можна поділити на дві групи: інституційні та загальносистемні ризики [40].

Системні корупційні ризики під час надання публічних послуг - це чинники, які негативно впливають на поведінку публічних посадових осіб і перетворюють її на корупційні дії, усунення яких перебуває в компетенції адміністративного органу, в якому працює (або до якого належить) відповідна посадова особа [40].

Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики у сфері надання державних послуг - це ризики, які пов'язані із загальними недоліками у створенні та функціонуванні системи державного управління та аналізуються лише з точки зору рівня корупції під час підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень [40]. Залежно від поширеності корупційних ризиків надання публічних послуг у діяльності державних службовців їх умовно поділяють на: нечесність державних службовців, відсутність контролю з боку керівництва, конфлікт інтересів і дискреційні повноваження. Відомо, що до корупції в сфері надання публічних послуг залучені, з одного боку, державні службовці, а з іншого - підприємці та населення [40]. Злиття державних інститутів із бізнесом і комерційними організаціями, формування ділових відносин, не пов'язаних правовими рамками і кодексами поведінки, і сьогодні становить велику небезпеку в сфері надання публічних послуг [40].

Як один із корупційних ризиків, неправомірні дії державних службовців в сфері надання публічних послуг здебільшого є порушення (або навмисне нехтування) моральних норм та етичних стандартів поведінки державних службовців [40]. Етичні та психологічні аспекти, а також соціальні та правові чинники мають значний вплив на сумлінність державних службовців під час виконання ними своїх обов'язків в сфері надання публічних послуг [92]. Це пов'язано з тим, що державні службовці завжди ухвалюють рішення, ґрунтуючись на власному досвіді та психологічному ставленні до роботи, а також на своїх особистих переконаннях і соціально-економічних обставинах в сфері надання публічних послуг [40].

Відповідно до Рекомендації Ради Організації економічного співробітництва та розвитку «Удосконалення етики на державній службі», ухваленої 23 квітня 1998 року (далі - Рекомендація ОЕСР), державні службовці мають знати основні принципи й норми, якими вони мають керуватися у своїй повсякденній роботі, зокрема, в сфері надання публічних послуг, а також знати про те, що вони повинні знати [171, с. 32]. Крім того, державні службовці повинні знати свої права та обов'язки в разі виявлення фактичних або потенційних порушень [171, с. 32]. З цієї причини мають бути встановлені чіткі правила і процедури, яких повинні дотримуватися державні службовці [171, с. 32]. У європейському праві доволі поширеним є визначення конфлікту інтересів, запропоноване в Рекомендації ОЕСР щодо розв'язання конфліктів інтересів на державній службі в сфері надання публічних послуг, - це конфлікт між офіційними інтересами публічної посадової особи та приватними інтересами, коли інтереси публічної посадової особи, пов'язані з приватними можливостями, можуть негативно вплинути на виконання її/його обов'язків [171, с. 32].

У національному законодавстві Закон № 1700 [125] визначає правову класифікацію потенційних конфліктів інтересів та фактичних конфліктів інтересів. Основними ознаками конфлікту інтересів під час надання публічних послуг є: загроза об'єктивності публічних посадових осіб під час виконання ними своїх службових обов'язків; конфлікт між особистими інтересами публічної посадової особи та інтересами іншої організації; можливість завдання шкоди законним інтересам іншої організації [125].

Найбільш важливими та поширеними заходами щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час надання послуг у європейських країнах є:

- а) обмеження на додаткову зайнятість;
- б) обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади;

в) обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у неурядових організаціях і політичних партіях);

г) участь у переговорах та ухваленні конкретних рішень, коли державний службовець може втратити посаду чи усунення від виконання своїх обов'язків у разі, якщо він не є членом державної служби, а також у разі, якщо він не є членом державної служби [171, с. 33]. Подібні заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів існують і в нашій країні в сфері надання публічних послуг, а процедури та методи їх застосування описано в Законі про державну службу та Законі № 1700 [125].

Ще одним корупційним ризиком під час надання державних послуг є наявність у державних службовців дискреційних повноважень в сфері надання публічних послуг [125]. Дискреційні повноваження в сфері надання публічних послуг - це сукупність прав та обов'язків, які дають змогу органам державної влади та місцевого самоврядування та їхнім службовцям на власний розсуд визначати вид і зміст управлінських рішень, які ухвалюють, або можливість на власний розсуд обирати один із кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативним правовим актом [40].

Дискреційні повноваження у сфері надання послуг володіють такими основними характеристиками: дають змогу органу державної влади (посадовій особі) на власний розсуд оцінити юридичний факт та обрати одну з декількох форм реагування на цей факт, встановлений нормативним правовим актом, що може призвести до виникнення, зміни або припинення правовідносин; дають змогу органу державної влади (посадовій особі) на власний розсуд обрати форму реагування на фізичну або юридичну особу; дозволяють органам державної влади (посадовій особі) на власний розсуд обрати форму реагування на фізичну або юридичну особу; дозволяють органам державної влади (посадовій особі) на власний розсуд обрати форму реагування на фізичну або юридичну особу; дозволяють органам державної влади (посадовій особі) на власний розсуд обрати форму реагування на фізичну або юридичну особу; дозволяють органам державної влади (посадовій особі) [92]. Саме вихід за межі дискреційних повноважень у сфері надання публічних послуг підвищує ризик вчинення злочинів [40]. Це

відбувається, коли до нормативних правових актів або пов'язаних з ними актів не включаються правові інструменти, які забезпечують реалізацію дискреційних повноважень тією мірою, якою це необхідно для належного здійснення прав та обов'язків публічними посадовими особами [40].

Прикладом такого перевищення є нормативне положення, яке надає державним службовцям право запитувати додаткові матеріали або інформацію у фізичних чи юридичних осіб на власний розсуд, без зазначення мети, умов та підстав для прийняття такого рішення [92]. Ефективним засобом зниження подібних корупційних ризиків під час надання державних послуг було б виключення (або суттєве обмеження) дискреційних повноважень із нормативних актів та відповідних організаційно-розпорядчих документів (посадових інструкцій, наказів тощо), а також чітке визначення обсягу та меж таких повноважень в управлінських рішеннях [40].

*Отже, можна виділити наступні основні причини корупційних ризиків під час надання публічних послуг:*

1) здійснення в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості, а також повсякденних адміністративних функцій (включно з наданням різних видів публічних послуг) [92]. Така практика створює проблеми підзаконної нормотворчості, особливо коли органи влади, які мають застосовувати закон до своєї діяльності, формулюють свої закони «для себе», керуючись власними корпоративними інтересами. Наприклад, нормативні акти, що використовуються податковими органами, розробляються не Міністерством фінансів, а самим Головним державним податковим управлінням [92]. Цікавою є і природа так званих «податкових роз'яснень», які закон визначає як «офіційні висновки, що публікуються компетентними органами стосовно окремих положень Податкового кодексу в межах своїх повноважень і використовуються для обґрунтування своїх рішень в апеляційному провадженні» [92]. Повноваження органів виконавчої влади повинні підпорядковуватися вимогам Конституції України та відповідних законів України, та не

можуть бути визначені в підзаконних актах і не можуть мати розширювального тлумачення в актах органів публічної адміністрації [92].

2) поєднання згідно повноважень, які закріплені в нормативно-правових актах в одному органі функцій сервісу (надання певних послуг), а з іншої сторони контрольних функцій публічної адміністрації, що можливо призводить певних корупційних ризиків в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Ці дії можуть проявлятися в затягуванні розгляду заяви суб'єкта звернення щодо отримання певної послуги або об'єктивності розгляду, в тому числі вимагання додаткових документів не передбачених нормативно-правовими актами [92].

Отже, аналіз корупційних ризиків у сфері надання різних видів публічних послуг та впровадження превентивних антикорупційних заходів дасть змогу запобігти в своїй діяльності орган влади порушенню державними службовцями відповідного законодавства України, позитивно вплине на роботу цих установ і сприятиме підвищенню їхнього авторитету [92]. Корупційним ризикам у сфері надання різних видів публічних послуг можна запобігти лише в тому разі, якщо кожен державний службовець або особа у відповідній службі відчуватиме відповідальність за неякісне надання публічних послуг або бездіяльність, що матиме відповідні наслідки. Іншими словами, всі публічні службовці органів публічної адміністрації мають стежити (слудкувати) за тим, щоб зовнішній фактор або сторонні особи не могли впливати на рішення державних службовців тощо.

Отже, корупційні ризики у сфері надання публічних послуг — це сукупність заходів щодо запобігання правовим, організаційним та інших факторам і причинам, які породжують, заохочують (стимулюють) публічних службовців до скоєння корупційних правопорушень під час надання різних видів послуг (адміністративних, електронних, соціальних, муніципальних, житлово-комунальних тощо) під час виконання ними функцій держави або органів місцевого самоврядування.



## **1.2. Принципи запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг**

Принципи надання державних послуг адміністративними органами та органами місцевого самоврядування щодо корупційних ризиків можуть повною мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулятивний потенціал, взаємодіючи, врівноважуючи або посилюючи один одного в рамках єдиної системи [184, с. 109]. Водночас кожен принцип посідає певне структурне місце, що дає змогу дійти висновку, що повне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе тільки в цих рамках і з урахуванням інституційних залежностей [184, с. 109].

Принцип - це засадниче начало, перша ідея, що характеризується універсальністю, загальнозначимістю і вищою імперативністю та відображає суттєві положення вчення, науки, національної та міжнародної систем права, політики, держави і теорій суспільного устрою [184, с. 110].

Так, вчений О.М. Колодій стверджує, що принципи права - це засадничі ідеї щодо існування права, які виражають найважливіші закономірності та засади даного типу держави і права, мають той самий вимір, що й сутність права, становлять основні риси права, вирізняються універсальністю, вищою імперативністю та загальновизначуваністю, та й переконує у тому, що він відповідає об'єктивній потребі встановлення та зміцнення певного соціального порядку [66, с. 27]. Принцип права спрямовує і синхронізує весь механізм правового регулювання суспільних відносин, більшою мірою, ніж інші, розкриває місце права в суспільному житті та його розвитку [66, с. 27]. Саме принцип права є критерієм законності та правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративних і судових

органів і за певних умов має велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури та освіченості [66, с. 27].

Науковець О.С. Мельничук стверджує, що принципи - це основа певної наукової теорії, внутрішні переконання людини, основні правила дії [98, с. 547]. Вчений О.В. Старчук зазначає, що у правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо. Багато категорій є однорідними. Тому принципи – це загальні, керівні (основні, головні, відправні, вихідні теоретичні, загальні нормативно-керівні, спрямовуючі) положення [161, с. 40].

Виходячи з зазначеного під принципами слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується певний процес або процедура в діяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг суб'єктами звернення [161, с. 40].

Дослідник Ю. Ф. Кравченко метафорично називає принцип своєрідним променем прожектора, який висвітлює певну площину. Можна перебувати з одного боку цього променя, з іншого, зсередини, але не виходити за його межі [85, с. 204].

Загальні принципи права ЄС можна умовно розподілити на такі групи: 1) Група «Юридичні принципи» (принцип правової визначеності, принцип пропорційності, принцип безсторонності у прийнятті рішень); 2) Група «Економічні принципи» (вільний рух: а) осіб; б) капіталів; в) товарів; г) послуг); 3) Група «Основні права людини».

Пухтецька А. А. пропонує розуміти під європейськими принципами адміністративного права сукупність принципів європейського адміністративного права та ЄАП, які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середина XX ст. – початок XXI ст.), в т. ч. щодо

уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС [150, с. 60].

Важливо зазначити, що законодавство ЄС містить і загальні принципи права. Зокрема, джерелом права ЄС Європейський суд справедливості визнав такі загальні принципи: «1) принцип відповідальності Європейського Союзу за шкоду, спричинену діями або рішеннями його органів або посадових осіб; 2) принцип "пропорційності": дії та рішення Європейського Союзу повинні бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення мети Союзу, а спричинені цими діями або рішеннями негативні наслідки не можуть виходити за межі рівня, необхідного для досягнення поставленої мети; 3) принцип "захисту законних сподівань": оскільки громадяни й організації на території Союзу планують свою діяльність на основі законодавства ЄС, то суттєві зміни в ньому не повинні мати зворотної сили, за винятком тих випадків, коли існує нагальна необхідність вдатися до таких дій; 4) принцип "*non bis in idem*" (правило, що забороняє подвійне покарання за одне порушення): приймаючи будь-яке рішення про застосування санкцій, органи ЄС мають ураховувати всі прийняті раніше із цього питання рішення національних органів про накладення санкцій; 5) загальні права та свободи людини» [77, с. 1].

Європейські принципи адміністративного права щодо діяльності органів публічної адміністрації (принципи діяльності) можуть бути представлені чотирма основними групами: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність (матеріал розкрито на основі рекомендацій Програми СІГМА 1998 р. [196] та 1999 р. [191], а також комплексного дослідження «Новий простір для публічних адміністрацій та послуг загального інтересу», підготовленого для міністрів публічних адміністрацій країн-членів ЄС у 2005 році [187] та ін.).

Як основний засіб запобігання корупційним ризикам в наданні публічних послуг є перелік загальних принципів їх дотримання, яким має

відповідати вся система функціонування публічних послуг [60].

Загальні принципи надання державних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам забезпечують гармонію, узгодженість і збалансованість цього процесу [194]. До загальних принципів надання публічних послуг як основного інструменту запобігання корупційним ризикам належать принципи законності, рівності, справедливості, прозорості, свободи вибору, систематизації, гуманізму, демократії та науки [194].

Отже, використання принципу законності у сфері надання публічних послуг як основного інструменту запобігання корупційним ризикам означає, що ця діяльність, її форми та методи повинні перебувати у відповідному правовому полі та здійснюватися відповідно до законів та інших нормативно-правових актів[197]. Принцип законності у сфері надання публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам означає, що всі суб'єкти при здійсненні своїх повноважень (прав та обов'язків) повинні дотримуватися законів та нормативно-правових актів[197].

На наш погляд, принцип законності при наданні публічних послуг як основного інструменту запобігання корупційним ризикам ґрунтується на таких засадах:

А) відповідність усіх відносин між органами публічної адміністрації та приватними особами в процесі надання публічних послуг вимогам законодавства як основного засобу запобігання корупційним ризикам;

Б) однакове розуміння та тлумачення нормативно-правових актів в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам;

В) якість нормативно-правових актів як основного засобу запобігання корупційним ризикам під час надання публічних послуг;

Г) характер нормативно-правових актів при наданні публічних послуг як основного інструменту запобігання корупційним ризикам, відсутність суперечностей між ними (має існувати ієрархічне впорядкування нормативно-правових актів за їх юридичною силою);

Д) неухильне дотримання та виконання правових норм і нормативно-правових актів усіма суб'єктами правовідносин та органами державної влади в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам;

Ж) невідворотність юридичної відповідальності в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам [197].

Принципами законності в діяльності органів влади під час надання публічних послуг щодо запобігання корупційним ризикам є: а) неухильне, точне та однакове застосування антикорупційного законодавства всіма без винятку всіма уповноваженими суб'єктами під час надання всіх видів послуг; б) притягнення до відповідальності в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам; в) прийняття рішень у межах повноважень у сфері надання публічних послуг щодо запобігання корупційним ризикам відповідно до встановлених законом процедур; г) дотримання законодавства, що регулює діяльність органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг у сфері запобігання корупційним ризикам, та ефективний контроль за виконанням цього законодавства [112, с. 43].

Процедурний елемент законності полягає в неухильному дотриманні та застосуванні адміністративних процедур в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам [112, с. 43].

Принцип справедливості щодо надання публічних послуг в діяльності органів влади як основного інструменту запобігання корупційним ризикам має специфічний морально-правовий зміст і стосується зіставлення дарувань і поборів у всіх сферах життєдіяльності людини та їх правового обґрунтування [112, с. 43]. Так, принцип справедливості в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам передбачає необхідність відповідності між практичними ролями та соціальним статусом різних індивідів (соціальних груп) у суспільстві, між правами та обов'язками, між злочином і покаранням, між заслугами людини

та її суспільним визнанням. [112, с. 43]. Цей принцип реалізується через виважене та справедливе застосування законів, повагу до особистості, захист честі та гідності, чітке визначення розміру плати за певні публічні послуги та максимального терміну їх отримання [112, с. 43].

Принципи відкритості, гласності та прозорості різними вченими розглядаються по-різному: як самостійні принципи організаційно-правової діяльності посадових осіб; як єдиний принцип «відкритості та прозорості» або «відкритості та гласності», або ж розкривають зміст одного принципу через інший, наприклад, принципи гласності та прозорості розкривається через принцип відкритості тощо.

Так, А.А. Пухтецька зазначає, що принцип відкритості діяльності уповноважених суб'єктів реалізується у процесі прийняття ними адміністративного рішення або акту, шляхом вказівки переліку підстав їх прийняття [150, с. 132]. На думку Н.В. Тимошенко принцип відкритості передбачає готовність і вміння поділитися своєю владою через залучення громадськості до процесу прийняття рішень [166, с. 128-129]. А.І. Буханевич зазначає, що відкритість, перш за все, характеризує зрозумілість цілей та функцій діяльності органів державної влади для громадськості. Вченим принцип відкритості розглядається як умова забезпечення доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, процедур прийняття та реалізації адміністративних рішень, а також як можливість впливати на діяльність влади [19]. В.І. Мельниченко принцип відкритості державної влади розглядає як обов'язок посадових осіб забезпечити можливість вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами [32, с. 22].

Стосовно принципу гласності зазначимо, що М.В. Джафарова гласність визначає як один з найважливіших проявів демократичності держави, підґрунтя демократії, оскільки лише інформованість громадян надає їм можливість із знанням справи брати участь в управлінні державою [37, с. 101].

В.М. Кондратенко принцип гласності визначає як соціальний взаємозв'язок держави та суспільства, який реалізується в умовах інформаційної відкритості діяльності органів державної влади. Характеризуючи зміст принципу гласності вчений, вказує на такі складові гласності, як: відкритість діяльності посадових осіб щодо прийняття управлінських рішень та актів; громадська думка про стан державної політики окремих галузей та її врахування органами державної влади [72, с. 22-23]. В.В. Король принцип гласності розглядає як умову правомірного прийняття рішень, яка забезпечується шляхом поінформованості громадян про соціально значущі проблеми, які можуть впливати на реалізацію їх законних інтересів [80, с. 147].

Щодо принципу прозорості Т.В. Андрійчук зазначає, що прозорість варто розуміти як властивість бути зрозумілим, легким для сприйняття [9, с. 8]. На думку Н.В. Тимошенко, принцип прозорості також полягає у зрозумілості, переконливості дій органів влади та належній обізнаності громадян із підставами та змістом їх діяльності [166, с. 128-129]. В.І. Мельниченко принцип прозорості розглядає як умову, що забезпечує залучення громадськості до прийняття управлінських рішень та яка досягається шляхом інформування населення про змістовні й процедурні аспекти державно-управлінської діяльності [32]. Вчений також зауважує на тому, що прозорість характеризується пасивністю спостереження громадянами за інформацією [97, с. 49].

*Рівність* як принцип надання публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам означає рівність усіх перед законом, рівність прав та обов'язків незалежно від національної, релігійної та іншої належності та (і це в першу чергу в даному випадку) службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист у суді. Принцип рівності включає в себе обов'язковий елемент єдності прав і обов'язків, тому що реальність будь-якого права можлива лише за наявності відповідного йому юридичного обов'язку (наприклад, право громадянина на

носіння (зберігання) мисливської зброї реалізується через обов'язок працівників дозвільних підрозділів видати певний дозвіл та зареєструвати цю зброю) та взаємної відповідальності держави та особи, об'єктивованої через існування й реалізацію взаємних прав та обов'язків.

Принцип *гласності* надання суб'єктами публічної адміністрації публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам забезпечує відкритість цього процесу, зв'язок органів публічної адміністрації із суспільством та його громадянами. Цей принцип ґрунтується на: відкритості функціонування органів влади; громадському контролю, у тому числі через засоби масової інформації; судовому контролю з боку суду та прокуратури. Гласність також передбачає наявність та доступність необхідної для отримання публічної послуги інформації як основний інструмент запобігання корупції; документи, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; розмір та порядок оплати публічної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг. Таким чином, принцип гласності полягає у широкому і регулярному інформуванні приватних осіб про види публічних послуг, які надаються органами публічної адміністрації, та про процедуру їх надання, що досягається за допомогою системи обов'язкових звітів перед населенням, доступності інформації про їх діяльність, обговоренні проблемних питань цієї діяльності.

Отже, принципи відкритості, гласності та прозорості являються фундаментальними принципами ефективного адміністрування, це важливі засади налагодження взаємних відносин між громадянами та державою. Особливості принципів відкритості, гласності та прозорості зумовлені тим, що вони одночасно являються принципами організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; принципами взаємодії уповноважених суб'єктів між собою та громадськістю, а також проявом демократизму особистого правового статусу кожного громадянина [31, с. 446].



Варто зазначити, що стосовно таких принципів, як відкритість, гласність та прозорість існують деякі дискусії. Зокрема в контексті розгляду питання щодо змісту та сутності принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади, який за різними поглядами ототожнюється з принципами відкритості, гласності та прозорості або визначається узагальнюючим щодо них.

Принцип *свободи* означає, що забезпечення реалізації конкретних прав приватних осіб під час надання суб'єктами публічної адміністрації публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам виступає як міра їх свободи. Цей принцип реалізується через надання свободи вибору певної публічної послуги, терміну її отримання тощо.

Принцип *гуманізму*, тобто людинолюбства, розкриває одну з найважливіших ціннісних характеристик діяльності надання суб'єктами публічної адміністрації публічних послуг як основний інструмент запобігання корупції. Він полягає у повазі до кожної особи, у забезпеченні прав громадян на охорону своєї честі та репутації, недоторканності особи, створенні всіх умов, необхідних для отримання певної публічної послуги, передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності, готовність працівників поліції допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення.

Принцип *системності* надання суб'єктами публічної адміністрації публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам спрямований на з'єднання (при відповідній диференціації) окремих взаємообумовлених видів сервісної діяльності органів влади на основі загальної мети.

Принцип *цілеспрямованості* розкривається як підкорення усіх етапів (стадій) надання послуг загальній меті, спрямування на її реалізацію – забезпечення прав фізичних та юридичних осіб. Звідси цілеспрямованість як принцип надання суб'єктами публічної адміністрації публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам потребує чіткого

встановлення їх етапів, стадій і окремих процесуальних дій – від постановки цілей майбутньої діяльності до підбиття підсумків – у полі законності.

Принцип *науковості* означає необхідність приведення системи і механізмів надання публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин. Цей принцип передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання і використання об'єктивних законів і закономірностей в інтересах побудови оптимальної системи надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації як основний інструмент запобігання корупції.

Зазначимо, що на сьогоднішній день принцип транспарентності діяльності органів державної влади являється невід'ємною складовою системи європейських принципів належного врядування. Зміст поняття «transparency» (від анг. «прозора») передбачає поінформованість громадськості щодо прийняття політичних рішень, можливість відкрито одержувати інформацію про соціальні, економічні та політичних процеси, що відбуваються в країні. Термін «транспарентність» є здобутком західної політико-правової науки. Сутність транспарентності як принципу діяльності органів виконавчої влади полягає у тому, що він виступає метою, відносно якої гласність та право доступу є засобами її досягнення [155, с. 127].

На думку Л.Р. Наливайко, М.С. Романов, погоджуючись із запропонованим твердження додають до зазначених складових транспарентності «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами» [107, с. 28]. Т.Є. Кагановська також зазначає, що транспарентність передбачає можливість гарантованого отримання розшукованої інформації в повному обсязі [55]. Є.Б. Тихомирова розглядаючи принцип транспарентності у діяльності органів державної влади визначає його як умову розвитку демократичної держави; умову забезпечення підконтрольності уповноважених осіб; спосіб підвищення громадської активності, правової свідомості та культури; спосіб належної

реалізації громадянами права на інформацію [168]. Е.А. Афонін та О.В. Суший вказують на те, що транспарентність - це основоположна властивість влади, яка стимулює розвиток демократичних засад громадянського суспільства, через відкритість діяльності публічних службовців, процедур прийняття ними владних рішень та організацію громадського контролю за управлінською діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування [11].

Виходячи із змісту поняття «транспарентність», запровадження цього принципу для всієї системи органів державної влади та місцевого самоврядування, на нашу думку, може стати невід'ємним атрибутом влади, який спрямовуватиметься на забезпечення, перш за все, залучення громадськості до державного управління, до здійснення громадського контролю за діяльністю влади, що в свою чергу, дасть можливості громадськості вносити корективи у діяльність окремих посадових осіб або органу, в якому вони займають посаду та заявляти про інтереси більшості населення або окремих його груп, а такі його складові як «прозорість», «відкритість», «гласність» слугуватимуть засобом досягнення цієї мети. Тобто принцип транспарентності у діяльності органів влади повинен проявлятися в існуванні спеціальних механізмів забезпечення взаємного діалогу між владою та громадськістю, яке ґрунтується на інформаційній взаємодії та виступає основою запобігання корупції.

Що стосується спеціальних принципів, то слід зазначити, що вони за своєю суттю є похідними від першої групи принципів і визначають та доповнюють їх стосовно певних аспектів діяльності в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам [1]. Вчені адміністративісти також зазначають, що між спеціальними адміністративно-правовими принципами та принципами адміністративно-виконавчої діяльності існує тісний взаємозв'язок, що є потенційним підґрунтям для створення галузевих принципів адміністративного права в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним

ризикам [11]. Однак науковці застерігають від ототожнення спеціальних принципів адміністративно-правової діяльності з принципами адміністративної діяльності в сфері надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам, оскільки, на відміну від принципів адміністративної діяльності, спеціальні принципи адміністративно-правової діяльності мають особливу форму загальнообов'язкової вимоги [2].

Принцип економічної доцільності при наданні публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам означає максимальне спрощення процедурної діяльності та підвищення економічної ефективності з метою економії коштів і ресурсів публічного суб'єкта, установи чи організації [165, с. 506]. Принцип безперервності означає збереження надання послуг цілодобово, зокрема за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, як основного інструменту боротьби з корупцією [165, с. 506].

Можливість надання публічних послуг як один із засобів запобігання корупційним ризикам не менше п'яти разів на тиждень, у робочий час, після робочого часу або у вихідні дні, втілює цей принцип у реальність [165, с. 506].

Професіоналізм як принцип надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам означає, що працівники органів державної влади та місцевого самоврядування повинні мати відповідну кваліфікацію та підтверджений рівень знань і відповідати вимогам надання публічних послуг, що визначаються специфікою та адекватністю вимог до суб'єктів звернення [165, с. 506].

Принципи професіоналізму й компетентності є головним початком в організації та функціонуванні публічної служби, оскільки визначають у особи належність певного рівня знань, достатнього для виконання службових обов'язків на рівні поставленої мети.

Досліджуючи питання кадрового забезпечення державного управління в Україні, Т.Є. Кагановська розглядає професіоналізм як здатність публічних

службовців найбільш ефективно й раціонально здійснювати завдання та функції держави у своїй практичній діяльності [56, с. 150]. На думку І.В. Болотнікової, професіоналізм - це характеристика конкретної посадової особи, індивідуальний характер ступеня її відповідності вимогам професії або посади.

Т.М. Безверхнюк визначає компетентність як сукупність знань, навичок і досвіду, набутих у процесі навчання або в інший спосіб [16]. На думку А.Б. Мудрик компетентність посадової особи передбачає наявність сукупності поглиблених знань предмета та особистісних якостей, які забезпечують здатність професійно виконувати певні професійні функції [104].

Розмежовуючи названі принципи С.С. Серьогін зазначає, що професіоналізм - набута особою властивість, яка відповідає професійним вимогам, а компетентність - це ступінь вияву властивого особі професійного досвіду в межах повноважень конкретної посади [156]. Вченим також досліджується зміст компетентнісного підходу до професіоналізму, яким передбачається формування у посадових осіб таких «компетенцій», як: політична, що передбачає розуміння природи та змісту основних закономірностей розвитку держави; правова, що стосується наявності у посадової особи знань про основні галузі права та практики їх професійного застосування; економічна, що передбачає наявність у посадової особи здатність застосовувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій; соціологічна, що передбачає усвідомлення посадовою особою концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси; психолого-педагогічна, яка передбачає наявність у особи можливостей для ефективних комунікаційних взаємодій; управлінська, що передбачає наявність у особи знань про методи управління, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо [156].

У контексті реалізації заходів щодо запобігання корупційним ризикам

у сфері надання публічних послуг - ці спроможності проявляються у:

- а) знанні та розумінні передумов і причин виникнення корупційних ризиків,
- б) знанні антикорупційного законодавства щодо надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам;
- в) вмінні застосовувати його при здійсненні правових та організаційних заходів щодо запобігання корупції;
- г) налагодженні ефективної взаємодії органу влади з громадськістю з питань запобігання корупційних ризиків під час надання публічних послуг;
- д) проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг тощо [54, с. 132].

Дотримання принципів професіоналізму та компетентності надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам в діяльності публічних службовців є не лише однією з основних вимог, що визначають їх формування та практичну діяльність, а й необхідною правовою умовою, без якої вони не мають права здійснювати свої повноваження [54, с. 132]. Найважливішим інструментом забезпечення професіоналізму у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам є налагоджена система добору кадрів [54, с. 132].

Принцип *невідворотності відповідальності* є своєрідним двигуном процесу реалізації заходів примусового впливу, втілення яких сприяє досягненню цілей юридичної відповідальності [78, с. 21-22].

А.С. Шабуров зазначає, що реалізуючи покарання, держава здійснює профілактичний вплив не лише на особу правопорушника, а й на інших осіб [78, с. 23]. На думку А.А. Корнієнка, принцип невідворотності юридичної відповідальності обумовлює ефективність процесу реалізації заходів юридичної відповідальності; є орієнтиром та метою діяльності уповноважених на реалізацію юридичної відповідальності суб'єктів та критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів [78, с. 24].

Принцип участі громадян у здійсненні заходів щодо запобігання

корупційним ризикам при наданні публічних послуг передбачає, що ефективно боротися з корупцією можна за допомогою різних правових інструментів, але жоден з них не може бути успішним без підтримки громадян у процесі імплементації [15, с. 35].

Вчені А.Г. Кучавського та О.А. Базінової зазначають, що управлінські проекти із залученням громадськості до реалізації здатні підвищити ефективність органів влади у виконанні державних функцій під час надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [90, с. 196].

Вчена, професорка Т. Кагановська зазначає, що якість відносин із суспільством, населенням, у тому числі з партнерами та громадянами, є дуже важливою в роботі органів державної влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [57, с. 7].

Доведено, якщо громадськість не має позитивного ставлення до органів публічної влади у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам, то взаємодія між ними через прямий і зворотний зв'язок буде малоефективною або зовсім неефективною [57, с. 7]. Це досягається шляхом залучення громадськості до процесу прийняття рішень, визначення напрямів державної політики у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам та здійснення громадського контролю за різними сферами діяльності влади [90, с. 196].

Підзвітність означає, що компетентні органи влади зобов'язані публічно звітувати та аргументовано обговорювати результати своєї діяльності у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [201]. У контексті запобігання корупційним ризикам підзвітність означає, що органи влади повинні інформувати громадськість про ухвалення суспільно значущих адміністративно-управлінських дій та рішень, зокрема, у сфері надання публічних послуг як одного із засобів

запобігання корупційним ризикам [201].

У контексті розглядуваного принципу важливо також зазначити, що через закритість державних інституцій, обмежений доступ, незрозумілість їхньої діяльності у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам для громадськості та обмежену участь громадськості в реалізації державних програм необхідно запроваджувати ефективні механізми громадського контролю за діяльністю державних інституцій [96, с. 113]. Це сприяє зниженню рівня недовіри у відносинах, зокрема, у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [96, с. 113]. Участь громадськості в реалізації державної політики дозволяє громадськості активно долучатися до процесу вироблення політики в певних сферах, причому не лише в якості спостерігачів у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [14, с. 5]. По суті, громадська експертиза є одним із правових механізмів, що гарантує реалізацію прав громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема, у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам, а також визначає ефективну та правомірну поведінку посадових і службових осіб [14, с. 5].

Основними складовими *принципу участі громадськості у здійсненні заходів із запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг* є «інформування», «публічні консультації» та «активна участь громадян» у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [89, с. 12].

Так, інформування у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам - це процес взаємодії між органами публічної влади та громадянами, в ході якого надається інформація про процес прийняття рішень [89, с. 12]. Повнота, об'єктивність і точність наданої інформації визначають ступінь прозорості самого процесу прийняття рішень у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання



корупційним ризикам [89, с. 12].

В свою чергу консультації у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам - це особлива форма участі громадськості у формуванні державної політики, яка сприяє підвищенню якості процесу прийняття рішень [89, с. 12]. Під час консультацій у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам громадяни мають можливість запропонувати альтернативні варіанти вирішення проблем [89, с. 12]. Активна участь у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам - це вид взаємодії, за якого органи державної влади виконують певні завдання, пов'язані з реалізацією державної політики, від імені організацій, які мають повноваження та відповідальність за формування державної політики [89, с. 20-21].

До громадської експертизи у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам належать неурядові організації, які оцінюють діяльність органів адміністрування під час надання різних видів послуг, раціональність, законність і обґрунтованість їх рішень та ефективність їх виконання, готують пропозиції щодо розв'язання суспільно значущих проблем, які органи адміністрування під час надання різних видів послуг повинні враховувати у своїй діяльності [42].

Однією найбільшою проблемою на сьогодні є відсутність завершених громадських аудитів у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам, оприлюднених експертних висновків та експертних рекомендацій для органів державної влади щодо вдосконалення їхньої діяльності [172, с. 235]. Серед причин труднощів - відсутність визначення поняття «громадський експерт» у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам, відсутність кваліфікаційних вимог до громадських експертів, одноманітність експертних висновків та відсутність направлення експертних рекомендацій до

компетентних органів за результатами роботи громадських експертів [95, с. 7]. Не всі представники організацій громадянського суспільства у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам володіють навичками організації та проведення експертиз, визначення, обґрунтування та застосування різних методів, необхідних для проведення об'єктивної громадської експертизи [95, с. 7].

Враховуючи специфіку публічної служби у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам, громадська експертиза має здійснюватися суб'єктами, які мають відповідну кваліфікацію та спеціальні знання у сфері діяльності органу, в якому проводиться громадська експертиза [173, с. 420]. У зв'язку з цим зазначається, що до органів громадської експертизи антикорупційної діяльності у сфері надання публічних послуг, доцільно призначати експертів (не менше 1/3 складу) та здійснювати контроль за дотриманням компетентними органами нормативно-правової бази при здійсненні ними своїх повноважень [173, с. 420].

*Принцип єдності* у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам означає, що кожен орган державної влади і кожен його працівник діють як єдина система [172, с. 236]. Тому надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам має розглядатися як один із пріоритетних напрямів діяльності, який має бути визначений у переліку основних (загальних) завдань певного органу державної влади [172, с. 236]. Діяльність окремих публічних службовців є складовою загальної системи надання публічних послуг, у тому числі у сфері запобігання корупційним ризикам [92, с. 112].

Своєчасність (актуальність та ефективність), яка є одним із принципів надання публічних послуг органами публічної адміністрації як основного засобу запобігання корупційним ризикам, означає дотримання строків, встановлених для надання публічних послуг [172, с. 233]. З огляду на те, що органи місцевого самоврядування при наданні публічних послуг в ряді

прифронтових територій чи тих, що вздовж лінії вогню, не можуть сьогодні надавати якісні та своєчасні, доступні публічні послуги, що може бути обумовлено дією зовнішніх обставин.

Більш того, своєчасність публічних послуг – це і про ті випадки/ситуації, що потребують негайного реагування, тобто вимагають (спонукають) органи місцевого самоврядування діяти «навіть швидше» [122, с. 160], ніж прописано законодавчо, викладено в інструкції чи в певному стандарті якості (національному, міжнародному, внутрішньому на рівні органу місцевої влади, ін.).

При цьому основним керівним принципом є не лише дотримання строків, а й вирішення питання в найкоротші строки з урахуванням законного інтересу заявника у якнайшвидшому наданні публічної послуги, що в свою чергу слугуватиме профілактикою вчинення корупційних дій [92, с. 115].

Принцип доступності у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам означає можливість реального звернення за публічною послугою під час відповідної процедури [172, с. 232]. Доступність має бути багатогранною [92, с. 115]. Інформаційна, як основний засіб запобігання корупції, означає наявність в органах публічної адміністрації інформації про органи, що надають публічні послуги, адекватність (повноту) та достовірність цієї інформації, різноманітність джерел цієї інформації (доступність за допомогою телефону, засобів масової інформації та Інтернету); локальна - можливість вільного (безперешкодного) доступу суб'єктів звернення до органів публічної адміністрації; організаційна - можливість вільного (безперешкодного) доступу суб'єктів звернення до приміщень органів публічної адміністрації [172, с. 233].

Принцип зручності у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам означає врахування інтересів та потреб суб'єктів звернення послуг [92, с. 115]. Зручність включає можливість вибору способу звернення за отриманням публічної послуги, в тому числі

можливість звернення поштою, електронною поштою тощо; мінімізацію кількості органів, що беруть участь у наданні публічної послуги як одного із засобів запобігання корупційним ризикам; максимальну кількість та зручність для споживачів часу особистого прийому у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам; чітке визначення та фактичне дотримання цього часу, в тому числі відсутність черг або їх впорядкування (організація), використання механізмів попереднього запису, прозора (пронумерована) черга у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам тощо [172, с. 232].

Реалізація принципу демократизму пов'язується із безперервним прагненням дотримання відповідності діяльності службовців інтересам громадян, суспільства, держави, тобто принцип демократизму безпосередньо зв'язується із принципом «служіння народу» у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [38]. Наявність конфлікту інтересів є перепорою для задоволення публічних інтересів як пріоритету діяльності посадовця у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [38].

Принцип демократизму у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам пов'язується із діючим механізмом поділу влади на такі її складові, як законодавча, виконавча, судова гілки влади [92, с. 115]. Саме наявність системи стримувань та противаг ряд вчених обґрунтовано розуміють як базис для впровадження принципу демократизму у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [92, с. 115]. Отже, демократизм проявляється: у сутності надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам; у формах здійснення покладених на публічну службу повноважень у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам тощо [92, с. 115].

Професіоналізм у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам визначає систематичність, регулярність виконання функцій, повноважень, операцій, покладених на посадовця, є гарантією успішності оформлення, вирішення справ, стабільність службових відносин, зокрема під час надання публічних послуг [2].

Крім того, професіоналізм у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам дозволяє вирішувати поставлені перед посадовою особою, зокрема під час надання публічних послуг поставлених перед нею щоденних проблем та викликів [85].

Ще головною ознакою професіоналізму у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам є вимога політичної нейтральності посадової особи публічної служби [85]. Політична нейтральність у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам пов'язується із тим, що службовець буде ухвалювати управлінське рішення, керуючись вимогами професійних знань, а не керівними вказівками політичної партії [86]. Крім того політично нейтральний службовець у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам відображає рівень його стійкості до зовнішніх факторів впливу, пов'язується із застосуванням механізмів відповідальності, що до нього застосовуються [85].

При цьому на керівництво органу державної влади та місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам мають покладатися обов'язки із створення умов для підвищення професіоналізму шляхом проведення вебінарів, навчальних програм, економічного та соціального стимулювання і преміювання тощо [82].

Досягнуті професійні здобутки публічного службовця у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам

мають впливати на рівень плати його праці, мають бути фактором, на якому базується проведення управлінських конкурсних процедур тощо [83].

Принцип *передбачуваної згоди (мовчазної)* спрямований на заохочення органів публічної влади до дотримання принципів оперативності, відповідальності та ефективності і передбачає, що на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою заявника через десять робочих днів після закінчення строку, встановленого для прийняття рішення про надання або відмову у наданні документа дозвільного характеру, суб'єкт звернення має право без отримання документа дозвільного характеру вчиняти певні дії, для вчинення яких було подано заяву до органу влади у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам [92, с. 115].

На нашу думку, запровадження цього принципу надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам сприятиме оптимізації функціонування всієї системи органів надання публічних послуг і, зрештою, сприятиме підвищенню рівня довіри споживачів послуг до цих органів, що є особливо важливим в сучасних умовах [92, с. 115].

Таким чином, належне дотримання та застосування принципів правотворчості у сфері надання публічних послуг у сфері запобігання корупційним ризикам мають забезпечити умови за яких: а) зміст антикорупційних норм зазнаватиме оперативного реагування на зміни у динаміці поширення корупції в сфері надання публічних послуг; б) при внесенні змін до чинного законодавства або прийнятті нормативно-правових актів, будуть повно враховані особливості антикорупційної діяльності, які потребують правового визначення; в) стабільне, стійке законодавство у сфері надання публічних послуг; г) дотримано єдиний порядок розроблення, прийняття й реалізації правових актів у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам; д) до процесу правотворчої діяльності будуть залучені представники громадськості у сфері надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупційним ризикам.

### **1.3. Класифікація корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг**

Важливою складовою діяльності із запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків в діяльності конкретного органу (правових, організаційних та інших факторів та причин, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію), їх повне усунення або мінімізація. Корупційний ризик варто розглядати як передбачувану основу для корупційної діяльності. Можна виділити ознаки підвищеного корупційного ризику, що створюють додаткові умови для корупції в сферах діяльності органів державної влади: високий ступінь свободи дій, викликаний специфікою роботи; інтенсивність контактів з громадянами та організаціями; наявність повноважень, пов'язаних з розподілом значних фінансових коштів. Саме тому, в системі протидії корупції важливу роль відіграє своєчасне виявлення корупційних ризиків, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

Для організації ефективної протидії корупції, вироблення і реалізації дієвих заходів щодо профілактики корупційних ризиків, необхідно мати уявлення про основні форми, типи корупційних проявів, їх рівні ризику в різних сферах і видах діяльності, причини та умови їх формування.

У науковій літературі існує своєрідний плуралізм підстав до класифікації корупційних ризиків. Це обумовлено самою природою корупції та складністю і різноманітністю форм її прояву.

Сучасні науковці виокремлюючи таку класифікаційну ознаку як фактори виникнення, пропонують розрізняти зовнішні та внутрішні корупційні ризики. На їх думку, зовнішні ризики зумовлені загальними недоліками функціонування системи державного управління і визначаються впливом різноманітних чинників економічного, політичного, правового, соціального характеру. Ймовірність виникнення внутрішніх корупційних

ризиків безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в конкретному державному органі чи організації і визначається конкретними функціями і завданнями, які покладені на посадову особу [83]. Внутрішні корупційні ризики ідентифікуються в організаційно-управлінських, фінансово-господарських, кадрових, юридичних процедурах діяльності. При оцінці таких ризиків варто розглядати внутрішній контекст діяльності конкретного державного органу з позицій внутрішнього середовища та факторів впливу на корупційні ризики та їх рівень. З цією метою слід проводити детальний аналіз: організаційної структури установи; складу керівництва та його обов'язків; структури прийняття рішень та компетенцію; внутрішній контроль та аудит; інформаційне забезпечення, обмін інформацією; кількісний склад і якість кадрового забезпечення; стан дотримання дисципліни і законності тощо. Об'єктами оцінки можуть бути функції, найбільш вразливі до корупції; функції, реалізація яких тягне найбільш складні наслідки, зокрема для зацікавлених осіб, пов'язані з високими матеріальними втратами, зниженням рівня репутації установи; функції, реалізація яких дозволяє найшвидше досягти результатів при здійсненні антикорупційної діяльності; функції щодо яких раніше корупційні ризики не оцінювались; функції, реалізація яких дозволяє знизити або попередити корупцію [23, с. 14].

І. Яцків аналізуючи адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні, пропонує розрізняти корупційні ризики за охопленням (масштабом) і відповідно розрізняє: загальнодержавні, регіональні та локальні. На думку авторки, у загальнодержавній сфері корупційний ризик може мати свої підвиди, зокрема корупційний ризик в системі виборних органів та серед високопосадовців органів державної влади і управління, правоохоронних органів, органів правосуддя; корупційний ризик у системі формування та призначення кадрів на посади в публічній сфері; корупційний ризик в економічній сфері; корупційний ризик в системі специфічних корупційних проявів («м'якої корупції») [186, с. 13]. За таким критерієм можна



виокремити і міжнародні (міждержавні) корупційні ризики, зважаючи на транснаціональні загрози сучасної корупції.

У навчальному посібнику «Запобігання та протидія корупції» за редакцією А. Михненка корупційні ризики за цим же критерієм поділяються на інституційні та загальносистемні. Під інституційними корупційними ризиками розуміються фактори, що негативно впливають на поведінку публічного службовця, перетворюючи її на «корупційну». Усунення таких ризиків належить до компетенції конкретного адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець. Ймовірність виникнення таких корупційних ризиків безпосередньо пов'язана з особливостями організаційно-управлінської діяльності державного службовця в органі влади та залежить від покладених на нього функцій і завдань. Тобто такі ризики мають внутрішній характер. Загальносистемними (або «зовнішніми») корупційними ризиками є ризики пов'язані з загальними вадами публічної адміністрації і аналізуються лише в частині, що має особливий вплив на рівень корупції у сферах адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [51, с. 623].

У Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади Національного агентства з питань запобігання корупції звернуто увагу на наступні види корупційних ризиків: нормативно-правові ризики, що пов'язані з відсутністю, суперечністю або нечіткою регламентацією у законодавстві положень щодо виконання органом влади функцій та завдань; організаційні ризики зумовлені невизначенням або нечітким визначенням процедур виконання органом влади функцій та завдань; кадрові; фінансово-господарські; адміністративні; контрольно-наглядові тощо [102]. Однак даний перелік не має вичерпного характеру, оскільки зазначено, що кожен орган влади може визначати перелік видів корупційних ризиків, враховуючи специфіку покладених на нього завдань і функцій.

За іншими критеріями розрізняють:

— ризики законодавчі, тобто закладені в нормах чинного

законодавства. Серед них варто виділити: наявність прогалин в процедурних положеннях; відсутність регламентованих адміністративних процедур; наявність бланкетних і відсильних норм; відсутність чітко регламентованих видів відповідальності і санкцій за визначені законодавством правопорушення; наявність норм, що визначають компетенцію органів виконавчої влади за допомогою формулювань «мають право»;

- ризики відомчі, які містяться у відомчих правових актах.

- ризики організаційно-технічні, що виникають в процесі правозастосовчої практики. Вони пов'язані з самим процесом прийняття і подальшої реалізації управлінських рішень.

Варто відмітити, що корупційні ризики можуть виникнути і реально виникають практично на усіх стадіях управління: в процесі розробки і прийняття нормативно-правових актів; в процесі тлумачення положень нормативно-правових актів; в процесі прийняття управлінських рішень; в процесі вирішення процедурних питань. Не кажучи вже про лобіювання приватних інтересів і реалізації прямих злочинних задумів.

Залежно від рівня виникнення можна виділити такі корупційні ризики:

- корупційні ризики на рівні нормативно-правового регулювання діяльності, які виявляються в нормативно-правових актах та/або їх проектах, що регламентують відносини в сфері прийняття кадрових рішень;

- корупційні ризики безпосередньо на рівні практичної кадрової діяльності, які виявляються у практичній діяльності службових та посадових осіб [185].

В залежності від рівня прояву корупції, можемо виокремити корупційні ризики високого рівня («вершинні», інституційні, політичні), що характеризуються високим соціальним статусом її суб'єктів (осіб, які обіймають високі державні посади); витончено-інтелектуальними способами їх дій; великими розмірами матеріальної, фізичної і моральної шкоди; винятковою латентністю посягань; поблажливим ставленням влади до цієї групи злочинців. Такі корупційні ризики зумовлені, у першу чергу,

діяльністю політиків та чиновників вищої і середньої ланки і пов'язані з прийняттям рішень, що мають вагоме значення та високу ціну (лобіювання та прийняття законів, державні замовлення, зміна форм власності і т.п.).

Низові (індивідуальні) корупційні ризики в основному поширені на середньому і нижчому рівнях державної влади та органах місцевого самоврядування. Такі ризики пов'язані з повсякденним життям більшості громадян і діяльністю юридичних осіб, які взаємодіють з представниками органів державної влади відповідних рівнів (штрафи, реєстрації, ліцензування та різні дозволи і т. п.). На думку експертів такі види корупційних ризиків є найбільш поширеними. Варто зазначити, що між вказаними видами корупційних ризиків може простежуватися взаємозалежність, детермінованість та спільні риси організаційного, соціально-психологічного характеру. Це дозволяє ряду авторів виділяти «вертикальні» корупційні ризики [39, с. 45].

В аналітичному звіті Центру політико-правових реформ і Фонду «Демократичні ініціативи» вчені виділяють основні корупційні ризики, що характерні для всієї органів влади, зокрема у сфері надання різних видів послуг [63, с. 12]. Зокрема, враховуючи види корупційних ризиків при наданні адміністративних послуг та здійсненні контрольно-наглядової діяльності в Україні, експерти розглядають наступні види корупційних ризиків у цій категорії:

— поєднання функцій розробки політики і нормотворчості в єдиному адміністративному органі і функцій нинішньої адміністрації. Це також стосується надання адміністративних послуг та здійснення адміністративної та наглядової діяльності. Об'єднайте функції надання адміністративних послуг з функціями управління та аудиту (нагляду). Таке поєднання створює корупційний ризик, пов'язаний з якимось "розформуванням" функціональної відповідальності відповідних органів, що, в свою чергу, призводить до зниження неупередженості в процесі розгляду і розгляду певних адміністративних справ;

— неспроможність системи адміністративних органів та відсутність чітких повноважень між адміністративними органами та органами місцевого самоврядування. Такі ризики виникають через невизначеність визначення системи органів виконавчої влади певного рівня (центрального чи місцевого) та багатьох інституційних ризиків. Варто відзначити, що в системі виконавчої влади існує загальна тенденція до постійного формування нових інститутів, які часто визначають певні дисбаланси у відносинах, як в системі виконавчої влади, так і в зовнішніх відносинах. Такі незручності, в першу чергу виникають для громадян, які не достатньо обізнані з особливостями реформування державного апарату. Окрім того, на громадян також покладаються додаткові витрати у зв'язку з переоформленням документів [63, с. 15];

— слабкість внутрішнього адміністративного контролю та неефективність зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації. Це пов'язано з дуже вузькою компетенцією контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також відсутністю у більшості органів влади обов'язку щодо контролю за дотриманням правил професійної етики та антикорупційного законодавства їх працівниками. У більшості випадків діяльність контрольно-ревізійних підрозділів органів виконавчої влади спрямована лише на перевірку законності використання коштів, стану збереження та порядку використання закріпленого за органом майна, правильності бухгалтерського обліку тощо;

— неналежна якість законодавства, зокрема нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства тощо. Основні прояви такої недосконалості пов'язані з: а) заплутаністю та розпорошеністю правового регулювання в різних нормативно-правових актах, надмірній абстрактності законів. Зокрема, це і значна кількість законодавчих і підзаконних, загальних і спеціальних нормативно-правових актів з кожного питання, в якій пересічному громадянина доволі важко зорієнтуватися; б) для вітчизняного законодавства характерною є також суперечність між положеннями різних

нормативно-правових актів; в) застарілість багатьох актів законодавства; г) відсутність нормативного регулювання чіткої ієрархії нормативно-правових актів [63, с. 22; 26].

— слабкість інституту публічної служби в Україні отримує свій прояв через непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивний підхід при вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Окрім того, аналітики наголошують, що загальними корупційними ризиками, що негативно впливають на функціонування усієї системи публічної адміністрації є відсутність у приватних осіб дієвих засобів правового захисту від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [63, с. 28]. Така ситуація зумовлюється, у першу чергу, неефективністю інститутів адміністративного оскарження та нерозвиненістю адміністративного судочинства, а також загальною проблемою довіри населення до судової системи в цілому.

У розглянутій класифікації корупційних ризиків застосовувався науковий підхід «від загального до конкретного». Коробенко С. В пропонує використовувати зазначений підхід і при виділенні двох видів корупційних ризиків у діяльності, зокрема митних органів: 1) загальні (наявність яких зумовлюється чинниками загальнодержавного рівня, що впливають на обсяг і особливості корупційних ризиків в діяльності митних органів); 2) відомчі (що безпосередньо впливають з проблем, які виникають у межах функціонування митних органів) [79, с.41].

Експертами Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) виділено два відносно самостійні види корупційних ризиків, які потребують вжиття превентивних заходів з метою запобігання корупції. Зокрема, корупційні ризики у законодавстві (що зумовлюють потребу усунення тих норм і практики, які створюють сприятливі умови для виникнення корупції або недопущення прийняття таких правил) та

корупційні ризики в державних установах і секторах, схильних до прояву ризику (що потребує аналізу процесів і функцій з метою визначення уразливих елементів для виникнення корупційної поведінки) [49].

У роз'ясненні Міністерства юстиції України «Корупційні ризики у діяльності державних службовців», беручи за основу таку класифікаційну ознаку як поширеність, виділяють наступні корупційні ризики в діяльності державних службовців: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [198].

Варто звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг посідає недоброчесність поведінки державних службовців. У Законі України «Про державну службу» одним із принципів здійснення державної служби є доброчесність. «Принцип доброчесності (чесність, моральність, добропорядність) визначає чітку спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [123].

Важливо наголосити, що положення міжнародних актів спрямовані на встановлення правил доброчесної поведінки. Зокрема, у статті 8 Конвенції ООН проти корупції встановлено вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які:

- «сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій;

- зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам 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 як державних посадових осіб;

— встановлюють відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти» [71].

На сьогодні наказом Головного управління державної служби України від 5 серпня 2016 року № 158 затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [127]. У Загальних правилах акцентується увага на неухильному дотриманні загальноновизнаних етичних норм поведінки.

Суттєвим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів. На сьогодні визначень цього поняття запропоновано достатньо багато, тим не менше одним із найбільш чітких є формулювання, запропоноване у Посібнику ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. Відповідно, зазначається, що «конфлікт інтересів є конфліктом між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами державної посадової особи. В згаданому конфлікті державна посадова особа має інтереси, котрі впливають з її положення як приватної особи і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій» [116, с.3]. Конфлікт інтересів містить у собі загрозу втрати об'єктивності державного службовця під час реалізації ним своїх посадових обов'язків. У даному випадку знаходить свій прояв яскраво виражена суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів та можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів. Оскільки всі державні посадові особи мають законні інтереси, які впливають з їхнього статусу як окремих громадян, конфлікт інтересів неможливо усунути простою заборонаю.

Відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» виокремлено два види конфлікту інтересів: потенційний конфлікт інтересів та реальний конфлікт інтересів. Потенційний конфлікт інтересів зумовлений

наявністю у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження. Це може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів є суперечністю між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень [125].

Корупційним ризиком також є відсутність належного контролю з боку керівництва. З метою недопущення такого корупційного ризику контроль з боку керівника має здійснюватися: систематично, тобто мати регулярний характер; всебічно, тобто якомога більше охоплювати всі питання та напрямки роботи; шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі результати; об'єктивно, тобто виключати упередженість; гласно, тобто результати контролю повинні бути відомі тим особам, які підлягали контролю. Обов'язковою умовою такого контролю з боку керівництва має бути результативність застосування відповідних заходів, їх своєчасність та дієвість.

До переліку корупційних ризиків віднесено також наявність дискреційних повноважень, оскільки саме існування можливості діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних правопорушень. Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №Я(80)2 щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятої Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді, під дискреційним повноваженням слід розуміти «повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду - тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин» [154].

У п. 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 №1395/5,



дискреційні повноваження визначаються як «сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта» [129].

Дискреційні повноваження слід розуміти як можливість діяти на власний розсуд, у межах закону або нормативно-правового акту, зокрема, вчиняти певні дії (акти), кожна з яких є відносно правильною (законною) [92]. Усунення цього ризику зазвичай потребує вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність відповідних посадових осіб та державних інституцій [92].

У багатьох випадках класифікації корупційних ризиків вказують лише на окремі сфери виникнення корупційних ризиків у системі державного управління і не мають системного та узагальнюючого підходів. Зокрема, можна виділити: ризики у сфері фінансового управління; ризики у сфері управління майном; ризики у сфері охорони здоров'я; ризики у сфері освіти; у сфері земельних відносин; в процесі правотворчої діяльності; ризики при ліцензуванні; ризики у комерційній (підприємницькій) діяльності; ризики у сфері соціального захисту населення та ін. Варто відзначити, що в міжнародній практиці визначення корупційних ризиків в залежності від сфери державного управління, в якій виникає корупція є досить поширеним.

Ю. Дмитрієв виокремлює корупційні ризики в залежності від факторів, що лежать в їх основі: ризики обумовлені факторами організаційного характеру; ризики обумовлені факторами правового характеру; ризики обумовлені факторами економічного характеру; ризики обумовлені факторами соціального характеру; ризики обумовлені факторами політичного характеру [41, с. 129]. Ще одним критерієм класифікації корупційних ризиків, на думку науковця, може бути характер взаємодії між

суб'єктами корупційних відносин. Відповідно розрізняють: децентралізовані; централізовані «знизу вверху» та централізовані «зверху вниз». При децентралізованій корупції кожен суб'єкт діє на власний розсуд та за власною ініціативою, а відносини носять хаотичний характер. При централізованій корупції взаємодія суб'єктів корупційних відносин носить пряму підпорядкованість.

Значимість корупційних ризиків визначається поєднанням розрахованих параметрів: ймовірності виникнення корупційного ризику і можливої шкоди від його реалізації. Ймовірність виникнення корупційного ризику визначається, в першу чергу, характеристикою і кількістю корупціогенних факторів, тобто обставин, що збільшують ймовірність скоєння корупційних правопорушень. Залежно від ймовірності виникнення ризик може бути:

- 1) незначної ймовірності виникнення (низька ймовірність). Такий ризик може виникнути лише за надзвичайних обставин і є малоймовірним;
- 2) середньої ймовірності виникнення (середня ймовірність) - ризик може виникнути при певному збігу конкретних обставин;
- 3) підвищену ймовірність виникнення (висока ймовірність) характерна для ризиків при нормальному розвитку подій.

Сучасні науковці звертають особливу увагу на необхідність оцінки можливої шкоди від корупційного ризику. При цьому пріоритетну увагу слід приділити таким видам шкоди (збитків), як: 1) шкода життю і здоров'ю громадян; 2) шкода національній безпеці і обороноздатності держави; 3) шкода навколишньому середовищу; 4) матеріальні збитки; 5) репутаційний збиток адміністрації, резонансні судові процеси (розгляди судами резонансних справ), численні скарги і претензії з боку громадян і організацій.

Саме тому, залежно від ефекту корупційні ризики можуть бути наступними:

- 1) незначними - ризик зумовлює незначний вплив на охоронювані

законом цінності;

2) помірними - ризики, які, якщо їх не буде припинено, можуть значно вплинути на охоронювані законом цінності;

3) значними - ризики, наслідки яких можуть спричинити фінансові збитки, перешкодити успіху діяльності або ефективному функціонуванню адміністрації, держави і суспільства в цілому.

Прояви корупційних ризиків звичайно мають часові рамки. Відповідно можемо класифікувати їх за тривалістю на: постійні і тимчасові. Постійні корупційні ризики мають триваючий характер і пов'язані з впливом на управлінську діяльність постійних чинників та факторів. Тимчасовий корупційний ризик може виникати на певному етапі управлінської діяльності і має обмежений характер у часі.

В залежності від форм (проявів) корупції можемо виокремити і відповідні корупційні ризики: хабарництво, фаворитизм, непотизм (кумівство), протекціонізм, лобізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів і фондів, незаконне привласнення суспільних ресурсів в особистих цілях, незаконна приватизація, незаконна підтримка і фінансування політичних структур (партій та ін.), вимагання, надання пільгових кредитів, замовлень та інші.

Деякі експерти пропонують в межах галузевої методики ідентифікувати корупційні ризики за трьома типами: стандартні ризики корупціогенності нормативно-правової бази; специфічні ризики, що залежать від предмету правового регулювання; ризики адміністрування та організації поточної діяльності [103].

Ще одним критерієм для класифікації корупційних ризиків може бути характер державних повноважень. Відповідно розрізняють: ризики пов'язані з видачею (анулюванням, зупиненням) дозвільних документів; ризики пов'язані зі здійснення державного нагляду та контролю; ризики пов'язані з розпорядженням бюджетними коштами, проведенням тендерних процедур та іншими фінансовими повноваженнями; ризики пов'язані з управлінням

майном та наданням адміністративних послуг; ризики пов'язані з використанням процесуальних повноважень та розпорядженням інформацією з обмеженим доступом тощо [39, с. 45-46].

Наведена вище класифікація корупційних ризиків, зокрема, під час надання публічних послуги, не може вважатися вичерпною, оскільки соціально-політичні, економічні, психологічні, духовні та ідеологічні умови сучасного суспільства постійно змінюються, можуть з'являтися нові форми корупції і відповідно змінюватися види корупційних ризиків. Кожен державний орган, підприємство чи організація має визначити для себе тип корупційного ризику, зокрема, під час надання публічних послуги, з урахуванням своїх повноважень та функцій [92]. Це передбачає необхідність постійного моніторингу стану та розвитку цього явища з метою розробки ефективних заходів щодо протидії та мінімізації корупційних ризиків під час надання публічних послуги [92].

Звісно ж, складність і різноманіття видів діяльності в процесі державного управління вимагає багатоаспектного підходу до класифікації корупційних ризиків і зумовлює виділення декількох груп факторів, що їх формують. У п. 1.3 Методології проведення антикорупційної експертизи, корупціогенний фактор визначається як «здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самотійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [129]. Хоча далі у документі цей термін трактується ширше, оскільки визначено конкретні корупційні ризики в органах державної влади. Зокрема, корупціогенним фактором є неналежне визначення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наслідком чого може бути невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для

виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями [129].

Вважаємо, що фактори корупційних ризиків слід розглядати ширше і визначати як умови, необхідні для виникнення корупційних схем, а також комплекс даних умов, що включає в себе передбачувані об'єкти корупційних відносин, місце і час реалізації корупційної схеми, причини, мотиви, які спонукають суб'єктів до реалізації корупційних схем.

Проаналізувавши запропоновану класифікацію адміністративних послуг, пропонується виокремити наступні групи з усіх існуючих класифікацій [92]. До першої групи належать види послуг, що розрізняються за метою надання, тобто державні послуги та муніципальні послуги [92]. Друга група включає адміністративні послуги, економічні послуги, консультативні послуги та інформаційно-довідкові послуги, відповідно до класифікації за компетенцією та адміністративною діяльністю органів державної влади (органів місцевого самоврядування) [177]. Наступна група включає послуги, визначені відповідно до сфери застосування, такі як соціальні послуги, послуги у сфері економічної діяльності та послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності [177].

Крім того, класифікувати адміністративні послуги можливо за різними процедурними групами. До цієї групи належать юридичні процедури та фактичні процедури [177]. Юридичні дії - це юридичні факти, настання яких залежить від волі людей і має певні юридичні наслідки [118, с. 140]. У контексті цього дослідження до таких юридичних актів можна віднести державні послуги з видачі дозволів на провадження господарської діяльності, державної реєстрації суб'єктів господарювання, актів цивільного стану, дозволів тощо [92]. Іншими словами, правовим результатом у таких справах є примусова видача відповідачу конкретного правового документа, про який він просить [92]. На відміну від цього, фактична дія не призводить до видачі юридичного документа [177]. Фактична дія характеризується насамперед зацікавленістю адресата в отриманні послуги, результат якої не залежить від

обов'язку іншої сторони надати юридично оформлений документ [179, с. 131]. До таких послуг можна віднести консультаційну діяльність та надання інформації з баз даних [177]. При цьому юридичні акти відповідно до законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів можуть надаватися лише спеціально уповноваженими державними органами, а фактичні акти - будь-якими державними органами та державними установами відповідно до їх спеціалізації [177].

Критерій класифікації адміністративних послуг за галуззю законодавства вважається найбільш поширеним серед дослідників [92]. Зокрема, В.П. Тимошук обґрунтовує такий підхід, характеризуючи територіальні, економічні та соціальні відносини як галузі права адміністративного характеру, що так би мовити «випливають» з адміністративного права [177]. Тому критерії такої класифікації мають різне визначення [43].

Схвальним є наукове положення Б. Коліушка, найважливішими слід визнати типізації за видами, що насамперед дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання [177]. Однак класифікувати публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, можна за умови створення загального переліку послуг [92]. Для кращого розуміння сутності юридичної категорії як публічні послуги, необхідно досліджувати їх конкретні приклади [65, с. 31]. В. П. Тимошук надає перевагу тим критеріям класифікації, які мають практичне значення, тобто допомагають розробити рекомендації щодо покращення системи надання публічних послуг [3, с. 125].

За цими критеріями можна виокремити підприємницько-економічні (реєстрація фізичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності), соціальні (призначення державної соціальної допомоги), земельні (прийняття органами місцевого самоврядування рішень про надання у користування земельних ділянок), будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг [92]. У процедурному плані науковці з адміністративного права не вбачають

суттєвої різниці між цими послугами (адміністративними, муніципальними, реєстраційними тощо), оскільки процедурним результатом цих послуг є один і той самий кінцевий результат у вигляді адміністративного акту [177].

За цією ж класифікацією О. Г. Циганов поділяє адміністративні послуги на такі види залежно від галузі їх надання: 1) послуги у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок із державної і муніципальної власності громадянам та юридичним особам, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки); 2) послуги в галузі природокористування (державна експертиза запасів корисних копалин тощо); 3) послуги в галузі підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності); 4) послуги в галузі соціальних відносин (призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини) [182, с. 64].

Одним з важливим критерієм, який використовується при класифікації публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам є рівень правового регулювання процедур надання цих послуг або рівень встановлення повноважень щодо надання публічних послуг [4, с. 457]. За останнім критерієм як одну із інструментів запобігання корупційним ризикам розрізняють публічні послуги з централізованим регулюванням (закони, президентські та міністерські акти), публічні послуги з локальним регулюванням (переважно акти органів місцевого самоврядування) та публічні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли одночасно здійснюється як централізоване, так і локальне регулювання) [4, с. 457]. На думку В. Тимощука, така класифікація дозволяє сформулювати певні правила для раціоналізації системи публічних послуг як одного із інструментів запобігання корупційним ризикам, особливо тих, що мають місцеве регулювання [4, с. 457].

Вчені як І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук виокремлюють види

публічних послуг як одного із інструментів запобігання корупційним ризикам, зокрема, за характером адміністративної діяльності, пов'язаної з їх наданням: 1) видача дозволів (на провадження певних видів господарської діяльності, проведення мітингів і демонстрацій, розміщення реклами, зберігання та перевезення зброї, перевезення великогабаритних та великовагових вантажів тощо); 2) акредитація, сертифікація та атестація (у тому числі акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, атестація підприємств, робочих місць, сертифікація товарів, робіт і послуг тощо); 3) легалізація правочинів; 3) легалізація угод (у тому числі легалізація документів консулами), сертифікація (у тому числі сертифікація дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (у тому числі сертифікація сертифікатів походження української продукції); 4) соціальні послуги - встановлення певного статусу, права осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (наприклад, пенсії, субсидії) [3, с. 28].

За критерієм необхідності для споживача розрізняють основні та додаткові публічні послуги як одних із інструментів запобігання корупційним ризикам [182, с. 62-63]. Базові публічні послуги як один із інструментів запобігання корупційним ризикам безпосередньо спрямовані на задоволення конкретних потреб [182, с. 62-63]. Додаткові публічні послуги як один із інструментів запобігання корупційним ризикам є «супутніми» до основних і, як правило, не використовуються у відриві від основних [182, с. 62-63]. Відповідно до обов'язковості надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам, послуги можна поділити на обов'язкові (наприклад, обов'язок усіх громадян України отримати паспорт громадянина України по досягненню 16-річного віку) та добровільні (наприклад, звернення до компетентних органів для отримання відповідної допомоги) [182, с. 62-63].

Український вчений О. Г. Циганов поділяє види публічних послуг, як одного з інструментів запобігання корупції, за об'єктом їх отримання:



1) послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб (побутові послуги, соціальні послуги); 2) послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, видача ліцензій); 3) послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація речових прав на нерухоме майно, земельний кадастр) [182, с. 64].

Ще одним критерієм, який вважається як теоретично, так і практично важливим для класифікації публічних послуг як одного із засобів запобігання корупції, є зміст адміністративної діяльності, спрямованої на надання публічних послуг як одного із засобів запобігання корупції, або процесуальний результат [43, с. 132-133]. Іншими словами, це кінцевий результат, на який очікує суб'єкт звернення за отриманням певного виду послуги, її остаточна реалізація, тобто той індивідуальний адміністративний акт, регламентація якого має для нього принципове значення, оскільки в актах з однаковою назвою можуть бути приховані різне значення [92]. Іншим важливим аспектом цієї класифікації є те, що кожному виду публічних послуг як одного з інструментів запобігання корупції відповідає своя форма (дизайн) адміністративного акта, що має бути враховано в правовому регулюванні надання відповідної послуги [177].

Залежно від форми реалізації публічних послуг як одного з інструментів запобігання корупції поділяють на: 1) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (послуги в медичній сфері, послуги у сфері культури тощо); 2) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача паспорта, свідоцтва, ліцензії тощо) [33, с. 13].

*Отже, на наш погляд, необхідно виокремити критерії класифікації запобігання корупції під час надання публічних послуг, а саме:*

*А) за видом корупційних відносин в органах державної влади у сфері публічних послуг:*

— *матеріальні – неправомірна вигода у вигляді товару, грошова неправомірна вигода, неправомірна вигода у виді різного роду матеріальних цінностей (антикваріат, коштовності, ювелірні прикраси);*

— *організаційні - непотизм (кумівство), кронізм (протекціонізм), фаворитизм, патронаж, лобізм, клановість, трайбалізм, місництво та ін.;*

*Б) за суб'єктом органів публічної адміністрації пов'язані щодо протидії корупції:*

— *публічні особи державних органів та місцевого самоврядування, які приймають пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди - державні службовці, особи державних і приватних підприємств, які надають публічні послуги;*

— *фізичні та юридичні особи, що пропонують пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди - громадяни, приватні підприємства, державні підприємства, державні службовці тощо;*

*В) за ініціативністю суб'єктів влади у сфері публічних послуг пов'язані з корупційними ризиками:*

— *створення умов службовою особою для одержання неправомірної вигоди з боку суб'єктів звернення;*

— *підкуп посадових осіб за ініціативою фізичних осіб (громадян, іноземців, фізичних та юридичних осіб) тощо.*

## **Висновок до першого розділу**

1. З'ясовано поняття та сутність корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. Визначено основні причини виникнення корупційних ризиків при наданні публічних послуг. Така практика призводить до проблеми вторинної нормотворчості, особливо коли органи виконавчої влади та місцевого самоврядування зобов'язані застосовувати закон у своїй діяльності, формулюють власні закони «під себе» у власних організаційних інтересах.

*Констатовано, що аналіз корупційних ризиків у сфері надання різних видів публічних послуг та впровадження превентивних антикорупційних заходів дасть змогу запобігти в діяльності певного суб'єкта органу влади порушенню державними службовцями відповідного законодавства України, крім того, позитивно вплине на роботу цих установ і сприятиме підвищенню їхнього авторитету. Корупційним ризикам у сфері надання різних видів публічних послуг можна запобігти лише в тому разі, якщо кожен державний службовець або особа у відповідній службі відчуватиме відповідальність за неякісне надання публічних послуг або бездіяльність, що матиме відповідні наслідки. Іншими словами, всі публічні службовці органів публічної адміністрації мають стежити (слудкувати) за тим, щоб зовнішній фактор або сторонні особи не могли впливати на рішення державних службовців тощо.*

Запропоновано визначення корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг як сукупність заходів щодо запобігання правовим, організаційним та інших факторам і причинам, які породжують, заохочують (стимулюють) публічних службовців до скоєння корупційних правопорушень під час надання різних видів послуг (адміністративних, електронних, соціальних, муніципальних, житлово-комунальних тощо) під час виконання ними функцій держави або органів місцевого самоврядування.

2. Обґрунтовано та розкрито сутність принципу запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Цей принцип покладено в основу організації процедур надання публічних послуг як основного інструменту запобігання корупційним ризикам з боку органів публічної адміністрації. Принципи запобігання корупції у сфері надання публічних послуг ґрунтуються на двох основних елементах: науково обґрунтованому здійсненні дій щодо виконання адміністративно-владних функцій та виборі методів і способів надання публічних послуг. Принцип надання публічних послуг публічною адміністрацією як основний інструмент запобігання корупційним ризикам зосереджується на інтеграції окремих

видів у різних органах (підрозділах), взаємній координації та реалізації загальної мети - забезпечення законної реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Принципи надання публічних послуг публічної адміністрації як основний засіб запобігання корупційним ризикам можуть повною мірою розкрити свою природу, індивідуальність та регулятивну спроможність, взаємодіючи, врівноважуючи та підсилюючи один одного в межах цілісної системи. Водночас кожен із цих принципів надання послуг як основний засіб запобігання корупційним ризикам має структурно визначене місце, що дозволяє зробити висновок про те, що повна реалізація змісту та потенціалу кожного принципу можлива лише за умови врахування їх системних взаємозалежностей у цій структурі. З іншого боку, взаємопов'язаність та взаємозалежність принципів призводить до того, що порушення одного з принципів може призвести до порушення інших, що в цілому, призведе до неякісного надання певних видів публічних послуг як одного з засобів запобігання корупційним ризикам.

Належне дотримання та застосування перерахованих принципів правотворчості щодо надання публічних послуг у сфері запобігання корупційним ризикам мають забезпечити умови за яких: а) зміст антикорупційних норм зазнаватиме оперативного реагування на зміни у динаміці поширення корупції щодо надання публічних послуг; б) при внесенні змін до чинного законодавства або прийнятті нормативно-правових актів, будуть повно враховані особливості антикорупційної діяльності, які потребують правового визначення; б) буде дотримано єдиний порядок розроблення, прийняття й реалізації правових актів; до процесу правотворчої діяльності будуть залучені представники громадськості, що на нашу думку, має дві підстави, перша - це можливість громадськості заявити про свої потреби і друга - це здійснення контролю за правотворчою діяльністю органів державної влади, з метою уникнення недоліків у змісті нормативно-правових актів, а також недопущення існування у цих правових актах корупційних факторів, що в свою чергу, посприяють поширенню корупції в

окремій сфері суспільних відносин; будуть враховані наукові ідеї та пропозиції щодо поліпшення порядку реалізації окремих заходів запобігання корупції; і найголовніше, до правотворчої діяльності залучатимуться фахівці, які повною мірою здатні забезпечити всебічне, об'єктивно необхідне, ефективне нормативно-правове регулювання суспільних відносин запобігання корупційним ризикам в Україні щодо надання публічних послуг.

3. Виокремлено критерії класифікації запобігання корупції під час надання публічних послуг за: I) видом корупційних відносин в органах державної влади у сфері публічних послуг: матеріальні - хабар у вигляді товару, грошовий хабар, хабар у вигляді різного роду матеріальних цінностей (антикваріат, коштовності, ювелірні прикраси); організаційні - непотизм (кумівство), кронізм (протекціонізм), фаворитизм, патронаж, лобізм, клановість, трайбалізм, місництво та ін.; II) суб'єктом органів публічної адміністрації пов'язані щодо протидії корупції: публічні особи державних органів та місцевого самоврядування, які приймають пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди - державні службовці, особи державних і приватних підприємств, які надають публічні послуги; фізичні та юридичні особи, що пропонують пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди - громадяни, приватні підприємства, державні підприємства, державні службовці тощо; III) ініціативністю суб'єктів влади у сфері публічних послуг пов'язані з корупційними ризиками: створення умов службовою особою для одержання неправомірної вигоди з боку суб'єктів звернення; підкуп посадових осіб за ініціативою фізичних осіб (громадян, іноземців, фізичних та юридичних осіб) тощо.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Царевич О.І. Зарубіжний досвід запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Law. State. Technology*, 3, 2022. 41-46.

DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2022-3-7>

URL.:

<https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/245>

2. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.10 URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf)
3. Царевич О.І. Дотримання критеріїв надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупції. *Law. State. Technology*, 1, 2023. С. 50–55. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2023-1-7>
4. Царевич О.І. Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наукова весна 2023: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1–3 березня 2023 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 370-372.*
5. Царевич О.І. Удосконалення системи інформаційного забезпечення запобігання корупції під час надання публічних послуг *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2023. С. 27-29.*
6. Царевич О.І. Щодо запобігання корупції щодо надання публічних послуг на муніципальному рівні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 112-114.*

## **РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА НАПРЯМКИ ЇХ ЗАПОБІГАННЯ**

### **2.1. Форми участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг**

На сьогоднішній день в рамках прийнятих нормативно-правових актів в сфері антикорупційної політики, створені умови та визначено конкретні форми участі в антикорупційних заходах громадянського суспільства. До таких законодавчих актів слід віднести Закони України: “Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки” [126], “Про запобігання корупції” [125], “Про звернення громадян” [132], “Про доступ до публічної інформації”, “Про відновлення довіри до судової влади в Україні” [144], “Про очищення влади” [139], “Про телебачення і радіомовлення”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про здійснення державних закупівель”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про екологічну експертизу”, “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, “Про охорону навколишнього природного середовища” та інші [110].

Ці нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів державної влади, поінформованості громадськості про їх діяльність, а також можливості донесення громадськістю свого бачення щодо того чи іншого питання формування та реалізації державної антикорупційної системи у сфері надання публічних послуг.

Стаття 21 Закону України “Про запобігання корупції” [125] визначає для громадськості форми участі в заходах щодо запобігання корупції, зокрема і у сфері надання публічних послуг. Відтак, у діяльності, пов’язаній із запобіганням корупції у сфері надання публічних послуг, громадські об’єднання, уповноважені представники або їх члени, а також окремі громадяни мають право:

- повідомляти про виявлені факти корупційних правопорушень у сфері надання публічних послуг, реального та потенційного конфлікту інтересів спеціально уповноваженим суб’єктам щодо протидії та запобігання корупції;

- запитувати та отримувати від державних органів інформацію про діяльність щодо запобігання корупційним проявам у сфері надання публічних послуг;

- впровадити порядок державного антикорупційного нагляду за чинними нормативно-правовими актами в сфері надання послуг, розробити проект нормативного акта та внести відповідні пропозиції на підставі результатів аудиту;

- здійснювати участь у парламентських слуханнях з надання державних послуг, пов’язаних з боротьбою з корупцією та іншими заходами; вносити пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання відносин у сфері публічних послуг, що виникають у сфері протидії корупції;

- здійснювати громадський контроль за виконанням закону, а також здійснення інших не заборонених законом заходів у сфері надання державних послуг із запобігання корупції, здійснення інших не заборонених законом заходів у сфері надання державних послуг із запобігання корупції [125].

В Україні більшість проблем правового регулювання участі громадян у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики все ще знаходиться у сфері практики правозастосування чинного законодавства у цій сфері суспільних відносин. На жаль, сьогодні відповідно до нормативно-



правових актів реальна участь в антикорупційних заходах громадянського суспільства є не реалізованою в повній мірі.

У зв'язку з цим, в ході проведеного аналізу законодавчих та підзаконних актів програмного характеру щодо розвитку публічного сектору в Україні, пропонуємо практичні та найбільш реалістичні форми участі представників громадянського суспільства в процесі реалізації антикорупційної політики, зокрема:

*1) Забезпечення подачі звернень громадян, зокрема, у сфері надання публічних послуг, щодо можливостей у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.*

Основний законодавчий акт, яким регулюється порядок направлення звернень, є Закон України “Про звернення громадян”, який надає громадянам України можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами, вносити пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів державної влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг, виявляти недоліки у своїй діяльності.

Можливі звернення громадян з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики, зокрема, у сфері надання публічних послуг, можуть викладатись у письмовій або в усній формах: пропозиції (зауваження); заяви (запити); скарги [105].

З 2015 року громадяни можуть звертатися з електронною петицією, зокрема, у сфері надання публічних послуг, до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування через офіційний веб-сайт зазначених органів або веб-сайт громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронної петиції. З 28 серпня 2015 року на сайті Президента України запрацював спеціальний розділ “Електронні петиції”, доступний за електронною адресою [petition.president.gov.ua](http://petition.president.gov.ua). Електронна петиція на ім'я Президента України відповідно до Закону України “Про звернення громадян” розглядається за

умови збору не менше 25 тис. підписів громадян на її підтримку протягом не більше трьох місяців з дня публікації петиції [110].

Крім того, в рамках залучення громадськості до боротьби з корупцією, зокрема, у сфері надання публічних послуг, з 1 лютого 2016 року Національне антикорупційне бюро України запустило безкоштовну телефонну лінію 0-800-503-200. За цим номером громадяни можуть залишити пропозиції, зауваження, заяви, скарги, запити на публічну інформацію, отримати інформацію про діяльність НАБУ, а також повідомити про кримінальні правопорушення, зокрема, у сфері надання публічних послуг. Звернення громадян, отримані працівниками НАБУ в телефонному режимі, підлягають реєстрації, опрацьовуються та передаються для роботи у відповідні підрозділи [148].

*2) Підготовка запитів та отримання від органів державної влади, які надають публічні послуги інформації щодо їхньої діяльності з питань запобігання корупції.*

Особливо важливою є інформація, яка становить суспільний інтерес, тобто інформація щодо використання державних коштів, розпорядження державним чи комунальним майном, особистих доходів, майна, витрат та зобов'язань фінансового характеру посадових осіб, які надають публічні послуги. Очевидно, що доступ до інформації є необхідним інструментом для проведення журналістських розслідувань та стимулювання громадянської активності в антикорупційній сфері [29].

Забезпечення доступу до інформації у сфері надання публічних послуг, відбувається через:

1) систематичне та оперативне оприлюднення інформації: на офіційних сайтах в мережі Інтернет; в офіційних друкованих виданнях; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом;

2) забезпечення надання на інформаційні запити інформації.

Запит на інформацію про результати діяльності органів державної влади щодо запобігання корупції, зокрема, у сфері надання публічних послуг, здійснюється у формі звернення особи до розпорядника інформації про надання публічної інформації, яка знаходиться у його віданні.

3) участі громадськості у формуванні органів державної влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг. Участь громадськості у формуванні органів державної влади здійснюється у двох формах:

— безпосередньої участі - громадськість має право висувати власних кандидатів для участі в конкурсі на зайняття вакантної посади органу державної влади, представники громадськості входять до складу конкурсної комісії, яка здійснює відбір кандидатів на зайняття посади, вакантна посада в органі державної влади;

— опосередкованої участі - громадськість має право бути присутньою тільки під час відбору на вакантну посаду в органі державної влади, а також висвітлювати цю процедуру через засоби масової інформації. На етапі відбору та призначення посадових осіб головною метою залучення громадян до процесу формування органів державної влади є зменшення корупційних ризиків, зокрема, у сфері надання публічних послуг, а також з метою підвищення прозорості та відкритості кадрової політики [84].

4) проведення з громадськістю консультацій у формі громадського обговорення проектів нормативно-правових актів з питань реалізації державної антикорупційної політики. Це сприятиме налагодженню системного діалогу між органами виконавчої влади та громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих питань державного розвитку та суспільного життя з урахуванням громадської думки, створення умов для громадян для участі у розробленні проектів таких рішень.

5) громадська експертиза та контроль бюджетного процесу як на етапі його формування, так і на етапі його виконання. Громадяни мають право здійснювати контроль за рухом бюджетних потоків. Це можливо зробити шляхом здійснення моніторингу виконання бюджетних програм, аналіз

фактичних показників виконання бюджету за доходами та видатками, а також оцінка ефективності фінансування бюджетних програм [170].

б) проведення мирних зібрань громадян та об'єднання громадян в антикорупційні громадські організації. Громадські рухи є важливим елементом громадянського суспільства в Україні, саме громадські рухи лягли в основу Помаранчевої революції 2004 року та Революції Гідності 2013-2014 років. Наразі досить поширеними є громадські рухи антикорупційного характеру, які здійснюються з метою протидії корупції та викриттю корупціонерів в органах державної влади. Серед таких громадських рухів варто відзначити: “Вони б не мовчали” (2015), “ЧЕСНО!”, “Народний контроль”, “Антикорупційний рух”, “Корупціонер сам себе грабує” (2018) тощо [202].

7) У боротьбі з корупцією, зокрема, у сфері надання публічних послуг, відіграють важливу роль також неурядові громадські організації. В Україні вже є прецеденти ефективної участі громадських організацій в процесі формування антикорупційної політики. Зокрема, попередньо згадана організація - Transparency International Україна - вважається найвпливовішою антикорупційною громадською організацією [190]. Основною місією цієї організації є зниження рівня корупції, зокрема, у сфері надання публічних послуг в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності та доброчесності органів державної влади та громадянського суспільства. Результатом діяльності Transparency International Україна є впровадження електронних систем у сфері державних закупівель та державних продажів (ProZorro та ProZorro.Продажі) [190]. Так само організація долучилася до проведення медреформи - передала державі електронну медичну систему “eHealth ”. Значною була роль Transparency International Україна у започаткуванні діяльності Вищого антикорупційного суду, саме ця громадська організація проводила аналіз претендентів на посади суддів Вищого антикорупційного суду. Українське представництво Transparency International Україна одним із перших в країні почало підтримувати викривачів корупції. Крім того,

щороку Transparency International Україна проводить масштабні інформаційні кампанії, спрямовані на зміну ставлення суспільства до корупції, та проводить аналітичні дослідження рівня та стану корупції в Україні, зокрема, у сфері надання публічних послуг [28].

Ще одним яскравим прикладом розвитку антикорупційних громадських організацій, зокрема, у сфері надання публічних послуг є Центр протидії корупції. Основні напрямки його діяльності - контроль за здійсненням державних закупівель; під час закупівлі ліків виявлення корупційних схем; створення відкритого державного реєстру бенефіціарних власників юридичних осіб та відкриття доступу до реєстрів власності; попереднє ініціювання розгляду закону про Національне антикорупційне бюро України. Результатом антикорупційної роботи цієї організації є близько 150 кримінальних справ за корупційними правопорушеннями [194].

Також варто звернути увагу на роботу громадської організації “Стоп корупція”, діяльність якої полягає у публічному тиску на владу через резонансні антикорупційні журналістські розслідування та поширення інформації у ЗМІ, зокрема, у сфері надання публічних послуг. Водночас активісти дбають про те, щоб виявлена інформація отримала відповідну оцінку правоохоронців.

Слід також зазначити, що поряд з громадськими організаціями впливовими суб'єктами антикорупційної боротьби зокрема, у сфері надання публічних послуг виступають також засоби масової інформації. Проте ефективність їхньої діяльності значною мірою залежить від їхньої прозорості та незалежності. Сьогодні проблема прозорості українських ЗМІ очевидна як для міжнародних експертів, так і для пересічних українців, які втрачають довіру до джерел інформації [170].

Антикорупційна діяльність ЗМІ здебільшого включає журналістські розслідування корупційних злочинів зокрема, у сфері надання публічних послуг та наслідків повідомлень про них. Оскільки корупція не любить розголосу, то найбільший антикорупційний ефект має співпраця журналістів

із правоохоронними органами, а саме оприлюднення повідомлень про корупційні зловживання державних службовців, зокрема, у сфері надання публічних послуг, відкриття проваджень відповідно до отриманих результатів журналістських розслідувань тощо.

Наприклад, інформаційним агентством “ЛІГАБізнесІнформ” публікуються інформаційно-аналітичні матеріали щодо спеціальних розслідувань корупції в різних галузях енергетики України, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

Цікаво також звернути увагу на проект журналістських розслідувань “Наші гроші”. В рамках цього проекту в Україні працює сайт і є телепрограма. Ідея створення інтернет-порталу виникла після подій серпня 2010 року: тоді під тиском громадських активістів, журналістів та окремих політиків відбулися певні зміни в українському тендерному законодавстві.

Телевізійна версія “Наші гроші” - це телепрограма антикорупційних розслідувань, у рамках якої ведучі розбирають конкретні епізоди розкрадання бюджетних коштів, зокрема, у сфері надання публічних послуг і перетворюють абстрактне слово “корупція” на конкретні цифри та конкретні імена [170].

Варто також визнати той факт, що зараз в Україні ЗМІ не зовсім незалежні та неупереджені. А в окремих випадках публікації про факти корупції є замовними, а політична сила чи одна зі сторін конкретного корупційного злочину найчастіше є замовниками таких матеріалів. А держава, у свою чергу, свідомо чи несвідомо мінімізує реальні можливості участі ЗМІ у боротьбі з корупцією, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

В Україні серйозність проблеми корупції, протидія корупційним ризикам при наданні державних послуг вимагає посилення процесів із залученням широкої громадськості.

На замовлення USAID проведене соціологічне опитування Київським міжнародним інститутом соціології, в результаті чого, що 37% опитаних

споживачів зазначили про готовність долучитися до протидії корупції у сфері надання публічних послуг [202].

Серед опитаних було встановлено, що найбільш поширеною формою участі громадськості в наданні державних послуг в антикорупційній діяльності є спілкування зі ЗМІ або повідомлення в соціальних мережах про випадки протиправної поведінки посадових осіб (12,8%). Близько 9,3% опитаних готові брати участь у публічних протестах, підтримувати антикорупційні заходи, підписувати петиції або повідомляти про випадки корупції при наданні державних послуг правоохоронним органам [169].

За результатами дослідження КМІС встановлено, що значний відсоток (46,8%) дорослого населення вважає, що надання хабара, неофіційних послуг або подарунка може бути виправданим за певних обставин, якщо необхідно вирішити важливу для них справу; 41,5% - дотримуються позиції, що корупція не може бути виправдана ні за яких обставин. Порівняно з 2021 роком дещо знизилася схильність населення виправдовувати корупцію (на 2,9 в.п., з 49,7% до 46,8%). Як і раніше, люди до 60 років дещо більше схильні виправдовувати корупцію, ніж люди похилого віку, жінки, ніж чоловіки, а жителі міст, ніж жителі села. Щодо участі в антикорупційних заходах, то 11,5% респондентів підтвердили свій досвід [169].

Представляючи висновки дослідження цінностей, якими керуються громадяни, стикаючись з дилемою корупції, Максим Ключар, швидко вирішити певні проблеми. Чверть опитаних не беруть участь у корупційних діяннях у сфері надання публічних послуг через розуміння шкоди від корупції для суспільства, бажання жити за правилами та моральне задоволення сказати “ні” корупціонеру. Водночас є фактори, які можуть як сприяти корупції, так і спонукати до боротьби з нею - це страх покарання та бажання заощадити [202].

Отже, чинне законодавство України передбачає багато способів впливу громадянського суспільства на діяльність із запобігання та протидії корупції у сфері надання публічних послуг. Проте, разом з цим, корумпованість

системи органів державної влади позбавляє громадян реальних та ефективних механізмів участі у боротьбі з корупцією у сфері надання публічних послуг.

Світовий досвід доводить, що ефективні антикорупційні програми ґрунтуються на комплексному застосуванні превентивних, примусових та виховних процедур. Це, у свою чергу, потребує спільної участі органів влади та інститутів громадянського суспільства в цьому процесі, адже громадські організації можуть і повинні виконувати функції зворотного зв'язку між владою (як політичною, так і державною) із самим суспільством.

На нашу думку, ефективними у протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг можуть стати відносини партнерства та рівноправності державного та громадського сектору. У сфері протидії поширенню корупції у сфері надання публічних послуг сама українська влада має бути зацікавлена у співпраці з інститутами громадянського суспільства. Органами державної влади повинна підтримуватись громадська ініціатива шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації [148].

Відповідно до Закону України “Про громадські об’єднання” [115] громадська організація позиціонується як один із видів громадських об’єднань. Громадські об’єднання, у свою чергу, відповідно до ст. 1 Закону України “Про громадські об’єднання” виступають як добровільна об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права щоб здійснювати захист прав і свобод, задля задоволення суспільних, зокрема соціальних, економічних, екологічних, культурних, та інших інтересів. За організаційно-правовою формою громадське об’єднання утворюється як громадська організація або громадська спілка [121]. Це широкий спектр організацій, які мають будь-яку мету, окрім політичної. Останні віднесені Законом України “Про громадські об’єднання” до інших видів об’єднань політичних партій.



Поняття громадської організації не включає релігійні, господарські та інші об'єднання громадян, порядок і діяльність яких визначаються відповідним законодавством.

Держава сприяє розвитку активності та творчої ініціативи громадян, створює для діяльності всіх громадських організацій рівні умови. Спільними рисами всіх громадських організацій є принципи добровільності членства, рівноправності, самоврядування, законності та гласності [105].

Громадські організації або певні громадські об'єднання є вільними у виборі напрямів своєї діяльності [92]. При цьому держава не може обмежувати їхні права і свободи або надавати їм пільги та переваги за ознакою належності чи неналежності до тієї чи іншої громадської організації [177]. Залежно від меж сфери діяльності створюються всеукраїнські, регіональні та міжнародні громадські організації щодо запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [105]. Усі громадські організації щодо запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [177]. Також можуть на добровільних засадах створювати об'єднання (наприклад, товариства) або вступати до них, укладати угоди про співробітництво та взаємодопомогу щодо запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92].

Державні установи відіграють важливу роль у запобіганні корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Перш за все, ця роль зводиться до забезпечення прозорості функціонування державних структур, запобігання корупції при наданні державних послуг, виявлення фактів корупційних злочинів і створення сприятливих умов для притягнення винних до відповідальності [113; 177].

Принципи та форми участі громадськості у запобіганні корупції та боротьбі з корупцією при наданні державних послуг, зокрема, викладені у статті 13 антикорупційної Конвенції Організації Об'єднаних Націй (заохочувати, поважати та захищати свободу пошуку, отримання та поширення інформації, пов'язаної з корупцією) [29].

В Україні досить багато громадських організацій антикорупційного спрямування у сфері надання публічних послуг. Можливості впливу на владу та ефективність їх діяльності дуже обмежені. В Україні це зумовлюється як загальними умовами функціонування інститутів громадянського суспільства, так і специфічними факторами.

Серед таких факторів можемо відзначити:

- відсутність законодавчо визначеного механізму реагування органів влади на інформацію громадських організацій про виявлені ними корупційні прояви та дії у сфері надання публічних послуг;

- обмеження доступу до інформації щодо діяльності органів влади та місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг (особливо в корупційно небезпечних питаннях, таких як землекористування);

- намагання окремих органів влади (політичних сил) встановити контроль над громадськими організаціями у сфері надання публічних послуг.

Слід зазначити, що у сфері боротьби з поширенням корупції сам український уряд має бути зацікавлений у співпраці з державними органами. Це пов'язано з кількома факторами. Низька довіра громадськості до державних установ посилює суспільний скептицизм щодо зусиль держави щодо вирішення проблеми корупції у наданні державних послуг. В Україні міжнародне співробітництво вимагає посилення процесу залучення громадян до надання державних послуг, процедур прийняття рішень, особливо через неурядові організації, як важливої передумови для боротьби з корупцією [148].

Пропонуємо, наступний механізм участі громадських організацій в антикорупційних заходах у сфері надання публічних послуг:

- 1) *Моніторинг державними органами діяльності органів влади у сфері державних послуг.* Однією з основних цілей моніторингу є забезпечення підзвітності влади та бізнес-структур громадянам. Об'єктом моніторингу може виступати широкий спектр суб'єктів: парламент, політичні партії, органи виконавчої влади, судові органи, приватні та

фінансові установи. Громадські організації можуть забезпечити підзвітність влади перед суспільством, реалізуючи різноманітні заходи щодо підвищення прозорості та відкритості влади, що може змусити владу публічно обґрунтовувати свої рішення та дії. Серед таких заходів може бути громадська експертиза та контроль бюджетного процесу як на етапі його формування, так і на етапі виконання.

2) *Здійснення громадського контролю за конкурсним розподілом бюджетних коштів у сфері послуг.* Під час тендерів громадські організації можуть контролювати дотримання законодавства і у разі виявлення порушень вимагати від органів влади їх усунення. Організації громадянського суспільства також можуть контролювати, наскільки члени законодавчої влади, обрані громадянами, дійсно представляють інтереси своїх виборців. Для цього громадськими організаціями може здійснюватися моніторинг та порівнювати положення передвиборних агітаційних програм політичних партій з їхньою специфікою діяльності, ведення обліку голосування депутатів із суспільно важливих питань, обліку відвідування засідань депутатами, аналізувати фінансові та майнові декларації. Під час торгів державні органи можуть контролювати дотримання законів і, у разі виявлення порушень, можуть вимагати від влади їх усунення. Захист прав і свобод громадян та впровадження механізмів і каналів подання скарг щодо надання послуг. Досвід країн із усталеною демократичною системою показує, що такий вид діяльності дає можливість посилювати вплив громадян на процедури прийняття рішень владою, створення тиску на владу з боку ЗМІ та сприятливого інформаційного поля, посилення рівня впевненості громадян у власних можливостях захищати права і свободи.

3) *Захист прав і свобод громадян та впровадження механізмів і каналів подання скарг.* Досвід країн із усталеною демократичною системою показує, що такий вид діяльності дає можливість посилювати вплив громадян на процедури прийняття рішень владою, створення тиску на владу

з боку ЗМІ та сприятливого інформаційного поля, посилення рівня впевненості громадян у власних можливостях захищати права і свободи.

4) *Забезпечення в суспільстві інформаційної відкритості про стан корупції та ефективність заходів антикорупційного напрямку.* В інформаційному просторі України політична корупція як комплексна, багатоаспектна проблема практично не висвітлюється. Інформаційне поле становлять публікації про корупцію в ЗМІ, зміст яких зводиться до опису окремих корупційних діянь. Практично відсутні ґрунтовні публікації та наукові дослідження, які б висвітлювали джерела виникнення політичної корупції, її можливі та наявні негативні наслідки, кейси з позитивними прикладами протидії проявів політичної корупції. Інформація щодо досліджень у сфері протидії політичній корупції та позитивної антикорупційної діяльності є малодоступною.

5) *Координування та забезпечення організації просвітницької роботи з населенням у сфері надання публічних послуг.* Важливим етапом у процесі протидії корупції є правова освіта громадян та захист їх прав, до вирішення проблеми правового захисту та виховання громадян існує кілька підходів: надання послуг усім категоріям населення шляхом створення спеціалізованих юридичних служб; надання послуг окремим категоріям населення організаціями, що представляють їхні інтереси (наприклад, асоціаціями підприємців чи спілками людей з інвалідністю). З метою просвіти громадян у сфері надання публічних послуг можливе створення дорадчих підрозділів при органах влади або розширення повноважень антикорупційних підрозділів щодо проведення роз'яснювальної роботи (проведення тренінгів, днів “Відкритих дверей”, зйомка освітніх відео тощо).

6) *Сприяння підвищенню рівня життя населення.* Світовий досвід доводить, що високий рівень життя населення і корупція, зокрема, у сфері надання публічних послуг є несумісними явищами. Тому подолання бідності, зростання добробуту населення є найбільш надійним і ефективним механізмом подолання корупції, в тому числі політичної.

Можна відзначити, що держава сама зацікавлена в інституційному об'єднанні громадських організацій. Таким чином на діяльність громадських організацій мінімізується вплив держави. Сьогодні в Україні немає потужної загальнодержавної незалежної антикорупційної громадської організації (руху), у сфері надання публічних послуг, здатної впливати на державну владу та її окремих представників, хоча, виходячи з оцінок громадян щодо стану корупції, але на такі асоціації існує запит [164].

Мобілізація для запобігання корупції в діяльності інститутів громадянського суспільства та при наданні державних послуг дозволяє зробити державну політику в антикорупційній сфері потужним інструментом сучасних реформ в Україні. Участь громадськості у здійсненні антикорупційної діяльності при наданні державних послуг має здійснюватися за допомогою комплексного застосування заходів профілактики, освіти, судового переслідування та контролю. У цьому напрямку необхідна активізація діяльності державних органів у сфері державних послуг. Адже прозорості функціонування владних структур, оприлюдненню фактів корупційних правопорушень та притягнення корупціонерів до юридичної відповідальності сприяють громадські організації. На наш погляд, неодмінною передумовою розвитку демократії є ефективність взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері надання публічних послуг.

*Отже, формами участі громадянського суспільства щодо протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг є: а) повідомляти про виявлені факти корупційних правопорушень у сфері надання публічних послуг, реального та потенційного конфлікту інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам щодо протидії та запобігання корупції; б) здійснювати відправлення запитів про діяльність органів влади щодо запобігання корупційним проявам у сфері надання публічних послуг; в) бути ініціатором в проведенні громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, зокрема, які стосуються надання публічних*

послуг, за результатами відповідної експертизи вносити пропозиції відповідним органам публічної адміністрації; г) з урахуванням чинного законодавства брати участь у парламентських слуханнях щодо надання публічних послуг з питань запобігання корупції та подавати відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого; д) здійснювати громадський контроль за виконанням як законів України так і підзаконних нормативно-правових актів щодо надання публічних послуг.

Виокремлено форми участі громадянського суспільства у запобіганні корупції при наданні різноманітних видів послуг: а) інформаційний моніторинг, який включає такі елементи як звітність про корупційні злочини, вплив на органи влади для проведення антикорупційних реформ при наданні державних послуг тощо; б) здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади; в) просвітницька діяльність як в закладах освіти так і в повсякденному житті; г) підвищення антикорупційної обізнаності українського суспільства у боротьбі з корупцією тощо.

Міжнародний досвід свідчить про те, що ефективні антикорупційні програми засновані на комплексному впровадженні профілактичних, примусових та освітніх процедур при наданні публічних послуг. Це означає, що державні установи повинні виконувати функцію зворотного зв'язку органами влади і самим суспільством при наданні публічних послуг.

## **2.2. Особливості контролю за діяльністю органів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг як захід запобігання корупційних ризиків**

З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» вагому роль у системі антикорупційних органів займає Національне агентство з питань

запобігання корупції, як орган з превентивними антикорупційними функціями так і як координаційний центр антикорупційної політики в державі. Відповідно до Закону саме Національне агентство як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має забезпечувати формування та реалізацію державної антикорупційної політики, а також є відповідальним перед Верховною Радою України та підконтрольним їй і підзвітним Кабінету Міністрів України [125].

Відповідно до законодавства, основними завданнями Національного агентства, є здійснення забезпечення організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, застосування превентивних антикорупційних механізмів, впровадження правил щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, втілення найкращого міжнародного досвіду протидії корупційним проявам у системі органів влади.

На відміну від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України та Національної поліції, функцією яких є забезпечення розслідування корупційних злочинів і притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, Національне агентство з питань запобігання корупції повинно діяти на попередження вчинення корупційних правопорушень в сфері надання публічних послуг. Це можливо через своєчасне виявлення та усунення факторів, що спонукають до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в сфері надання публічних послуг, здійснення контролю за дотриманням антикорупційних правил посадовими особами в сфері надання публічних послуг, роботу із викривачами корупції тощо.

Розглядаючи Національне агентство з питань запобігання корупції як основний елемент забезпечення державної антикорупційної політики, необхідно обов'язково звернути увагу на функцію агентства, а саме, здійснення державного контролю за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі органів влади в цілому, а також у діяльності конкретної державної інституції зокрема. Також основних

функцій належить:

- здійснення аналізу корупції в Україні в результаті чого, розроблення Антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, а також моніторинг їх виконання;

- контроль за дотриманням законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів та правил етичної поведінки у діяльності посадових осіб органів влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг;

- виявлення корупційних норм у законодавстві та проектах нормативно-правових актів, зокрема, у сфері надання публічних послуг;

- погодження і контроль виконання антикорупційних програм органів влади, а також здійснення координації та надання методичної допомоги у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків, зокрема, у сфері надання публічних послуг;

- співпраця з викривачами корупції, зокрема, у сфері надання публічних послуг, їх правовий та інший захист [53].

Звертаємо увагу, що Національним агентством з питань запобігання корупції на сьогоднішній день не забезпечено вивчення та розроблення, а також нормативне закріплення будь-якого порядку щодо застосування державного контролю за розробкою і вжиттям заходів з оцінки та мінімізації корупційних ризиків. Також, досі не визначено критеріїв оцінки ефективності вжитих заходів, щоб надавало суб'єкту можливість своєчасного перегляду запроваджених антикорупційних заходів, вивчення доцільності їх подальшого застосування тощо.

Відповідно до результатів вивчення та розробки заходів з мінімізації корупційних ризиків в сфері надання публічних послуг, зокрема, у сфері надання публічних послуг у державній установі має складатися антикорупційний програма, що являє собою комплекс відповідних взаємопов'язаних заходів, із зазначенням терміну виконання, необхідними ресурсами та конкретними виконавцями.

Варто зауважити, що якісна підготовка та виконання антикорупційної



програми в кожній державній інституції є запорукою усунення або мінімізації корупційних ризиків у системі органів влади в цілому, та, як наслідок, збільшення рівня довіри населення до органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому, ми переконані, що формування і реалізація антикорупційної програми повинні бути реальним, а не формальним процесом запобігання та протидії корупційним проявам у діяльності органів влади, а державний контроль щодо вжиття антикорупційних заходів має на меті забезпечити ефективність і реальну дієвість таких заходів, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, які були затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 31 від 19 січня 2017 року [101] необхідно здійснювати ціленаправлену та ефективну роботу із запобігання корупції, підвищувати рівень професійної етики, проводити заходи з мінімізації наслідків корупційної поведінки під час реалізації органами влади антикорупційних програм. Також, даний документ визначає, що обов'язково в кожній антикорупційній програмі повинна бути передбачена оцінка корупційних ризиків у діяльності органу влади, зокрема, у сфері надання публічних послуг, аналіз причин, що їх породжують, та умов, що їм сприяють, а також проведення заходів щодо усунення виявлених корупційних ризиків, з обов'язковим зазначенням переліку осіб, відповідальних за їх виконання, строків, ресурсів. Натомість, будь-яких пропозицій щодо застосування форм і методів здійснення контролю за оцінкою корупційних ризиків та заходів з їх мінімізації ці Методичні рекомендації не містять.

Зауважимо, що один із розділів Типової антикорупційної програми юридичної особи має назву - «Оцінка результатів здійснення передбачених Антикорупційною програмою заходів», але не пропонує жодного критерію такої оцінки, а також не визначає порядку її проведення. Так, Національне агентство лише здійснює рекомендацію уповноваженому працівнику

юридичної особи, для забезпечення здійснення такої оцінки отримувати в письмовій формі відповідну необхідну інформацію від інших працівників установи або керівництва про результати реалізації відповідних антикорупційних заходів, зокрема, у сфері надання публічних послуг,. Натомість, результати оцінки мають бути якось узагальнені відповідальною особою, зазначені в письмовому звіті та не рідше ніж раз на шість місяців передані керівництву юридичної особи, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

Ми вважаємо, що єдиною формою контролю за вжиттям заходів з оцінки, мінімізації та виявлення, корупційних ризиків у системі органів влади у сфері надання публічних послуг є норма Закону, що зобов'язує нормативно визначені державні установи щорічно здійснювати погодження антикорупційної програми в Національному агентстві з питань запобігання корупції [125]. Така контрольна-погоджувальна функція агентства сприяє ефективному прийняттю державними органами антикорупційних програм, і як наслідок - здійснення їх подальшої реалізації.

Так, зокрема, 75% усіх запланованих заходів, Державної антикорупційної програми припадає на десять органів виконавчої влади. Зокрема, це НАЗК, Міністерство економіки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Міністерство юстиції, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерство цифрової трансформації, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство фінансів України. За результатами моніторингу найбільше заходів за дев'ять місяців виконали НАЗК (37 заходів), Міністерство охорони здоров'я України (18), Міністерство юстиції України (12), Міністерство фінансів України (10). [106]. Ми вважаємо, що, дана попередня контрольна функція агентства сприятиме більш повному та якісному прийняттю органами влади рішень щодо обрання і формування заходів з мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг кожної державної інституції зокрема.

Аналізуючи державний контроль за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, що застосовується з метою забезпечення фактичного виконання рішень органів влади щодо запровадження системи управління корупційними ризиками, хочемо проаналізувати наступні форми такого контролю.

Однією з форм державного контролю у сфері надання публічних послуг є вивчення та витребування відомостей і документів щодо виконання заходів з управління корупційними ризиками, шляхом аналізу та дослідження інформаційних даних обліку й звітності про виконання антикорупційного програми органу влади. Для реалізації даної форми державного контролю контролюючому суб'єкту надано повноваження знайомитися з документами й матеріалами, що стосуються механізмів виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності. Зокрема, він має право вивчати складені установою реєстри (переліки) корупційних ризиків, співставляти розроблені та вжиті заходи із ступенем впливу ідентифікованих ризиків, та досліджувати повноту й ефективність запроваджених заходів з мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг тощо.

Слід зосередити увагу на питаннях точності й достовірності даних обліку та звітності про діяльність системи управління корупційними ризиками в органі влади у сфері надання публічних послуг. Для реалізації даної форми державного контролю слід запровадити єдиний відкритий електронний реєстр виявлених (ідентифікованих) корупційних ризиків у органах влади, де б зазначалася інформація щодо стану виконання заходів з управління ними, а також досягнуті результати тощо. Потрібно ознайомити суб'єкта контролю з результатами проведення заходів щодо взаємодії органів влади з громадськими організаціями стосовно питань управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг, з подальшим обов'язковим вивченням повноти вжиття запропонованих громадськістю антикорупційних заходів та обґрунтованої публічної відмови у вжитті таких

заходів в разі потреби.

Ще однією формою державного контролю, що безпосередньо пов'язана з попередньою, є заслуховування інформації, доповідей посадових осіб органів влади про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг. За допомогою застосування даної форми є можливим отримання повної та достовірної інформації про стан вжиття заходів із виявлення, оцінки й мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади у сфері надання публічних послуг, з'ясування причин невиконання (або неналежного виконання) того чи іншого антикорупційного заходу із запобігання неправомірної поведінки, а також в разі необхідності - розгляд додаткових механізмів щодо вирішення проблем з реалізації запланованих заходів.

Реалізація даної контрольної форми буде здійснюватися за допомогою проведення спільних нарад, «круглих столів», конференцій, заслуховування звітів та пояснень відповідальних за виконання антикорупційної програми осіб у сфері надання публічних послуг. Досить корисним та дієвим може бути звичайне спілкування та просте усне опитування працівників органів влади у сфері надання публічних послуг та їх відвідувачів з метою з'ясування їхньої думки щодо дійсного фактичного виконання того чи іншого антикорупційного заходу, результативності й ефективності його застосування тощо.

Досить доречним та правильним було б публічне оприлюднення та роз'яснення суб'єктом цього контролю отриманої від посадових осіб органів влади інформації (звітів) про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг, що, сприяло б прозорості та неупередженості щодо виконання функції державного контролю.

Ще однією формою державного контролю у сфері надання публічних послуг є проведення перевірки щодо запровадження заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади. Дана

перевірка передбачає аналіз дотримання строків виконання того чи іншого антикорупційного заходу, якість та повнота його виконання з подальшим оприлюдненням результатів запровадження системи управління корупційними ризиками. Така перевірка повинна здійснюватися на основі попередніх дослідженнях стану оцінки й мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, що дасть можливість з'ясувати, які прорахунки в цій роботі були усунуті під час формування антикорупційного плану (програми) і його реалізації. Проведення саме такої перевірки, має стати виключною формою державного контролю, але паралельно вона не повинна заважати звичайному ходу реалізації антикорупційного плану (програми) органу влади або якимось іншим чином впливати на виконання функцій і завдань посадовими особами. Результатом проведення даної форми контролю повинно бути складанням аналітичної довідки щодо фактичного стану реалізації системи управління корупційними ризиками, із наданням конкретних пропозицій щодо покращення цієї роботи.

Додатковою формою державного контролю, яка, на нашу думку, тісно пов'язана із проведенням перевірки стану застосування антикорупційних заходів у сфері надання публічних послуг, за необхідності, є проведення службового розслідування за фактами нежиття обов'язкових заходів з управління корупційними ризиками.

Якщо за результатами перевірки, встановлено факт порушення вимог антикорупційного законодавства або невиконання (неналежне виконання) антикорупційного плану (програми), що спонукало до грубого порушення службової дисципліни або вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення у сфері надання публічних послуг має бути проведено обов'язкове службове розслідування з метою з'ясування причин ситуації, визначення ступеня вини конкретної службової особи, виду та розміру спричинених збитків, шляхів їх відшкодування тощо. В результаті проведеного службового розслідування, винні особи повинні бути притягнуті до юридичної відповідальності, а також мають застосуватися

додаткові заходи щодо перегляду антикорупційного плану (програми).

Всі форми, які ми охарактеризували вище, виступають складовими елементами механізму державного контролю і дієвими інструментами для антикорупційних органів у сфері надання публічних послуг. Форми відрізняються між собою засобами впливу на безпосередній об'єкт контролю та підконтрольну установу. Зміст цього державного контролю полягає у здійсненні аналізу, як саме контрольований об'єкт виконує покладені на нього антикорупційні функції та завдання й реалізує свої владні повноваження.

Підсумовуючи вище наведене, ми дійшли висновку, що застосування різноманітних форм державного контролю у сфері надання публічних послуг забезпечить виконання наступних завдань:

- суттєво зменшити або повністю усунути вплив корупційних ризиків на діяльність органів влади;
- сформувати та прийняти антикорупційну програму на основі достовірних та реальних результатів аналізу даних про корупцію та чинників які їй сприяють;
- сприяти усуненню корупційних чинників при здійсненні власних повноважень та при прийнятті владних рішень органом влади, сформувати внутрішнє негативне ставлення до будь-яких корупційних проявів;
- створити й запровадити функціонування ефективних механізмів попередження корупційних проявів у системі та забезпечити контроль за їх дотриманням у кожній конкретній державній інституції;
- сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції та можливих форм її прояву, в результаті чого відбудеться підвищення рівня довіри населення країни до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- розповсюдити суспільно важливу інформацію серед громадян щодо стану виконання і контролю за системою управління корупційними ризиками конкретної установи;

— забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних інституцій, а також сприяти імплементації провідних та дієвих зарубіжних антикорупційних стандартів до національного законодавства.

Забезпечення та впровадження належного державного контролю у сфері надання публічних послуг буде сприяти зниженню рівня корупційної поведінки в діяльності органів влади й реалізації державної антикорупційної політики в Україні, оскільки антикорупційний план (програма) органу влади з мінімізації корупційних ризиків є рамковим стратегічним документом, що містить мету, завдання, принципи, чітку та послідовну програму дій, а також визначає очікувані результати.

Висновки і результати проведеного державного контролю за системою управління корупційними ризиками, мають бути враховані при перегляді заходів антикорупційного плану (програми) публічних органів та установ.

Здійснюючи дослідження систему державного контролю у сфері надання публічних послуг, звертаємо увагу на коло суб'єктів, які наділені необхідними повноваженнями, мають відповідний практичний досвід та теоретичні знання для втілення у життя рекомендованих нами форм державного контролю.

Ми вважаємо, що основним суб'єктом здійснення державного контролю у сфері надання публічних послуг за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків повинно стати Національне агентство з питань запобігання корупції.

Законодавець до повноважень Національного агентства відносить такі, як: здійснення координації та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки й виконання антикорупційних програм; погодження антикорупційних програм державних органів та органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної

особи [125].

Але, законодавство прямо не наділяє Національне агентство повноваженнями щодо здійснення державного контролю за вжиттям заходів з управління корупційними ризиками, що в практичній складовій ускладнює виконання відповідної рекомендованої нами функції, а також унеможливорює можливість повного застосування досліджених нами форм такого контролю у сфері надання публічних послуг .

Тому, доцільно було б внести зміни до чинного антикорупційного законодавства та здійснити доповнення статтю 11 Закону України «Про запобігання корупції» такими повноваженнями Національного агентства з питань запобігання корупції, як: здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за вжиттям державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування заходів з виявлення, оцінки й мінімізації корупційних ризиків у власній діяльності, зокрема під час підготовки та виконання антикорупційних програм у сфері надання публічних послуг .

Переконані, що нормативне закріплення функції щодо здійснення державного контролю за управлінням корупційними ризиками та наділення службовців даного органу конкретними повноваженнями з реалізації цієї функції буде здійснювати сприяння більш якісному формуванню та вжиттю заходів з мінімізації корупційних ризиків, в результаті чого у майбутньому відбудеться підвищення рівня довіри суспільства та іноземних інституцій до системи органів державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Іншими суб'єктами, які зможуть реалізовувати запропоновані форми державного контролю за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг у діяльності конкретної державної інституції, на нашу думку, мають стати уповноважені підрозділи (особа) з питань запобігання та виявлення корупції, що утворюються в органах виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також на підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери



управління цих органів. Тим більше, що на даний момент такі уповноважені підрозділи (особи) вже нормативно наділені повноваженнями щодо здійснення державного контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, в свою чергу координацію та аналіз ефективності їх діяльності, методичне забезпечення, за Законом, проводить Національне агентство з питань запобігання корупції [125].

Слід зауважити, що ефективність діяльності таких уповноважених підрозділів у сфері надання публічних послуг виключно буде залежати від правосвідомості та компетентності їх працівників, підтримки такої діяльності з боку керівництва органу, а також належного виконання Національним агентством з питань запобігання корупції своєї координаційної функції. Потрібно пам'ятати, що державний контроль уповноважені підрозділи (особи) здійснюють усередині органу, в якому здійснюють свою діяльність (працюють), тому виникає висока потенційна вірогідність виникнення у них конфлікту інтересів.

Продовжуючи розгляд кола суб'єктів повноваженням яких є здійснення державного контролю у сфері надання публічних послуг за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності конкретної державної інституції, доцільно було б приділити увагу колегіальному суб'єкту державного контролю.

Відповідно до рішення суб'єкта затвердження антикорупційної програми, може створюватися постійно діюча комісія з оцінки корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. До складу такої комісії можуть входити як працівники самої державної інституції, так і за згодою зовнішні державні експерти з питань протидії корупції, посадові особи Національного агентства з питань запобігання корупції або інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. Ми вважаємо, що членами цієї комісії можуть бути представники недержавних організацій, міжнародні експерти та звичайні громадяни з бездоганною репутацією і відповідним досвідом роботи, але лише з правом дорадчого голосу.

Головними критеріями (показниками), що дають змогу оцінити рівень ефективності запровадження низки заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг у діяльності конкретної державної інституції можуть бути:

- детальна інформація світових рейтингів щодо стану протидії корупції в Україні, рівень сприйняття корупції громадянами нашої держави та інші аналітичні та статистичні дані;

- результати проведених достовірних соціологічних й аналітичних досліджень аналізу ситуації щодо корупції, проведених органами місцевого самоврядування, державними органами, громадськими об'єднаннями та міжнародними організаціями.

Підтримуємо думку науковців, які зазначають, що оцінка рівня корупції у сфері надання публічних послуг є прагматичним (а не суто дослідницьким) інструментом, який орієнтований на потреби державного управління у сфері протидії корупції.

Насамперед, це необхідність знати реальні масштаби явища та мати певні орієнтири для визначення ефективності (результативності) діяльності уповноважених державних органів і державної антикорупційної політики загалом шляхом отримання динамічних щорічних оцінок за уніфікованими стандартними показниками [52].

У 2017 році Національним агентством з питань запобігання корупції за підтримки експертів місії ОБСЄ в Україні було введено в дію Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, яка дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності [100].

Також для ефективності вжиття заходів з мінімізації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг у системі органів влади, потрібно здійснити аналіз світових рейтингів протидії корупції, а саме визначити яке місце посідає Україна в цих рейтингах, прогрес (або регрес) нашої країни, співвідношення показників нашої держави з країнами-сусідами тощо.

Найбільш авторитетними та коректними, на нашу думку, на сьогодні є щорічні рейтинги, що складаються неурядовою міжнародною організацією Transparency International (Індексу сприйняття корупції CPI) і міжнародним дослідницьким центром Gallup International Association (Барометр Світової Корупції).

Поряд із головними критеріями оцінки ефективності впровадження системи управління корупційними ризиками розглянемо і другорядні критерії (показники) такої оцінки. До таких критеріїв ми пропонуємо відносити: аналіз загального рівня скоєння корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень а також обов'язкову оцінку антикорупційної діяльності органу влади з боку громадського суспільства у сфері надання публічних послуг.

Позитивна динаміка рівня скоєння корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень може вказувати на ефективність запроваджених заходів з мінімізації, ідентифікації та оцінки корупційних ризиків. Даний аналіз слід здійснювати використовуючи лише офіційну державну статистику Національного агентства з питань запобігання корупції яка відображена у щорічній Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у сфері надання публічних послуг .

Водночас ми вважаємо, що до результатів оцінки неурядових організацій слід ставитися критично, вважаючи, що результати для громадськості не завжди можуть відповідати об'єктивній реальності боротьби з корупцією при наданні публічних послуг. Часто це відбувається через незнання і неготовність суспільства справлятися з корупційними ризиками.

*Розглянемо на прикладі адміністративних послуг як виду публічних послуг особливості контролю в діяльності органів публічної адміністрації щодо запобігання корупційним ризиків*

Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначає основні відповідні суб'єкти у сфері надання адміністративних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам наступним чином:

1) суб'єкт звернення - фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративної послуги як один із інструментів запобігання корупційним ризикам; 2) суб'єкт надання адміністративних послуг – орган публічної адміністрації, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, працівники суб'єктів надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам, уповноважені відповідно до закону їх надавати [119]. Залежно від юридичної особи приватного або публічного права, що здійснює контроль у сфері надання адміністративних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам, розрізняють державний контроль, внутрішній контроль та громадський контроль [119]. Сутність державного контролю у сфері надання адміністративних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам для запобігання корупції ґрунтується на положеннях статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги» [119]. Держава є одним з основних суб'єктів контрольної функції в суспільстві, оскільки має значні повноваження щодо впливу на суспільство та залежна від засобів контролю при здійсненні цих повноважень як одного із інструментів запобігання корупційним ризикам [4, с. 348]. Тому державний контроль як один із інструментів запобігання корупційним ризикам є важливим видом державної діяльності, сутність якого полягає у спостереженні та перевірці розвитку соціальної системи та всіх її елементів за визначеними напрямками, а також у попередженні та виправленні помилок і протиправних дій, які можуть перешкоджати цьому розвитку [4, с. 349].

Державний контроль за наданням послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам може здійснюватися уповноваженими державними органами та посадовими особами і спрямований на забезпечення законності, дисципліни та дотримання стандартів, норм і правил надання адміністративних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [4, с. 349]. Як правило, такий контроль здійснюється публічними службовцями які надають послуги як один із інструментів

запобігання корупційним ризикам [4, с. 349]. Водночас слід зазначити, що забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам є завданням Міністерства цифрової трансформації України (Мінцифри) - центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [4, с. 349].

Мінцифра є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, робототехніки та роботизації, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, електронних комунікацій та радіочастотного спектра, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії; у сфері розвитку та функціонування правового режиму Дія Сіті; у сфері хмарних послуг [115].

У свою чергу, внутрішній контроль проводиться в системі відповідного органу публічної адміністрації, тобто даний вид контролю здійснюється самими адміністративними органами та їх посадовими особами. Об'єктами контролю під час надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції можуть бути дії й рішення, що їх здійснюють і приймають суб'єкти надання таких послуг. В межах внутрішнього контролю керівники адміністративних органів зобов'язані здійснювати контроль за діями підлеглих, на предмет законності дій, їх необхідності, доцільності і ефективності. Дана форма контролю включає право віддавати накази,

розпорядження, право змінювати або відмінити рішення, прийняті підлеглими. Внутрішній контроль може здійснюватися за ініціативою самого суб'єкта надання адміністративних послуг, посадової особи або може бути ініційований зовні - іншим адміністративним органом, громадською організацією чи на підставі звернення громадян.

Варто відмітити, що згідно ч. 4 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» одним із основних завдань адміністратора є здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень. Адміністратор - це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує процедури надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами процедури надання адміністративних послуг [119]. Це завдання адміністратор може реалізувати, зокрема через фіксування у порядку передбаченому Примірним регламентом центру процедури надання адміністративних послуг [130]:

- 1) дати надходження справи;
- 2) дати передачі справи відповідному суб'єкту надання адміністративної справи, або структурним підрозділам суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальним за етапи (дію, рішення);
- 3) дотримання строків проходження кожного етапу адміністративної послуги; строків розгляду справи відповідним суб'єктом надання адміністративної справи;
- 4) дати передання результату адміністративної послуги суб'єкту звернення. Висновок про дотримання термінів розгляду справ та прийняття рішень адміністратор може зробити порівнюючи реальні строки із строками визначеними у технологічній картці адміністративної послуги.

В умовах економічної нестабільності та недостатнього бюджетного фінансування особливого значення сьогодні набуває проблема контролю за доходами, які надходять як плата за надання адміністративних послуг.

Урядом України було прийнято постанову від 7 серпня 2013 року № 600 «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)», у якій зазначено наступне: облік 1) доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір), ведеться Державною казначейською службою у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів згідно з кодами відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету і територій; 2) бюджетні рахунки для ведення обліку зазначених доходів відкриваються в Державній казначейській службі за відомчою ознакою на підставі звернень головних розпорядників бюджетних коштів протягом місяця з дня набрання чинності цією постановою. Державна казначейська служба надає виписки з таких рахунків у встановленому законодавством порядку; 3) відображення бюджетними установами операцій з надання адміністративних послуг у бухгалтерському обліку та розкриття відповідної інформації у розрізі видів адміністративних послуг здійснюється в порядку, визначеному Міністерством фінансів.

Державній казначейській службі щокварталу та щороку подавати Міністерству цифрової трансформації у строки, передбачені для подання звітності про виконання бюджету, інформацію про доходи, які надходять як плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір), у розрізі видів адміністративних послуг і кодів відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету [36].

Однак, слід відмітити, що на даний час інформація про доходи за суб'єктами надання адміністративних послуг висвітлюється не в повному обсязі. Зокрема, такі дані недоступні на веб-сайті Державної казначейської служби у 2023 році, а на веб-сторінці Міністерства цифрової трансформації інформація про справляння плати за надання адміністративних послуг та питання надання цих послуг залишаються невидимими. Водночас слід зазначити, що одним із основних завдань Міністерства цифрової трансформації є забезпечення розробки та реалізації державної політики в

галузі адміністративних послуг [115].

Таким чином, інформація про доходи, отримані в якості оплати за надання адміністративних послуг, є непрозорою і "засекреченою", тому в відповідний бюджет адміністративні послуги в цьому відношенні ця проблема повинна бути вирішена за допомогою відповідного нормативного акта, який повинен регулювати питання оплати за надання адміністративних послуг.

Не менш важливою проблемою управління при наданні адміністративних послуг з метою запобігання корупції є відсутність регламентації механізмів розподілу і використання коштів, отриманих в якості оплати за такі послуги. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про адміністративні послуги» фінансове та інше забезпечення діяльності системи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з процедури надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів. Тобто ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктом процедури надання адміністративних послуг є необхідною умовою успішного здійснення ним своєї діяльності.

Неналежне і неадекватне фінансування діяльності адміністративних органів є фактором, що безпосередньо впливає на деталі надання адміністративних послуг, зокрема на їх повноту, якість, платний характер, збори і т.д. слід зазначити, що в даний час суб'єкт процедури надання адміністративних послуг через недостатнє фінансового забезпечення не зміг повною мірою виконувати всі свої повноваження. В результаті це не сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єкта звернення при наданні адміністративних послуг.

Тому сьогодні потребують законодавчого вирішення наступні питання:

- 1) порядок розподілу коштів, які надходять за адміністративні послуги, між суб'єктами надання таких послуг;
- 2) порядок використання грошових



ресурсів, які надходять за адміністративні послуги, на ті цілі, на які вони справлялися; 3) здійснення належного фінансового контролю за розподілом та використанням коштів, які надходять за адміністративні послуги. Знову ж таки, вважаємо, що це має бути вирішене у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за процедури надання адміністративних послуг [109, с. 47].

На сучасному етапі державного будівництва вкрай необхідна стабільна система контролю під час надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції з конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координація діяльності, що є необхідною передумовою трансформації українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. Хоча в Конституції України і закладено правову основу контролю, що знаходить свою подальшу регламентацію у законах України, проте чинне законодавство не може забезпечити успішне вирішення всіх справ. Цілеспрямованість і ефективність адміністративних органів контролю різні й тому спостерігаємо у сфері адміністративних послуг кризові явища, що вимагають постійного удосконалення процесу організаційної роботи.

Насамперед, слід зазначити, що у Законі України «Про адміністративні послуги» взагалі відсутнє поняття «контроль у сфері надання адміністративних послуг» та відповідно нічого не зазначено про особливості його здійснення. У даному Законі лише передбачено два напрями контрольної діяльності [119]. Невизначено коло суб'єктів, що здійснюють контроль у даній сфері. Як наслідок, відсутність раціонального розподілу функцій, повноважень і компетенції службовців під час здійснення контролю в сфері надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції та результативної взаємодії.

Відомчий контроль за адміністративними послугами, що проводиться сьогодні, здебільшого носить формальний характер і охоплює терміни надання послуг і їх перелік у зверненні фізичної чи юридичної особи.

Потребує відповідно законодавчого регулювання і контроль у сфері мобілізації, розподілу та використання коштів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг. Не закріплено на законодавчому рівні форми громадського контролю. Враховуючи його значущість постає питання щодо прийняття Закону України «Про громадський контроль». Відповідно у Законі України «Про адміністративні послуги» мають бути відображені механізми здійснення громадського контролю у сфері надання адміністративних послуг.

З огляду на це та з метою створення раціонального механізму контролю під час надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції доцільно передбачити в Законі України «Про адміністративні послуги» окрему статтю щодо особливостей здійснення такого виду контролю. Крім цього, на нашу думку, участь у здійсненні контролю за належним наданням адміністративних послуг повинні також приймати і безпосередньо суб'єкти звернення. Відсутність у технологічних та інформаційних картках розділів щодо критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг позбавляє споживачів таких послуг висловити власну позицію щодо рівня реалізації їх прав, свобод і законних інтересів. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги».

Наявність наведених вище прогалин правового регулювання контролю у сфері надання адміністративних послуг щодо запобігання корупції у більшості пояснює ті негативні явища, які заважають розвитку якісної системи надання адміністративних послуг. Їх усунення сприятиме підвищенню ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

*Отже, контроль під час надання публічних послуг як одного із напрямків запобігання коупційним ризикам слід розуміти врегульовану законом діяльність органу влади на рівні суб'єктів держаної влади або місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення дотримання*

зазначеними органами, громадянами або їх об'єднаннями положень нормативно-правових актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів відповідних суб'єктів звернення (фізичних або юридичних осіб).

Констатовано, що видами контролю запобігання корупційним ризикам у сфері наданням публічних послуг є :

а) заслуховування доповідей або інформування про стан виконання відповідних антикорупційних стратегій, програм щодо запобігання корупції відповідними посадовими особами органів публічної адміністрації, які надають відповідні публічні послуги в межах повноважень. Ця форма надає можливість органам державної влади отримати повну та достовірну інформацію про стан вжиття заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності з надання публічних послуг, визначити, чому конкретні антикорупційні заходи щодо запобігання корупції не виконані (або виконані неналежним чином) та, у разі необхідності, розглянути додаткові механізми вирішення проблем у реалізації запланованих заходів;

б) проведення службового розслідування за фактами невжиття обов'язкових заходів щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг;

в) виявлення, оцінка та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади щодо надання публічних послуг. Під час перевірки слід проаналізувати дотримання термінів виконання конкретних антикорупційних заходів, якість та повноту їх реалізації щодо надання публічних послуг, а потім оприлюднити результати впровадження системи заходів щодо запобігання корупційних ризиків щодо надання публічних послуг. Така перевірка має спиратися на попередню роботу щодо стану оцінки та мінімізації корупційних ризиків, щоб знати, які недоліки цієї роботи були враховані при розробці антикорупційних планів (програм) та їх реалізації. Такі перевірки мають бути особливою формою державного контролю, але при цьому вони не повинні перешкоджати нормальному процесу виконання

певних антикорупційних програм органами публічної адміністрації. За результатом таких перевірок має бути аналітичний звіт про стан впровадження системи контролю корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг та конкретні рекомендації щодо вдосконалення цієї роботи;

г) оцінка корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг - це сучасна антикорупційна методика, яка використовується для запобігання корупційним ризикам у системі антикорупційних заходів, що здійснюються в державних установах та організаціях. Ця методика спрямована на виявлення та мінімізацію корупційних ризиків у діяльності публічних установ та організацій і зарекомендувала себе як один з основних інструментів запобігання корупції. Оцінка корупційних ризиків дозволяє підвищити ефективність антикорупційних заходів, зокрема шляхом впливу на виявлені причини та фактори.

Таким чином, резюмуючи можливість державного контролю за вжиттям заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків при наданні публічних послуг, можна сказати, що саме Національне агентство з питань запобігання корупції повинен в даний час виконувати цю функцію.

Форми державного управління при наданні публічних послуг потребують покращенню. Зокрема, потребує додаткові та розширені повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції».

Констатовано, що за допомогою ефективної системи державного контролю та критеріїв оцінки якості вжитих антикорупційних заходів з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг буде сприяти антикорупційній політиці в Україні.

## **Висновок до другого розділу**

1. Виокремлено форми участі громадянського суспільства щодо протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг: а) повідомляти про виявлені факти корупційних правопорушень у сфері надання публічних послуг, реального та потенційного конфлікту інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам щодо протидії та запобігання корупції; б) здійснювати відправлення запитів про діяльність органів влади щодо запобігання корупційним проявам у сфері надання публічних послуг; в) бути ініціатором в проведенні громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, зокрема, які стосуються надання публічних послуг, за результатами відповідної експертизи вносити пропозиції відповідним органам публічної адміністрації; г) з урахуванням чинного законодавства брати участь у парламентських слуханнях щодо надання публічних послуг з питань запобігання корупції та подавати відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого; д) здійснювати громадський контроль за виконанням як законів України так і підзаконних нормативно-правових актів щодо надання публічних послуг.

Виокремлено форми участі громадянського суспільства у запобіганні корупції при наданні різноманітних видів послуг: а) інформаційний моніторинг, який включає такі елементи як звітність про корупційні злочини, вплив на органи влади для проведення антикорупційних реформ при наданні державних послуг тощо; б) здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади; в) просвітницька діяльність як в закладах освіти так і в повсякденному житті; г) підвищення антикорупційної обізнаності українського суспільства у боротьбі з корупцією тощо.

Міжнародний досвід свідчить про те, що ефективні антикорупційні програми засновані на комплексному впровадженні профілактичних, примусових та освітніх процедур при наданні публічних послуг. Це означає, що державні установи повинні виконувати функцію зворотного зв'язку

органами влади і самим суспільством при наданні публічних послуг.

2. Запропоновано авторське визначення контролю під час надання публічних послуг щодо запобігання корупції під яким необхідно розуміти регламентовану законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації, громадян чи їх об'єднань щодо виконання положень нормативно-правових актів відповідними органами, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів споживачів.

Виокремлено види контролю за наданням публічних послуг у сфері запобігання корупційним ризикам: а) заслуховування інформації, доповідей посадових осіб органів влади у сфері надання публічних послуг про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками. За допомогою застосування даної форми є можливість отримання повної та достовірної інформації про стан вжиття заходів із виявлення, оцінки й мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади у сфері надання публічних послуг, з'ясування причин невиконання (або неналежного виконання) того чи іншого антикорупційного заходу із запобігання неправомірної поведінки, а також в разі необхідності - розгляд додаткових механізмів щодо вирішення проблем з реалізації запланованих заходів; б) виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади у сфері надання публічних послуг. Дана перевірка передбачає аналіз дотримання строків виконання того чи іншого антикорупційного заходу, якості та повноти його виконання з подальшим оприлюдненням результатів запровадження системи управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг. Така перевірка повинна здійснюватися на основі попередніх дослідженнях стану оцінки й мінімізації корупційних ризиків, що дасть можливість з'ясувати, які прорахунки в цій роботі були усунуті під час формування антикорупційного плану (програми) і його реалізації. Проведення саме такої перевірки, має стати виключною формою державного контролю, але паралельно вона не повинна заважати звичайному ходу реалізації антикорупційного плану (програми) органу влади або якимось

іншим чином впливати на виконання функцій і завдань посадовими особами у сфері надання публічних послуг. Результатом проведення даної форми контролю повинно бути складанням аналітичної довідки щодо фактичного стану реалізації системи управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг, із наданням конкретних пропозицій щодо покращення цієї роботи; в) проведення службового розслідування за фактами невжиття обов'язкових заходів з управління корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг тощо.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Царевич О.І. Особливості контролю під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наше право*. № 4. 2022. С. 38-43. DOI 10.32782/NP.2022.4.6. URL. [http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP\\_2022\\_4\\_038.pdf](http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_038.pdf)

2. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.10 URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf)

3. Царевич О.І. Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наукова весна 2023: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1–3 березня 2023 року* / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 370-372.

4. Царевич О.І. Щодо запобігання корупції щодо надання публічних послуг на муніципальному рівні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 112-114.

### **РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СВІТОВОГО ДОСВІДУ У ВІТЧИЗНЯНУ ПАРАДИГМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національному законодавстві провідних країн світу, яке визначає перелік діянь, що належать до корупційних, серед осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства (конвенція ООН ратифіковано 167 країнами світу). Деякі країни прийняли комплекс заходів як нормативного, так і організаційного характеру для приведення національного законодавства у відповідність до вимог Конвенції ООН проти корупції.

Одним з найважливіших документів Європейського Союзу у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам є Комплексна антикорупційна політика Європейського Союзу від 28 травня 2003 року, яка визначає основні засади протидії цьому негативному явищу в Європейському Союзі та окреслює принципи розвитку боротьби з корупцією в нових державах-членах, країнах-кандидатах та третіх країнах Повідомлення Комісії від 28 травня 2003 року та Рамкове рішення Європейської Ради 568 від 22 липня 2003 року [94]. Надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам визначає поняття «активної» та «пасивної» корупції та встановлює санкції проти фізичних, у тому числі юридичних осіб, які вчиняють такі діяння [94].

Науковці стверджують, що Фінляндія має чітку та ефективну антикорупційну систему у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам, яка ґрунтується на дієвій правовій базі та громадській підтримці [190]. Міжнародна неурядова антикорупційна організація Transparency International відносить Фінляндію



до найменш корумпованих країн світу, зокрема у сфері надання публічних послуг.

Фінляндія є членом Європейського Союзу і підписала всі основні нормативні акти ЄС щодо організованої злочинності, в тому числі у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [190]. Однак країна дуже обережно імплементувала європейське законодавство у свою внутрішню правову систему, зокрема у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [190]. Основним принципом цього процесу є органічне поєднання фінського внутрішнього права з європейським і внесення до нього мінімальних змін в тому числі у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [190]. Фінський законодавець заклав принципи запобігання та стримування злочинності в кожному нормативному акті в тому числі, у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам що визначає конкретні сфери діяльності, а не види правопорушень [190]. Відповідно до положень Кримінального кодексу Фінляндії, вчинення діянь, визначених як «корупція», в тому числі у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам карається санкціями від штрафу до позбавлення волі на строк до чотирьох років, залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення [6].

Слід зазначити, що в багатьох країнах світу розроблено, прийнято та впроваджено спеціальне антикорупційне законодавство, спрямоване на реалізацію цілеспрямованих заходів у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [81]. Наприклад, у Румунії Закон 78/2000 «Про запобігання, виявлення та покарання за корупцію» діє з 2000 року, а Закон 39 «Про запобігання та боротьбу з організованою злочинністю» (21 січня 2003 року) - з 1 березня 2003 року, який також запобігає корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [81].

З 2006 року з метою запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг серед суддів та інших працівників судової системи в польських судах у залах судових засідань встановлюються відеокамери та мікрофони, які фіксують хід судового процесу та поведінку кожного учасника (суддів, прокурорів, адвокатів та судових репортерів) [62].

У сфері запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг Бельгія пішла не лише традиційним репресивним шляхом криміналізації корупційних діянь, але й приділила увагу запобіганню корупції в цій сфері [12]. Тому це питання знайшло своє відображення в реформі SORECMS (модернізація державного адміністрування у сфері надання публічних послуг), зокрема в секторі управління фінансами [12]. У Бельгії поняття запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг було розширено до зловживання владою і включає не лише кримінальний вимір, а й роз'яснення норм (правил, стандартів), увагу до них та прозорість поведінки, що призвело до розробки кодексу поведінки (деонтології) [12].

Про ефективність імплементації Закону Республіки Польща від 16 листопада 2000 року «Про запобігання незаконній торгівлі, запобігання введенню у фінансовий обіг коштів з незаконних або невідомих джерел та запобігання фінансуванню тероризму», який набув чинності в листопаді 2000 року, свідчить практика діяльності польських правоохоронних органів у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [62]. Було досягнуто значно більшої ефективності у запобіганню корупції у сфері надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [62]. Зазначеним законом було створено нове Національне агентство фінансової розвідки, завданням якого є створення банку даних для всіх уповноважених державних органів з метою запобігання злочинній діяльності у фінансовому секторі та боротьби з використанням незаконних джерел доходів, зокрема у сфері надання

публічних послуг як один із інструментів запобігання корупційним ризикам [62].

У Польщі, наприклад, довгий час не ухвалювали окремого законодавства запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [73]. Вважалося, що низка статей у Кримінальному кодексі, які передбачають відповідальність за різні види хабарництва та зловживання владою, є достатньою правовою основою для запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [73]. Однак поширеність корупції, що загрожувала державі, і необхідність повного виконання підписаних Польщею міжнародно-правових угод змусили польську владу вжити додаткових заходів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [73]. Зокрема, наприкінці 2002 року польський уряд затвердив національну антикорупційну програму під назвою «Антикорупційна стратегія», в якій також були положення запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [73]. З метою реалізації цієї програми була створена Тимчасова кодифікаційна комісія польського парламенту, яка працює дотепер і внесла зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів [73]. Крім того, 24 серпня 2006 року набув чинності закон про Центральне антикорупційне управління, основною метою якого є боротьба зі зловживанням владою, запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, використанням привілеїв для особистої та майнової вигоди і діяльністю, що суперечить економічним інтересам держави [73].

Запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг в Німеччині ґрунтується на знищенні матеріальних, насамперед фінансових, основ злочинних угруповань, конфіскації (майна) та створенні відповідної правової бази для запобігання відмиванню брудних грошей [59]. Окремої уваги заслуговує обов'язок банківських установ інформувати правоохоронні органи про грошові операції, що перевищують 20 000 німецьких марок [59]. Закон передбачає, що громадянин повинен пред'являти посвідчення особи

при внесенні в банк коштів на суму понад 50 000 німецьких марок [59]. Загальна політика уряду Німеччини у сфері запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг полягає в тому, щоб за допомогою законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів запобігти зловживанню державними службовцями своїм службовим становищем [59].

Серед антикорупційних механізмів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, запроваджених у Німеччині, заслуговує на увагу намір створити реєстр корумпованих підприємств [59]. У цьому випадку Німеччина наслідує досвід зарубіжних країн, зокрема Ізраїлю запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [59]. Його суть полягає в тому, що компанії, внесені до такого реєстру, позбавляються права укладати будь-які державні контракти і підлягають суворому моніторингу з боку правоохоронних органів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [59].

Аналізуючи антикорупційне законодавство Великої Британії в тому числі у сфері надання публічних послуг, важливо відзначити сильні традиції професійної етики на державній службі та високу правову культуру її громадян [111]. Ставлення суспільства до запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг є певною мірою зразковим [111]. Основним джерелом права запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг у Великій Британії є судова практика, яка становить звичаєве право [111]. Іншим джерелом права є акти Парламенту, які становлять статутне право [111]. Ця унікальна відмінність між загальним і статутним правом особливо важлива при визначенні кримінальних і адміністративних санкцій за корупційні дії у сфері надання публічних послуг [111]. Наприклад, якщо правопорушення у сфері надання публічних послуг регулюється актом парламенту, позбавлення волі або штраф, як правило, визначаються в цьому акті з фіксованою сумою, максимальним розміром або строком дії [111]. Якщо в законі немає таких вказівок, суди самі визначають

розмір штрафу або тривалість тюремного ув'язнення як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [111].

Удосконалення правової бази для ефективного запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг в багатьох країнах призвело до розробки низки додаткових правових, організаційних та інформаційних заходів [38]. Зокрема, деякі країни прийняли національні антикорупційні стратегії (доктрини, директиви тощо) або програми [38]. Ці програми спрямовані на перспективу і передбачають реалізацію низки інституційних, законодавчих та інших заходів, спрямованих на подальше вдосконалення існуючих антикорупційних систем у сфері надання публічних послуг [38]. Національна антикорупційна програма зосереджена на створенні ефективних механізмів і систем контролю, включаючи роботу організацій громадянського суспільства та широкого кола незалежних ЗМІ запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [38]. З вересня 1999 року Парламент Швейцарії затвердив директиву про організацію та реалізацію політики безпеки з метою забезпечення належного реагування на потенційні загрози внутрішній безпеці запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [38]. З метою вдосконалення системи національної безпеки у 2002 році Швейцарія завершила створення нової структури державних інституцій у цій сфері [38].

Сполучене Королівство має високі стандарти громадянської поведінки завдяки політичним і законодавчим заходам, моральним змінам і більш ефективному громадському контролю над державними службовцями з метою запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Країна має давні традиції боротьби з корупцією [108]. Антикорупційні механізми запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг організовані на законодавчому рівні [108]. Вже у 1889 році був прийнятий перший закон про корупцію в державних установах, в тому числі у сфері надання публічних послуг [108]. Антикорупційні закони 1906 та 1916 років стали реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного

явища, зокрема у сфері надання послуг. Всупереч традиційним правовим принципам, ці закони вимагають від чиновників доводити свою невинуватість як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [108].

Національне антикорупційне законодавство як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг Великої Британії є досить розгалуженим, оскільки окремі норми матеріального права, що стосуються правовідносин, які виникають у зв'язку з корупційними діями, вчиненими окремими посадовими особами, містяться в різних законах (у тому числі в кримінальному праві та інших галузях права) [111]. Відсутність кодифікованого законодавства запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг призвела до труднощів у його застосуванні правоохоронними органами Великої Британії [111].

У 2005 році Міністерство внутрішніх справ було подано проект антикорупційного законодавства запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг на розгляд відповідних відомств Великої Британії [111]. Оновлений законопроект узагальнює попереднє антикорупційне законодавство запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг і скасовує депутатську недоторканність, особливо за дії, що мають ознаки корупції [111]. Деякі країни мають законодавство, безпосередньо спрямоване на запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, тоді як інші регулюють окремі аспекти в рамках Закону про боротьбу з організованою злочинністю або Закону про регулювання діяльності державних службовців (наприклад, Литва, Румунія) [111].

З іншого боку, багато країн, таких як Австрія, Чеська Республіка та Швеція, не мають спеціального антикорупційного законодавства запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [94]. У цих країнах нормативно-правове регулювання цих питань здійснюється через низку законодавчих актів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, а діяльність державних органів регулюється відповідними

розділами Кримінального кодексу або в рамках співпраці з міжнародними організаціями, зокрема, Інтерполом та Європолом [94]. У Швеції, наприклад, не існує спеціальних державних програм або спеціальних державних установ для запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, оскільки корупція не вважається серйозною загрозою для суспільства [94].

Міжнародними організаціями запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг є: Група держав проти корупції (GRECO), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз та інші міжнародні інституції [58; 175].

Одним з перших прийнятих документів, що містить міжнародно-правові інструменти та стандарти створення спеціалізованих антикорупційних підрозділів щодо надання публічних послуг, стала резолюція ООН під назвою «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя в контексті розвитку: виконання та перспективи міжнародного співробітництва» [175]. Наступним міжнародним документом щодо запобігання корупційним ризикам надання публічних послуг є «Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнята на 8-й Конференції ООН з попередження злочинності (Гавана, 27 серпня - 7 вересня 1990 року) [73]. Основні положення цієї резолюції ООН лягли в основу формулювання «Антикорупційного документа глобального значення», який встановлює міжнародні стандарти для спеціального антикорупційного органу Конвенції ООН проти корупції, прийнятої 58-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (ратифікована законами України 18 жовтня 2006 року) [92; 175].

Норми цієї міжнародної конвенції запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг вимагають від держав-учасниць - створити відповідні установи або органи, що здійснюють запобігання корупції через правоохоронні органи, та надати їм необхідну незалежність, необхідні матеріальні ресурси та професійний персонал; - мати установи або органи,

що спеціалізуються на боротьбі з корупцією через правоохоронні органи та мають необхідну незалежність для ефективного виконання своїх функцій без неправомірного впливу; - мати установу або орган чи особу, що мають необхідну незалежність для ефективного виконання своїх функцій без неправомірного впливу (ст. 50, 6 та 36) [46; 175].

Одними з перших документів на європейському рівні запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, які звернули увагу на необхідність професіоналізації осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, були Резолюція Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року «Про 20 керівних принципів боротьби з корупцією» [73, пункти 3, 7, 9] та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [55, преамбула 20, статті 20, 25 і 26]; Рекомендації GRECO ОЕСР та Антикорупційної мережі Східної Європи та Центральної Азії є особливо актуальними для створення антикорупційного органу в Україні [94]. Зокрема, у звіті (в рамках об'єднаного першого та другого раунду оцінки України GRECO (Страсбург, 19-23 березня 2007 року)) зазначається, що Україні бракує правоохоронної функції, і рекомендується створити агентство для нагляду за реалізацією національної антикорупційної стратегії та відповідних планів дій, а також пропонувати нові стратегії та заходи для запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92; 175]. Така організація повинна представляти органи державної влади та громадянське суспільство і мати необхідний рівень незалежності для забезпечення ефективного моніторингу та оцінки [99].

З огляду на ці міркування, заслуговує на увагу Загальна рекомендація для України щодо виконання Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі країн Східної Європи та Центральної Азії щодо запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, прийнята 21 січня 2004 року [175]. Рекомендація закликає до створення національного антикорупційного органу запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, що спеціалізується та уповноважений на виявленні,



розслідуванні та кримінальному переслідуванні корупційних правопорушень, одним з основних завдань якого є сприяння міжвідомчій співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки, фінансового контролю та органами, що займаються розслідуванням корупції у сфері надання публічних послуг [62; 92].

*Отже, як бачимо, антикорупційне законодавство за кордоном розвивається в напрямку використання не тільки адміністративних та кримінально-правових, а всього арсеналу правових засобів боротьби і з акцентом на превенцію (запобігання).*

*З метою збалансування корупційних ризиків у сфері публічних послуг та формування сучасної національної парадигми боротьби з корупцією важливо враховувати позитивний міжнародний досвід, накопичений успішними країнами у боротьбі з корупцією [157]. Застосовуючи ті чи інші норми міжнародного права у цій сфері, не слід випускати з уваги той факт, що особливості сучасного міжнародного антикорупційного співробітництва визначаються широким спектром об'єктивних і суб'єктивних чинників [157] Серед них: глобалізація корупційних практик; перетворення корупції на явище, що загрожує національній безпеці; нездоланні перешкоди на шляху демократичного розвитку; висока латентність корупційних практик; тісний зв'язок корупції з іншими злочинами - відмиванням грошей, шахрайством, тероризмом; складність корупції та її пристосованість до будь-якої ситуації; недоліки та недосконалість нормативно-правових актів та орієнтирів у національному законодавстві [157].*

*У вітчизняній парадигмі протидії та подолання корупційних ризиків застосування міжнародно-правових норм, навіть найбільш правильні реформи, спрямовані на утвердження цінностей законності, демократії та гнучких ринкових відносин, у деяких випадках можуть призвести до виникнення нових корупційних ризиків, нових корупційних схем та більш витончених корупційних ризиків [157]. Не можна ігнорувати той факт, що вони можуть призвести до нових корупційних ризиків, появи нових*

*корупційних схем і більш витончених форм протиправних порушень з метою отримання прибутку. Замість того, щоб використовуватися для створення, консолідації та утвердження ідеалів соціальної справедливості, вони використовуються для підриву, деморалізації та встановлення системи панування [157].*

Далі перейдемо до удосконалення нормативно-правових актів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Відповідно до статті 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [92]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [74]. Конституція України також гарантує, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» (стаття 38) і що «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення .....» та «всі мають право на звернення до органів державної влади» [74]. Таким чином, діяльність держави спрямована на задоволення потреб та інтересів фізичних і юридичних осіб. У цьому випадку держава є постачальником послуг, а фізична або юридична особа - їх отримувачем.

В законодавчому акті «Про оподаткування прибутку підприємств» (1994 р.) категорія «державні послуги» вперше була визначена як «...будь-яка платна послуга» [137]. Термін «державна послуга» не включає податки і збори (обов'язкові платежі), як вони визначені в Законі України «Про систему оподаткування» [137]. Цей закон визначає предмет публічних послуг насамперед з точки зору розподілу коштів до державного бюджету [74]. Незалежні бюджетні установи України почали надавати ряд платних послуг у 1990-х роках у зв'язку з непередбаченим процесом скорочення фінансування громадських організацій. Більшість громадських організацій фактично затвердили «переліки платних послуг» рішенням Кабінету Міністрів з метою

запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [74]. Офіційною правовою підставою для появи таких «переліків» є абзац п'ятий підпункту 8 пункту 11 пункту 7 статті 11 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», в якому зазначено, що «платні послуги, які можуть надаватися органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, а також створеними ними установами та організаціями, що повністю або частково фінансуються з їхнього бюджету» з метою запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [137].

Наступним етапом у створенні правових засад запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг стало схвалення концепції адміністративної реформи Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [92]. Цим Указом було запропоновано розмежування політичних та адміністративних функцій у державному управлінні, а також розмежовано формування політики та діяльність органів державної влади з її реалізації як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Сучасна європейська система адміністрування базується на цьому принципі, який є одним з найефективніших засобів громадського контролю за діяльністю державних службовців запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Держава свідомо мінімізує втручання в життя своїх громадян і бере на себе лише ті послуги, які можуть бути гарантовані державою на певному етапі суспільного розвитку і які неможливо знайти на ринку послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92].

Сучасна держава постійно намагається делегувати свої функції через саморегулюючі механізми ринку як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [131]. У концепції зазначено, що мають бути запроваджені процедури кожного виду публічних послуг як

напрямку запобігання корупційним ризикам [131]. Відповідні аспекти мають бути включені до спеціального кодифікованого Закону України «Про публічні послуги» з метою запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Закон має визначити повноваження органів влади у сфері надання послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам, а також обов'язки їхніх працівників щодо етичного та професійного спілкування з громадянами [131].

Основною метою реформи запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг є створення адміністративної системи, наближеної до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності - служіння фізичним особам та в свою чергу забезпечення національних інтересів держави [131]. Відповідно до цієї концепції, одним з основних принципів реформування центральних органів виконавчої влади як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг є переорієнтація їх діяльності з суто адміністративних та регуляторних функцій на надання публічних послуг [131].

Слід зазначити, що в концепції адміністративної реформи в Україні терміни «публічна послуга» та «адміністративна послуга» вживаються майже однаково як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Напевно, доцільніше було б розпочати формування теорії публічних послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг зі створення загальноприйнятого понятійно-категоріального апарату для використання в подальших наукових дослідженнях [92].

Хотілось би ще раз підкреслити, що в англійській мові для позначення категорії публічних послуг використовується термін «public service» [92]. Однак в Україні через специфіку категоріального апарату вперше було використано термін «публічна служба» замість «державна служба», так само як термін «державне управління» було помилково перекладено як «публічне адміністрування» [3, с. 117]. Як наслідок, вперше в національному

законодавстві послуги, що надаються органами публічної адміністрації як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, були визначені як державні (адміністративні) послуги [92]. Неоднозначність юридичної термінології ще більше посилила дискусію щодо розуміння поняття, видів та ознак послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [3].

У 2008-2009 роках розпочалася робота над проектом адміністративної реформи як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [147], яка передбачає вдосконалення системи органів державної влади. Наразі проект доступний у вигляді пропозиції [198] Центру політико-правових реформ, але ще не був оцінений та затверджений КМУ як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Основною метою проекту як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг є надання подальшого розвитку реформі органів державної влади та продовження формування системи державної служби як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [198]. Вона включала розмежування політичних та адміністративних функцій виконавчої влади як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, формування, реалізацію та моніторинг державної політики, посилення статусу особи по відношенню до публічної адміністрації та контролю над виконавчою владою як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [198].

Однак, концепція не була доведена до широкого кола зацікавлених сторін і залишилася в проекті як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Покращення якості публічних послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам в Україні залежить від розвитку адміністративного законодавства та якісної діяльності відповідних органів влади, подальша раціоналізація якої відбувається переважно методом спроб і помилок [167]. Кількість та якість публічних послуг як напрямку

запобігання корупційним ризикам контролюється державними органами, які формують політику та надають їх, а Кабінет Міністрів України час від часу ініціює раціоналізацію у відповідь на викриття та перевірки, які привертають увагу ЗМІ [167].

Такий розвиток законодавства про публічні послуги можна пояснити тим, що на етапі прийняття рішення про створення системи публічних інституцій [13, 64] не була визначена можливість поступових змін з урахуванням потреб українського суспільства як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92].

На жаль, наразі відсутнє відповідне законодавство щодо місця та значення всієї системи публічних послуг у функціонуванні системи публічних інституцій як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Законодавство встановлює основні засади формування публічної інституційної системи, види компетентних органів з їх функціями, межі здійснення повноважень компетентними органами та шляхи уникнення дублювання функцій, у тому числі при наданні публічних послуг як напрямку запобігання корупційним.

Правова база, що регулює відносини запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, викладена в різних нормативних документах [34, с. 192-197]. Це призводить до неузгодженості дій різних органів влади. Визначення основних категорій публічних послуг здійснюється переважно на рівні документів КМУ запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [146]. Наступною спробою запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг була зроблена у 2006 році, коли Розпорядженням «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг як складової частини надання державних послуг органами виконавчої влади [146].

Документ визначає основні критерії віднесення тієї чи іншої послуги

до адміністративної, соціальної, муніципальної, базові принципи формування такого набору послуг та коло проблем, які мають бути вирішені з метою запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Документ також наголошує на критеріях оцінки якості публічних послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, та звертає увагу на основні положення щодо окремих платних видів таких послуг [198]. Водночас у документі йдеться про систему надання публічних послуг, однак це поняття не визначає перелік та сутність елементів таких послуг, що на практиці призводить до неоднозначного тлумачення понять «публічна послуга» та «адміністративна послуга», що може призвести до корупційних ризиків [92].

У 2009-2015 роках відбулася подальша раціоналізація публічних послуг як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. У зв'язку з цим Президент України також видав Указ «Про заходи щодо забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб, які отримують адміністративні (державні) послуги» [18].

*Враховуючи зазначені положення, проведений аналіз засвідчив наступні результати.*

*1. Відповідність європейським антикорупційним стандартам як напрямку запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг:*

*А) Ратифікація міжнародних нормативно-правових норм – міжнародних договорів.*

Аналіз показав, що Україною протягом останнього десятиріччя було ратифіковано такі документи:

— Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. (ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. № 252-V) [86] та Додатковий протокол до цієї конвенції від 15.05.2003 р. (ратифікований Законом України від 18.10.2006 р. № 253-V) [86];

— Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. (ратифікована Законом України від 16.03.2005 р. № 2476-

IV) [178];

— Конвенція ООН проти корупції від 11.12.2003 р. (ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. № 251-V) [70];

— Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (ратифікована Законом України від 17.11.2010 р. № 2698-VI) [58];

— Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 р. (ратифікована Законом України від 04.02.2004 р. № 1433-IV) [73];

— Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями від 18.09.2014 р. (ратифікована Законом України від 16.11.2016 р. № 1752-VIII) [94];

— після ратифікації Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Україна приєдналась до Групи держав із боротьби з корупцією (ОКЕСО) [178].

Цими міжнародними нормативно-правовими актами закладені основні антикорупційні засади запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, які в нашій державі станом на сьогодні є дієвими нормами, що є позитивно. Індикатор кількості в цьому випадку не відіграє суттєвої ролі. Звертаючи увагу на ефективність дотримання норм цих актів, то немає жодного протокольно зафіксованого правопорушення уповноваженими органами, що слугує позитивною стороною запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Б) Наступний критерій - імплементація та прийняття нових нормативно-правових актів (законів, внесення змін до кодексів, постанов, наказів тощо) запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Відповідно до визначених у цих та інших міжнародних правових документах антикорупційних стандартів було прийнято велику кількість законів:



а) загального характеру та щодо відповідальності за корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією: “Про запобігання корупції” [125], “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2021-2025 роки” [126], “Про очищення влади” [139], окремі положення Кримінального, Кримінального процесуального Кодексу [87; 88], Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного, Цивільного процесуального кодексів України [181];

б) щодо діяльності спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією: “Про Національне антикорупційне бюро України” [134], “Про прокуратуру” [140], “Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” [133], “Про Національну поліцію” [135], “Про Державне бюро розслідувань” [122], “Про Службу безпеки України” [142], “Про оперативно-розшукову діяльність” [136], “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” [138];

в) про етичні правила, антикорупційні обмеження і заборони для окремих посадових осіб і щодо запобігання політичній корупції: “Про державну службу” [123], “Про політичні партії в Україні”, “Про судоустрій і статус суддів” [145], “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, окремі положення Кодексу законів про працю України тощо;

г) щодо запобігання корупції в економіці і спорті: “Про захист економічної конкуренції”, “Про публічні закупівлі” [141], окремі положення Господарського і Господарського процесуального кодексів України [30], “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” [69] та ін.;

д) щодо доступу до інформації: окремі положення Цивільного, Господарського, Бюджетного і Земельного кодексів України, закони “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”, “Про

державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань”, “Про Державний земельний кадастр”, “Про дорожній рух”, “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про відкритість використання публічних коштів”, “Про доступ до судових рішень” тощо [114].

В свою чергу на основі та на виконання перелічених законів прийнято десятки підзаконних актів - нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, НАЗК, Міністерства юстиції України запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Кількісно було таким чином напрацьовано більш ніж 200 нормативно-правових актів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, але це не свідчить про їхню ефективність реалізації та контролю.

2. Наявність Антикорупційної стратегії запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Остання Антикорупційна стратегія України розроблена та затверджена Законом України “Про основи державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2021-2025 роки” [126], який наразі є чинним.

Метою цієї Антикорупційної стратегії є досягнення у запобіганні та протидії корупції значного прогресу, а також забезпечення узгодженості та системності антикорупційної діяльності в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування, в тому числі у сфері надання публічних послуг [126]. У цій Антикорупційній стратегії корупція розглядається як головна перешкода для сталого економічного зростання та побудови ефективних демократичних інститутів для всіх, в тому числі у сфері надання публічних послуг [126].

Попередня антикорупційна стратегія зосереджувалася на пріоритетах, пов'язаних зі створенням сучасної правової системи (антикорупційних інститутів) та розбудовою системи антикорупційних інституцій для забезпечення їх ефективної імплементації [126]. Водночас, можливості для запобігання корупції, в тому числі у сфері надання публічних послуг були

звужені завдяки проведенню секторальних реформ та імплементації інших програмних документів Уряду [126].

Концепція діючої Антикорупційної стратегії базується в межах поєднання обох зазначених підходів: у розділі 2 та 4 визначені основні напрямки подальшого вдосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, а у розділі 3 - з точки зору подолання корупції визначено найбільш пріоритетні сфери.

Збалансоване поєднання в цих підходах дасть змогу не тільки знизити рівень корупції, підвищити довіру до влади громадян, а й значно збільшити темпи соціально-економічного зростання України. Оцінка цього критерію є позитивною.

### 3. Ефективність правової бази діяльності антикорупційних органів.

В Україні існує система антикорупційних органів, що включає в себе: Національне агентство з питань запобігання корупції України [125], Національне антикорупційне бюро України [134], Спеціалізована антикорупційна прокуратура [140], Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [133], уповноважені підрозділи Національної поліції [135] та інші уповноважені органи на здійснення антикорупційної політики.

Діяльність кожного з перерахованих органів регулюється Конституцією та відповідними Законами України.

Кількісний показник в цьому випадку не враховувався.

Законами передбачено: наділення повноваженнями, покладення функцій, контрольно-виконавська дисципліна, передбачаються шляхи, методи, способи виконання покладених функцій, прописані сфери впливу тощо. Це є позитивним якісним показником. Але залишається не врегульованими питання щодо дублювання функцій між деякими органами, покладення повноважень і при цьому відсутність механізмів і можливостей реалізації покладених функцій. Наведемо приклад: в самій назві органу може бути закладена певна функція, але реально забезпечуються її виконання інші

органи в межах чинного законодавства України. Відтак, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, в назві якого прописана функція розшуку активів, але ця функція прописана в межах повноважень Національного антикорупційного бюро України і підрозділів Національної поліції України. Тобто в даному випадку наголос треба зробити саме на розробці методики або порядку реалізації покладених функцій та повноважень на антикорупційний орган. Означити можна і проблему конкурсного підбору професійних кадрів до антикорупційних органів, міра та об'єм виконання покладених повноважень на уповноважених осіб в антикорупційних органах дуже часто не відповідає нормам законодавства.

Отже, за вказаним критерієм спостерігаємо низку недоліків та проблем. Тому маємо негативну оцінку по вказаному критерію.

4. Забезпечення доступу до публічної інформації (оприлюднення прийнятих нормативно-правових актів антикорупційного характеру в засобах масової інформації тощо);

Цей критерій органами державної влади дотримується відповідно до умов та термінів оприлюднення прийнятих нормативно-правових актів згідно з Законом України “Про доступ до публічної інформації” [94]. Проекти нормативно-правових актів оприлюднюються на офіційних веб-сайтах органів влади або через засоби масової інформації.

Тому можна відзначити, враховуючи якісну складову показника, відмітимо, що усіма органами, уповноваженими на виконання антикорупційної політики оприлюднюються нормативно-правові акти в тій кількості, в якій вони приймаються, і якщо це не суперечить нормам Закону України “Про доступ до публічної інформації” [124], що є позитивним в даному аналізі.

5. Процедура прийняття нормативно-правових актів (зокрема в частині проведення антикорупційної експертизи).

Загальна процедура прийняття нормативно-правових актів не аналізувалась, була взята до уваги лише антикорупційна експертиза, яка проводиться на завершальних етапах прийняття нормативно-правового акту.

Статтею 55 Закону України “Про запобігання корупції” передбачена антикорупційна експертиза [122]. Ця норма передбачає наступне.

Обов’язкову антикорупційну експертизу як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг проводить Міністерство юстиції України, яке визначає порядок і методику її проведення, а також порядок оприлюднення її результатів.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг повинна здійснюватися щодо законів України, нормативно-правових актів Президента України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

За ініціативою фізичних, громадських формувань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та розроблених проектів нормативно-правових актів.

Як засіб запобігання корупційним ризикам при наданні публічних послуг, громадська експертиза з питань протидії корупції в чинному регуляторному законодавстві, підготовка проектів регуляторних актів та оприлюднення її результатів в певних правових формах здійснюється за рахунок коштів заінтересованих фізичних, юридичних осіб, державних органів або інших джерел, не заборонених чинними нормативно-правовими актами [92; 175].

Результати антикорупційної експертизи, у тому числі громадської, підлягають обов’язковій перевірці суб’єктом видання (прийняття) відповідного акту, його правонаступником або суб’єктом, на якого покладено відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері [114].

Також Національне агентство з питань запобігання корупції періодично перевіряє законодавство на наявність у ньому корупціогенних норм як

напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Наявність антикорупційної експертизи є позитивним для аналізу як напрямком запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Але залишається відкритим питання щодо реальності дотримання цієї норми Закону, тобто не лише формально. На жаль, прослідкувати кількість проведених антикорупційних експертиз нормативно-правових актів є неможливим, оскільки це є закритою інформацією, оприлюднення подібної інформації передбачене лише у певних випадках. Тому ефективність та якість проведених антикорупційних експертиз залишає за собою сумніви, оскільки формально на папері вони проводяться і фіксуються, а реального антикорупційного аналізу норм проекту нормативно-правового акту може і не відбуватись, про що свідчить наявність окремих положень в чинному законодавстві, які суперечать антикорупційним нормам.

Можливості повноцінно оцінити цей показник немає.

6. Сфери охоплення законодавства як напрямком запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг.

Результат аналізу чинних нормативно-правових актів України показав, що далеко не всі сфери та проблемні питання врегульовані в рамках антикорупційного законодавства, а саме: окремі проблемні питання щодо упорядкування адміністративних процедур, встановлення механізмів врегулювання конфлікту інтересів, за вчинення корупційних правопорушень притягнення до відповідальності осіб, які користуються недоторканністю, проблемних питань щодо усунення причин та умов, що у сфері службової діяльності призводять до виникнення корупційних ризиків; проблемні питання соціального захисту населення; відсутність законів про прозорість у сферах розподілу бюджетних видатків та використання природних ресурсів, адміністративних процедур, лобіювання, перевірки доброчесності, захисту викривачів, створення інституту бізнес-омбудсмена тощо.

Кількісний показник не враховується. Відсутність нормативно-правового врегулювання як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг перелічених сфер носить негативну оцінку.

Одним з ключових питань антикорупційної політики України є проблема оцінки рівня корупції та корупційних ризиків у діяльності громадських організацій як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92]. Відповідно до Закону України «Про запобігання з корупцією» від 14 жовтня 2014 року [125], чинна система спеціалізованих антикорупційних органів включає наступну систему антикорупційних органів: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Агентство з розшуку та менеджменту активів, Державне бюро розслідувань, органи внутрішніх справ України, органи прокуратури [92].

Слід зазначити, що перелік органів зі спеціальною компетенцією у сфері протидії корупції, передбачений Законом, не виключає можливості залучення до цієї сфери інших державних органів [175]. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року [142], виявлення, припинення та оприлюднення фактів корупції та організованої злочинності є одним із завдань Служби безпеки України [142]. Підрозділ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України забезпечує виявлення та припинення корупційних правопорушень і таким чином протидіє поширенню корупції та організованої злочинної діяльності в державних установах, компаніях та політичному зростанню як загрози національній безпеці України як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [92].

Слід зазначити, що у сфері протидії корупції лише два із спеціально уповноважених органів є спеціальними антикорупційними органами - Державна антикорупційна служба України та Державне агентство з питань запобігання корупції як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері

надання публічних послуг [142], Це пов'язано з тим, що сфера діяльності таких багатофункціональних інституцій, як прокуратура та органи внутрішніх справ, не обмежується боротьбою з корупцією, а охоплює ширше коло правовідносин [142]. Водночас, Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» [140] було створено спеціальну антикорупційну прокуратуру як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, яка має певні ознаки спеціальної антикорупційної прокуратури України як структурного підрозділу [92].

Отже, для забезпечення ефективної боротьби з корупцією необхідно: чітко розподілити відповідальність між конкретними інституціями; забезпечити наявність спеціалізованих органів, відповідальних за боротьбу з корупцією (держави-учасниці Стамбульського плану дій, Конвенції ООН проти корупції), або спеціалізованих органів чи осіб, на яких покладено обов'язки по боротьбі з корупцією через правоохоронні органи (держави-учасники Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією). Такими органами та особами можуть бути як спеціальні служби, створені з метою боротьби з корупцією, так і спеціалізовані підрозділи в структурі існуючих органів [70].

Запозичення міжнародного досвіду як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг в національну парадигму оцінки корупційних ризиків та протидії корупції у сфері надання публічних послуг має бути зосереджена на елітній корупції, розробці антикорупційних стандартів для компаній та державних підприємств, а також на моніторингу якості впровадження антикорупційних заходів у сфері надання публічних послуг [70]. Важливим у цьому відношенні також може бути створення так званого «бюрократичного реєстру корупції» [92].

Для створення сучасної національної парадигми зниження ризиків корупції та боротьби з корупційними практиками у сфері надання публічних послуг важливо враховувати позитивний міжнародний досвід, накопичений у боротьбі з корупцією країнами, які досягли успіху в цьому питанні: Данія -



управління поведінкою державних службовців, ротація чиновників, залучення найбільш талановитих та розумних, прогресивно налаштованих чиновників; Велика Британія, Фінляндія, Швейцарія - відкритість відомчих систем, запобігання відмиванню грошей [92]; Швеція - незалежна та ефективна судова система, стимулювання чиновників до чесної та сумлінної служби в інтересах суспільства; Нідерланди, Ізраїль - моніторинг причин корупції та Сінгапур - боротьба з елітною корупцією, спрощення бюрократичних процедур, захист викривачів, конфіскація [92]; Німеччина, Норвегія, Франція - зміцнення в суспільній свідомості образу публічних службовців як охоронців суспільних інтересів, криміналізація корупції в приватному секторі [92]; Японія - громадський контроль, кодекс етичної поведінки, кодекс честі підприємців як основа правового регулювання публічно-приватних відносин; Бельгія, Канада, США - спрощення державного контролю за бізнесом, «гарячі лінії», притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення як фізичних, так і юридичних осіб у сфері надання публічних послуг[70].

Для успішного перенесення міжнародного досвіду як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг в українську практику необхідно враховувати міжнародно-правову базу [92].

На сучасному етапі, як свідчить аналіз правових матеріалів та експертних публікацій, у сфері міжнародного співробітництва та правової допомоги у запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг зроблено чимало у сфері міжнародного співробітництва та правової допомоги [92]. Прийнято адекватне та ефективне міжнародне антикорупційне законодавство як напрямок запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, необхідні конвенції, розроблено стратегії, плани та програми, запроваджено сучасні правила та процедури [175]. Налагоджено практичні контакти між національними компетентними органами на основі міжнародних угод [81]. Налагоджено централізований обмін інформацією у сфері відповідних публічних послуг як напрямок

запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг [70].

Разом з тим, реальне об'єднання зусиль різних держав, в тому числі і з участю України на даний час не можна вважати достатнім і далеко не таким дієвим, як передбачалось. Конвенцій, рішень, звітів і оцінок достатньо, але їх реальна ефективність поки-що не відповідає реальним потребам - декларацій про необхідність міжнародного об'єднання зусиль проти корупційного зла значно більше, ніж реальних справ. В підсумку багато з міжнародно-узаконеного залишається малопродуктивним.

Стосовно України за останнє десятиріччя спостерігається позитивна тенденція: в рейтингу держав згідно Індексу сприйняття корупції, який визначає Transparency International, Україна перемістилась з 152 позиції у 2011 р. на 144 у 2013 р., 130 у 2015 р. і 117 у 2020 р.. Для нашої країни важливо мати не просто рейтинги з коефіцієнтами, а рейтинги, які підтверджують положення України в порівнянні з провідними з позиції корупційної чистоти європейськими країнами. Підсумовуючи можна констатувати, що в протидії корупційним ризикам і подоланні корупції у сфері надання публічних послуг реальний успіх можна забезпечити тільки при умові, коли національні і міжнародні правові норми та організаційні механізми, перед усім ті, що знаходяться під контролем та організуючими засадами ООН, будуть на практиці формувати єдиний комплекс і соціальне середовище нетерпимого ставлення до корупції.

Вивчення міжнародного досвіду боротьби з корупційними ризиками та боротьби з корупцією при наданні публічних послуг дозволяє констатувати, що це неможливо без добре налагоджених правових, організаційних, гуманітарних та інформаційно-роз'яснювальних механізмів підтримки антикорупційної політики при наданні послуг.

Тому розглядаючи напрями імплементації світового досвіду у вітчизняну парадигму протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, вважаємо доцільним виділити найбільш важливі для цього заходи попередження і припинення корупції, в тому числі наступні:

- 1) створення високоефективних правових стратегій та довгострокових антикорупційних законів у сфері публічних послуг;
- 2) Створити усталену систему відповідних державних органів, організацій та департаментів на високому професійному рівні для забезпечення якісного виконання антикорупційних рішень у сфері публічних послуг;
- 3) Підвищення прозорості процесу управління, поліпшення управління та звітності, а також зниження монополії на владу;
- 4) створення механізму вирішення кадрових проблем у сфері державної служби, включаючи можливість переслідування приватних інтересів;
- 5) підвищення професіоналізму працівників у наданні публічних послуг в Україні;
- 6) оптимізація фінансового стимулювання та соціального захисту державних і муніципальних службовців при наданні публічних послуг; заробітна плата повинна бути досить високою, щоб знецінювати доходи від хабарництва;
- 7) застосування етичних норм при наданні послуг.

При реалізації, адаптації та реалізації антикорупційних стратегій в Україні може бути врахований ряд позицій, заснованих на міжнародному досвіді. Перш за все, це такі заходи: а) розробка правової бази для запобігання корупційним ризикам при наданні послуг та боротьби з корупцією; б) усунення факторів, відповідальних за корупцію при наданні публічних послуг; в) оптимізація умов і механізмів державних і муніципальних закупівель у сфері публічних послуг; г) розробка гнучких форм моніторингу корупційних злочинів, вжиття своєчасних заходів; д) зміцнення міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією при наданні публічних послуг; ж) розробка спеціальних курсів з міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією, включаючи боротьбу з корупцією в органах влади. Одним з можливих аспектів цих курсів можуть бути

корупційні ризики при наданні послуг та антикорупційне навчання [110].

Міжнародний досвід протидії корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг, імplementований у національну парадигму, може суттєво посилити національну антикорупційну стратегію, доповнивши національний план з оцінки корупційних ризиків і протидії корупції та антикорупційні плани центральних (міністерств) і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України, розробивши систему заходів щодо протидії корупції [92; 175].

*Доведено, що правова категорія «публічна послуга» наразі визначено лише на підзаконному рівні. Тобто, на законодавчому рівні визначено окреми види публічних послуг, а саме в Законі України «Про адміністративні послуги» [119], Законі України «Про соціальні послуги» [143] тощо. Здійснений аналіз змісту міжнародних документів та відповідних наукових джерел дозволив зробити висновок: у сфері протидії корупції основні функції та завдання можуть виконуватись одним або декількома спеціалізованих органів, спеціалізовані органи або працівники з відповідними повноваженнями повинні відповідати за для впровадження та моніторингу антикорупційних законів і заходів, ресурсів і кваліфікації. Крім того, спеціальний антикорупційний орган повинен мати повноваження щодо: застосування спеціальних заходів розшуку та збору доказів; проведення таємного спостереження, перехоплення інформації, таємних розслідувань, доступу до фінансових даних та інформаційних систем; для відстеження фінансових операцій, блокування банківських рахунків і захисту свідків.*

*Досліджено підходи щодо протидії корупції в міжнародно-правових документах. Аналіз показав, що під корупцією розуміється вчинення службовими особами будь-яких дій чи бездіяльності у сфері виконання своїх службових повноважень за винагороду в будь-якій формі в інтересах особи, яка цю винагороду надає, як з порушенням посадових інструкцій, так і проявляючи бездіяльність. Міжнародне антикорупційне законодавство розвивається в напрямку використання всього арсеналу правових засобів*

боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на превенцію. Складовою антикорупційної діяльності є прийняття міжнародними організаціями актів як обов'язкового (договір, конвенція), так і рекомендаційного характеру (рекомендації, декларації, резолюції, інструкції) з метою вироблення спільного бачення загроз, спричинених корупцією. Сьогодні Конвенція ООН проти корупції (2003) є найбільш значущим правовим актом, який спрямовано на запобігання та боротьбу з корупцією на глобальному та національному рівнях. Аналіз засвідчив, що сфера запобігання та протидії корупції є пріоритетною для міжнародних організацій, таких як: ООН; Група держав проти корупції (GRECO); Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD); Європейський Союз (ЄС) тощо.

Проте у світлі міжнародних стандартів прав людини право здійснювати ці та інші повноваження повинно підлягати відповідній системі стримувань і противаг і зовнішньому контролю.

Таким чином, для ефективної діяльності антикорупційних органів в Україні важливо законодавчо врегулювати всі питання їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів. Це сприятиме підвищенню ефективності запобігання та протидії корупції в Україні.

Отже, підсумовуючи вище викладене ми дійшли висновку, що спільними ознаками змісту оцінки корупційних ризиків є встановлення рівня імовірності настання цього ризику знову та ступеня важкості наслідків корупційного впливу. Крім того, більшість авторів звертають увагу на необхідності визначення пріоритетності ризиків за підсумками проведеної оцінки, а відмінність, на нашу думку, виявляється лише в обранні методології застосування підходів і методів такого оцінювання (виявлення факторів, використання критеріїв оцінки, аналіз причин тощо).

Підсумовуючи сказане вище, вважаємо, що оцінка корупційних ризиків у діяльності органів влади - це етап управління корупційними ризиками, який передбачає механізм визначення причин, умов та факторів ризику, а також

*наслідки вчинення корупційних правопорушень.*

### **Висновок до третього розділу**

Здійснений аналіз змісту міжнародних документів та відповідних наукових джерел дозволив зробити висновок щодо протидії корупції у сфері надання публічних послуг основні функції та завдання можуть виконуватись одним або декількома спеціалізованих органів, спеціалізовані органи або працівники з відповідними повноваженнями повинні відповідати за для впровадження та моніторингу антикорупційних законів і заходів, ресурсів і кваліфікації. Крім того, спеціальний антикорупційний орган повинен мати повноваження щодо: застосування спеціальних заходів розшуку та збору доказів; проведення таємного спостереження, перехоплення інформації, таємних розслідувань, доступу до фінансових даних та інформаційних систем; для відстеження фінансових операцій, блокування банківських рахунків і захисту свідків. Отже, для забезпечення ефективної боротьби з корупцією у сфері надання публічних послуг необхідно: чітко розподілити відповідальність між конкретними інституціями; забезпечити наявність спеціалізованих органів, відповідальних за боротьбу з корупцією (держави-учасниці Стамбульського плану дій, Конвенції ООН проти корупції), або спеціалізованих органів чи осіб, на яких покладено обов'язки по боротьбі з корупцією через правоохоронні органи (держави-учасники Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією). Такими органами та особами можуть бути як спеціальні служби, створені з метою боротьби з корупцією у сфері надання публічних послуг, так і спеціалізовані підрозділи в структурі існуючих органів.

Констатовано, що нині поняття «публічні послуги» регулюється тільки на підзаконному рівні, тобто на законодавчому рівні не має жодного

нормативно-правового акта, крім характеристики деяких видів публічних послуг (Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про соціальні послуги». Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні, практики реалізації надання публічних послуг та гарантії забезпечення законності їх надання.

Досліджено підходи щодо протидії корупції у сфері надання публічних послуг в міжнародно-правових документах. Аналіз показав, що під корупцією розуміється вчинення службовими особами будь-яких дій чи бездіяльності у сфері виконання своїх службових повноважень за винагороду в будь-якій формі в інтересах особи, яка цю винагороду надає, як з порушенням посадових інструкцій, так і проявляючи бездіяльність. Міжнародне антикорупційне законодавство розвивається в напрямку використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на превенцію. Складовою антикорупційної діяльності є прийняття міжнародними організаціями актів як обов'язкового (договір, конвенція), так і рекомендаційного характеру (рекомендації, декларації, резолюції, інструкції) з метою вироблення спільного бачення загроз, спричинених корупцією. Сьогодні Конвенція ООН проти корупції (2003) є найбільш значущим правовим актом, який спрямовано на запобігання та боротьбу з корупцією на глобальному та національному рівнях. Аналіз засвідчив, що сфера запобігання та протидії корупції є пріоритетною для міжнародних організацій, таких як: ООН; Група держав проти корупції (ОКЕСО); Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР); Європейський Союз (ЄС) тощо.

Проте у світлі міжнародних стандартів прав людини право здійснювати ці та інші повноваження повинно підлягати відповідній системі стримувань і противаг і зовнішньому контролю. Для ефективної діяльності антикорупційних органів в Україні важливо законодавчо врегулювати всі

питання їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів. Це сприятиме підвищенню ефективності запобігання та протидії корупції в Україні.

Обґрунтовано, що спільними ознаками змісту оцінки корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг є встановлення рівня імовірності настання цього ризику знову та ступеня важкості наслідків корупційного впливу. Крім того, більшість авторів звертають увагу на необхідності визначення пріоритетності ризиків за підсумками проведеної оцінки, а відмінність, на нашу думку, виявляється лише в обранні методології застосування підходів і методів такого оцінювання (виявлення факторів, використання критеріїв оцінки, аналіз причин тощо).

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Царевич О.І. Зарубіжний досвід запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Law. State. Technology*, 3, 2022. 41-46. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2022-3-7> URL.: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/245>
2. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.10 URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf)
3. Царевич О.І. Удосконалення системи інформаційного забезпечення запобігання корупції під час надання публічних послуг *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2023. С. 27-29.
4. Царевич О.І. Щодо запобігання корупції щодо надання публічних послуг на муніципальному рівні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 112-114.



## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності та особливостей корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. З формуванням на цій основі теоретичних висновків та практичних пропозицій, основними з яких є такі:

1. Досліджено теоретико-правові підходи щодо розуміння корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. Виділено основні причини корупційних ризиків під час надання публічних послуг: а) поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування (у т.ч. надання різних видів публічних послуг); б) поєднання в компетенції одного органу повноважень з надання публічних послуг та контролюючих функцій; в) недосконалий контроль як з боку громадськості, так і відповідних органів державної влади за надання публічних послуг; г) недосконалість законодавства щодо запобігання корупційним ризикам під час надання публічних послуг тощо.

Акцентовано увагу, що своєчасний аналіз корупційних ризиків під час надання публічних послуг та вжиття превентивних антикорупційних заходів дадуть можливість виключити порушення державними службовцями законодавства України, позитивно вплинуть на покращення роботи цих органів та сприятимуть підвищенню їх авторитету.

2. Висвітлено сутність принципів запобігання корупційним ризикам у сфері надання публічних послуг. Принципи засновані на тому, що порядок запобігання корупційним ризикам щодо надання публічних послуг регулюється відповідними органами влади на підставі науково обґрунтованого здійснення дій щодо здійснення адміністративних і владних функцій, вибору методів і технологій надання зазначених послуг. Принцип

надання публічних послуг суб'єктом адміністрування в якості основного засобу запобігання корупційним ризикам передбачає інтеграцію, взаємну узгодженість і загальний напрямок діяльності різних органів (відомств) індивідуального типу для досягнення спільної мети забезпечення реалізації законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Принципи надання публічних послуг як основний інструмент запобігання корупційним ризикам у відповідних органах влади взаємодіє, врівноважує або посилює один одного в рамках інтегрованої системи, дозволяючи їм повною мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулятивні можливості. При цьому кожен принцип зазначеного надання послуг має структурно виділене місце, що дає підставу для висновків: повне розкриття змісту і можливостей принципів можливо тільки в рамках, з урахуванням їх системних залежностей. З іншого боку, взаємопов'язаність та взаємозалежність принципів веде до того, що порушення одного з них може викликати порушення інших. Отже, якість надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації як основний інструмент запобігання корупційним ризикам досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

3. Проаналізовано та узагальнено існуючі підходи до класифікації корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, в результаті чого виокремлено критерії класифікації запобігання корупції під час надання публічних послуг за: I) видом корупційних відносин в органах державної влади у сфері публічних послуг: матеріальні – неправомірна вигода у вигляді товару, грошова неправомірна вигода, неправомірна вигода у виді різного роду матеріальних цінностей (антикваріат, коштовності, ювелірні прикраси); організаційні - непотизм (кумівство), кронізм (протекціонізм), фаворитизм, патронаж, лобізм, клановість, трайбалізм, місництво та ін.; II) суб'єктом органів публічної адміністрації пов'язані щодо протидії корупції: публічні особи державних органів та місцевого самоврядування, які приймають пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди - державні

службовці, особи державних і приватних підприємств, які надають публічні послуги; фізичні та юридичні особи, що пропонують пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди - громадяни, приватні підприємства, державні підприємства, державні службовці тощо; III) ініціативністю суб'єктів влади у сфері публічних послуг пов'язані з корупційними ризиками: створення умов службовою особою для одержання неправомірної вигоди з боку суб'єктів звернення; підкуп посадових осіб за ініціативою фізичних осіб (громадян, іноземців, фізичних та юридичних осіб) тощо.

4. Окреслено ефективні адміністративно-правові форми участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг, а саме: а) проводити, здійснювати замовлення проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, які стосуються надання публічних послуг та розроблених проектів нормативно-правових актів, вносити відповідним органам пропозиції за результатами експертизи; б) брати участь у парламентських слуханнях сфери надання публічних послуг надання публічних послуг з питань запобігання корупції та інших заходах; в) подавати пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин у сфері надання публічних послуг, котрі виникають у сфері запобігання корупції суб'єктам права законодавчої ініціативи; г) у сфері запобігання корупції здійснювати громадський контроль за виконанням законів, а також інші не заборонені законом заходи у сфері надання публічних послуг щодо запобігання корупції тощо.

5. Охарактеризовано контроль у сфері надання публічних послуг з метою запобігання корупційних ризиків. Виокремлено види контролю запобігання корупційним ризикам за наданням публічних послуг:

а) заслуховування доповідей або інформування про стан виконання відповідних антикорупційних стратегій, програм щодо запобігання корупції відповідними посадовими особами органів публічної адміністрації, які надають відповідні публічні послуги в межах повноважень. Ця форма надає

можливість органам державної влади отримати повну та достовірну інформацію про стан вжиття заходів щодо виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності з надання публічних послуг, визначити, чому конкретні антикорупційні заходи щодо запобігання корупції не виконані (або виконані неналежним чином) та, у разі необхідності, розглянути додаткові механізми вирішення проблем у реалізації запланованих заходів;

б) проведення службового розслідування за фактами невиконання обов'язкових заходів щодо запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг;

в) виявлення, оцінка та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів влади щодо надання публічних послуг. Під час перевірки слід проаналізувати дотримання термінів виконання конкретних антикорупційних заходів, якість та повноту їх реалізації щодо надання публічних послуг, а потім оприлюднити результати впровадження системи заходів щодо запобігання корупційних ризиків щодо надання публічних послуг. Така перевірка має спиратися на попередню роботу щодо стану оцінки та мінімізації корупційних ризиків, щоб знати, які недоліки цієї роботи були враховані при розробці антикорупційних планів (програм) та їх реалізації. Такі перевірки мають бути особливою формою державного контролю, але при цьому вони не повинні перешкоджати нормальному процесу виконання певних антикорупційних програм органами публічної адміністрації. За результатом таких перевірок має бути аналітичний звіт про стан впровадження системи контролю корупційними ризиками у сфері надання публічних послуг та конкретні рекомендації щодо вдосконалення цієї роботи;

г) оцінка корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг - це сучасна антикорупційна методика, яка використовується для запобігання корупційним ризикам у системі антикорупційних заходів, що здійснюються в державних установах та організаціях. Ця методика спрямована на виявлення та мінімізацію корупційних ризиків у діяльності публічних установ та

організацій і зарекомендувала себе як один з основних інструментів запобігання корупції. Оцінка корупційних ризиків дозволяє підвищити ефективність антикорупційних заходів, зокрема шляхом впливу на виявлені причини та фактори.

6. Узагальнено міжнародні стандарти та зарубіжний досвід дозволив зробити висновок щодо протидії корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. Спеціальні антикорупційні органи за наданням публічних послуг в зарубіжних країнах мають повноваження закріплені законодавством, а саме: застосування спеціальних заходів розшуку та збору доказів; проведення спостереження, перехоплення інформації, розслідувань, доступу до фінансових даних та інформаційних систем; для відстеження фінансових та банківських операцій, блокування банківських рахунків і захисту свідків тощо.

Розроблено та запропоновано головні напрямки удосконалення зменшення корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг є:

- а) забезпечити наявність спеціалізованих органів, відповідальних за боротьбу з корупцією (держави-учасниці Стамбульського плану дій, Конвенції ООН проти корупції), або спеціалізованих органів чи осіб, на яких покладено обов'язки по боротьбі з корупцією через правоохоронні органи (держави-учасники Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією). Такими органами та особами можуть бути як спеціальні служби, створені з метою боротьби з корупцією у сфері надання публічних послуг, так і спеціалізовані підрозділи в структурі існуючих органів влади;
- б) постійно удосконалювати законодавство в сфері надання публічних послуг, орієнтуючись на його спрощення та систематизацію;
- в) приділяти особливу увагу правовому регулюванню процедурних аспектів відносин публічної адміністрації з приватними особами;
- г) забезпечення розмежування політичних та адміністративних функцій на інституційному рівні;
- д) припинення практики «розширення» повноважень органів державної влади через підзаконні акти;
- д) чітко розподілити відповідальність

між конкретними інституціями; ж) усунення корупціогенних чинників; з) розроблення гнучких форм моніторингу корупційних правопорушень з метою своєчасного вжиття заходів; к) активізація міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією; л) розробка спеціальних курсів з міжнародного співробітництва по боротьбі з корупцією, в тому числі по боротьбі з корупцією в органах влади (можливим напрямом даних курсів може стати навчання протидії корупційним ризикам і корупції у системі освіти) тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. К. : Юридична думка, 2004 Т. 1 : Загальна частина. С. 80-84.
2. Авер'янов В.Б. Державне будівництво та місцеве самоврядування. *Збірник наукових праць*. Випуск 2. 2002. С. 9-10.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. (для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.) : в 2-х т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.] ; голова редкол. : Авер'янов В. Б. – К. : Юрид. думка, 2004. Т. 2 : Особлива частина. 583 с.
5. Адміністративні послуги – нова якість держави // Пріоритети. Центр політико-правових реформ 2003. № 6(12). URL: <http://www.centre@pravo.org.ua>. (дата звернення: 02.12.2024).
6. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія / В. М. Гаращук, А. О. Мухатаєв. Харків: *Право*, 2010. 144 с. URL.: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/MONOGRAFIJ\\_2011/Garashuk\\_2010.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2011/Garashuk_2010.pdf) (дата звернення: 02.12.2024).
7. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. 2024. URL.:[https://minjust.gov.ua/m/str\\_21894](https://minjust.gov.ua/m/str_21894)(дата звернення: 02.12.2024).
8. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. 2024. URL.: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=198893](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893)(дата

звернення: 02.12.2024).

9. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення. *Вісник Книжкової палати*. 2009, № 4. С. 48-51.

10. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ "ЗІДМУ", 2006. 248 с.

11. Афонін Е. А., Суший О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України. Київ, 2010. 48 с. URL.: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>

12. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. № 18, 2015. С. 9-11. <https://nsj.gov.ua/files/1455629967%E2%84%96%206%20%D0%90%D1%85%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%9D.%20%D0%9C.%20%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4%20%D0%B7%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF.pdf> (дата звернення: 02.12.2024).

13. Бакуменко В. Д. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. : В. Д. Бакуменка, В. М. Князева; кол. авторів: В. Д. Бакуменко (кер. Авт.. кол.) Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін..; НАДУ. Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування К. : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.

14. Балацька А., Сушко О., Шевченко Т. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти. Київ, 2011. 120 с.

15. Бандурка О. М. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» : наук.-практ. коментар. Харків, 2012. 224 с.

16. Безверхнюк Т. М. Формування профілю професійної компетентності посади державного службовця. URL.: <http://archive.nbuv.gov.ua/e->



journals/tppd/2012\_11/zmist/R\_3/01%20Bezverhnuk+.pdf (дата звернення: 02.12.2024).

17. 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 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. С. 39-40. URL: [http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31\\_03\\_2017/pdf/15.pdf](http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf) (дата звернення: 02.12.2024).

18. Буренко Т. О. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. Вип 4 (44). С. 14–18.

19. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 3. URL.: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=133> (дата звернення: 02.12.2024).

20. Великий тлумачний словник сучасної української мови: Укл. і голов. ред. Т.В. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.

21. Веретнов В. Філософія ризику: від ризикофобії, ризикофілії до ризикософії. URL: [http://www.klubok.net/article\\_2333.html](http://www.klubok.net/article_2333.html) (дата звернення: 02.12.2024).

22. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.

23. Вінборн С., Сисоев В., Ткаченко В. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. Київ: USAID/FINREP-II, 2015. 72 с.

24. Вітлінський В. В. Ризикологія в економіці та підприємництві : монографія. К. : КНЕУ, 2004. 480 с.

25. Волошенко А. В. Оцінка ризиків у протидії корупції. URL.: <http://conference.nuos.edu.ua/catalog//lectureDetail;jsessionid=675b65dc2eb6a7b7bfcd1bc05526?lectureId=35248&conferenceId=33954&isProjectorView=false> (дата звернення: 02.12.2024).
26. Волошенко А. В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 12 (174). С. 312-321.
27. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178-182.
28. Голосніченко І. П. Подолання корупції як нівелювання прав і свобод людини і громадянина. *Міжнародне право і національне законодавство: зб. наук. пр. профес.-виклад. складу кафедр правових дисциплін* / ред.кол.: В.Л. Чубарев (голова) та ін. К.: Правові джерела, 2001. Вип. 1. С. 39-48.
29. Горник В., Кравченко С. Взаємодія держави та громадського суспільства у запобіганні корупції як чинник національної безпеки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. №3. С. 123-130. URL : [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/3\\_2018/25.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/3_2018/25.pdf)
30. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 лист. 1991 р. № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).
31. Гудима Н. В. Норми-стимули у функціонуванні та розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління. *Часопис «Університетські наукові записки»*. 2007. №4. С. 445-452.
32. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади). Черкаси, 2007. С. 22.
33. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання

адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2010. 185 с.

34. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. за заг ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстініан, 2007. 288 с.

35. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Державного комітету статистики України від 27 лютого 1996 року № 89. URL.: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=vb089217-96>. (дата звернення: 02.12.2024).

36. Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір): постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 року № 600. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.12.2024).

37. Джафарова М. В. Зміст та процесуальне значення принципу гласності та відкритості адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 99-104.

38. Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 29-34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2015\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_1_6). (дата звернення: 02.12.2024).

39. Дмитрієв Ю. В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – «механізми державного управління» Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, Маріуполь, 2018. 236 с.

40. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. 2015. № 14 (14). URL:

<http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?issue=209>

41. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види. *Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління*. 2015. № 1(69). С. 126-131.

42. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення: 02.12.2024).

43. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2005. 206 с.

44. Євтухов О.В. Тенденції розвитку соціальних ризиків у сучасному суспільстві: державно-правовий аспект. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 6-7. Том 6. С. 24-30.

45. Загальне адміністративне право / за ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. С. 38.

46. Задирака Н. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27-29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2014\\_10\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_10_12).

47. Задніченко С. Запобігання корупційним ризикам у діяльності державних службовців. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. С. 63-64.

48. Заїка К. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 2 (14). 2018. С. 35-38.

49. Запобігання корупції у державному секторі країн Східної Європи та Центральної Азії. Міжкраїновий звіт OECD. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

(дата звернення: 02.12.2024).

50. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. за ред. А. М. Михненка. К. : НАДУ, 2010. С. 55–81.

51. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О.В.Руснак, А. М. Мудров та ін.; за ред. А. М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. К.: ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. 666 с.

52. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні. О. В. Сердюк, І. М. Осика, М. Ю. Огай, О. В. Волянська. К. : Аттіка. Н, 2010. 27 с.

53. Інформація про Національне агентство з питань запобігання корупції. URL.: <https://nazk.gov.ua/news/informaciya-pro-nacionalne-agentstvo-z-pytanzapobigannya-korupciyi> (дата звернення: 02.12.2024).

54. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні. Харків, 2010. 330 с.

55. Кагановська Т. Є. Право на інформацію: адміністративно-правовий аспект. *Часопис з юридичних наук*. 2014. URL : <http://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1637> (дата звернення 27.01.2024).

56. Кагановська Т. Є. Правові засади підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6 1(1). С. 149-153.

57. Кагановська Т. Є. Система зв'язків з громадськістю в державній службі: правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2013. № 1062. Вип. № 14. С. 7-13.

58. Керницька М., Розлуцький Н. Стан та перспективи у антикорупційній діяльності на міжнародному рівні. *Вісник Львівського Університету*. 2010. Вип. 44. С. 392-395.

59. Ковбасюк Ю.В. Федоренка В.Л. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія. .. Київ: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с. URL: <https://lira->

k.com.ua/preview/12240.pdf. (дата звернення: 02.12.2024).

60. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

61. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 02.12.2024).

62. Колісніченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: навч. посіб. / за заг. ред.: М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. Київ: *Міленіум*, 2009. С. 40-47.

63. Коліушко І., Тимошук В., Банчук О. Бекешкіна І. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К. Москаленко О.М. ФОП, 2009. 196 с.

64. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: моногр. К.: Факт, 2002. 260 с.

65. Коліушко І. Б. Управлінські послуги-новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. №5. С. 30-34.

66. Колодій А. М. Принципи права України. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1998. 208 с.

67. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : Монографія. Запоріжжя : Поліграф, 2004. С. 12.

68. Коломоєць Т.О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. Вип. 7. С. 178–182.

69. Комісарчук Ю. А., Франчук В. І. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження. Львів, 2011. 220 с.

70. Конвенція ООН проти корупції: ратифікована Законом України від 16 жовт. 2006 р. № 251-У. URL.: <https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/794->

19#Text. (дата звернення: 02.12.2024).

71. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення: 02.12.2024).

72. Кондратенко В. М. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 226 с.

73. Констенко О. Б., Кухарук А. В. Імплементація європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство: навч. -метод. матеріали / за ред. Т. А. Саченко. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.

74. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.

75. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект). Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення: Матер. Міжнар. Конференції. 7 грудня 2005 р., Київ. С. 3-37.

76. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2006. № 7. С. 168–170.

77. Корбут Д., Замятін В., Підлуська І. Гонта О., Колосова Т., Блажевич В. Європейська інтеграція: крок за кроком : посібник для журналістів. К.: Фонд "Європа ХХІ", 2001. 216 с.

78. Корнієнко А. А. Принцип невідворотності юридичної відповідальності: структурно-функціональний аналіз // Право і суспільство. 2012, № 5. С. 21-24.

79. Коробенко С. В. Ризики вчинення посадовими особами митних органів корупційних дій. *Актуальні проблеми правового забезпечення протидії злочинності*. Харків, 2020. С. 41-44.

80. Король В. В. Засада гласності та її обмеження в кримінальному

судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. Львів, 2002. 205 с.

81. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 170-173.

82. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12 квіт. 2011 р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 02.12.2024).

83. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/chniv/uk/publish/article/105792> (дата звернення: 02.12.2024).

84. Корчак Н.М., Пархоменко-Куцевіл О.І. Добросесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник "Повітряне і космічне право"*. Київ: НАУ, 2021, Вип. 2 (59). С. 78-84. URL: <https://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/15598>. (дата звернення: 02.12.2024).

85. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави : монографія. Харків, 2003. 245 с.

86. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січ. 1999 р. № ETS173. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text).

87. Кримінальний Кодекс України: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

88. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

89. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади. Київ, 2011. 200 с.

90. Кучабський А. Г., Бажинова О. А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. *Публічне управління: теорія та*



*практика*. 2012. № 4(12). С. 196-201.

91. Лазаренко С. Ж. Суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби в Україні. URL.: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=817> (дата звернення: 02.12.2024).

92. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

93. Легеза Є. О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 246 с.

94. Литвиненко В.І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні. *Публічне право*. 2015. № 4. С. 175-181. URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2015\\_4\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_4_25). (дата звернення: 02.12.2024).

95. Літвінов О. В., Тинкован О. В., Літвінова Н. М. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення. Дніпропетровськ, 2010. 180 с.

96. Мартинець Н. Громадська експертиза: стратегія сприяння. Вісник Національної академії державного управління. 2011. № 1. С. 112-119.

97. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації. Вісн. Нац.акад. держ. упр. при Президентові України. 2003, № 4. С. 48-55.

98. Мельничук О.С. Словник іншомовних слів.. К., 1974. 776 с.

99. Метельова Т. Європа на обрії: стан і перспективи співробітництва Україна. ЄС. *Віче*. № 16, 2009. С. 2-4.

100. Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. URL.: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9A%D0%90\\_%D0%9D%D0%90%D0%97%D0%9A\\_21.12.2016.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9A%D0%90_%D0%9D%D0%90%D0%97%D0%9A_21.12.2016.pdf) (дата звернення: 02.12.2024).

101. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних

програм органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січ. 2017 р. № 31. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya\\_vid\\_19.01.2017\\_no\\_31.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf) 223 (дата звернення: 02.12.2024).

102. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади Національного агентства з питань запобігання корупції URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/organizatsiya-roboty-upovnovazhenyh/materialy-shho-stosuyutsya-antykoriupsiynih-program/metodologiya-otsinyuvannya-koriupsiynih-ryzykiv-u-diyalnosti-organiv-vlady/> (дата звернення: 02.12.2024).

103. Міжнародний досвід визначення корупційних ризиків та можливості його використання в Україні. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-viznachennya-koriupciynikh-rizikiv-ta> (дата звернення: 02.12.2024).

104. Мудрик А. Б. Професійна компетентність: теоретичні аспекти дослідження. *Психологічні перспективи*. 2011. Вип. 18. С. 185-195.

105. Мусієнко О.П. Роль громадських організацій при здійсненні адміністративних заходів запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (10). 2016.

106. НАЗК презентувало перші результати виконання Державної антикорупційної програми станом на 06.12.2023 р. URL.: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-prezentovalo-pershi-rezultaty-vykonannya-derzhavnoi-antykoriupsiynoi-programy/>

107. Наливайко Л., Романов М. Поняття та ознаки транспарентності в контексті євроінтеграції. *Национальный юридический журнал : теория и практика*. 2016. № 2. С. 27-29.

108. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління: збірник наукових праць*. Вип. 43, 2015. URL:

[http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/8.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/8.pdf). (дата звернення: 02.12.2024).

109. Оніщик Ю.В., Буханевич О.М. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг: проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. - 2015. - № 3. - С. 43-48.

110. Орел М. Г. Місія суб'єктів публічного управління у сфері політичної безпеки щодо забезпечення стійкості соціального порядку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1367>.

111. Осика І. М. Проблеми корупції в Великобританії. URL: [www.univd.edu.ua/\\_projects](http://www.univd.edu.ua/_projects). (дата звернення: 02.12.2024).

112. Острах М. Б. Провадження з надання адміністративних послуг в Україні. Автореф. дис. . канд. юрид. наук : 12.00.07.; Міжн. університет бізнесу і права . Херсон, 2013. 20 с

113. Пашкевич Л. А. Запобігання корупції в Україні: роль інститутів громадянського суспільства. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі: II всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю здобувачі вищої освіти та молодих вчених до Всесвітнього дня науки (Київ, 22 листоп. 2019 р.)*. Київ, 2019. С. 211-213.

114. Пашкевич Л. А. Неефективність функціонування нормативно-правового механізму запобігання та протидії корупції в Україні. *Інституціоналізація публічного управління в Україні: стан проблем та перспективи розвитку*: монографія. за заг. ред. С.К. Хаджирадевої. Київ: НАДУ, 2018. 248 с.

115. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

116. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. OECD, 2003. 18 с.
117. Посохов І. М. Теоретичні та практичні аспекти управління ризиками корпорацій : монографія. Харків : Слово, 2014. 499 с.
118. Правознавство: Підручник / За редакцією В. В. Копейчикова, А. М. Колодія К.: «Юрінком Інтер», 2006 рік. 750 с.
119. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409.
120. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#> (дата звернення: 02.12.2024).n9
121. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 бер. 2012 р. № 4572-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. (дата звернення: 02.12.2024).
122. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-УІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).
123. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 02.12.2024).
124. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 02.12.2024).
125. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 02.12.2024).
126. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 черв. 2022 р. № 2322-ІХ. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення:

02.12.2024).

127. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наказ Головного управління державної служби України від 5 серпня 2016 року № 158, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року №1203/29333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 02.12.2024).

128. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02 грудня 2016 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816> (дата звернення: 02.12.2024).

129. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи. Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року №1395/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n15> (дата звернення: 02.12.2024).

130. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 року № 588 . URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п>. (дата звернення: 02.12.2024).

131. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. указ Президента України від 22.07.1998р. № 810 // Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32

132. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовт. 1996 р. №393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

133. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листоп. 2015 р. № 772-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення: 02.12.2024).

134. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України

від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

135. Про національну поліцію: Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>. (дата звернення: 02.12.2024).

136. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лют. 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

137. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України. Відомості Верховної Ради України. К. : Парламентське вид-во, 1995. № 4. 24 січ. С. 51. (втратив чинність).

138. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/3341-12>. (дата звернення: 02.12.2024).

139. Про очищення влади: Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

140. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

141. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

142. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/2229-12>. (дата звернення: 02.12.2024).

143. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.

144. Про судову практику у справах про хабарництво: постанова

Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>. (дата звернення: 02.12.2024).

145. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>. (дата звернення: 02.12.2024).

146. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>. (дата звернення: 02.12.2024).

147. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 № 531-р. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.

148. Проект “Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні “Гідна Україна”. URL: [http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2\\_rus\\_ngo\\_workbook-1.pdf](http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2_rus_ngo_workbook-1.pdf). (дата звернення 31.03.2024)

149. Публічні послуги: Перспективи реформування. Щомісячна юридично-просвітницька газета «Правовий вісник». 2010. № 6. URL.: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska/ua/publication/content/16624.htm?s216900905=uzowdlky>. (дата звернення: 01.12.2024).

150. Пухтецька А. А., Авер'янов В. Б. Європейські принципи адміністративного права. Київ, 2014. 237 с.

151. Резнікова О. О. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доп.. Київ : НІСД, 2020. 84 с.

152. Рішняк І.В. Системний аналіз категорій ризику та невизначеності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2003. № 489: Інформаційні системи та мережі. С. 263-275.

153. Розробка та реалізація політики протидії корупції: практичний посібник / підготовлено Європейським Союзом та Радою Європи. 2013. 79 с.

URL:

[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economic.crime/corruption/Publications/Handbook%20on%20AC%20policies\\_%20RUS.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economic.crime/corruption/Publications/Handbook%20on%20AC%20policies_%20RUS.pdf) (дата звернення: 01.12.2024).

154. Сасевич О. Судовий контроль за виконанням дискреційних повноважень. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/154340-sudoviy-kontrol-za-vikonannyam-diskreitsiynikh-povnovazhen> (дата звернення: 01.12.2024).

155. Свинобой О. М. Принцип транспарентності діяльності органів виконавчої влади: досвід Європейського Союзу. *Освіта і наука у вимірах XXI століття: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*. Дніпропетровськ, 2016. С. 102-106.

156. Серьогін С. С. Професіоналізм керівників органів влади // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. Вип. 2. URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-02\(12\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-02(12)/21.pdf) (дата звернення: 01.12.2024).

157. Содомора Р.О. Корупційні ризики: адміністративно-правові засади протидії. дис. канд. юрид. наук. спец.: 12.00.07. Тернопіль, 2021. 215 с.

158. Сороко В.М., Ходорівська Н. В. Надання державних послуг як функція державного управління. *Вісник державної служби*. 2007. № 3. С. 17 – 28.

159. Спасенко В.О. Окремі питання корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. № 5. 2018. С. 162-164.

160. Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. *Юридична газета*. 28 листопада 2005 р. № 22 (58).

161. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.

162. Стегній О. Г. Феномен всеохоплюючої корумпованості в сучасному українському суспільстві. *Український соціум*. 2012. № 1 (40). С. 7–22.



163. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник. Вид. 3-тє, перероб. та доповнено. К. : Атіка, 2011. 390 с.
164. Тарасенко Н.В. Боротьба з корупцією в Україні: успіхи, проблеми, перспективи. *Україна: події, факти, коментарі*. 2015. № 19. С. 27–40.
165. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. К. : НАВСУ, 1999. 702 с.
166. Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? *Ефективність державного управління: зб. наук. праць*. 2015. Вип. 44. С. 125-131.
167. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: Посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
168. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *Наукові записки*. 2002. Т. 20. С. 39-43.
169. Тищенко Ю. А. Громадянське суспільство в Україні та “політика ідентичності”. Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ : Агентство “Україна”, 2010. 76 с.
170. Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісник Національної академії державного управління. Політологія і право*. 2013: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-3-29.pdf>
171. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. К. : НІСД, 2013. 48 с.
172. Хабарова Т. В. Громадська експертиза діяльності органів державної влади як засада протидії корупції // Вісник Харків. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. 2015. № 1151. С. 232–236.
173. Хабарова Т.В. Антикорупційна експертиза нормативно-правових

актів як засада протидії корупції в Україні // Від громадянського суспільства – до правової держави: матеріали XII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених. 2016. С. 418–420. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf> (дата звернення: 01.12.2024).

174. Царевич О.І. Особливості контролю під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наше право*. № 4. 2022. С. 38-43. DOI 10.32782/NP.2022.4.6. URL. [http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP\\_2022\\_4\\_038.pdf](http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_038.pdf) (дата звернення: 01.12.2024).

175. Царевич О.І. Зарубіжний досвід запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Law. State. Technology*, 3, 2022. 41-46. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2022-3-7> URL.: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/245> (дата звернення: 01.12.2024).

176. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.10 URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf) (дата звернення: 01.12.2024).

177. Царевич О.І. Дотримання критеріїв надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупції. *Law. State. Technology*, 1, 2023. С. 50–55. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2023-1-7> (дата звернення: 01.12.2024).

178. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: ратифіковано Законом України від 16 берез. 2005 р. № 2476-IV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text) (дата звернення: 01.12.2024).

179. Цивільне право України. Частина перша : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти / за ред. проф. Ч.Н.

Азімова, доц. С.Н. Приступи, В.М. Ігнатенка. Харків: Право, 2000. 368 с.

180. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356..

181. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>. (дата звернення: 01.12.2024).

182. Циганов О.Г. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1 (19). С. 60–66.

183. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Лист від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 Міністерство юстиції України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>. (дата звернення: 01.12.2024).

184. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6 : Т – Я. 768 с.

185. Яременко С. Практичні підходи до управління корупційними ризиками при прийнятті кадрових рішень на публічній службі. *Держслужбовець*. 2016. № 9. Вересень. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/september/issue-9/article-21388.html> (дата звернення: 01.12.2024).

186. Яцків І.І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Київ, 2011. 18 с.

187. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. URL.: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ETUDE\\_un\\_nouvel\\_espace\\_pour\\_les\\_adm.pub\\_EN.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_espace_pour_les_adm.pub_EN.pdf) (дата звернення: 01.12.2024).

188. Beck U. Risk Society. Toward a New Modernity/ London: Sage Publications, 1992. 260 p.
189. Chorna, Alina. Leheza, Yevhen. Merdova, Olha. Vlasenko, Denys. Davlatov, Shavkat. 2023. Peculiarities of the principles of criminal and administrative law during the provision of the right to education in the conditions of the introduction of martial law: legal regulation and international standards. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11 No. 2, pp. 243-254, DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i2.32140>.
190. Corruption Perceptions Index Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.
191. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 URL.: <http://www.eupan.org>. (дата звернення: 01.12.2024).
192. Korniienko, Maksym. Desyatnik, Anatolii. Didkivska, Galina. Leheza, Yevhen. Titarenko, Oleksiy. 2023. Peculiarities of investigating criminal offenses related to illegal turnover of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors: criminal law aspect. *Khazanah Hukum*. Vol. 5. No. 3, 205-215 DOI: <https://doi.org/10.15575/kh.v5i3.31742>.
193. Kulinich, Olha. Leheza, Yevhen. Zadyraka, Nataliia. Taranenko, Kseniia, Kostiuk, Tetiana. 2023. Electronic Judicial Procedure as an Element of Access to Justice Regarding Protection of Rights of Individuals: Legal, administrative, Theoretical and Informational Aspects. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. 11 (3), 443-456. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i3.36298>.
194. Leheza, Yevhen. Shcherbyna, Bogdan. Leheza, Yulia. Pushkina, Olena. Marchenko, Olesia. (2023). Features of Applying the Right to Suspension or Complete/ Partial Refusal to Fulfill a Duty in Case of Non-Fulfilment of the Counter Duty by the Other Party According to the Civil Legislation of Ukraine. *Revista Jurídica Portucalense*, 340–359. Retrieved from <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/29662>
195. Merkhover M. Decision Science and Social Risk Management : A

Comparative Evaluation of cost-benefit analysis, and other formal decision-aiding approaches. Dordrecht: Reider, 1987. 330 p.

196. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers, OECD. Paris, 1998. No. 23. 191 p. URL.: <http://oecd.org/dataoecd/20156/36953447.pdf>.

197. Shkuta, O., Leheza, Y., Telelym, I., Anosienkov, A., & Yaroshak, O. (2024). National Security in the Conditions of the Russia-Ukraine War: Legal Regulation and Islamic Law Perspectives. *Al-Ahkam*, 34(1). 99-120. doi: <https://doi.org/10.21580/ahkam.2024.34.1.20413>.

198. Sinkevych, O., Yurovska V., Komissarova, N., Tkachenko, O., & Leheza, Y. (2024). Subjects of public authority in matters of combating terrorism: legal regulation, administrative and criminal aspect. *Ius Humani. Law Journal*, 13(1), 1-14. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v13i1.332>

199. Technical Paper : Corruption risks and protection mechanisms for entrepreneurs in the Russian Federation. URL.: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECO P/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECOP-TP-7-2014v16\\_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECO P/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECOP-TP-7-2014v16_ENG.pdf)

200. Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>

201. Twelve Principles for Effective Adult Learning. URL : [http://www.globallearningpartners.com/downloads/resources/LTL\\_Sample\\_Chapter.pdf](http://www.globallearningpartners.com/downloads/resources/LTL_Sample_Chapter.pdf)

202. UNDP, February 2004, Anti-Corruption Practice Note. URL: <http://www.undp.org/governance/docs/AC%20-%20PN%20-%20English.pdf>.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

##### В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Царевич О.І. Особливості контролю під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наше право*. № 4. 2022. С. 38-43. DOI 10.32782/NP.2022.4.6. URL. [http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP\\_2022\\_4\\_038.pdf](http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_038.pdf)
2. Царевич О.І. Зарубіжний досвід запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Law. State. Technology*, 3, 2022. 41-46. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2022-3-7>  
URL. <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/245>
3. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2022.4.10> URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf)
4. Царевич О.І. Дотримання критеріїв надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупції. *Law. State. Technology*, 1, 2023. С. 50–55. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2023-1-7> URL. <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/273>

##### Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Царевич О.І. Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наукова весна 2023*: матеріали XIII Міжнародної

науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1–3 березня 2023 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 370-372.

6. Царевич О.І. Удосконалення системи інформаційного забезпечення запобігання корупції під час надання публічних послуг *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2023. С. 27-29.

7. Царевич О.І. Щодо запобігання корупції щодо надання публічних послуг на муніципальному рівні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 112-114.



## Додаток Б

## АКТ впровадження в науково-дослідну діяльність УМСФ

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Ректор Університету

митної справи та фінансів,

Дмитро БОЧАРОВ

\_\_\_\_\_ 2024 р.



«02» 12 2024 р.

м. Дніпро

№ \_\_\_\_\_

**про впровадження у науково-дослідну діяльність Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертаційного дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

комісія у складі: проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів, доктора юридичних наук, професора Д.В. Приймаченка (голова), професора кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора П.С. Лютікова, професора кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора Є.О. Легези, уклала цей акт про те, що основні результатів дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» використовуються у науково-дослідній діяльності Університету митної справи та фінансів, а саме: в процесі наукового дослідження за науково-дослідною темою кафедри адміністративного та митного права «Основні напрями реформування законодавства України в контексті євроінтеграції процесів» (№ державної реєстрації 0122U1000216) було подано для ознайомлення та подальшого використання матеріали, в яких викладено основні положення дисертації Царевич О.І.:

1. Царевич О.І. Особливості контролю під час надання публічних послуг як напрямок запобігання корупції. *Наше право*. № 4. 2022. С. 38-43. DOI 10.32782/NP.2022.4.6. URL. [http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP\\_2022\\_4\\_038.pdf](http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-4/NP_2022_4_038.pdf)

2. Царевич О.І. Зарубіжний досвід запобігання корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Law. State. Technology*, 3, 2022. 41-46. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2022-3-7> URL.: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/lst/article/view/245>

3. Царевич О.І. Особливості сутності корупційних ризиків у сфері надання публічних послуг. *Право.ua*. № 4, 2022. С. 75-82. DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.10 URL. [http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo\\_ua\\_2022\\_4\\_075.pdf](http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2022-4/Pravo_ua_2022_4_075.pdf)

4. Царевич О.І. Дотримання критеріїв надання публічних послуг як один із інструментів запобігання корупції. *Law. State. Technology*, 1, 2023. С. 50-55. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2023-1-7>

5. Царевич О.І. Принцип юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації під час надання публічних послуг як напрямок



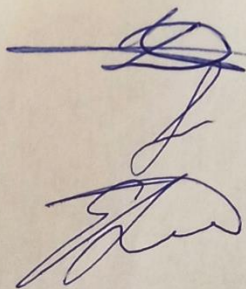
запобігання корупції. *Наукова весна 2023: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 1–3 березня 2023 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»* – Дніпро : НТУ «ДП», 2023. С. 370-372.

6. Царевич О.І. Удосконалення системи інформаційного забезпечення запобігання корупції під час надання публічних послуг *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2023. С. 27-29.

7. Царевич О.І. Щодо запобігання корупції щодо надання публічних послуг на муніципальному рівні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 112-114.

Комісія вважає, що результати проведеного дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» є науково обґрунтованими і закладають концептуальні основи для розвитку сучасного адміністративного права та подальшого вдосконалення надання публічних послуг.

Голова комісії



Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО

Павло ЛЮТИКОВ

Євген ЛЕГЕЗА

## АКТ впровадження в навчальний процес УМСФ

**«ЗАТВЕРДЖУЮ»**

Ректор Університету

митної справи та фінансів,

**Дмитро БОЧАРОВ**

2024 р.

**АКТ**

«02» 12 2024 р.

м. Дніпро

№ \_\_\_\_\_

**про впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертаційного дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

комісія у складі: проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів, доктора юридичних наук, професора Д.В. Приймаченка (голова), професора кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора П.С. Лютікова, професора кафедри публічного та приватного права доктора юридичних наук, професора Є.О. Легези, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» використовуються у навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, зокрема: при підготовці навчально-методичного комплексу з дисциплін «Адміністративне право України», «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу», «Протидія та попередження корупції в державних органах», «Публічні послуги та адміністративні процедури» та при розробці навчальних посібників, підручників тощо.

**Голова комісії**

**Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО**

**Павло ЛЮТІКОВ**

**Євген ЛЕГЕЗА**



## ДОВІДКА

Цією довідкою засвідчуємо, що Царевич Оксани Ігорівни, аспірант кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів брала участь у виконанні науково-дослідної роботи на тему «Основні напрями реформування законодавства України в контексті євроінтеграційних процесів» (державний реєстраційний номер 0122U1000216)

з 2022-2024 років

URL. <https://nddkr.ukrintei.ua/view/ok/9ba68acd1f193b90966b90ab95c71f7f/>

Довідка видана за місцем потреби.

**Проректор з наукової роботи**  
**Університету митної справи та фінансів,**  
**доктора юридичних наук, професор**

**Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО**

«27» 12. 2024 2025



## АКТ впровадження Печерського районного суду м. Києва



### ПЕЧЕРСЬКИЙ РАЙОННИЙ СУД М. КИЄВА

01601, м. Київ, вул. Володимирська, 15,  
Web: <http://pc.ki.court.gov.ua>, E-mail: [inbox@pc.ki.court.gov.ua](mailto:inbox@pc.ki.court.gov.ua)

30.01.2025

**Довідка  
про впровадження результатів  
дисертаційного дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні  
ризики у сфері надання публічних послуг»**

Дисертаційне дослідження Царевич Оксани Ігорівни на тему «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» містить теоретичні та практичні напрацювання щодо ідентифікації, аналізу та мінімізації корупційних ризиків у сфері публічних послуг, а також розроблені автором рекомендації щодо застосування антикорупційного законодавства.

Результати дослідження використані у правозастосовній діяльності суду, зокрема при розгляді справ, пов'язаних із корупційними правопорушеннями у сфері публічних послуг. Запропоновані автором критерії оцінки корупційних ризиків дозволяють ефективніше аналізувати правові позиції сторін та обґрунтовувати судові рішення. Враховано теоретичні положення при ухваленні судових рішень у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Значний акцент зроблено на аналізі міжнародного досвіду запобігання корупції у сфері надання публічних послуг та його адаптації до українського законодавства. Використання таких напрацювань у судовій практиці сприяє гармонізації правозастосування з європейськими стандартами та принципами верховенства права.

Дисертаційне дослідження «Корупційні ризики у сфері надання публічних послуг» має значну теоретичну та практичну цінність. Його впровадження у правозастосовну діяльність суду сприяє підвищенню якості судового розгляду, формуванню сталої судової практики у справах про адміністративні корупційні правопорушення та вдосконаленню правових механізмів запобігання корупції в Україні.

Голова Печерського  
районного суду м. Києва



Руслан КОЗЛОВ