

Міністерство освіти і науки України  
 Національний технічний університет  
 «Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління  
 Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

Студента Каузової Дар'ї Вадимівни

академічної групи 281м-22з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Забезпечення доброчесності на публічній службі у контексті запобігання корупції»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Сорокіна Н.Г.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
-----------------	--	--	--	--

Дніпро  
2023

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему: «Забезпечення доброчесності на публічній службі у контексті запобігання корупції».

106 стор., 119 джерел.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ, ПУБЛІЧНА СЛУЖБА, КОРУПЦІЯ, АНТИКОРУПЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ, ЕТИЧНИЙ КОДЕКС, МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА, ЗАКОН, РЕКОМЕНДАЦІЯ, МІСЬКА РАДА, ЗАПОБІГАННЯ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються в процесі забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні.

Предмет дослідження – забезпечення доброчесності на публічній службі в контексті запобігання корупції.

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних та розробка практичних рекомендацій щодо забезпечення доброчесності на публічній службі (на прикладі Кам'янської міської ради).

У першому розділі досліджуються теоретико-правові основи доброчесності на публічній службі в Україні. Другий розділ присвячено дослідженню доброчесності як складової діяльності публічних службовців у контексті запобігання корупції. У третьому розділі розглядаються можливості та рекомендації щодо побудови доброчесної публічної служби в умовах сучасних викликів і загроз (на прикладі Кам'янської міської ради).

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification work on the topic «Ensuring integrity in public services in the context of corruption prevention».

106 pages, 119 sources.

VIRTUE, PUBLIC SERVICE, CORRUPTION, ANTI-CORRUPTION MECHANISM, CODE OF ETHICS, INTERNATIONAL PRACTICE, LAW, RECOMMENDATION, CITY COUNCIL, PREVENTION.

The object of the research is social relations that are formed in the process of ensuring integrity in the public service in Ukraine.

The subject of the research is ensuring integrity in the public service in the context of corruption prevention.

The purpose of the study is to substantiate the theoretical and develop practical recommendations for ensuring integrity in public services (on the example of the Kamian City Council).

The first chapter examines the theoretical and legal foundations of integrity in public service in Ukraine. The second chapter is devoted to the study of integrity as a component of the activity of public officials in the context of corruption prevention. The third chapter examines opportunities and recommendations for building an honest public service in the conditions of modern challenges and threats (using the example of the Kamian City Council).

The field of practical application of work results is local self-government bodies, civil society institutions.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ.....	9
1.1. Сутність та основні морально-етичні категорії дослідження доброчесності на публічній службі.....	9
1.2. Нормативно-правові засади забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні.....	19
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	29
2.1. Причини та наслідки поширення корупції на публічній службі в Україні.....	29
2.2. Інструменти та механізми для формування доброчесної публічної служби.....	41
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
ПОБУДОВА ДОБРОЧЕСНОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ.....	56
3.1. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування доброчесної публічної служби.....	56
3.2. Напрями підвищення доброчесності на публічній службі на прикладі Кам'янської міської ради.....	72
ВИСНОВКИ.....	90
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95

## ВСТУП

Актуальність роботи. Тема дослідження є надзвичайно актуальною і важливою в сучасному світі. Корупція є серйозною загрозою для суспільства, правопорядку і економічного розвитку. Зміцнення доброчесності та зниження рівня корупції виступають важливими елементами належного врядування і демократії.

Вивчення питання доброчесності на публічній службі є критично важливими для України, особливо в контексті подій, які відбулися після повномасштабного вторгнення російський військ на територію України. Це питання набуло особливого значення тому, що:

- Україна стикалася з серйозною проблемою корупції в публічному секторі. Забезпечення доброчесності на публічній службі є ключовим для боротьби з цією проблемою та покращення управління країною;

- Україна прагне до європейської інтеграції, і це вимагає впровадження стандартів щодо прав людини, демократії та доброчесності, що відповідають європейським стандартам;

- важливо зберігати та підвищувати довіру громадян до влади. Це досягається шляхом створення прозорих, доброчесних і відповідальних державних інститутів;

- важливо забезпечувати захист основних прав і свобод громадян від будь-яких порушень;

- стабільність і доброчесність в Україні є ключовими факторами для повернення іноземних інвестицій і міжнародної підтримки.

Україна зробила значні кроки вперед у вирішенні цих питань, включаючи створення антикорупційних органів, реформування правосуддя, покращення системи виборів та багато іншого. Продовження цих зусиль є критично важливим для подальшого розвитку країни і зміцнення довіри громадян до державних інституцій.

Аналіз стану і ступеня розроблення проблеми. До питання визначення місця та значення доброчесності в системі публічної служби звертаються науковці різних галузей, зокрема В. Бігун Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, М. Головатий, Н. Гончарук, В. Гришина, С. Жуков, Н. Корчак, В. Козловський, В. Колтун, Н. Липовська, М. Логунова, І. Надольний, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, О. Олешко, В. Олуйко, Л. Пашко, М. Пірен, І. Полехіна, Л. Прудіус, М. Ребкало, М. Рудакевич, В. Саламатов, Т. Сенюшкіна, С. Серьогін, О. Сердюк, Н. Сорокіна, В. Цвітков, І. Шпекторенко та ін. Однак, незважаючи на вагомий науковий внесок згаданих вище вчених, корупція та інші прояви недоброчесності на публічній службі продовжують поширюватися в Україні, набуваючи ознак системності. Це зовсім не означає, що зусилля вчених на шляху вирішення цих проблем виявилися марними. Причина, певно, лежить у природі самої влади, яка ніколи, про що свідчить історичний досвід, не буде позбавлена подібних негативних проявів. Не менше значення відіграє і той факт, що чимало наукових розробок так і залишаються на папері. Також слід підкреслити, що додаткового наукового осмислення потребує сфера визначення змістовної складової доброчесності як необхідної морально-етичної складової діяльності публічного службовця.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини, що складаються в процесі забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні.

Предмет дослідження: забезпечення доброчесності на публічній службі в контексті запобігання корупції.

Метою магістерського дослідження є обґрунтування теоретичних та розробка практичних рекомендацій щодо забезпечення доброчесності на публічній службі (на прикладі Кам'янської міської ради).

Відповідно до мети було поставлено такі завдання:

– розглянути сутність та основні морально-етичні категорії дослідження доброчесності на публічній службі;

- проаналізувати нормативно-правові засади забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні;
- встановити причини та наслідки поширення корупції на публічній службі в Україні;
- з'ясувати інструменти та механізми для формування доброчесної публічної служби;
- проаналізувати міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектору формування доброчесної публічної служби;
- розглянути напрями та надати рекомендації для підвищення доброчесності на публічній службі на прикладі Кам'янської міської ради.

Виконання магістерської роботи базується на застосуванні загальнонаукових та спеціальних методів наукових досліджень, що дозволило забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків і результатів дослідження. У процесі вивчення питання доброчесності необхідним було застосування міждисциплінарного підходу: узагальнення і використання здобутків у сфері науки державного управління, соціальної філософії, політології, соціології, психології та права. Це дозволило виявити існуючі проблеми, суперечності, альтернативи реально існуючі у професійній діяльності публічних службовців. При розробці теоретичних аспектів проблеми дослідження широко використовувалися методи аналізу і синтезу, моделювання, абстрагування, узагальнення, єдності історичного і логічного. Комплексний, системний та діяльнісний підходи є методологічною основою всієї роботи й використовувалися для реалізації мети дослідження, а методи аналізу та синтезу, індукція й дедукція, порівняння, аналогія, класифікація застосовувались для вирішення більшості завдань дослідження. Структурно-функціональний аналіз використовувався під час визначення предмета дослідження, уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження, аналізу нормативно-правового забезпечення доброчесності на публічній службі.

Практичне значення результатів полягає в тому, що матеріали магістерської роботи, можуть бути застосовані для практичної роботи публічних службовців; удосконалення чинного законодавства, механізмів забезпечення доброчесності; при підготовці та викладені курсів лекцій; подальших наукових досліджень.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 106 сторінок. Кількість найменувань у списку використаних джерел 119.



## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Сутність та основні морально-етичні категорії дослідження доброчесності на публічній службі

Запровадження добросовісної моделі поведінки державного службовця є одним із пріоритетів реформи державної служби. Про це свідчить нормативне закріплення доброчесності як одного із принципів державної служби в Україні. Під нею законодавець розуміє спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [1, п. 5 ч. 1 ст. 4]. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний дотримуватися не тільки принципів державної служби, але й правил етичної поведінки. Таким чином, закономірно постає питання про взаємозв'язок доброчесності та етики на публічній службі [2, с. 79].

Доброчесність є таким моральним поняттям, яке поряд з обов'язком і відповідальністю, вказує на форми індивідуального освоєння моральних цінностей. Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки етики, відображає суб'єктивну форму моралі й означає результат виявлення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей. Так, доброчесність як одна з основних категорій моральної теорії була в центрі філософських роздумів уже від самого виникнення філософії як науки [3, с. 40].

Так тлумачним словником під «доброчесністю» слід розуміти «високу моральну чистоту, чесність» [4]. Сучасний словник з етики трактує поняття доброчесності як «позитивну моральну якість, яка зумовлена свідомістю

й волею людини, та є стійкою характеристикою її способу життя та вчинків» [5, с. 387].

У свою чергу цікавим є визначення поняття «доброчесність» запропоноване чеською неурядовою організацією, яка працює над просуванням верховенства права «CEELI», яка під останньою пропонує розуміти «внутрішню рису людини, за якої вона діє відповідно до певних принципів та цінностей, не йдучи на компроміси ні на роботі, ні у приватному житті» [6].

Як бачимо, вищенаведені погляди на тлумачення категорії «доброчесність» мають, у більшій мірі, філософський характер [7 с. 40].

Втім в сучасній науці державного управління існує багато тлумачень поняття «доброчесність» [8], серед яких можна виділити два основних аспекти. Перший аспект тлумачення пов'язують із антикорупційною свідомістю і поведінкою державних службовців, визначаючи її як нормативно закріплену вимогу до спрямованості діяльності державного службовця на захист суспільних інтересів і потреб і відмову від задоволення приватних потреб завдяки правовому статусу представника влади, порушення якої несуть за собою юридичну відповідальність, особливо в частині корупційних дій і практик. Дотримання принципу доброчесності в цьому аспекті врегульовано антикорупційним законодавством України, зокрема Законом України «Про запобігання корупції» [9].

Другий аспект доброчесності підкреслює морально-етичний статус державного службовця. Наприклад, С. Гула наголошує: «Доброчесність – це необхідна морально-етична складова частина діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами» [10].

Корчак Н. і Пархоменко-Куцевіл О., вважаючи, що доброчесність виступає як морально-етична сторона професійної діяльності державного службовця, включають до її змісту межі відповідальності і гідної поведінки

в процесі виконання службових обов'язків та здатність самокритично, раціонально і відповідально оцінювати результати власної діяльності на посаді відповідно загальних принципів державної служби [11, с. 81], що знаходить своє відображення у морально-етичній відповідальності.

Доброчесність у державному управлінні як моральна якість і чеснота людини складається з наступних характеристик, що у собі містять інші властивості: патріотизм (вірне служіння народу України, суспільному благу, відданість справі, готовність відмовитись особистих симпатій); порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, сумлінність); відповідальність (на основі почуття обов'язку); гідність та повага до гідності інших (честь, шанобливість) [12, с. 32-33].

Біла-Тіунова Л. розкриває зміст принципу доброчесності державної служби як моральної якості та чесноти, при цьому узагальнюючи доброчесність з такими якостями як патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність [13, с.433].

Однак, слід спочатку розглянути категорію «принцип», яка в сучасних тлумачних словниках інтерпретується як начало, основа; основне вихідне положення; засада; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; основна особливість пристрою, механізму, приладу, погляд на речі [14, с. 507].

В юриспруденції ж визначення принципів, у цілому, відповідає вищенаведеному розумінню. Таким чином, у першому значенні під принципами пропонується розуміти головні засади або ті вихідні ідеї, яким властива універсальність, загальна значущість, вища імперативність і які відтворюють принципові тези певної теорії, вчення, окремої науки, системи національного та міжнародного права, політичної, державної або громадянської організації (зокрема, гуманізм, законність, справедливість, рівність усіх перед законом тощо). Принципам у такому сенсі притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності,

що обумовлює їх виключну роль у системі різноманітного кола явищ. У другому ж значенні, принципи являють собою внутрішні переконання кожної людини, які зумовлюють її ставлення до дійсності, суспільних ідей та діяльності [15, с. 533] Висловлюється теза, що, оскільки функціонування органів публічної служби спрямовані на служіння народу України, здійснення сервісних функцій та певних публічно-управлінських дій, принципи їх діяльності повинні відповідати конституційним та іншим закріпленим законодавством нормам, а для цього слід усі принципи теж закріпити в правових нормах [16, с. 16].

Втілення зазначеної пропозиції вирішить, серед багатьох інших, також проблему визначення принципів організації функціонування органів публічної служби в Україні. Сьогодні ж, поки частина принципів не закріплені нормами права, вважаємо доцільним розглянути основні поняття та принципи, на яких ґрунтується доброчесність публічних службовців, зокрема такі як: чесність, гідність, репутація, справедливість, відповідальність, гуманізм, професіоналізм.

Якщо охарактеризовувати честь, то вона полягає в самооцінці своїх діянь (поведінки) на основі свого власного внутрішнього світогляду, здатності людини оцінювати свої вчинки, придушувати в собі егоїстичні, аморальні прагнення й наміри, здійснення яких у даному суспільстві розцінювалося б як безчестя, і в її здатності діяти відповідно до прийнятих у цьому суспільстві моральних норм і правил [17, с. 43].

Честь нерідко ототожнюють з гідністю. Проте це різні моральні якості. Гідність людина одержує від народження за те, що вона людина, а честь треба заслужити своїми справами. Гідність ґрунтується на принципі рівності всіх людей у моральному відношенні, незалежно від їх релігійної, расової, національної чи професійної належності, соціального стану чи репутації [18, с. 28]

Знищена гідність – це знищена людина, її внутрішній потенціал, її світогляд, її смисли та цінності. Саме тому злочини проти гідності застосовувались у всі часи у всіх війнах – щоб зруйнувати людину,

максимально принизити її, забрати в неї її людськість, не дати повернутись до звичайного життя. Зламані люди не чинять опору, не можуть самостійно відновитись, стають повчальним прикладом усім іншим [19, с. 32-33].

Зневажливе відношення до гідності в тій чи іншій мірі проявлялось і проявляється в людській історії, особливо гостро проблема права на гідність актуалізується із жахливим досвідом II Світової війни, зумовлюючи дискурс про ненасильство, про заборону проведення експериментів, знущань над людиною. Загальна декларація Прав людини у статті 5 зазначає: «Ніхто не повинен зазнавати тортур, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує його гідність, поводження та покарання» [20].

Стаття 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950р.): «нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню» [21]. Ці положення містяться у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1973р) [22]., у Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984р.) [23]., у Європейській конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (1987р. ) [24]. Хартія основних прав Європейського Союзу закріпила низку положень про права на цілісність як фундаментальної складової прав людини. [25]. Про право на гідність зазначає Конституція України (ст.28, 29) [26], Цивільний кодекс України у ч.3 ст.281 [27].

Кривошеїн В. слушно зазначив, що особиста гідність є вираженням тієї вищої міри історичного розвитку людини, яка відповідає певним умовам її суспільної життєдіяльності. При цьому він вказав на суспільно-політичні корективи ставлення до гідності людини, зауважуючи, що в сучасному українському соціумі почуття гідності або приховане (інколи й відсутнє), або виникає лише при складних ситуаціях чи агресії [28, с. 50].

У цьому відношенні досить показовими є події, що мають початок у 2014-го році і продовжуються сьогодні – російська агресія на території України, які

продемонстрували неприховану гідність особистості, котра своїм життям готова довести відданість державі, боротися за власну систему цінностей. Сучасні суспільно-політичні процеси почали згуртовувати громадян, стали потужним поштовхом до пробудження національної самосвідомості та національної гордості – вони почали пишатися тим, що є українцями [29].

У нерозривному зв'язку із гідністю та честю перебуває і таке поняття, як ділова репутація. При цьому, як вже зазначалося, якщо уявлення про гідність особистості виходить із принципу рівності всіх людей у моральному сенсі та їх самооцінці, то поняття честі, навпаки, диференційовано оцінює людей, що тим або іншим способом знаходить висвітлення у їх діловій репутації. Слід відзначити, що поняття ділової репутації певною мірою збігається з поняттям честі в її зовнішньому, об'єктивному значенні. Ділова репутація – суспільна категорія, дуже близька до честі і гідності. [30]. Поняття репутації ніби долучається до поняття честі. Виявляючи особливості поняття репутації, О.В. Ярешко правильно відзначає, що репутація являє собою сформовану загальну думку про позитивні якості й недоліки людини, а ділова репутація – оцінку її професійних якостей [31, с. 325].

Малеїна М. визначає поняття ділової репутації як набір якостей і оцінок, з якими їхній носій асоціюється в очах своїх контрагентів, клієнтів, споживачів, колег по роботі, шанувальників (для шоу-бізнесу), виборців (для виборних посад) і персоніфікується серед інших професіоналів у цій сфері діяльності [32 с. 17 ].

Справедливість – це поняття, яке постійно присутнє в суспільному житті, нерозривно пов'язане з різноманітними виявами людської діяльності, а також з правом, стосується його сутності та внутрішнього змісту. Згідно з Арістотелем, справедливість – це вершина всіх чеснот, а отже, одна з найважливіших чеснот будь-якого суспільного ладу. Справедливість – це одна із фундаментальних і загальнолюдських цінностей, яка фактично існує поза часом. Справедливість вважають однією з найважливіших проблем сучасності, котра відображає складні діалектичні процеси правового розвитку суспільства

на різних історичних етапах. З нею певним чином пов'язані уявлення людей про майбутнє, їх одвічне прагнення до гармонії і досконалості суспільних взаємовідносин. Вивчення проблем справедливості дає можливість глибше осягнути сенс та зміст сучасних процесів державо- та правотворення [33, с. 11].

Справедливість відіграє надзвичайну роль в усіх сферах життя суспільства: політичній, економічній, соціальній, правовій, духовній. Водночас така широка сфера застосування одночасно зумовлює складність та неоднозначність у розумінні цього складного феномена. У сучасному суспільстві справедливість розглядається як основоположний принцип права, є основою механізму забезпечення прав та інтересів особи.

З впевненістю можна стверджувати: справедливість як специфічне явище і фундаментальна цінність буде предметом інтересу та породжуватиме дискусії до тих пір, поки існують суспільства і всі форми правових та політичних організацій, а людський індивід буде схильний до моральної рефлексії своїх вчинків. Позачасовість висловлювань про сутність справедливості та її форму є вираженням значення, яке надавало і надає суспільство цьому унікальному феномену [34, с.15].

Суть справедливості, як базового принципу морально-етичної поведінки публічного службовця, виявляється в похідних нормах, які формують справедливі вимоги до професійної діяльності публічного службовця, такі як: чесність, професіоналізм, відданість справі, сумлінність, компетентність, ефективність, кваліфікованість, організованість. Цей принцип ґрунтується також на тому, що дії публічного службовця мають бути своєчасними. Затримка дій чи несвоєчасність прийняття рішень призводять до численних порушень, які спричиняють безладдя у функціонуванні публічних органів і породжують безвідповідальність та несправедливість [35, с. 185].

Одним із засобів організації належного виконання приписів правових норм, запобігання та припинення небажаної, з погляду, держави, поведінки суб'єктів суспільних відносин є інститут юридичної відповідальності. Враховуючи роль публічних службовців у виконанні завдань і функцій держави

(громади), їх повсякденні відносини з громадянами, до них висувають більш високі вимоги щодо професійної поведінки та службової дисципліни. У свою чергу, це зумовило встановлення підвищеного рівня юридичної відповідальності публічних службовців. Юридична відповідальність публічного службовця є засобом впливу на його неправомірну поведінку, реакцією держави на вчинене протиправне діяння, яке пов'язане зі службовою діяльністю особи. Встановлення підвищеної юридичної відповідальності публічних службовців має два завдання: 1) запобігати неправомірній діяльності публічних службовців; 2) захистити права й законні інтереси фізичних та юридичних осіб, а також публічні інтереси від неправомірних дій чи бездіяльності публічних службовців.

Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни є одним з основних принципів публічної служби [36, с. 164].

Під час війни публічні службовці, включаючи урядовців, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, військовослужбовців і правоохоронців (державна служба в широкому її розумінні, тобто всі хто здійснює функції держави та місцевого самоврядування), несуть значну відповідальність перед суспільством як з правової, так і з моральної точки зору. Їхні ролі та обов'язки можуть відрізнятися залежно від їхніх посад і функцій, але є загальні принципи, які застосовуються до службовців під час війни.

Визначення відповідальності публічних службовців перед суспільством в умовах війни має вирішальне значення для функціонування держави та її подальшого розвитку, оскільки саме публічні службовці асоціюються для населення з державою, владою, вони є тими, хто реалізують зміни і саме від них очікується рішення певної проблеми. Такий підхід встановлює основу, яка підкреслює важливість служіння інтересам суспільства та дотримання фундаментальних цінностей, навіть у розпал військового конфлікту. Визначення відповідальності державних службовців перед суспільством в умовах війни є надзвичайно актуальним з кількох причин: гарантування



захисту прав людини попри все; збереження верховенства права; необхідність пом'якшення гуманітарних наслідків; забезпечення підзвітності та прозорості; збереження громадської довіри до державних установ і службовців; прийняття етичних рішень в умовах підвищеного ризику, високого ступеня невизначеності та загостреної чутливості громадян через вразливість під час війни тощо.

Дослідження правових і моральних засад відповідальності публічних службовців перед суспільством в умовах воєнного стану потребує комплексного підходу, який передбачає вивчення відповідної правової бази, етичних теорій, теорій публічного управління та адміністрування, історичних прикладів і наукової фахової літератури. Зокрема, дослідження національного законодавства, норм міжнародного гуманітарного права та регулювання збройних конфліктів; опрацювання етичних теорій, таких як консеквенціалізм, деонтологія та етика чеснот, щоб зрозуміти моральні основи, які лежать в основі обов'язків публічних службовців під час війни; контент-аналіз офіційних звітів і рекомендацій тощо [37, с. 12].

З огляду на тему дослідження важливо також зупинитися на понятті гуманізму. У класичному значенні гуманізм (від латинського *humanus* – людський, людяний) – це світоглядний імператив, який проголошує цінність людини, її право на розвиток і прояв своїх позитивних здібностей, на вільну і відповідальну участь у житті світу і суспільства [38].

Принцип гуманізму покликаний зміцнити моральну основу публічної служби. Повага публічного службовця до людини повинна бути заснована на визнанні його переваг, заслуг, високих якостей, значущості, цінності, унікальності. Тобто цей принцип означає закріплення у правових формах відносин між людиною, державою і суспільством на основі визнання самоцінності людської особистості, невід'ємності її прав і свобод, поважання її гідності, захисту від свавільного втручання у сферу особистого життя [39, с. 53].

Слід зазначити, що принцип гуманізму є невід'ємною складовою моральних основ публічної служби. Він зобов'язує визнавати, дотримуватися

і захищати права і свободи людини і громадянина. Цей принцип вимагає від публічного службовця поваги до кожної людини, визнання суверенітету особистості і її гідності, бути ввічливим, тактовним, толерантним і скромним. Причому це має не тільки виявлятися зовні, але і стати внутрішнім імперативом чиновника [40, с. 34].

Успішність професійної діяльності публічних службовців на основі професійного розвитку має важливе значення для ефективного функціонування держави, модернізації управлінського сегмента та задоволення потреб громадян. Відповідно проблема становлення професіоналізму публічного службовця на основі реалізації компетентнісного підходу нині на часі, адже саме від успішності функціонування публічного управління значною мірою залежить добробут окремої людини і суспільства в цілому [41].

Сутність професіоналізму публічних службовців розумітимемо як сукупність взаємопов'язаних та взаємозалежних соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток особистості, надання їй допомоги у професійному самовизначенні та професійній самоідентифікації, у застосуванні та формуванні професійного досвіду. Проведений аналіз наукової літератури дає можливість професіоналізм визначати як цілісне особистісне утворення, що містить цілий комплекс особливостей людини; як ступінь відповідності характеристик особистості й підготовленості до успішного здійснення професійної діяльності [42] як систему опанування основами і глибинами будь-якої професії [43, с. 1162] як спектр можливостей досягати найвищих результатів при її здійсненні [44 с. 66], що проявляються у забезпеченні соціальної та професійної самореалізації, можливості професійного самовдосконалення протягом усього життя. Загалом, сучасні уявлення про професіоналізм включають міру відповідності вимогам професійної діяльності, професійна спроможність і є динамічним показником, який оцінюється на всіх етапах професійного розвитку, що дає змогу пов'язати його з низкою конкретних змістово-діяльнісних критеріїв відповідно до закономірностей інтегрування особи у професійну діяльність [41].

Отже, підсумовуючи вище викладне, можна зазначити, що сутність доброчесності на публічній службі полягає у виконанні службових обов'язків у відповідності до встановлених стандартів та норм. Це охоплює чесність, гідність, репутацію, справедливість, відповідальність, гуманізм, професіоналізм інші аспекти, які сприяють етичній поведінці публічного службовця.

## **1.2. Нормативно-правові засади забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні**

Підтвердженням актуальності вивчення питання теоретико-правових основ дослідження доброчесності є активне наукове дослідження питання, а також нормативне закріплення морально-етичних категорій на рівні законодавчих та підзаконних актів. Як було вже зазначено, в системі публічної служби формування етикету відбувається на основі застосування загальних та спеціальних принципів, які закріплені в нормативно-правових актах.

Зокрема, можна виділити дві групи нормативно-правових актів.

До першої слід віднести нормативні акти, які видані вищими органами державної влади та в яких, переважно, містяться норми загального характеру. До таких документів слід віднести: міжнародні документи, ратифіковані Верховною Радою України, Конституцію України, закони, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

До другої групи нормативно-правових актів слід віднести акти відомчого характеру та акти органів місцевого самоврядування, які більш конкретно регламентують діяльність окремих державних органів. Це, в першу чергу, накази міністерств і відомств.

До міжнародного законодавства слід віднести відповідні міжнародні договори, а саме: Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ратифіковану Законом України від 18.10.2006 №251-V, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, ратифіковану Законом України

від 16.03.2005 №2476-IV, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, ратифіковану Законом України від 18.10.2006 №2476-IV.

В Конституції України міститься ряд положень, які можна віднести до антикорупційних. Основним з них є положення, яке вказане у ст. 19 Конституції, де сказано: «органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень і у спосіб, які передбачені Конституцією і законами України» [26]. Цією статтею визначаються рамки правомірної поведінки посадових осіб державних органів влади і органів місцевого самоврядування. Крім того, у ній фіксується декілька важливих в антикорупційному плані моментів: визначається, що зазначені особи можуть діяти не інакше, а тільки визначеним для них чином; підстави, спосіб їхніх дій, а також повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовими актами.

Статтю 19 Конституції України по суті можна визначити як фундаментальну правову антикорупційну норму держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень у діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом поведінки [26].

У той же час, нормативним актом у якому найбільш повно нормативно регламентуються питання етичної поведінки державних службовців та осіб місцевого самоврядування є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Правила є на теперішній час найбільш узагальненим актом у якому містяться основні вимоги щодо правил етичної поведінки для публічних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

Метою цих Загальних правил є зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формування позитивної репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення інформування громадян про норми етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них [45].

Проаналізувавши чинні положення національного законодавства, що прямо чи опосередковано регулюють питання етичних стандартів поведінки публічних службовців, можна констатувати наявність розпорошеності правового регулювання, що, як результат, обумовлює необхідність у затвердженні галузевих кодексів. При цьому етичний кодекс, яким публічні службовці повинні керуватися, не просто повинен спиратися на загальноприйнятту мораль, а й конкретизувати її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них.

Тим паче, що Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників [9]. Слід наголосити на тому, що «Правила етичної поведінки, це окремий розділ Закону України «Про запобігання корупції» і відповідно до ст.37: «Загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики» [9].

Якщо зосередити увагу на визначенні терміну «доброчесність», то до початку 2000-их у нормативно-правових актах можна було зустріти тільки вираз «академічна доброчесність».

23 жовтня 2000 року Головне управління державної служби видало наказ, яким затвердило Загальні правила поведінки державного службовця, де доброчесність згадувалася як одна з обов'язкових умов для державних службовців [46]. Однак жодних додаткових подробиць щодо терміна в документі не було.

А у 2006 році Президент України своїм Указом затвердив Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [47]. Це був перший документ із переліком заходів для підвищення рівня доброчесності держслужбовців та суддів і контролю влади з боку громадянського суспільства. Проте й надалі без чітких формулювань.

У Законі «Про державну службу» від 2011 року одним із принципів держслужби названо доброчесність. Але саме визначення з'явилося тільки через чотири роки – у новому ухваленому Законі, де було зазначено що доброчесність – це спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [1].

Крім того, Закону України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Цей закон встановлює правила етичної поведінки і правову основу кодексів чи стандартів поведінки для держаних службовців, відповідно до яких ці особи: зобов'язані:

- дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;
- поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;
- з повагою ставитися до державних символів України;

- обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;
- забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;
- сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення)
- виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;
- запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;
- постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;
- зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [1].

Проаналізувавши зазначений вище Закон, можна дійти висновку, що саме він запровадив у нашій державі міжнародні стандарти у сфері публічної служби, за що справедливо отримав схвалені відгуки від експертів SIGMA.

Також, слід звернути увагу на те, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не містив принципу доброчесності. Він виокремлював: «служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей

та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді» [48], але чіткого визначення принципу доброчесності Закон не містив. Законодавець, розуміючи цю прогалину, беручи до уваги проведені реформи, виправив зазначений недолік і переглянув основні принципи.

У новому, вже прийнятому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» виділяють: верховенства права; законності; патріотизму; служіння територіальним громадам; поєднання місцевих і державних інтересів; доброчесності – спрямованості дій на захист публічних інтересів та відмови від превалювання приватного інтересу під час здійснення повноважень; ефективності; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; професіоналізму; політичної неупередженості; прозорості; відкритості; стабільності; самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування; відповідальності [49].

Слід відмітити, що Концепція Національної системи доброчесності була напрацьована та впроваджувалась в Україні з 2014 року. За результатами оцінювання «Національної системи доброчесності» (НСД) в Україні 2015 року було зроблено висновок про те, що корупція в Україні залишається системною проблемою, яка існує на всіх рівнях державної влади, держслужбовці і досі сприймаються громадянами як дуже корумповані.

Новітній етап розвитку антикорупційного законодавства в Україні розпочався у 2014 році. Саме тоді розробили ключові правові заходи щодо боротьби з корупцією, визначені в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції» [50].



У «преамбулі» до антикорупційного пакету прописані 15 першочергових завдань щодо боротьби із корупцією. Закон України «Про запобігання корупції» [9]., розроблений на виконання Плану першочергових заходів щодо боротьби із корупцією, набрав чинності 26 квітня 2015 року. Він замінив собою два закони: «Про засади запобігання і протидії корупції», що діяв з 2011 року, та «Про правила етичної поведінки».

Його основною метою є комплексне реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав.

Закон України «Про запобігання корупції» значно удосконалив правове регулювання правил доброчесності серед публічних посадових осіб. Створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, Національного агентства з питань запобігання корупції, стало важливим кроком до створення нової інституційної системи запобігання (превенції) корупції. Разом із тим на законодавчому рівні закріплено чіткі правила запобігання та врегулювання як реального, так і потенційного конфлікту інтересів (обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, заборона приймати рішення чи вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо). Також Законом встановлено нові правила фінансового контролю за майновим станом публічних службовців (подання декларації в електронній формі, кількоступенева перевірка декларацій, оприлюднення декларацій у відкритому реєстрі, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном та про значні зміни у майновому стані, моніторинг способу життя службовців). Окремий розділ закону визначає основні правила етичної поведінки службовців (державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними). Крім того, визначено обмеження щодо поєднання основної діяльності з іншою оплачуваною діяльністю, спільної роботи близьких осіб,

роботи в приватному секторі після припинення служби, одержання подарунків (наприклад, заборонено одержувати подарунки, які надаються з мотивів перебування особи на публічній службі або подарунки від підлеглих службовців) [51].

Слід зазначити, що значним міжнародним досягненням у сфері протидії корупції стало ухвалення Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Конвенції ООН проти корупції 31 жовтня 2003 року.

Сьогодні це єдиний універсальний юридично обов'язковий інструмент для боротьби з корупцією. Так, 181 країна-підписант Конвенції здійснюють заходи, рекомендовані документом для подолання корупції. Для України Конвенція набрала чинності 1 січня 2010 року, тобто Україна офіційно взяла на себе зобов'язання виконувати положення Конвенції.

Фактично Україна почала виконувати взяті на себе зобов'язання у 2014 році шляхом прийняття Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки [52].

Відповідно до статті 5 Конвенції ООН проти корупції, кожна держава-учасниця розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції. Ця політика має сприяти участі суспільства і відображати принципи правопорядку, належного управління державними справами й майном, чесності й непідкупності, прозорості та відповідальності [53].

Тож, окрім законодавчого закріплення антикорупційних правил та обмежень документом, який визначає, яким шляхом необхідно рухатися країні для подолання корупції, є Антикорупційна стратегія. В Антикорупційній стратегії на 2014 – 2017 роки було передбачено створення доброчесної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів [52].

20 червня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Антикорупційну стратегію, яка діятиме до 2025 року. Щороку НАЗК оцінюватиме виконання Антикорупційної стратегії, готуючи Національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Також завдяки цьому щороку до державної програми з виконання Стратегії можуть вноситися зміни, аби цей документ

не втрачав актуальності. Метою цієї Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У цій Антикорупційній стратегії корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів. Попередня Антикорупційна стратегія зосереджувалася на пріоритетах, пов'язаних із створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів), та розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів. Водночас завдяки реалізації інших програмних документів Урядом звужувалися можливості для корупції в окремих секторах через проведення галузевих реформ. Концепція цієї Антикорупційної стратегії ґрунтується на поєднанні обох зазначених підходів: у розділах 2 і 4 визначено основні напрями подальшого удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, а в розділі 3 – найбільш пріоритетні сфери з точки зору подолання корупції. Збалансоване поєднання цих підходів дасть змогу не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання України [54]. Результати аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати такі основні принципи антикорупційної політики на 2021-2025 роки:

– оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

– цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

– створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

– забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

– формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права [55].

Доброчесність приватного сектору передбачає співпрацю бізнесу та правоохоронних органів, розробку стандартів доброчесності для бізнесу, запобігання конфлікту інтересів у колишніх держслужбовців, які приходять у бізнес.

Наприклад, в Україні колишній податківець протягом року не може укладати договори (контракти) з підприємствами, діяльність яких він незадовго до звільнення перевіряв і за результатами перевірок приймав рішення, що передбачено ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» [56].

Додатково можна виділити: Закон України «Про доступ до публічної інформації»[57]; Закон України «Про очищення влади»[58]; Закон України «Про публічні закупівлі». Даний перелік не є вичерпним.

Таким чином, в Україні існують нормативно-правові засади, спрямовані на забезпечення доброчесності на публічній службі. Основні документи, що регулюють цю сферу, включають Конституцію України, закон України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», етичні кодекси. Ці правові документи встановлюють основні рамки та вимоги для забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні. Їхнє дотримання сприяє підвищенню ефективності та довіри до державних інституцій.

## РОЗДІЛ 2

### ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

#### 2.1. Причини та наслідки поширення корупції на публічній службі в Україні

Проблема корупції для України є актуальною протягом усього періоду її існування як незалежної держави, проте особливої гостроти вона набула останнім часом, коли стала негативно впливати на національну безпеку. Наразі корупційні прояви в Україні поширюються на усі рівні державного управління, і на чиновників вищої ланки, які дивлячись на особливості вітчизняної політичної системи, завжди відзначались досить високим рівнем корумпованості, так і на держслужбовців нижчого рангу. На жаль, сьогодні корупція проникла в усі сфери суспільного життя, спричиняючи цим зростання рівня злочинності, причому не тільки економічної, але й загальної, та, набувши системних ознак, перетворилася в загрозу правовій системі України та національній безпеці. Навіть в умовах воєнного стану українське суспільство періодично зустрічається з гучними корупційними скандалами, причому в таких важливих відомствах, як Міністерство оборони України. Слід відмітити, що термін «корупція» науковцями інтерпретується досить по різному.

М. І. Мельник під корупцією розуміє соціальне явище, що охоплює усю сукупність корупційних дій, які пов'язані із неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання державних функцій, службових повноважень, наданої їм влади, відповідних можливостей для задоволення особистих інтересів або інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь [60 с. 85].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови чітко виписано, що корупція – це пряме використання посадовою особою свого

службового становища з метою особистого збагачення. Підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [61].

Пітер Айген, засновник Transparency International висловлює думку, що корупція – це вірус, що вражає державу і суспільство, і він не може бути корисний. Коли ти починаєш платити чиновнику, то стимулюєш його створювати нові перешкоди для бізнесу, щоб отримувати більше хабарів.

На думку Гантінгтона, корупція виникає через те, що економічний розвиток породжує нові промислові і комерційні еліти, які мають використовувати корупцію для впливу на політичну систему [62].

Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупцію як використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [9].

У науковій спільноті є декілька теорій, що намагаються пояснити корупцію та її природу:

1. Теорія «принципала та агента». Цю теорію в 1976 році сформулювали американські економісти Майкл Дженсен та Вільям Меклінг. В основі – взаємодія між тим, хто делегує завдання (науковці використовують поняття «Принципал»), та безпосереднім виконавцем («Агентом»). Зазвичай той, хто делегує завдання, займає вище місце в ієрархії, проте володіє меншою кількістю інформації, ніж виконавець. Останній же може використовувати цю інформацію як для виконання завдання, так і задля власних інтересів. Ця теорія передбачає, що іноді державні службовці, які мають захищати інтереси громадськості, використовують наявні ресурси не за призначенням, а для власної вигоди, користуючись відсутністю контролю. Згідно цієї теорії

прозорість та підзвітність державних службовців є ключем для вирішення проблеми корупції. Також важливим елементом в питанні вирішення проблеми корупції згідно цієї теорії є зменшення дискреційних повноважень державних службовців – тобто обмеження варіативності в переліку можливих прийнятих ними рішень.

2. Теорія колективної дії. Дає альтернативне пояснення, чому системна корупція часто зберігається всупереч законам та чому вона настільки живуча в деяких країнах. Ця теорія розглядає системну корупцію як колективну проблему, оскільки люди раціоналізують власну поведінку на основі уявлення, що інші будуть робити в подібній ситуації. Коли корупція стає соціальною нормою, усі починають сприймати її як спосіб досягнення бажаного результату. Люди усвідомлюють, що масово поширена корупція – це погано, але теж ідуть на корупційні дії, бо вважають, що «немає сенсу бути єдиною чесною людиною в корумпованій системі». Інституційна чи організаційна культура корупції призводить до нормалізації корупційних практик як на суспільному, так і на індивідуальному рівні, а також до безкарності за порушення або ігнорування антикорупційних правил. У ситуації, коли корупційна поведінка є очікуваною, ніхто не візьме на себе ролі борця з корупцією, адже не хоче «програти» в цій грі. Для боротьби з корупцією за таких обставин необхідні колективні та скоординовані підходи. Найбільш дієвими прихильниками даного підходу вважають заходи, які допоможуть зрозуміти, що «в місті нові правила» та переконати людей, що їхні співгромадяни будуть діяти в доброчесний спосіб. Відповідно, людина може чинити так само доброчесно, не програвши при цьому.

3. Інституційна теорія. Використовує для пояснення корупції в державному секторі такі аспекти, як верховенство права, роботу державних структур, чітко визначені антикорупційні норми, незалежні антикорупційні установи. Якщо вони є й злагоджено працюють, у корупції значно менше шансів. Згідно з інституційною моделлю корупція займає ніші органів влади, які працюють неефективно. Непрозора робота органів влади, складна

адміністративна система – це сприятливе поле для зловживань. Якщо людина знає, наприклад, що через бюрократичну тяганину довідку доведеться чекати від кількох днів до кількох тижнів, вона охоче дасть хабаря за пришвидшення процесу. Корупцію на інституційному рівні можна зменшити, посиливши самі інституції, їхню прозорість та підзвітність.

Важливо зауважити, що зазначені теорії не є взаємовиключними. Для ефективної боротьби з корупцією необхідно враховувати напрацювання та ідеї кожної з них [63];

Не меншої уваги, потребують такі теорії:

1. Теорія «раціонального злочину». Свого часу професор економіки та соціології Чиказького університету Г. Беккер запропонував економічну модель злочинності. У 1992 «за поширення сфери мікроекономічного аналізу на широкий спектр людської поведінки та взаємодії, включаючи неринкову поведінку» він навіть став лауреатом Нобелівської премії. Теорія «раціонального злочину» автора побудована на аналізі переваг і можливих втрат від скоєння злочину з боку державного службовця чи виборної посадової особи.

Важливі тези теорії «раціонального злочину»:

- вигода – наріжний камінь вчинення злочину;
- корупціонери – не психопатологічні особи, не жертви соціального гноблення, а раціональні економісти-аналітики. Потенційний правопорушник заздалегідь аналізує як вигоди від злочину (прибуток, користь), так і його негативні наслідки в разі несприятливого результату (наприклад, притягнення до відповідальності). Якщо переваг більше, імовірність протиправних діянь зростає;

- прийняття службовою особою рішення щодо вчинення корупційного діяння можна розглядати як добре обмірковане звичайне інвестиційне рішення в умовах ризику й невизначеності;



– злочинцями стають люди, яким властива підвищена схильність до ризику. Цікаво також, що для них зростання ймовірність затримання – набагато ефективніший «запобіжник», ніж збільшення терміну ув'язнення;

– особи з вищою освітою більш схильні до злочинів, що вимагають великих грошових витрат, а особи із середньою освітою – до злочинів, що вимагають значних витрат часу. Для перших суворим покаранням є тюремне ув'язнення, а для других – виплата грошової компенсації;

– формула очікуваних втрат від участі в корупційних діях посадової особи: очікувані втрати = моральний тягар + очікуване покарання, де очікуване покарання = (ймовірність викриття) x (ймовірність обвинувального вироку в разі викриття) x покарання .

Фактори запобігання: морально-етичний тягар і суспільний осуд корупційної поведінки очікування, страх викриття, притягнення до відповідальності й понесення покарання за скоєне.

2. Неокласична теорія. Розглядає корупцію як своєрідний тіньовий податок на приватний сектор. Політики та чиновники одержують цей податок унаслідок монополії на прийняття важливих для бізнесу рішень. Водночас корупція (як і будь-який інший вид злочину) є досить ризикованою діяльністю, оскільки той, хто підкупує або бере хабарі, може бути пійманим і засудженим.

Знову-таки пріоритетне завдання перед скоєнням протиправного діяння – порівняти очікувані вигоди та можливі втрати. Якщо потенційна користь вища нуля, це стає стимулом для корупції, і навпаки.

Способи зниження рівня корупції: санкції, штрафи, конфіскацію власності. Це реальні втрати для людини. А от фактори моралі, соціальної приналежності, страху перед суспільним осудом у цій теорії не враховані. Який ефект мають заходи влади проти корупції, відповідно до неокласичного підходу? Висока ймовірність бути спійманим скорочує обсяги корупційних послуг, але збільшує розмір хабаря. Залежність покарання від розміру хабарів, навпаки, скорочує розмір останніх, але збільшує їхню загальну кількість.

3. Інституціональна теорія. На відміну від неокласичного підходу, ця теорія досліджує корупцію як взаємодію людей у соціальному середовищі. Звідси – основні фактори запобігання: ідеологія; професійна етика; корпоративна культура; сімейні традиції; релігія; соціальні норми.

До речі, прихильники інституціонального підходу найбільше значення надають саме соціальним нормам. Вони-бо слугують своєрідним «дозволено-заборонено» фільтром для корупційної поведінки. Водночас соціальні норми є дуже вкоріненими – зміна потребує тривалого часу.

4. Мережева теорія. Вона розглядає безпосередньо політичну корупцію з позицій вивчення корупційних мереж. Такий підхід стосувався переважно політичних партій або виборчого процесу.

Головні тези:

- мережа відносин з'єднує громадянське суспільство з політичним адміністративним світом і вертикально об'єднує різні рівні влади;
- особливі форми цієї мережі: клієнтелізм (патрони-клієнти, керівники-підлеглі) та політична машина;
- політична корупція – специфічний спосіб функціонування мережі відносин;
- політика – бізнес, що ґрунтується на розподілі переваг в обмін на прихильність і підтримку;
- політик-бізнесмен розглядає політику як засіб накопичення коштів, впливу та влади. Він повинен уміти створювати мережі, налагоджувати стосунки, формувати довірливі зв'язки, сприяти виконанню взаємних зобов'язань;
- мережа допомагає не лише збільшувати особисту владу, а й створювати необхідне «прикриття» всередині партії, в інших партіях, громадянському суспільстві та державних інститутах.

Цікаво, що для боротьби з корупційною поведінкою недостатньо застосовувати заходи «шокової терапії» до громадян. Якщо немає покарання представників корумпованого уряду, вони будуть далі заохочувати людей

(підкидатимуть корупційні пропозиції). Тому важливий запобіжник — видима «реакція» на кожную «акцію» [64].

Теорії корупції описують природу корупції, проте мало говорять про те, чому люди обирають корупційні сценарії поведінки в кожному окремому випадку. А для розробки системи дієвих засобів подолання корупції важливим є вивчення причин її появи. Дослідники даної проблеми окреслюють надзвичайно широке коло причин виникнення корупції: основні і другорядні; об'єктивні та суб'єктивні; специфічні; фундаментальні, правові, політичні, економічні, організаційно-економічні, інституційні, інформаційні, соціальні, соціально-культурні, культурно-історичні, моральні тощо. Виділити основну причину з-поміж них доволі складно, оскільки вони тісно взаємопов'язані між собою. Так чи інакше, усі вони сходяться на думці, що причин виникнення корупції є досить багато, усі вони різняться між собою за інтенсивністю та екстенсивністю впливу, сферами прояву через що потребують детального вивчення та систематизації [65].

При аналізі наукової літератури, можна виділити такі причини корупції:

1. Труднощі подолання спадку тоталітарного періоду. До них відноситься, насамперед, повільний відхід від закритості і непідконтрольності влади, які, безумовно, сприяли процвітанню корупції.

2. Економічний занепад і політична нестабільність. Зубожіння населення, неспроможність влади забезпечити державним службовцям гідне утримання підштовхують і тих, і інших до порушень, що призводить до масової низової корупції. Це підкріплюється старими радянськими традиціями блату.

Одночасно постійно усвідомлюваний політичний ризик довготривалих вкладень, важкі економічні обставини (інфляція, незграбна і недоречна присутність держави в економіці, дефіцит чітких регулятивних механізмів) формують певний тип економічної поведінки, розрахованої на найкоротшу перспективу, більший, хоча й ризикований прибуток. Такому типу поведінки дуже близький пошук вигоди за допомогою корупції. Політична нестабільність формує почуття невпевненості й серед чиновників найрізноманітніших рівнів.

Не маючи в цих умовах жодних гарантій самозбереження вони також легше піддаються спокусі корупції. В умовах економічної кризи держава часто намагається, як це робилося в Україні, посилити податковий прес. Це розширює зону тіньової економіки, а отже, сферу корупції.

3. Нерозвиненість і недосконалість законодавства.

4. Неефективність інститутів влади.

5. Слабкість громадянського суспільства, відрив суспільства від влади.

Демократична держава в змозі вирішувати проблеми тільки в кооперації з інститутами громадянського суспільства. Погіршення соціально-економічного становища громадян, що завжди супроводжує початкові стадії модернізації, викликане цим розчарування, що приходить на зміну колишнім надіям, – все це сприяє відчуженню суспільства від влади, ізоляції останньої. Тим часом ні низова, ні верхівкова корупція не можуть бути придушені без зусиль громадських організацій.

6. Неукоріненість демократичних політичних традицій. Проникненню корупції в політику сприяють:

– несформованість політичної культури, що відбивається, зокрема, на процесі виборів, коли виборці віддають свої голоси за дешеві подачки чи піддавшись явною демагогії;

– нерозвиненість партійної системи, коли партії не в змозі брати на себе відповідальність за підготовку і просування своїх кадрів і програм;

– недосконалість законодавства, яке надміру захищає депутатський статус, не забезпечує реальної залежності виборних осіб від виборців, провокує порушення при фінансуванні виборчих кампаній. Тим самим подальша корумпованість представницьких органів влади закладається ще на етапі виборів.

Реальна політична конкуренція служить противагою і обмежувачем для корупції в політичній сфері, з одного боку, і для політичного екстремізму – з іншого [66].

В свою чергу, Офіс розбудови доброчесності НАЗК виділяє такі причини корупції:

1. Наявність можливості – зайняття певної посади чи володіння владою та схильність до їх використання в приватних цілях.
2. Невисокі шанси бути спійманим – брак прозорості, неефективна робота правоохоронних органів.
3. Недостатня мотивація – особи, наділені владою, через низькі зарплати та непевність у завтрашньому дні не вмотивовані поводитися доброчесно.
4. Загальна культура та конкретні обставини – культура або обставини, які змушують вдаватися до протиправних дій.

Можна зазначити, що причини сучасної української корупції сягають корінням радянських часів, коли мали місце:

- непомірне розростання бюрократичного апарату чиновників, де кумівство і «блат» були поширеними способами кар'єрного просування;
- нерівномірний доступ до продуктів та благ;
- значна поширеність та ускладненість дозвільних процедур у державному управлінні.

Згодом причини також доповнила економічна залежність влади від приватного капіталу, низький рівень заробітної плати державних службовців, відсутність дієвого контролю суспільства за діяльністю органів державної влади; соціально-економічна криза в державі тощо [63].

Зазначене корелюється з результатами соціологічного дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення», проведеного програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE) у 2021 році.

Респондентів запитували про першопричин корупції в Україні. Серед найбільш поширених відповідей були:

- відсутність належного покарання за корупцію – 74,5%;
- недостатня чіткість процедур – 35.1%;
- низький рівень обізнаності громадян із правилами та процедурами – 31.8% [67].

Також, додатково можна виділити:

### 1. Правові причини:

- наявність суб'юктивізму у трактуванні нормативних документів;
- неефективність судової системи;
- неефективність антикорупційних заходів;
- неадекватні міри покарання за корупція;
- недосконалість системи контролю за декларуванням доходів державних службовців;
- лобізм в законодавчих органах;
- інтересів приватних власників та громадян.

### 2. Інституційні причини:

- зміна форм державного устрою та політичної системи;
- недосконалість механізму взаємодії різних інститутів влади;
- злиття влади й економіки;
- зростання ролі держави у суспільстві;
- державне регулювання економіки;
- громіздка система документообігу та неефективний бюрократичний апарат;
- збільшення числа посадовців, розширення їх впливу та можливість приймати рішення на власний розсуд;
- тиск вищого керівництва;
- зростання кумівства і протекціонізму на всіх рівнях державного управління та в усіх сферах суспільного життя;
- низька управлінська культура поведінки державних службовців;
- недостатній рівень участі громадян в державному управлінні.

### 3. Інформаційні причини:

- непрозорість процесів прийняття та реалізації управлінських рішень;
- недостатність досліджень корупції в різних сферах її прояву;
- відсутність необхідної інформації або її спотворення

#### 4. Соціально-культурні причини:

- незрілість сучасного суспільства;
- низький рівень правової грамотності громадян;
- зростання соціальної нерівності в суспільстві, наявність кланів;
- втрата моральних цінностей;
- терпиме ставлення до корупції й перетворення її на повсякденну звичку;
- прийняття корупції як засобу швидшого та легшого вирішення своїх проблем;
- наявність звички «дякувати» за сприяння у вирішенні побутових проблем;
- недостатнє усвідомлення або ігнорування ризику покарання за корупційні діяння;
- релігійні та культурні традиції [65].

Безсумнівно, що корупція надає руйнівний вплив на всі сторони життя. Описувані нижче негативні наслідки корупції в більшій чи меншій мірі вже проявляються зараз в Україні.

Загалом, негативні наслідки можна погрупувати за наступними основними сферами життя:

##### 1. Економічні наслідки:

- розширення тіньової економіки (зарплати «в конверті», обхід оподаткування, неліцензована діяльність та інше). Як наслідок – зменшення надходжень до бюджету, коли фінансові потоки рухаються поза правовим полем, що негативно відображається на економіці держави;
- дискредитація ідеї ринкової економіки через спотворення справедливої конкуренції внаслідок корупційних дій;
- неефективне використання бюджетних коштів, їх нецільове застосування, «відмивання» та інше [63];
- порушення конкурентних механізмів ринку, оскільки часто у виграші виявляється не той хто конкурентоспроможний, а той, хто незаконно

зміг отримати переваги. Це тягне за собою зниження ефективності ринку та дискредитацію ідей ринкової конкуренції;

- підвищення ціни за рахунок корупційних «накладних витрат».

У підсумку страждає споживач. Головною жертвою корупції завжди є верховний принципал – народ;

- розширення масштабів корупції в неурядових організаціях (на фірмах, підприємствах, в громадських організаціях). Це веде до зменшення ефективності їх роботи, а значить зниження ефективності економіки країни в цілому [66].

## 2. Політичні наслідки:

- підрив авторитету держави як усередині країни, так і в міждержавних відносинах;

- послаблення спроможності держави, дестабілізація політичної ситуації;

- порушення принципів формування та функціонування владних інститутів внаслідок політичної корупції, підкупів на виборах;

- відчуження влади від народу, підпорядкування державної влади приватним і корпоративним інтересам [63];

- відбувається зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення володарювання тих чи інших кланів;

- зменшення довіри до влади, зростання її, відчуження від суспільства;

- падіння престижу країни на міжнародній арені, зростання загрози її економічної та політичної ізоляції; зниження політичної конкуренції.

Громадяни розчаровуються в цінностях демократії. Виникає розкладання демократичних інститутів [66].

## 3. Соціальні наслідки:

- поглиблення нерівності та соціальної несправедливості, викривлення суспільного порядку та рівності громадян перед законом;



- підваження базових моральних цінностей, девальвація і руйнування цивілізованих соціальних регуляторів поведінки людей;
- руйнація довіри громадян як до органів влади, так і до інших членів суспільства та інше [63];
- закріплення і збільшення рівня майнової нерівності; бідність великої частини населення. Корупція підтримує несправедливий перерозподіл коштів на користь вузьких груп за рахунок найбільш вразливих верств населення;
- дискредитація права як основний інструмент регулювання життя держави і суспільства. У суспільній свідомості формується уявлення про беззахисність громадян як перед злочинністю, так і перед обличчям влади;
- корумпованість правоохоронних органів, сприяння зміцненню організованої злочинності. Остання, зростившись із корумпованими групами чиновників і підприємців, посилюється ще більше за допомогою доступу до політичної влади і можливостям для відмивання грошей;
- збільшення соціальної напруженості, що б'є по економіці і є загрозою для політичної стабільності в країні [66].

## **2.2. Інструменти та механізми для формування доброчесної публічної служби**

Протягом десятиліть антикорупційні стратегії базувалися на припущенні, що корумповані люди є розумними істотами, які приймають раціональні рішення, коли вчиняють корупційні дії.

Як наслідок – робота з запобігання корупції полягала в тому, щоб зробити корупцію максимально незручною та не вигідною.

Однак усупереч гіпотезі про раціональність індивідів соціальна психологія та поведінкова економіка демонструють, що прийняття людських рішень не завжди є раціональним. Стереотипи, упередження та інтуїція відіграють важливу роль у формуванні поведінки, пов'язаної з корупцією.

Це усвідомлення відкрило нову площину для роздумів про боротьбу з корупцією, що вимагає розуміння психології корупції, а також цілісного підходу до впливу як на спосіб мислення індивідів, так і на середовище, у якому вони приймають рішення.

Відповідно, у питаннях запобігання корупції в довгостроковій перспективі потрібно зсувати дискурс від боротьби з корупцією до роботи над прищепленням добродесних сценаріїв поведінки [63].

Щороку міжнародна антикорупційна організація Transparency International аналізує Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) в різних країнах світу. На сайті Transparency International можна побачити карту світу. Вона зображена у різних кольорах. Країни, в яких процвітає корупція, забарвлені темними кольорами, натомість країни з нульовою толерантністю до корупції – світлими. У 2020 році Україна посідала 117 місце серед 180 країн світу і мала 33 бали зі 100 можливих. Натомість у 2022 році – 116 місце [68].

Якщо для порівняння взяти 2012, тобто десять років тому, то Україна була аж на 144 місці. Це ще достатньо малий проміжок часу, але, як бачимо, ми рухаємося у правильному напрямку.

Розглянемо основні інструменти які впроваджуються в Україні:

1. Антикорупційна стратегія це план антикорупційних заходів на рівні країни. Документ розроблявся довго і детально. В результаті вийшла реальна дорожня карта: конкретні проблеми і очікувані результати для зменшення корупції в різних сферах – від судової і до оборонної.

Наступним важливим кроком у сфері запобігання та протидії корупції варто відмітити затвердження Урядом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки (ДАП).

2. Антикорупційна програма

Державна антикорупційна програма – це конкретний план, що має бути реалізований у зазначені терміни. Для того щоб досягти максимальних результатів, потрібно, щоб всі органи влади зосередилися на виконанні завдань

вищевказаного документа. Найважливіше завдання, яке зазначене у Державній антикорупційній програмі, – спростити взаємодію держави з громадянами та бізнесом.

Антикорупційна програма є комплексним і всеохопним інструментом запобігання корупції та працює як дорожня карта змін.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що антикорупційні програми приймаються в: Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісі Генерального прокурора, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками [9].

Насправді Антикорупційна програма є важливою та корисною для всіх органів публічної влади. Її приймають з метою застосування додаткових і посиленних заходів для ефективного запобігання корупції в усіх сферах діяльності громади та створення дієвої системи протидії проявам корупції. Вона визначає засади загальної відомчої політики щодо запобігання і протидії корупції та спрямована на управління корупційними ризиками у діяльності громади. Наявність антикорупційної програми є одним із способів для органів місцевого самоврядування продемонструвати нетолерування корупції та підвищити довіру до громади.

Антикорупційна програма може допомогти залучити більше інвесторів до розвитку громади. Оскільки люди більш зацікавлені вкладати кошти туди, де є конкретні інструменти для протидії корупції та свавільним рішенням. Використовуючи антикорупційні інструменти у своїй діяльності, громади демонструють доброчесність та прозорість щодо прийняття рішень. Саме так переконати інвесторів у доброчесності чиновників значно швидше.

На початку 2022 року Національне агентство з питань запобігання корупції провело аналіз відомостей із Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні, або пов'язані з корупцією правопорушення за 2021 рік та встановило, що з 5609 притягнутих до адміністративної відповідальності осіб 3074 (майже 55%) – це посадові особи місцевого самоврядування, а також голови та депутати місцевих рад.

Протягом 2021 року НАЗК внесло 40 приписів сільським, селищним, міських головам та склало 44 протоколи на осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування.

Наведені факти свідчать про потребу посилити спроможності органів місцевого самоврядування з оцінки ідентифікації й запобігання корупційним ризикам. А також про те, що існує необхідність підвищити обізнаність посадових осіб місцевого самоврядування щодо вимог антикорупційного законодавства.

Розробка антикорупційної програми допоможе громаді ідентифікувати такі корупційні ризики та зробити їхній аналіз. Оскільки оцінка корупційних ризиків – це основа для антикорупційної програми та плану заходів щодо їх усунення. Так, їх ідентифікація дає змогу зрозуміти, на що звернути увагу, аби запобігти таким проявам у майбутньому.

Наприклад, на основі виявлених ризиків можуть бути розроблені певні нормативно-правові акти, що мінімізують або повністю усувають корупційні ризики. Це може бути положення про оренду земельних ділянок, яке створено відповідно до Антикорупційної програми органу місцевого самоврядування.

Своєю чергою, це може допомогти запобігти корупційним правопорушенням, які тягнуть за собою значні втрати для бюджетів громад. Грати на випередження дешевше, ніж усувати наслідки корупційних діянь.

Типова антикорупційна програма зазвичай передбачає проведення навчальних заходів з антикорупційної тематики, які допомагають підвищити обізнаність серед депутатів, населення громади. Також задля формування негативного ставлення до корупції, розуміння її можливих проявів важливо

проводити різноманітні інформаційно-просвітницькі заходи для населення. Вони можуть стосуватися, наприклад, конфлікту інтересів, декларування, викривачів, доброчесності.

Тому виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою, допоможе налаштувати ефективну систему запобігання корупції в громаді.

Важливо зазначити, що Антикорупційна програма повинна бути дієвою. Це означає, що на її виконання громада:

- виділяє ресурси – часові, фінансові, людські;
- має конкретні показники виконання програми;
- широко комунікує виконання кожного показника та інформує громадськість щодо прогресу.

Впровадження антикорупційної програми складається з таких етапів:

1. Оцінка корупційних ризиків (детальніше про корупційні ризики поговоримо у наступній темі).
2. Формування та затвердження антикорупційної програми, яка включає заходи для мінімізації кожного з ризиків.
3. Контроль, виконання та оцінка антикорупційної програми.
4. Прийняття наступної програми, яка посилює антикорупційну систему громади.

Якісна підготовка та відповідальне виконання антикорупційної програми є запорукою створення ефективної системи запобігання і протидії корупції в органах місцевого самоврядування. сті конкретного органу влади [69].

3. Інструменти фінансового контролю. Декларування майна та статків службових осіб є важливим інструментом для запобігання корупції, виявлення ознак незаконного збагачення та конфлікту інтересів у більш як 150 країнах світу. У більшості із цих країн декларації є публічними, адже громадський доступ до них збільшує їхню антикорупційну цінність.

Електронне декларування – ефективний інструмент для підсилення довіри громади до представників органів місцевого самоврядування. Декларування доходів та майна є одним з ефективних способів

забезпечити підзвітність публічного сектору та запобігти корупції. Повнота відомостей у деклараціях та їх відкритість дає можливість будь-кому впевнитися у доброчесності декларанта, адже спосіб його життя видно не тільки йому. І той факт, що декларант звітує про свої статки повно і коректно, дає змогу громаді бути більш впевненим, що така відкритість та доброчесність декларанта буде стосуватися й неоднозначних ситуацій і що декларант зробить усе необхідне для збереження цієї довіри [69].

В Україні у 2015 році було запущено єдиний державний реєстр декларацій, в якому державні службовці повинні декларувати доходи, витрати та свої фінансові зобов'язання. Крім того, однією з головних цілей цього інструменту є запобігання можливим конфліктам інтересів [70].

#### 4. Конфлікт інтересів.

Поняття конфлікту інтересів на законодавчому рівні з'явилося після ратифікації Україною Конвенції ООН проти корупції у 2006 році.

Конвенція передбачає, що кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості та відповідальності.

Також кожна Держава-учасниця повинна створювати, підтримувати та зміцнювати системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [56].

На сьогодні існує багато визначень поняття конфлікту інтересів. Утім, ми пропонуємо Вам чітке формулювання, яке запропоноване у посібнику ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі.

Конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, котрі впливають з її становища як приватної особи, здатні

неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій.

Закон України «Про запобігання корупції» виокремлює два види конфлікту інтересів:

Потенційний конфлікт інтересів У особи наявний приватний інтерес у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальний конфлікт інтересів суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [9]. Суперечність полягає в тому, що, з одного боку, в особи наявний приватний інтерес (майновий або немайновий), а з іншого – особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, має виконувати свої службові обов'язки в інтересах держави, територіальної громади, виключаючи можливість будь-якого впливу приватного інтересу [71].

Головною метою превенції конфліктів інтересів є насамперед недопущення їх виникнення, Закон встановлює вимогу до службових осіб вживати відповідних заходів (пункт 1 частини першої ст. 28 Закону).

Зокрема, даний інструмент дає зрозуміти, що:

1. Державні посадові особи мають приймати рішення та надавати рекомендації, керуючись в кожному конкретному випадку відповідними законом та політикою, а також міркуваннями суспільної вигоди, ігноруючи міркування власної вигоди (тобто бути «незацікавленими»). Доброчесність офіційного процесу прийняття рішень, зокрема з точки зору застосування політики до кожного окремого випадку, не повинна залежати від релігійних, професійних, партійно-політичних, етнічних, родинних або особистих уподобань посадової особи, котра приймає рішення.

2. Державні посадові особи повинні ігнорувати або обмежувати вплив приватних інтересів, які потенційно спроможні скомпрометувати офіційні рішення, прийняті за їх участю. Коли це неможливо, державна посадова особа має утримуватися від прийняття або виконання офіційних рішень, які можуть бути скомпрометовані її інтересами як приватної особи або належністю до інших організацій.

3. Державні посадові особи повинні уникати подібних дій в якості приватної особи, які можуть забезпечити одержання ними неправомірних переваг за рахунок «внутрішньої» інформації, одержаної в процесі виконання службових обов'язків, в тих випадках, коли ця інформація не є доступною для широкого загалу; вони мають виконувати вимогу не використовувати свою посаду і державні ресурси для одержання особистої вигоди.

4. Державні посадові особи не повинні прагнути одержати будь-які неналежні блага або приймати їх в обмін на очікуваний вплив на виконання або невиконання офіційних обов'язків чи функцій.

5. Очікується, що державні посадові особи не використовуватимуть неналежним чином переваги за рахунок офіційних посад, які вони обіймали раніше, включаючи інформацію для вузького кола осіб, одержану під час перебування на попередній посаді, особливо при пошуках нової роботи або призначення після звільнення з державної посади.

6. Державні посадові особи мають приймати рішення та надавати рекомендації, керуючись в кожному конкретному випадку відповідними законом та політикою, а також міркуваннями суспільної вигоди, ігноруючи міркування власної вигоди (тобто бути «незацікавленими»). Доброчесність офіційного процесу прийняття рішень, зокрема з точки зору застосування політики до кожного окремого випадку, не повинна залежати від релігійних, професійних, партійно-політичних, етнічних, родинних або особистих уподобань посадової особи, котра приймає рішення.

7. Державні посадові особи повинні ігнорувати або обмежувати вплив приватних інтересів, які потенційно спроможні скомпрометувати офіційні



рішення, прийняті за їх участю. Коли це неможливо, державна посадова особа має утримуватися від прийняття або виконання офіційних рішень, які можуть бути скомпрометовані її інтересами як приватної особи або належністю до інших організацій.

8. Державні посадові особи повинні уникати подібних дій в якості приватної особи, які можуть забезпечити одержання ними неправомірних переваг за рахунок «внутрішньої» інформації, одержаної в процесі виконання службових обов'язків, в тих випадках, коли ця інформація не є доступною для широкого загалу; вони мають виконувати вимогу не використовувати свою посаду і державні ресурси для одержання особистої вигоди.

9. Державні посадові особи не повинні прагнути одержати будь-які неналежні блага або приймати їх в обмін на очікуваний вплив на виконання або невиконання офіційних обов'язків чи функцій.

Очікується, що державні посадові особи не використовуватимуть неналежним чином переваги за рахунок офіційних посад, які вони обіймали раніше, включаючи інформацію для вузького кола осіб, одержану під час перебування на попередній посаді, особливо при пошуках нової роботи або призначення після звільнення з державної посади [72].

5. Також одним із важливих інструментів запобігання корупції є інститут антикорупційних уповноважених.

Кожна організація, яка прагне успішно розвиватись, розуміє важливість впровадження заходів із запобігання та виявлення корупції. Для реалізації цих завдань в організаціях утворюється комплаєнс підрозділ або призначається комплаєнс-офіцер.

В українському законодавстві це уповноважена особа з реалізації антикорупційної програми або уповноважений підрозділ чи особа з питань запобігання та виявлення корупції.

У державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу, а також у державних цільових фондах в

обов'язковому порядку утворюються (визначаються) самостійні та функціонально незалежні структурні підрозділи (особи), на які покладаються функції із запобігання та виявлення корупції.

Важливим нормативним джерелом щодо системи запобігання корупції у державному організації є Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції (наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 травня 2021 року № 277/21)

До їхніх основних завдань належать:

- організація проведення антикорупційних заходів та контроль за виконанням антикорупційного законодавства;
- організація роботи з управління корупційними ризиками у діяльності органу влади;
- надання методичної та консультаційної допомоги стосовно антикорупційного законодавства;
- здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів та сприяння його врегулюванню;
- перевірка стану подання декларацій та повідомлення Національного агентства про випадки їх неподання чи несвоєчасного подання;
- розгляд повідомлень про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»;
- забезпечення захисту працівників-викривачів, які повідомили про порушення вимог антикорупційного законодавства, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця;
- інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення антикорупційного законодавства [73].

Національне агентство здійснює координацію та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб).

Крім зазначених механізмів та інструментів, Закон України «Про запобігання корупції» також визначає ряд обмежень, заборон та зобов'язань, які покладаються на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- у обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища;
- у обмеження щодо одержання подарунків;
- у обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- у обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- у обмеження спільної роботи близьких осіб [9].

6. Не менш важливими є інструменти для впливу громадян на забезпечення доброчесної служби.

Практика місцевого самоврядування демократичних країн (і України, зокрема) виробила низку способів участі громадськості у місцевій політиці. Їх називають формами громадської участі (іноді – механізмами участі). Вони особливо актуалізувалися у зв'язку із розповсюдженням останніми десятиліттями ідеї переходу від представницької демократії – до демократії участі.

Зокрема можна виділити: місцевий референдум, громадську експертизу, громадські ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, громадські ради, громадські обговорення, збори громадян за місцем проживання, консультації з громадськістю, органи самоорганізації населення, бюджет участі, доручення депутату, відкликання депутата, дострокове припинення повноважень голови громади тощо.

У ст. 143 Конституції закріплено право мешканців територіальних громад управляти розвитком громади. А значить – брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету на реалізацію цільових програм, залучатися до розробки цих програм та стратегій розвитку громади. Також визначається право

громадян проводити місцевий референдум, управляти майном громади, брати участь в управлінні місцевим бюджетом й контролювати його виконання, вирішувати актуальні місцеві проблеми. Робити вони це можуть як безпосередньо (своїми силами), так і через органи самоврядування громади (опосередковано) [26].

З вищенаведених форм участі громадян у місцевому самоврядуванні у Конституції наводяться три – місцевий референдум, органи самоорганізації населення та участь в управлінні місцевим бюджетом. Структура Конституції не передбачає докладної регламентації та визначення процедур цих форм участі, лише закріплює право на них. А конкретизуватися вони повинні у спеціалізованих нормативних актах.

Є спеціальні правові акти й для ще 4-х форм участі громадян у місцевій політиці – звернень громадян (пропозицій до місцевої влади, заяв та скарг), загальних зборів громадян за місцем проживання, участі в управлінні місцевим бюджетом та громадської експертизи. Першу з цих форм регламентує Закон «Про звернення громадян» [74], другу – прийнята ще у 1993 році Постанова Верховної Ради України №3748-ХІІ від 17.12.1993 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [75]. Норми щодо участі громадян в управлінні бюджетом громади визначає «свіжий» Наказ Міністерства Фінансів України №94 від 3.03.2020 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» [76].

Громадську експертизу, за допомогою якої здійснюється контроль роботи виконавчих органів місцевої влади регулює Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (в редакції від 19.03.2019) [77]. Вона спирається на інший нормативний акт – Постанову Кабміну №996 від 3.11.2010 (в редакції від 7.05.2019) «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [78]. Обидві постанови не спеціалізовані для експертизи діяльності

виконкомів рад громад (у змісті йдеться про експертизу на рівні обласних та районних органів виконавчої влади). Тим не менш, у п.5 Постанови №996 органам місцевого самоврядування рекомендується керуватися нею «під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування».

Закон «Про статус депутатів місцевих рад» регламентує ще 2 форми громадської участі – відкликання депутата за народною ініціативою (ст. 37-48) та доручення виборців своєму депутату місцевої ради (ст. 17) [79].

Чинний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [80], попри очікування, не містить регламентації (і навіть переліку) усіх 14-ти виокремлених нами як основних форм участі громадськості у місцевому самоврядуванні. Окрім згадуваних вище місцевого референдуму, загальних зборів громадян та органів самоорганізації населення (про них йдеться, відповідно, у ст.7, ст.8 та ст.14 Закону), у ньому визначаються ще всього 3 форми участі: місцеві ініціативи (ст.9), громадські слухання (ст.13) та дострокове припинення повноважень голови громади за народною ініціативою (ст. 79).

Тобто, у цьому Законі можна знайти всього 6 форм участі. До речі, серед них немає громадської експертизи, доручення депутату, відкликання депутата, участі громадян в управлінні місцевим бюджетом. Чому вони не включені до переліку – незрозуміло. Адже, як показав аналіз вище, усі ці форми мають визначений правовий статус.

І навіть ті 6 форм участі, що наводяться у Законі, регламентуються тут дуже вузько: їм виділено по одній невеликій статті у Розділі I «Загальні положення». Даються короткі малозмістовні визначення, одним реченням формулюються норми щодо врахування рішень громадськості місцевими радами, а також по кожній з форм визначається, якими нормативними актами регулюється їхня діяльність.

Ефективна протидія корупції включає як запровадження антикорупційних інструментів, розвиток антикорупційної інфраструктури, підвищення

прозорості та підзвітності влади, так і зміну поведінки населення в частині толерування корупції.

Тому, на жаль, висока толерантність суспільства до проявів побутової корупції навіть за наявності різних антикорупційних інструментів заважає побороти корупцію як явище.

У широкому сенсі толерантність до корупції вказує на те, як люди розуміють правила та соціальні морально-етичні норми, а також як вони реагують на девіантну поведінку, що суперечить цим загальноприйнятим нормам. Чи зростатиме корупція, залежить від того, як до неї ставиться суспільство в цілому.

Загалом рівень толерантності до корупції спирається на два фактори:

1. Схильності громадян відкидати спокусу до корупційних дій у власній поведінці.

2. Переконання в неприйнятності корумпованої поведінки інших людей.

Нульова толерантність має вимірні властивості, які включають зокрема:

- відсутність прихильності до корупційних дій або їх виправдання;
- бажання повідомляти у відповідні органи про випадки корупції, які привертають увагу;
- підтримка суворого дотримання законів;
- нетерпимість навіть до дрібних корупційних правопорушень [63].

Також, серед інструментів та механізмів забезпечення доброчесності можна виділити:

1. Відкриті конкурси і професійний відбір: запровадження чесних та об'єктивних конкурсів для відбору публічних службовців допомагає забезпечити, що ті, хто потрапляють на посади, мають необхідні кваліфікації та здатності.

2. Етичний кодекс публічного службовця: розробка та впровадження етичних кодексів для публічних службовців встановлює стандарти поведінки та вимагає дотримання етичних норм.

3. Система навчання та професійного розвитку: забезпечення можливостей для навчання та професійного розвитку сприяє підвищенню кваліфікації та свідомості публічних службовців щодо етичних стандартів.

4. Моніторинг та контроль за діяльністю: створення механізмів моніторингу та контролю за діяльністю публічних службовців, включаючи аудити та перевірки, допомагає у виявленні корупційних дій та порушень етичних стандартів.

5. Заохочення доброчесності: заохочення чесної поведінки шляхом надання винагород та відзнак для службовців, які виявляють високий рівень інтегритету.

6. Законодавча та правова база: Прийняття суворих антикорупційних законів і нормативів, що визначають стандарти доброчесності та встановлюють відповідальність за порушення цих стандартів.

7. Цивільне суспільство та громадський контроль: залучення громадських організацій та журналістів до моніторингу діяльності публічної служби допомагає забезпечити відкритість та відповідальність.

8. Незалежні антикорупційні органи: створення незалежних антикорупційних органів та служб спеціальних розслідувань для боротьби з корупцією та відкритості діяльності публічних службовців.

9. Міжнародна співпраця: залучення до боротьби з корупцією міжнародних організацій та міжнародної спільноти для обміну досвідом та ресурсами.

Ці інструменти та механізми можуть працювати сукупно для створення доброчесної публічної служби та боротьби з корупцією в державному секторі.

Як було вже зазначено у попередніх розділах, корупція зовсім не є новітнім явищем, вона має довгу історію. Тим більше вона не є чимось властивим лише Україні.

## РОЗДІЛ 3

### ПОБУДОВА ДОБРОЧЕСНОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ

#### **3.1. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування добросчесної публічної служби**

Сприйняття корупції як глобальної, а не локальної проблеми допомогло скоординувати зусилля для боротьби проти неї на міжнародній арені.

Така координація передбачає два основні напрями:

1. Прийняття міжнародних актів, які визначають засади запобігання та протидії корупції загалом або в конкретних сферах.

2. Створення окремих організацій та мереж, покликаних моніторити прогрес боротьби з корупцією на рівні країн.

Абсолютна більшість країн у світі визнала, що корупція є глобальною проблемою. Тому з 1990-х років у сфері запобігання їй активно працюють регіональні та міжнародні міжурядові організації.

Проводяться дослідження, покликані пояснити природу та причини корупції, створюються спеціалізовані органи для боротьби з корупцією на національному рівні, запроваджуються різноманітні інструменти підвищення прозорості та підзвітності.

Отже, що з міжнародно-правовим регулюванням?

Результатом діяльності за першим напрямом стало прийняття цілого комплексу міжнародних обов'язкових актів та актів рекомендаційного характеру Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Організацією економічного співробітництва та розвитку та Європейським Союзом.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати 15 грудня 1975 року.



Саме тоді прийняли резолюцію Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX), яка закликає уряди всіх країн на національному рівні вжити необхідних заходів для запобігання та протидії корупції.

Ідеться про кроки, які кожна з країн вважає доцільними для себе, зокрема й законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах ООН: Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59), Декларації ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996) [81], Керівних принципах для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989) [82], Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (1996) [83]. До речі, саме він містить рекомендації, яких повинні дотримуватися державні посадові особи для належного виконання своїх службових обов'язків [84].

Хоча ці документи мають рекомендаційний характер, вони відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили світові стандарти запобігання та протидії корупції.

Україна підписала та ратифікувала перші міжнародні акти у сфері протидії корупції в 1999 році:

1. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією. Ключовий міжнародно-правовий документ Ради Європи, що визначає обов'язкові для країн-членів підстави криміналізації корупційних дій, перелік їх, види та обсяги міжнародної правової допомоги, заходи з міжнародного контролю [85].

2. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією Її мета — запровадження ефективних засобів «правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, для надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [86].

3. Конвенція ООН проти корупції. Найбільшим досягненням у сфері антикорупції на сьогодні є ухвалення 2003-го року Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Конвенції ООН проти корупції [87].

Її підписала 181 країна, саме тому нині це єдиний універсальний юридично обов'язковий міжнародний документ у сфері протидії корупції. Україна також доєдналась до глобальних антикорупційних зусиль, підписавши її у 2003 році.

Набрання чинності для України відбулося у 2010 році. Так, країни-підписанти Конвенції взяли на себе зобов'язання реалізувати перелічені в документі заходи для ефективного запобігання та протидії корупції. Наразі Конвенція не підписана лише одинадцятьма країнами-членами ООН.

Підписавши Конвенцію ООН проти корупції Україна має змогу реалізовувати кращі практики у боротьбі та попередженні корупції у власній державі, які довели свою результативність у різних країнах [63].

4. Посилює роль доброчесності керівництва держави Резолюція Генеральної Асамблеї ООН, якою прийнято Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. Цей документ визначає значення та інструменти запобігання корупції у діяльності найвищих ланок керівництва державою [83].

Разом з тим, світовий економічний простір, зокрема і публічна сфера, потребують стандартизації підходів до організації та функціонування антикорупційних систем на локальному рівні. Адже, як і кожен управлінський процес, сфера антикорупції вимагає системного підходу. Міжнародні глобальні нормативно-правові акти не містять конкретних настанов для керівників щодо того як побудувати ефективну антикорупційну систему в організації.

Саме тому кращі світові практики антикорупції ґрунтуються на правилах, у яких закладено досвід та професіоналізм експертів окремих інституцій або галузей в цілому. Такими правилами є міжнародні стандарти ISO. Роль Міжнародної організації зі стандартизації (International Organization for Standardization/ISO) полягає у сприянні міжнародній координації та стандартизації міжнародних стандартів у різних сферах.

У напрямку антикорупції таким стандартом як для публічної, так і приватної сфери є ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems [88] (*переклад з англ. «Менеджмент у сфері протидії корупції»*) – міжнародний стандарт, який найповніше визначає принципи та інструменти для ефективного запобігання, виявлення та протидії корупції, що повинні бути запроваджені у внутрішні політики організації. Антикорупційні політики можуть бути прийняті незалежно від наявної загальної системи управління організацією або ж інтегровані в неї.

Стандарт також визначає зобов'язання керівництва щодо запровадження ефективних антикорупційних політик, проведення їх регулярного моніторингу, перегляду та удосконалення.

Цінність ISO 37001 полягає в тому, що він не просто визначає зобов'язання керівництва щодо антикорупційної діяльності, але й надає реальні інструменти, які може використати керівник в процесі запровадження антикорупційної політики. Структура Стандарту побудована з двох частин: перша — норми стандарту, друга – настанови з використання цих норм (інформаційне керівництво).

Саме тому міжнародні стандарти додатково визначають комплекс норм з управління ризиками. Таким керівництвом є стандарт ISO 31000:2018 Risk management [89] — (*переклад з англ. «Управління ризиками»*). Цей стандарт є настановою для управлінської роботи з ризиками організації, зокрема і корупційними.

Не лише стандарти ISO вимагають лідерства від керівника у процесах запобігання корупції в організації. Від компаній, які ведуть зовнішньоекономічну діяльність, зазвичай вимагають окрім дотримання стандартів ISO ще й відповідності антикорупційним політикам та настановам тих міжнародних організацій, з якими вони мають намір співпрацювати або отримати фінансову підтримку.

Серед таких організацій: Організація Об'єднаних Націй (ООН), Світовий Банк, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Настанови цих глобальних міжнародних організацій мають вплив на рівні вищезгаданих міжнародних стандартів та ґрунтуються на їх нормах. Серед зазначених актів варто виокремити наступні:

1. Настанова ООН з антикорупційної етики та дотримання вимог для бізнесу 2013 року [90] визначає тон зверху ключовим фактором для впровадження ефективної антикорупційної політики організації. Керівництво повинно задавати тон і демонструвати прихильність до антикорупційних політик організації;

2. Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу 2021 року [91].

Рекомендації визначають, що керівництво зобов'язане робити публічні заяви у своїх річних звітах та оприлюднювати політики з етики, доброчесності та антикорупції. Цими рекомендаціями також визначено значення зовнішнього моніторингу за доброчесністю діяльності організації засобами створення наглядових рад, аудиторських комітетів тощо;

3. Настанова Французького антикорупційного агентства для бізнесу та приватного сектору [92] містить цілий розділ, який присвячений ролі керівника у питанні запобігання корупції. Цей документ визначає, що керівництво повинне: зробити запобігання та виявлення корупції пріоритетом для організації; переконатися, що ресурси, виділені на запобігання та виявлення корупції, є пропорційні ризикам; повинне жорстко ставитися до будь-яких випадків корупції та підтвердити свою відданість антикорупційним політикам, повідомляючи про свою рішучість боротися з корупцією всередині країни та за її межами.

Аналіз міжнародних стандартів дозволив визначити ключові етапи розробки та запровадження ефективної антикорупційної системи організації. Наведемо тлумачення норм вищезгаданих Стандартів з позиції ролі лідера (керівника) на всіх етапах розвитку антикорупційної системи організації [93].

Цінності доброчесності прекрасно інтегруються у діяльність державної служби.

Саме тому демократичні країни активно впроваджують її на всіх можливих рівнях. Адже у контексті доброчесності мова йде не тільки про антикорупцію чи вихід за межі службових повноважень. Доброчесність – це невіддільна риса ментальності сучасної демократії й усіх її членів. Саме тому держави з провідними економіками активно переймають концепцію win-win й інструменти для її впровадження із бізнесу та інтегрують у свої державні політики.

Також пропонуємо звернути увагу на публікацію створеною Гаазькою академією місцевого самоврядування (неприбуткова неурядова організація Королівства Нідерланди) «Сприяння розбудові принципів доброчесності та належного врядування, Роздуми та найкращі практики для державних установ.».

Відповідно до неї до основних викликів управління доброчесністю належать: послідовність, впровадження, збалансованість та безперервність.

Послідовність є можливою завдяки використанню ряду інструментів, котрі мають значний вплив на поведінку працівників організації; при чому такий вплив є більш всеосяжним ніж просто сума результатів впровадження окремих компонентів та інструментів. В реальній практиці, нажаль, послідовності часто бракує.

По-друге, інструменти та політики у сфері доброчесності також потрібно розробляти та впроваджувати. Розробка політик у сфері доброчесності є відносно нескладним завданням, однак до практичної реалізації таких політик часто справа не доходить, і вони залишаються виключно істинами, прописаними на папері, котрі не мають жодного реального впливу. Міжнародні дослідження показують, що управління доброчесністю може бути неефективним не через брак правил чи інструментів, а через слабкість ланки безпосередньо реалізації (Демке та Мойланен (Demke and Moilanen), 2012 рік; Хукстра (Hoekstra), 2016 рік) [94].

По-третє, здається, що важко знайти збалансований підхід, який би поєднував у собі як стратегію протидії та запобігання корупції так і підходи просування принципів доброчесності.

По-четверте, важливо враховувати, що «серйозні» випадки корупції часто починаються здрібних порушень принципів доброчесності. Якщо менш масштабні порушення принципів доброчесності не виявляються і ситуація не змінюється з часом, такі порушення, як правило, швидко зростають у масштабі (у плані кількості залучених людей і сум).

По-п'яте, управління доброчесністю вимагає безперервності та безперервності.

Також, в публікації зазначено, що відкритість спонукає працівників не замовчувати свої проблеми у сфері доброчесності, що дозволяє своєчасно та на ранньому етапі подолати порушення принципів доброчесності.

Відкритість має наступні передумови:

- працівники почуваються достатньо «в безпеці» і можуть вільно висловити усі свої занепокоєння;
- такі занепокоєння сприймаються в організації серйозно та проблему намагаються вирішити;
- колеги та керівництво не ставиться до доброчесних викривачів як до «зрадників» чи «шестірок»;
- доброчесні викривачі не бояться «відплати».

Часті обговорення та дискусії також підвищують обізнаність щодо принципів доброчесності на робочому місці. Чим частіше ця тема обговорюється, тим краще співробітники розуміють, в чому полягають принципи доброчесності, і усвідомлюють, що керівництво вважає доброчесність важливою організаційною цінністю. Саме тому досить розумним рішенням є інтегрувати тему доброчесності в організаційні процеси.

Аналіз ризиків повинен бути періодичною практикою, оскільки ризики змінюються з часом так як ефективність заходів може знизитися. Відкритість

та готовність вільно обговорювати ризики та заходи серед учасників є суттєвою запорукою успіху.

Для уникнення непослідовності та фрагментарності політик у сфері доброчесності корисно призначити співробітника чи координатора з питань доброчесності: «Організація, яка реалізує програму з дотримання етичної поведінки та правил, не призначаючи співробітника чи координатора з питань доброчесності, ризикує ймовірністю того, що цей компонент буде зведено на нівець через відсутність відповідного лідерства. Аналогічним чином, розмова про важливість етики без створення формальної функції щодо підтримки та просування організаційних стандартів може сприйматися як лицемірство» (Ресурсний центр з питань етики (Ethics Resource Center) 2007 рік: ст. 13-14). [70].

Пропонуємо розглянути приклади успішних країн, яким вдалося побудувати доброчесну державну службу, та розглянемо поради щодо розбудови доброчесної державної служби.

Першим прикладом є Королівство Нідерланди. Це невелика країна у самому серці Європи із населенням 17,53 млн осіб та площею 41 543 км<sup>2</sup>. Однак ця країна має одну із найбільш потужних економік у світі. У світовому рейтингу, поданому Світовою організацією торгівлі, Королівство Нідерланди посідає 4 місце за вартістю експорту та 5 за вартістю імпорту. Чудові економічні показники є унаочненням того, що внутрішня політика держави також проводиться на високому рівні, співпрацює із бізнесом та допомагає йому розвиватися, що обумовлює високий рівень розвитку самої держави. На сайті Уряду Нідерландів навіть є окрема сторінка, яка пояснює громадянам та усім охочим те, як діють принципи доброчесності у цій країні і чим вони підтримані. У 2016 році в країні вийшов спеціальний документ: «Кодекс ділової етики в центральному державному управлінні (2016)». Цікаво спостерігати, як, разом зі ще більшою документацією та легалізацією доброчесності у державній політиці, починає більш стрімко зростати економіка, зокрема ВВП.

Однак доволі очікувано, що у країнах західної Європи, тим більше в тих, які мають вихід до моря, доброчесність – це та ідея, яку віднедавна почали задокументовувати, хоча вона була притаманною там завжди. Адже історично Захід був багатшим від Сходу, а перші торговельні відносини базувалися, зокрема, і на репутації, а це означає, що і на доброчесності [71].

Гаазькою академією місцевого самоврядування запропоновано наступні поради (Хукстра та Цвеєгерс (Hoekstra та Zweegers), 2016 рік) [95 с.57] Важливо прописати у самому законодавстві, що державні установи зобов'язані формулювати політики у сфері доброчесності. Також потрібно щоб такі закони конкретизували, які заходи зі сприяння доброчесності (для прикладу, кодекси, тренінги, оцінка ризиків, запровадження посад співробітника з питань доброчесності) повинні впроваджуватися державними організаціями.

У Нідерландах, для прикладу, подібні речі викладені у: Законі про державних службовців; Законі про діяльність муніципалітетів; Законі про діяльність провінцій; а також у Законі про відомства управління водними ресурсами.

Політики у сфері доброчесності будуть більш ефективними якщо вони стануть частиною системного і послідовного підходу. Країни можуть запозичувати моделі та інфраструктури доброчесності інших країн, почерпати з них натхнення чи розробляти власні системи з нуля.

Уряд також може суттєво виграти від внеску та підтримки неурядових організацій, Аудиторських палат, контрольно-ревізійних управлінь, науковців та міжнародних установ, котрі можуть долучитися до розробки та покращення законодавства, політик та систем доброчесності.

Важливо щоб окремі організації державного сектору отримували належну підтримку у започаткуванні, впровадженні та розробці своїх політик у сфері доброчесності. Це допоможе запобігти ситуації, за якої урядові організації зіштовхнуться з необхідністю робити усе це наодинці. Таку роль міг би виконувати Національний офіс (чи відомство) з питань доброчесності.



Доцільним було б (централізовано) контролювати фактичну реалізацію цієї політики на національному, регіональному та місцевому рівні. Регулярний моніторинг та оцінка мають вирішальне значення у контролі ситуації та заохоченні подальшого впровадження системи доброчесності

З такої точки зору розвинені східні країни є ще більшим натхненням для України – Сінгапур. Ще не так давно, у 1965 році, ця країна була бідною нерозвиненою колонією, яка щойно від'єдналася і мала неймовірно обмежені ресурси для самостійного функціонування. А сьогодні ця країна є одною із найрозвиненіших країн світу і дає чудовий приклад у реалізації потенціалу країнам, що розвиваються. Щоб ще краще усвідомити те, наскільки сьогоднішній статус Сінгапуру – справжнє економічне та політичне диво, варто зазначити, що у той самий час відбувався активний процес деколонізації країн Африки (він почався навіть дещо раніше, у 1950-х). Однак жодна з країн Африки і досі не може зрівнятися із Сінгапуром як у наявному рівні розвитку, так і у його темпах. Однією із засадничих причин цього є те, що Сінгапур як нова держава на політичній мапі світу почав формуватися на засадах доброчесності, верховенства права і нульової терпимості до корупції. Лі Куан Ю після навчання у провідних західних вишах світу (Кембриджському університеті та Лондонській школі економіки) зміг не лише здобути ґрунтовні знання, але і зрозуміти принципи функціонування розвиненої держави, а потім успішно застосував їх на практиці. Так, звісно, сьогодні далеко не всі ті методи, які застосовувалися під час політичної кар'єри Лі Куан Ю, можна назвати гуманними. Однак ніхто не заперечуватиме, що вони таки змогли принести очікуваний ефект.

Також на прикладі Генеральній асамблеї ООН можна простежити, чію сторону приймають держави із відсутністю доброчесності та високим рівнем корупції у міжнародних конфліктах, зокрема щодо російського вторгнення в Україну. Окрім очікуваної у цьому списку Білорусі, яка станом на сьогодні фактично є сателітом росії, ми бачимо Північну Корею (16 балів 100 Індекс сприйняття корупції за 2021), Еритрею (22/100) і Сирію (13/100).

Динамічне формування антикорупційної політики України відбувається на засадах, проголошених ООН та Радою Європи, і з урахуванням найкращого досвіду європейських держав.

Саме тому Україна зобов'язана вводити доброчесність у своє функціонування як держави на повсякденній основі. Не тому, що цього вимагають ті міжнародні організації, до яких ми прагнемо потрапити (зокрема ЄС і НАТО), а тому, що впроваджувати доброчесність – це означає брати відповідальність на себе у всіх сферах суспільного життя. Це і буде тим безпосереднім впровадженням демократії, яке є навіть прописаним у Конституції нашої держави (Преамбула та стаття 1) [71].

Лідруючий рейтинг Данії в Індексі сприйняття корупції можна обґрунтувати високим ступенем свободи засобів масової інформації, абсолютно відкритим доступом до інформації про державні видатки, більш строгими стандартами сумлінності публічних посадових осіб і незалежністю судових систем. Великою довірою суспільства користується датська поліція, яка не схильна до корупції. Надійність служб поліції для захисту компаній від злочинності вважається дуже високою, а в уряді є ефективні механізми для розслідування і покарання поліцейських зловживань і корупції. Опитування громадської думки показують, що громадяни не дають хабарів поліцейським і що поліцейські служби вважаються одними із найменш корумпованих органів Данії [96].

Вагому роль у державній політиці запобігання та протидії корупції має Кримінальний кодекс Данії. Він забороняє активний і пасивний підкуп, торгівлю впливом, розтрату, шахрайство, зловживання довірою і відмивання грошей. Кодекс також криміналізує підкуп іноземних державних посадових осіб, хабарництво між підприємствами і корупцію, що здійснюється особами, які працюють від імені компанії. Покарання за хабарництво відповідно до

Кримінального кодексу можуть включати штрафи і до шести років позбавлення волі. Доходи від корупційних дій також можуть бути конфісковані. Уряд у цілому ефективно забезпечує дотримання

антикорупційних законів. Державним прокурором видано меморандум, що доручає прокурорам переслідувати як компанію, так і окрему особу за корупційні дії, якщо співробітник працює на посадах вищого рівня. Якщо співробітник, який не є керівником, займається підкупом в інтересах компанії, за загальним правилом тільки компанія повинна бути притягнута до відповідальності. Не робиться відмінностей між хабарами і винагородою за спрощення формальностей, і правомірність подарунків і знаків уваги залежить від їх намірів і отриманої вигоди. Після критики з боку Організації економічного співробітництва та розвитку з приводу того, що Кримінальний кодекс дозволяє виплати за спрощення формальностей іноземним державним посадовим особам у країнах з дуже особливими умовами, директором прокуратури Данії було дано вказівку всім прокурорам розглядати виплати за спрощення формальностей як неправомірні і як ті, що складають кримінальний підкуп. Закон про заходи щодо запобігання відмивання грошей і фінансування тероризму вимагає від регульованих фінансових установ та інших організацій повідомляти про підозрілі операції до Державної прокуратури у справах про серйозні економічні і міжнародні злочини.

Так, юридична особа публічного права – Державний прокурор із тяжких економічних і міжнародних злочинів є основним органом, що відповідає за розслідування справ з корупційною складовою, багатопрофільна група якого складається з антикорупційних прокурорів і слідчих

Окрім поліції та вже згаданого інституту прокуратури, спеціалізовано, з метою боротьби з корупцією, в Данії функціонує низка уповноважених осіб та установ, зокрема:

- Національний аудиторський офіс (Rigsrevisionen), який був створений задля перевірки парламентських витрат та рахунків державних компаній;

- Секретаріат із відмивання грошей (MLS) – це національний підрозділ фінансової розвідки, відповідальний за аналіз потенційної можливості відмивання коштів, фінансування тероризму та інших незаконних фінансових дій;

– Данський парламентський омбудсмен – має у штаті 100 працівників та контролює адміністрацію уряду та муніципалітетів;

– інші зацікавлені сторони а) ЗМІ; б) громадянське суспільство [97]

Досвід державної політики у сфері запобігання та протидії корупції Данії характеризується такими основними положеннями:

1. Данія має розвинену систему законодавства, правоохоронних і судових органів для боротьби з корупцією, хоча національної стратегії боротьби з корупцією немає. Датське агентство міжнародного розвитку Danida при Міністерстві закордонних справ встановило процедури для повідомлення про корупцію, забезпечило навчання з питань сумлінності і здійснило управління корупційними ризиками [98].

2. Що стосується хабарництва та інформації, то максимальний термін покарання за активне хабарництво у державному секторі збільшився з трьох до шести років, а доступ до інформації регулюється законом, і будь-хто може отримати легальний доступ до документів будь-якого державного адміністративного органу [ 99 с. 203].

3. У Данії у боротьбі з політичною і адміністративною корупцією використовується технологія «блокчейн», що дозволяє зробити систему управління і відстеження різних фінансових операцій ще більш прозорою і відкритою (дана пропозиція була запропонована Міністерством закордонних справ Данії у кінці 2020 р.) [100].

4. Інституційна зрілість та взаємоузгодженість антикорупційної системи держави.

За останні десятиліття міжнародною спільнотою було впроваджено ряд глобальних міжнародних актів з протидії та запобігання корупції, аналіз яких наголошує на важливості політичної волі урядів країн. Висока відповідальність та усвідомлення влади забезпечує розробку ефективних національних стандартів протидії корупції. Але цього не достатньо, оскільки така боротьба повинна відбуватися на всіх рівнях у всіх державних і недержавних

організаціях. За таких умов вирішальною стає роль керівника-лідера організації.

Концепція «Tone at the Top» (переклад з англ. «тон згори») або «Leader's Voice» (переклад з англ. «голос лідера») походить від американських аудиторських кампаній, які у своїх звітах вказували на важливість ролі керівника у забезпеченні ефективності внутрішніх процесів контролю та етики.

Затвердження цієї концепції в США на законодавчому рівні відбулося після ряду корупційних скандалів та численних випадків фінансового шахрайства, у таких компаніях як Enron, WorldCom та ін. Саме це сприяло прийняттю у США Закону Сарбейнса Окслі (SOX) 2002, [101] який популяризував концепцію «Tone at the Top».

Цей закон закріпив в США ключову роль керівника у процесі запровадження та реалізації політик контролю та етики. Сьогодні всі компанії, які бажають співпрацювати з бізнесом або вести власний бізнес у США, зобов'язані дотримуватись вимог цього закону.

Позитивний американський досвід сприяв поширенню концепції «Tone at the Top».

У міжнародні стандарти та національне законодавство різних країн було впроваджено норми, які покладають відповідальність за успішність внутрішніх антикорупційних політик саме на керівника.

Аналіз цих норм, а також практики їхньої реалізації, є важливим і для України, де протягом останніх років відбуваються процеси впровадження нових антикорупційних політик і реформування антикорупційної інфраструктури. Усвідомлення цінності антикорупційної роботи та власної відповідальності за запобігання та виявлення корупції керівниками державних організацій та приватних компаній є визначальними чинниками успіху цих змін.

Одним із міжнародних матеріалів, які можуть слугувати підґрунтям для побудови доброчесності, є Рекомендації ради з питань забезпечення державної доброчесності від Організації економічного співробітництва

та розвитку. Ці рекомендації пропонують творцям антикорупції певну візію для створення стратегії впровадження доброчесності. Базовими її складовими є система, культура та звітність. Кожен із цих елементів поділяється ще на кілька засадничих складових, впровадження яких у практичні процеси детально пояснюється.

Таким чином, впровадження доброчесності повинне починатися із послідовної та комплексної системи доброчесності. Її складовими є:

1. **Зобов'язання.** Під зобов'язанням варто розуміти, що керівництво вищого рівня розробляє необхідні правові та інституційні рамки та демонструє високі стандарти особистої поведінки.

2. **Обов'язки.** Організації державного сектору добре координують одна одну, маючи чітко визначені обов'язки. Зрозуміло, «хто що робить».

3. **Стратегія.** Використовуючи дані та показники для оцінки та ґрунтуючись на законних ризиках для доброчесності, розробляється стратегія з окресленням цілей і пріоритетів.

4. **Стандарти.** Правила та цінності державного сектора відображені в законах та організаційній політиці та ефективно передаються.

Другим блоком у цьому підході до імплементації доброчесності є культурна сторона публічної доброчесності.

1. **Усе суспільство.** Бізнеси, приватні особи та неурядові організації підтримують суспільну доброчесність і не терплять корупції.

2. **Лідерство.** Керівники державного сектору чесно керують організаціями; вони складають «програму забезпечення доброчесності» та повідомляють її організації.

3. **На підставі досягнень.** Державний сектор прагне наймати професійних і кваліфікованих людей, які глибоко віддані цінностям доброчесності державної служби.

4. **Нарощування потенціалу.** Державні службовці кваліфіковані та навчені застосовувати стандарти доброчесності.

5. Відкритість. Питання доброчесності відкрито та вільно обговорюються на робочому місці, і можна безпечно повідомляти про передбачувані порушення принципів доброчесності.

Завершальним елементом у цій стратегії є ефективна підзвітність. Її складовими є:

1. Керування ризиками. В організаціях державного сектору існує ефективна система керування та контролю ризиками для забезпечення доброчесності.

2. Правозастосування. Корупція та інші порушення доброчесності виявляються, розслідуються та караються законом.

3. Нагляд. Зовнішній контроль здійснюють органи нагляду, органи, що здійснюють регулятивне правозастосування, та адміністративні суди.

4. Участь. Прозорий і відкритий уряд дозволяє суттєву участь усіх зацікавлених сторін у розробці та реалізації державної політики [102].

Також важливо зазначити про існуючу модель, яка була розроблена раніше для уряду Нідерландів, застосовується в державній службі Нідерландів та вдосконалюється з часом на основі практичного досвіду (Хукстра та Цвеєгерс (Hoekstra та Zweegers), 2016 рік).

Ця модель називається «інфраструктура доброчесності» та охоплює сім елементів управління доброчесністю.

1. Відданість та бачення. Політики у сфері доброчесності можуть досягти успіху лише в тому випадку, коли керівництво організації бажатиме їх просувати і виділяти для їх забезпечення достатні ресурси. Крім того, необхідно, щоб керівництво виробило чітке бачення щодо управління доброчесністю.

2. Цінності та стандарти. Цінності та стандарти державного сектору закладають підвалини чи основу політик у сфері доброчесності. Тому важливо визначити організаційні цінності та стандарти, а потім задокументувати їх у Кодексі корпоративної етики.

3. Правила та процедури. Цінності повинні підтримуватися чітким набором організаційних правил та процедур. Вони часто узагальнюються як системи внутрішнього адміністрування та контролю.

4. Кадрова політика та культура. Принципи доброчесності також мають бути важливою темою і для відділу кадрів та управління людськими ресурсами, у зв'язку з чим доброчесність повинна бути інтегрована у політику підбору персоналу, відбору кадрів, скринінгу та звільнення.

5. Інциденти та реагування. Розслідування випадків та санкціонування неетичної поведінки є важливими кроками. Саме такі дії показують, що доброчесність високо цінується та знижують ризик майбутніх порушень. Положення, спрямовані на сприяння повідомленню про порушення доброчесності, та інші ініціативи є важливими елементами, які сприяють доброчесності.

6. Моніторинг та звітування. Моніторинг політик та програм у сфері доброчесності є потрібним для оцінки та покращення впровадження політик доброчесності.

7. Організація та впровадження. Зазначені вище заходи з просування принципів доброчесності повинні ставати невід'ємною частиною структури та культури організації. Співробітник з питань доброчесності – це особа, покликана розробити систему управління доброчесністю організації, координувати всі заходи щодо просування принципів доброчесності та консультувати керівництво [71].

### **3.2. Напрями підвищення доброчесності на публічній службі на прикладі Кам'янської міської ради Дніпропетровської області**

Підвищення доброчесності на публічній службі вимагає комплексного підходу та реалізації різноманітних заходів, які можуть спільно сприяти створенню ефективної системи, яка підтримує доброчесність та етичні стандарти на публічній службі.



У своїй роботі, ми пропонуємо розглянути, інструменти та механізми, які впроваджені в одному із органів місцевого самоврядування, а саме Кам'янській міській раді Дніпропетровської області.

Основні завдання міської ради: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії.

Відповідно до цих завдань визначаються і функції місцевого самоврядування, під якими розуміють основні напрямки діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування по вирішенню завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності).

Найважливішими з них є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; захист прав місцевого самоврядування.

Загалом, повноваження міської ради, визначаються ст.25, 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], які виділяють загальну компетенцію сільських, селищних, міських рад, та виключну компетенцію, яка вирішується на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради з перелічених в статті питаннях.

Для виконання вимог законодавства, запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням пов'язаних з корупцією у структурі міської ради функціонує ряд інструментів та механізмів.

1. Визначено структурний підрозділ, який здійснює функції запобігання корупції.

Функціонує відділ запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами міської ради, який є виконавчим органом Кам'янської міської ради без статусу юридичної особи. Основні завдання, функції закріплені рішенням міської ради «Про затвердження положення про відділ запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами Кам'янської міської ради», який ґрунтується на основі Закону України «Про запобігання корупції» [103].

Після проведеного аналізу поточного стану діяльності відділу запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами міської ради можна зазначити, що відділ здійснює системну роботу в сфері запобігання корупції.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» розглядає звернення громадян.

Здійснює розробку проєктів рішень міської ради, виконавчого комітету та готує проєкти розпоряджень за напрямком діяльності відділу.

Проводить методичну та роз'яснювальну роботу щодо забезпечення дотримання посадовими особами антикорупційного законодавства, у тому числі в умовах воєнного стану, заповнення посадовими особами виконавчих органів міської ради, керівниками комунальних підприємств, установ, організацій міста декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. На офіційному вебсайті міської ради в розділі «Новини» розміщує актуальну інформацію.

Надає консультації [104].

Веде 5 окремих розділів на офіційному вебсайті міської ради під назвою: «Відділ запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами», «Я маю право», «Запобігання проявам корупції», «Громадські формування з охорони громадського порядку», «Центри пробації» в яких розміщено соціально важливу інформація для громадян. Поступово розділи наповнюються новою інформацією.

Здійснює заходи з виявлення конфлікту інтересів.

Направляє повідомлення про можливі порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» в частині врегулювання конфлікту інтересів

до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері корупції.

Веде облік посадових осіб органів місцевого самоврядування, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Веде моніторинг Єдиного реєстру судових рішень щодо притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій до відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. За 9 місяців 2023 року виявлено 4 постанови про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб юридичних осіб публічного права за правопорушення пов'язані з корупцією.

Проводиться робота щодо вивчення законодавства України та нормативно-правових документів, які регламентують роботу відділу запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами міської ради.

Здійснює моніторинг даних з метою виявлення фактів колабораційної діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, яка завжди здійснюється в умовах конфлікту інтересів.

Посадові особи відділу беруть участь у засіданнях комісій та робочих групах, проходять підвищення кваліфікацій (Наприклад: онлайн курс «Доброчесна державна служба» розробленого НАЗК спільно з НАДС; засідання фахової мережі з питань відкритого урядування тощо.

Здійснюють візування розпоряджень (проектів) з основної, адміністративної, господарської діяльності, кадрових питань (особового складу), рішень (проектів) міської ради, виконавчого комітету міської ради, посадових інструкцій.

На постійному контролі відділу (в межах повноважень) тримаються рекомендації Transparency International Україна щодо рейтингу міста.

З метою забезпечення належної трудової дисципліни, недопущення фактів порушення вимог правил етичної поведінки, запобігання та протидії корупції, постійно звертається увага посадових осіб відділу на дотримання ними Правил внутрішнього трудового розпорядку у виконавчих органах міської

ради, вимог антикорупційного законодавства у тому числі й в умовах воєнного стану [105].

За останнім оцінюванням Національного агентства з питань запобігання корупції, проведеного у 2021 році Кам'янська міська рада увійшла до «ТОП 20» найефективніших уповноважених підрозділів та отримала 2 місце (серед 267) (79%) у рейтингу «уповноважених міських та районних рад, територіальних громад» [106].

Проаналізувавши роботу відділу запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами міської ради, можна виділити наступні проблеми.

Проблема 1. У відділі передбачено три штатні одиниці співробітників, а саме: начальник відділу та два головних спеціаліста (один з яких займається взаємодією з правоохоронними органами, інший - юрисконсульт).

Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 26.04.2021 №112/20 встановлені обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах. Зокрема : «...1. Мінімальна штатна чисельність уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції у державному органі встановлюється з розрахунку: до 50 штатних одиниць - уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції призначається на утворену у штатному розписі окрему посаду або визначається з числа працівників державного органу; від 50 до 200 штатних одиниць - призначається уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції; від 200 до 400 штатних одиниць - утворюється уповноважений підрозділ зі штатною чисельністю не менше як 2 одиниці; від 400 до 600 штатних одиниць - утворюється уповноважений підрозділ зі штатною чисельністю не менше як 3 одиниці; від 600 до 800 штатних одиниць - утворюється уповноважений підрозділ зі штатною чисельністю не менше як 4 одиниці; від 800 штатних одиниць - утворюється уповноважений підрозділ зі штатною чисельністю не менше як 5 одиниць.

2. До чисельності осіб, визначеної відповідно до пункту 1 цих Вимог, додатково призначається одна особа на кожні 15 підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління державного органу...» [107].

Загальна чисельність виконавчих органів міської ради складає 559,5 штатних одиниць. Загальна кількість комунальних підприємств, закладів складає близько – 155. Тобто, рекомендована кількість працівників відділу повинна складати не менше 13 осіб. У зв'язку з цим, на посадових осіб лягає велика навантаженість, що може негативно позначитись на якості роботи та збільшенню правопорушень та злочинів [106].

Проблема 2. При визначенні кола інформації про діяльність антикорупційного уповноваженого, яку можна системно дослідити на основі аналізу відкритих даних, було виявлено, що до проведення цього аналізу питанням відкритості та проактивної комунікації уповноважених з питань запобігання корупції в Україні практично не приділялося методичної чи нормативної уваги.

Відповідно визначити об'єктивні стартові дані про те, що і яким чином антикорупційні спеціалісти публічного сектору висвітлюють для загалу, без пілотного пошуку неможливо. Це підтверджується аналізом невеликої кількості публікацій, які зачіпають тему антикорупційної комунікації публічних органів.

У посібнику О. Банчука «Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування» [108 с.53] наводиться невеликий розділ щодо поінформованості приватних осіб щодо діяльності органу влади. У ньому акцентовано увагу на очікуваннях суспільства в отриманні інформації про антикорупційну діяльність органів влади, що підкреслюється тезою: «З метою забезпечення зручного, миттєвого і повноцінного доступу до інформації важливим є створення та забезпечення функціонування вебсторінок, інших електронних ресурсів органів місцевого самоврядування». Чи не єдиною українською професійною публікацією щодо спеціалізованої комунікації з питань запобігання корупції у публічному секторі є посібник «Зарядись комунікаціями проти корупції! Практика і теорія» з проекту USAID

«Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія!», що вийшов з друку у 2018 році [109 с.47].

У цій праці зазначено про високу затребуваність суспільства в інформації про запобігання корупції у діяльності кожної публічної інституції. Відмічено важливий акцент: в сучасних умовах широкого потоку інформації і доступу до неї суспільства публічним інституціям важливо підтримувати постійні канали інформування про свою діяльність.

Відповідно З огляду на актуальність інформації про корупцію – тема запобігання корупції має бути під особливою увагою у такому інформуванні владних інституцій, які мають на меті декларувати у своїй діяльності нульову толерантність до корупції. Проте у частині регулярних інтернет-комунікацій посібник «Зарядись комунікаціями проти корупції» досить лаконічний: всі органи влади мають свої Інтернет-сторінки з метою надання простого доступу до публічної інформації та послуг, які надають інституції; вони повинні надавати інформацію, щодо якої надходить найбільше запитів; комунікувати у доступному форматі, у тому числі для людей з особливими потребами.

Крім браку настановчої літератури з питань впровадження підходів ефективної антикорупційної інтернет-комунікації публічних інституцій в Україні, подібний висновок можна зробити і про навчальні підходи та літературу.

Проблема 3. З одного боку, відділ має високий відсоток незалежності у прийнятті рішень та підтримки і взаємодії з керівництвом міської ради. З іншого, існує певна обмеженість у самостійності при прийнятті рішень, пов'язана з дотриманням крім антикорупційного законодавства ще профільного законодавства, в тому числі місцевих інструкцій, положень тощо. Під час розробки заходів щодо запобігання корупції, можна зустрітись з адміністративним впливом посадових осіб на цей процес (формальне ставлення до цього процесу, не сприяння у доступі до окремих процесів та/або ненадання дозволу перевірки документів, до прикладу, тендерної документації або договорів з контрагентами).

Проблема 4. Дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на містах в питаннях запобігання корупції та низька заінтересованість (активність) громадських організацій.

2. З метою реалізації державної політики у сфері боротьби з корупцією, створення дієвої системи запобігання проявам корупції та правопорушень, пов'язаних з корупцією у виконавчих органах міської ради, комунальних підприємствах, закладах, установах, засновником яких є Кам'янська міська рада, відповідно до Закону України від 14.10.2014 №1700-VII «Про запобігання корупції» щорічно затверджується план заходів щодо запобігання корупції. Двічі на рік відповідні суб'єкти звітують про хід його виконання [106].

3. З метою забезпечення належного виконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо фінансового контролю, своєчасного подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щорічно видаються розпорядження міського голови про здійснення заходів для подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Додатково, з метою проведення налагодженої роботи з суб'єктами декларування, які припиняють роботу в органах місцевого самоврядування проводиться роз'яснювальна робота, надається підпис нагадування щодо строків подання декларацій. Особам, які припинили службу в органах місцевого самоврядування, та яким потрібно подати декларацію після звільнення, направляються відповідні листи. Також відділом починається процес перевірки факту подання декларацій до офіційно встановлених строків, це дає змогу попередити, та ще раз нагадати суб'єктам декларування про необхідність виконання норм закону. Нажаль, з початку військового часу та до 12.10.2023 даний інструмент не працював.

4. З метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів посадовими особами апарату і виконавчих органів міської ради, підприємств, закладів та установ, засновником яких є Кам'янська міська рада, а також особами, які входять до складу колегіальних органів, які діють

на постійній чи тимчасовій основі у міській раді, її виконавчому комітеті, виконавчих органах, підприємствах, закладах та установах, засновником яких є Кам'янська міська рада, розпорядженням міського голови від 14.06.2021 №256 затверджено Правила врегулювання конфлікту інтересів у виконавчих органах Кам'янської міської ради [110].

З метою можливості уникнення корупційних ризиків, сприянню прозорості й запобіганню виникнення конфлікту інтересів від претендентів на посаду керівників комунальних підприємств, закладів та установ, засновником яких є Кам'янська міська рада, відбирається інформація що роботи близьких осіб.

За 9 місяців 2023 року було урегульовано 104 конфлікти інтересів. Найчастіше вони стосувались педагогічних працівників в яких виникають дискреційні повноваження відносно себе при здійсненні викладацької діяльності [106]. Також, слід звернути увагу на певні недоліки законодавства, так Законом України «Про запобігання корупції» не встановлені обмеження для посадових осіб публічного права щодо спільної роботи близьких осіб, однак при прийнятті на роботу, такої близької особи виникатиме конфлікт інтересів. З практики вбачається, що впершу чергу повинно бути урегульовано конфлікт інтересів (найчастіше під зовнішнім контролем), а вже потім, прийняття на роботу. Однак, ще досі, чітко не визначено обов'язки особи, яка здійснюватиме такий зовнішній контроль, хоча слід відмітити роботу Національного агентства з питань запобігання корупції щодо вирішення подібних питань. Наприклад, нещодавно були переглянуті методичні рекомендації «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», розроблено новий онлайн курс «Конфлікт інтересів: від виявлення до врегулювання», який на нашу думку є досить вдалим.

5. Було розроблено Кодекс етики для міського голови та депутатів міської ради [111]; Кодекс етичної поведінки працівників підприємств, установ та закладів, засновником яких є міська рада [112]; Правила етичної поведінки



посадових осіб виконавчих органів міської ради [113], що позитивно відобразилось на рейтингу прозорості 100 найбільших міст України і виступають одним із засобів дотримання антикорупційного законодавства.

Однак, при недотриманні принципів доброчесності депутатами, виникають певні труднощі щодо притягнення їх до відповідальності. Оскільки на законодавчому рівні досі не вирішено дане питання.

Офіс Ради Європи в Україні на замовлення Національного агентства з питань запобігання корупції та за сприяння Асоціації міст України і Всеукраїнської Асоціації об'єднаних територіальних громад в жовтні 2013 року презентував результати опитування, яке є частиною аналітичного дослідження щодо запобігання корупції та дотримання правил етичної поведінки в органах місцевого самоврядування. У опитуванні взяло участь 679 представників міських, сільських та селищних територіальних громад (Кам'янська міська рада також була залучена в опитуванні) .

Опитування продемонструвало, що органи місцевого самоврядування готові долучатися до встановлення та дотримання етичних норм та правил. Існує потреба громад у методичній допомозі з формування ефективних заходів забезпечення етичної поведінки у місцевих радах. Зокрема, більшість опитаних підкреслили необхідність створення додаткових методичних рекомендацій, посібників та модельних кодексів щодо вдосконалення та забезпечення дотримання правил етичної поведінки депутатами місцевих рад та інших осіб з виборними місцевими посадами. Крім того, більшість представників місцевого самоврядування – 69,2%, виступили з підтримкою відповідальності за порушення етичних правил, за умов вдосконалення таких механізмів [114].

Аналізуючи роботу відділу запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами міської ради та думки науковців слід погодитись, що етичні кодекси спроможні впливати на усвідомлення та дотримання норм етики за наявності певних умов, до яких належать [115, с.37]:

- широкомасштабне визнання кодексу;

- широке оприлюднення кодексу та його доступність усім держслужбовцям;
- демонстрація можливого використання кодексу у щоденній практиці держслужби;
- набуття службовцями навичок спілкування, розв'язання конфліктних ситуацій;
- пропагування позитивних зразків поведінки;
- встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог;
- заохочення співробітників за етичну поведінку, застосування санкцій проти порушників кодексу.

В міській раді було впроваджено та взято до уваги інформацію розроблену в рамках ініціативи Управління ООН з протидії наркотикам та злочинності «Освіта заради справедливості». Відповідно до якої, організації повинні ухвалити процедури для повідомлення про порушення доброчесності, а також забезпечити заходи захисту для тих осіб, які повідомляють про порушення. Організаціям, окрім того, варто впровадити механізми дисциплінарної відповідальності та контролю.

Так, відділом було розроблено:

- форму на офіційному вебсайті міської ради «Сповістити про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також неетичну поведінку або дискримінацію з боку посадових осіб місцевого самоврядування, співробітників комунальних підприємств, установ та організацій» [106];
- порядок роботи з повідомленнями (розпорядження міського голови від 03.11.2020 №367-р «Про організацію роботи із внесеними викривачами повідомленнями» [116]);
- заходи захисту для тих осіб, які повідомляють про порушення (розпорядження міського голови від 14.06.2021 №255 «Про затвердження положення про впровадження механізмів заохочень та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією

правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [117]).

Однак, слід наголосити, що бажаючих повідомити про неетичну поведінку, порушення законодавства майже не має. Так, за 2021 рік надійшло всього 1 повідомлення, а в 2022 році – взагалі не було, в 2023 році – 1 особа.

Пояснити це можна тим, що даний механізм працює не так давно, поступово збільшуються роз'яснення профільних органів, і втілюється в життя норми законів, які раніше були не зрозумілими та не працювали. Аби не події Російської агресії показники могли би бути більшими.

Наразі даний напрямок роботи буде переглянтий у зв'язку із запуском Єдиного порталу повідомлень викривачів (захищена система, за допомогою якої можна швидко та зручно подати повідомлення про корупцію, контролювати стан та результати розгляду такого повідомлення, отримати інформацію про статус викривача. Портал гарантує заявникам дотримання умов анонімності та конфіденційності, надійний захист персональних даних [118].

Міські ради разом з іншими організаціями перебувають в порядку черговості, розробленої НАЗК для підключення для порталу. Створення даного порталу це величезний крок для роботи з викривачами корупції.

Не один рік працюючи з етичними нормами, підтримуємо висновок, що Кодекси потребують постійного оновлення, адже вимоги, що в них фіксуються, мають відображати актуальні професійно-етичні проблеми. Разом із тим, усі вимоги мають спиратися на єдину управлінську культуру, що передбачає такі морально-етичні якості, як: політична зрілість, принциповість, чесність, порядність, самовідданість, впевненість у собі, самокритичність, цілеспрямованість, скромність, тактовність, почуття міри тощо [115, с.40].

Дуже важко закріпити всі морально-етичні норми на папері, вони повинні бути у свідомості кожного публічного службовця. Крім того, повинні бути механізми через які громадськість може повідомити про неетичну поведінку

публічного службовця, та в подальшому побачити результати розгляду свого повідомлення.

7. Систематично проводиться роз'яснювальна робота, надсилається інформаційні матеріали щодо змін законодавства, проведення курсів.

Практика показує, що посадові особи не дуже зацікавлені в самоосвіті та вивченню даного напрямку. Зазвичай обумовлюючи це великим навантаженням при виконанні посадових обов'язків. У зв'язку з цим, було запроваджено практику обов'язкового проходження курсів. Наприклад, у відеосемінарі на тему: «Е-декларування 2023» (за отриманою інформацією взяли участь 26 осіб – при відсутності вказіки обов'язкового його проходження).

В той час, онлайн-курс «На захисті прав викривачів» (за отриманою інформацією курс пройшли – 125 осіб; онлайн курс «Візуї професійно» – 100 осіб; онлайн-курс «Доброчесна громада» – понад 430 осіб.

Також дуже важливо часто та відкрито говорити про доброчесність. Відкритість спонукає працівників не замовчувати свої проблеми що дозволяє своєчасно та на ранньому етапі подолати порушення принципів.

9. На постійній основі здійснюється оцінка ризиків.

10. З метою належного контролю, на виконання розпоряджень міського голови, здійснюється перевірка дотримання комунальними підприємствами, закладами, установами умов антикорупційного законодавства. До початку військового стану такі перевірки проводились щорічно.

Крім виконання основної функції – контролю, налагоджувалась співпраця з посадовими особами, надавалась методична допомога, усувались недоліки в роботі тощо.

10. З 2017 року Кам'янське бере участь у дослідженнях Міжнародної антикорупційної організації Transparency International. З 2019 року місто – в числі лідерів у рейтингу прозорості серед 100 найбільших міст України. Більше року Кам'янська міська рада працює в умовах війни, долає виклики воєнного часу, серед яких був обмежений доступ до публічної інформації заради безпеки, виконує відповідні вимоги та запроваджує нові практики, аби мінімізувати

можливі корупційні ризики. На контролі керівництва міської ради завжди перебуває питання покращення своїх результатів та вивчення передового досвіду.

Однак, беручи до уваги, що місто є лідером по прозорості, сприяє розвитку інструментів залучення громадськості (бюджет участі, громадські ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, громадські ради, громадські обговорення, збори громадян за місцем проживання, консультації з громадськістю, органи самоорганізації населення, електронні петиції), населення не в достатній мірі володіє інформацією щодо таких інструментів доброчесності [106].

19.02.2021 відбулася презентація результатів соціологічного опитування, проведеного в семи містах України на замовлення програми міжнародної технічної допомоги «Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні» (EUACI).

У презентації взяли участь міські голови та представники міських рад Житомира, Маріуполя, Нікополя, Червонограда, Чернівців, Рівного та Кам'янського. До презентації результатів з вітальними ремарками долучились Матті Маасікас, посол ЄС, голова Представництва в Україні.

Соціологічне опитування проводилось Київським міжнародним інститутом соціології наприкінці листопада 2020 року на замовлення EUACI в рамках одного з компонентів Програми – «Міста доброчесності» [106].

За даними дослідження :

У більшості мешканці міста середньою мірою задоволені різними аспектами місцевої влади:

14,6% мають високу довіру до органів місцевого самоврядування, 54,4% – середню, 25,9% – низьку;

19,2% високо оцінюють ефективність діяльності місцевої влади у напрямку поліпшення життя людей, 53,6% оцінюють її як середню, 23,3% – як низьку;

12,1% опитаних дали високу оцінку відкритості місцевої влади та підзвітності її жителям міста, 41,6% вважають її посередньою, і 31,9% – низькою

На думку майже половини респондентів (48,1%), рівень корупції у їхньому місті за останні 12 місяців не змінився, однак 13,5% помітили його зростання, а ще 10,7% схильні думати, що він скоротився.

Половина (50,4%) жителів міста допускають, що корупція (давання хабаря, неофіційних послуг або подарунка) може бути виправданою у певних ситуаціях, і таких більше, аніж тих, хто вважає, що такі дії за жодних обставин є неприйнятними (43,2%, різниця значуща на рівні 0,01).

Більше третини (36,9%) мешканців міста повідомили, що вчиняли ті чи інші дії з переліку для протидії корупції протягом останнього року. Найбільш поширеними практиками є підписання петицій до місцевих, обласних та національних органів влади (протягом останніх 12 місяців робили 19,8%) та звернення до народних депутатів для привернення уваги і тиску (13,6%).

Про проєкт «Відкритий бюджет шкіл» чули 18,0% мешканців міста, користувалися протягом останніх 12 місяців – 3,3%. Дещо краще про даний проєкт поінформовані ті, у кого в домогосподарстві є діти, які навчаються у школі. Серед тих, хто має дітей шкільного віку, про проєкт «Відкритий бюджет шкіл» чули 26,9%, користувалися – 8,1%. Про існування міського геопорталу чули 16,6% жителів міста, користувалися протягом останніх 12 місяців – 2,1%. Про приватизацію комунальної власності через електронні аукціони ProZorro чули 41,8% жителів міста, користувалися протягом останніх 12 місяців – 2,5%. Про громадські слухання в Кам'янському чули 36,0% дорослого населення міста, мали досвід користування цією ініціативою протягом останніх 12 місяців – 3,9%. Про бюджет участі (громадський бюджет) чули 25,1% жителів міста, мали досвід користування протягом останніх 12 місяців – 5,2%. Про єдину систему місцевих петицій чули 36,6% жителів міста, користувалися протягом останніх 12 місяців – 12,1% [119].

З цього можна зробити висновок, що громадськість не бере активної участі у вирішенні питань місцевого значення, що негативно може позначитись на доброчесності публічних службовців.

10. Додатково, з метою: виявлення можливих корупційних ризиків у зв'язку з укладенням (дією) договору (угоди) мінімізації ймовірності вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення антикорупційного законодавства під час укладання та/або реалізації договірних правовідносин з партнером; виявлення конфлікту інтересів та сприяння його врегулюванню; виявлення можливих порушень законодавства про публічні закупівлі; виявлення інформації, яку сторони бажають приховати; виявлення інших проблем в міській раді готуються проекти документів щодо проведення антикорупційного аналізу потенційних та/або наявних контрагентів. Це буде ще один механізм забезпечення доброчесності.

11. Також слід наголосити, що Національне агентство з питань запобігання корупції в жовтні 2023 року підтримало ініціативу громади та долучило міську раду до підписання Декларації розбудови доброчесності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, це дуже важливий та відповідальний крок [106].

Із недоліків запровадження доброчесності в міській раді можна виділити: недостатня штатна чисельність працівників відділу, нечіткі визначення форм комунікацій з громадськістю через офіційний вебсайт міської ради, відсутні системні практичні настанови, які продемонструють покрокові плани та очікувані фінальні результати того, яку саме інформацію уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції має розміщувати на сайті міської ради, а також як цю інформацію групувати, позиціонувати на сайті, недостатня незалежність уповноважених осіб з питань запобігання корупції, дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на містах в питаннях запобігання корупції. Пропозиції щодо розв'язання проблем полягають насамперед в удосконаленні

законодавчої бази, опрацюванні апробованих міжнародних практик публічного управління.

Запобігання корупції є важливою складовою сучасного управління державою. Умови воєнного стану зумовлюють необхідність ще більш ретельної боротьби з корупцією в усіх сферах життя. Органи місцевого самоврядування мають особливе значення у цій боротьбі, оскільки їхня діяльність має безпосередній вплив на життя членів громади. Бо члени громади особливо під час дії воєнного стану очікують на ефективну та прозору роботу органів місцевого самоврядування, які мають забезпечувати безпеку, порядок та ефективну роботу громади.

Однак, є певні особливості антикорупції під час воєнного стану для ОМС, які можна розділити за такими сферами: особливості, що стосуються процедури закупівель; особливості, що стосуються проведення спеціальних перевірок; особливості, що стосуються декларування.

Звертаємо увагу, що останні дві особливості діяли до 12.10.2023. Законом України «Про запобігання корупції» (зі змінами) встановлено, що з 12.10.2023 подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відновлюється у повному обсязі та здійснюється у порядку та строки, (у тому числі з урахуванням особливостей) визначені Законом України «Про запобігання корупції». Крім того, відновлюється проведення спецперевірки та передбачається відкриття Єдиного реєстру декларацій осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» надали Кабінету Міністрів України право визначити особливості здійснення закупівель на період дії воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Механізми, які містить постанова про особливості закупівель пов'язані з тим, що в Україні діє військовий стан і необхідно мати більш м'яку, гнучку і швидку процедуру здійснення закупівель ніж ті, які регулюються на законодавчому рівні. Об'єктивно під час військового стану в країні є



необхідність, щоб закупівлі здійснювалися більш оперативно, відповідно до нагальних потреб замовників.

Варто звернути увагу, що відтепер пропозиція контрагента, бенефіціари якого мають громадянство Росії чи Республіки Білорусь, підлягає відхиленню. Також заборонена закупівля у інших суб'єктів товарів, робіт, послуг походженням з РФ чи РБ (за винятком товарів, робіт та послуг, необхідних для ремонту та обслуговування товарів, придбаних до набрання чинності даної Постанови).

Окрім того змінилися пороги в закупівлях. Ці зміни в порядок закупівель є критично важливими для антикорупційних уповноважених. Так як зменшення строків призведе до зменшення часу на перевірку контрагентів та визначення рівня доброчесності. Окрім того зростання порогів й можливість прямих договорів збільшує корупційний ризик в закупівлях.

Спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції. А також перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), під час дії воєнного стану не проводились [69].

Загалом, є підстави стверджувати, що дія воєнного стану значно погіршила стан запобігання корупції. Були закриті майже всі відкриті реєстри, офіційні сайти державних органів, органів місцевого самоврядування, не здійснювався прийом громадян, надано право не надавати звітність, дозволено приймати на роботу без конкурсу тощо.

Підсумовуючи, хочемо сказати, що дотримання принципів доброчесності не тільки відіграє важливу роль у подолання корупції, а й допомагає доброчесній громаді залучати кошти від донорів та сприяє модернізації країни.

## ВИСНОВКИ

Проаналізувавши забезпечення доброчесності на публічній службі в контексті запобігання корупції, можна зробити такі висновки:

1. В роботі було розглянуто сутність та основні морально-етичні категорії дослідження доброчесності на публічній службі. Зокрема, доброчесність на включає в себе ряд морально-етичних категорій та принципів, які дослідники і практики розглядають при вивченні цього поняття. Основні морально-етичні категорії, пов'язані з доброчесністю на публічній службі, включають честь, гідність, справедливість, відповідальність, професіоналізм, гуманізм, репутація.

Ці морально-етичні категорії складають основу доброчесності на публічній службі і визначають стандарти поведінки для публічних службовців. Дотримання цих принципів сприяє підвищенню довіри громадян до державних органів. Громадяни відчують більшу впевненість у тому, що державні службовці діють на користь загального блага і не використовують своє положення для особистої вигоди. Публічні службовці, які дотримуються моральних норм, здатні забезпечити справедливе та ефективне управління, що впливає на благополуччя суспільства. Загалом, моральні якості публічних службовців грають важливу роль у збереженні демократичних цінностей та правопорядку в суспільстві.

2. Проаналізувавши нормативно-правові засади забезпечення доброчесності на публічній службі в Україні можна зазначити, що наразі доброчесність більш імплантована в законодавстві ніж раніше і ґрунтується на ряді нормативно-правових актів та реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією та забезпеченням вищих стандартів в публічному секторі. Основними документами є: Антикорупційна стратегія, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, закони України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про доступ до публічної інформації», «Про очищення влади», «Про публічні закупівлі», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні

послуги» даний перелік не є вичерпним. Попри наявність значної кількості законодавчих актів, законодавство в цій сфері залишається недосконалим і недостатньо ефективним.

3. Встановлено причини та наслідки поширення корупції на публічній службі в Україні. Загалом, причини корупції можуть носити як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Вони лежать в економічних, політичних, правових, соціально-культурних, моральних і навіть психологічних площинах. А також можуть носити суспільний або індивідуальний характер. Загалом, до причин виникнення корупції можна віднести труднощі подолання спадку тоталітарного періоду, нерозвиненість і недосконалість законодавства, наявність можливості задовольнити приватний інтерес, невисокі шанси бути спійманим. В свою чергу корупція може мати як економічні так і політичні, соціальні, міжнародні наслідки.

4. З'ясовано інструменти та механізми для формування доброчесної публічної служби. Формування доброчесної публічної служби вимагає використання різних інструментів та механізмів для запобігання корупції, забезпечення доброчесності та високої етичності серед службовців. Основними інструментами та механізмами є: антикорупційна стратегія, антикорупційна програма, інструменти фінансового контролю, конфлікт інтересів, антикорупційні уповноважені, залечення громадськості (через місцевий референдум, громадську експертизу, громадські ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, громадські ради, громадські обговорення, збори громадян за місцем проживання, консультації з громадськістю, органи самоорганізації населення, бюджет участі, доручення депутату, відкликання депутата, дострокове припинення повноважень голови громади тощо). Також, можна виділити: відкриті конкурси і професійний відбір; етичний кодекс; система навчання та професійного розвитку; створення механізмів моніторингу та контролю за діяльністю публічних службовців, включаючи аудити та перевірки, допомагає у виявленні корупційних дій та порушень етичних стандартів; заохочення доброчесності, прийняття суворих антикорупційних

законів і нормативів, що визначають стандарти доброчесності та встановлюють відповідальність за порушення цих стандартів; залучення громадських організацій та журналістів до моніторингу діяльності публічної служби допомагає забезпечити відкритість та відповідальність; незалежні антикорупційні органи; залучення до боротьби з корупцією міжнародних організацій та міжнародної спільноти для обміну досвідом та ресурсами.

Ці інструменти та механізми можуть працювати сукупно для створення доброчесної публічної служби та боротьби з корупцією в державному секторі.

5. Проаналізовано міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектору формування доброчесної публічної служби. Практичний досвід зарубіжних країн показує, що деяким країнам досить вдало створено інструменти та механізми для боротьби з корупцією. У боротьбі з корупцією в різних країнах існує багато впливових осіб і організацій. Наприклад: антикорупційні владні органи (у багатьох країнах існують спеціальні владні органи, призначені для боротьби з корупцією); міжнародні організації: такі як ООН, Всесвітній банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ) та Європейський союз (ЄС), мають значний вплив у сфері боротьби з корупцією (вони надають фінансову підтримку, рекомендації та технічну допомогу країнам у вдосконаленні антикорупційної політики); громадські активісти та журналісти: (багато активістів і незалежних журналістів грають важливу роль у розкритті корупційних схем і тиском на владні структури для проведення розслідувань та прийняття заходів проти корупції); академічна спільнота (дослідники, експерти з антикорупційного сектору та університети вносять вагомий внесок у розуміння корупції, розробку політик та рекомендацій для урядів); антикорупційні організації: такі як Transparency International.

Зазначені особи та організації мають різні ролі у протидії корупції, але їх спільна мета полягає в забезпеченні прозорості, законності та ефективного управління для запобігання корупції та забезпечення справедливого розвитку.

6. Розглянуто напрями підвищення доброчесності на публічній службі на прикладі Кам'янської міської ради. На цій основі, можна зробити висновок, що

перелічені інструменти та механізми забезпечення доброчесності, які були розглянуті в даній роботі активно впроваджуються на практиці.

Загалом практика показує, що впровадженню антикорупційних інструментів сприяють: політична воля, лідерські якості керівництва, вивчення передового досвіду, міжнародних рекомендацій, впровадження найкращих практик, зацікавленість в своїй роботі, професіоналізм та достатня кількість кадрів уповноваженого органу, контроль за впровадженням та виконанням управлінських рішень, прозорість та підзвітність перед громадою.

Результати проведеного дослідження дають змогу сформувані практичні рекомендації щодо забезпечення доброчесності на публічній службі, передусім це:

- розробка антикорупційних програм в громадах;
- забезпечення функціонування антикорупційних уповноважених;
- виконання обов’язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноважених підрозділів, та затвердження таких обов’язків для органів місцевого самоврядування (наразі мають рекомендаційний характер);
- регламентація вимог для інформації, в тому числі її виду, яка повинна бути оприлюднена на офіційному вебсайті міської ради. Що в свою чергу дасть змогу уникнути дискреції, як корупційного ризику в діяльності міської ради;
- забезпечення дотримання гарантій незалежності уповноважених;
- запобігання конфлікту інтересів;
- розвиток викривачів корупції та забезпечення гарантій їх захисту;
- розробка кодексів з питань етичної поведінки чи доброчесності (особливо запровадження їх для депутатів міської ради, та передбачення для них відповідальності за їх порушення);
- аналіз ризиків;
- проведення семінарів, тренінгів;
- акумулювання експерних знань на основі власного досвіду;
- підвищення стану проінформованості публічних службовців про механізми забезпечення доброчесності;

- цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;
- забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;
- часті та відкриті комунікації на тему доброчесності;
- формування суспільної нетерпимості до корупції.

Цей перелік заходів не є вичерпним, проте їх запровадження дозволить суттєво покращити існуючу антикорупційну політику. Посилення заходів щодо запобігання корупції є важливим фактом наближення військової перемоги, ефективної відбудови України та інтеграції до Європейського Союзу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 №889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Корчак Н., Пархоменко-Куцевіл О. Добročесність державного службовця: етичний та юридичний виміри // Юридичний вісник Повітряне і космічне право. Київ: НАУ, 2021. № 2(59). С. 78-84. URL : <https://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/53729>.
3. Сорокіна Н. Добročесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 2017, 27.5 : 39-42. URL : [https://ibn.idsi.md/vizualizare\\_articol/56452](https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/56452).
4. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL : <http://sum.in.ua/s/dobrochesnistj>.
5. Тофтул М. Сучасний словник з етики : словник. Житомир, 2014. 416 с.
6. Добročесність: поняття, складові та історія : офіційний вебсайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL : <https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/dobrochesnist-ponyattya-skladovi-ta-istoriya>.
7. Бахаєва, А. Добročесність як інструмент протидії корупції / Альона Сергіївна Бахаєва, Оксана Махірівна Іванченко // Протидія корупції: правове регулювання і практичний досвід : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 28.10.2022) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Харків : ХНУВС, 2022. – С. 39-41. <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/14818>.
8. Шапенко Л., Лавренчук М. Правові засади добročесної державної служби в Україні. Історико-правовий часопис. 2021. № 2 (17). С. 100–105.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Гула С. Добročесність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи. URL : <http://surl.li/mgfeu>.

11. Корчак Н., Пархоменко-Куцевіл О. Доброчесність державного службовця : етичний та юридичний виміри. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Повітряне і космічне право». Київ : НАУ, 2021. Вип. 2(59). С. 78–84.

12. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

13. Біла-Тіунова Л. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. 2020. 511.

14. Сучасний тлумачний словник української мови : 55 000 слів: А-Я / А. М. Яковлева, Т. М. Афонська. Харків : Торсінг : Навч. літ., 2017. 670 с.

15. Сучасний тлумачний словник української мови 60 000 слів / Н. Кусайкіна, Ю. Цибульник. Київ : Видавничий дім «Школа». 2014. 784 с. URL : [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/1\\_2023/3.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/1_2023/3.pdf).

16. Колесниченко Н., Юхимюк О. Вплив соціальних факторів на реалізацію принципу поділу влади: історико-правовий аспект. Історико-правовий часопис. 2019. № 1. С. 14–19.

17. Соловйов Б. Інформація як об'єкт цивільних прав в оновленому Цивільному кодексі України: проблеми визначення та основних ознак. Часопис Київського університету права. 2021. № 1. С. 207–212.

18. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів / уклад. О. М. Руденко. Київ : НАДУ, 2013. 76 с.

19. Чоп, Т.; Юрик, Ю. Право на гідність в контексті військового конфлікту. Збірник тез III Міжнародної наукової конференції «Воєнні конфлікти та техногенні катастрофи : історичні та психологічні наслідки», 2023, 37-39. URL : <http://surl.li/nxwgs>.

20. Загальна декларація прав людини. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).



21. Конвенція про захист прав і свобод людини і громадянина від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

22. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_043).

23. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 10.12.1984. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_085](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_085)

24. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 26.11.1987. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_068](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_068)

25. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524).

26. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. URL : <http://surl.li/hcxhj>.

27. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/435-15>.

28. Кривошеїн В. Вплив Революції гідності на політичну та правову культуру українського суспільства. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2016. № 2. С. 3757.

29. Костенко М. Людська гідність у сучасних українських суспільно-політичних реаліях. URL : <http://surl.li/nxwj>.

30. Телешев, С. Особливості цивільно-правового захисту честі, гідності та ділової репутації в мережі інтернет як об'єктів права фізичної особи на інформацію стосовно себе. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право, 2023, 1.78: 239-250. URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/286418>.

31. Ярешко О. Право на недоторканність ділової репутації в системі особистих немайнових прав. Держава і право. 2004. № 24. С. 325–329.

32. Малєїна М. Зміст та здійснення особистих немайнових прав громадян: проблеми теорії та законодавства. Держава і право. 2000. № 2. С. 16–21.
33. Подковенко Т. Справедливість у системі цінностей права. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4 (8). С. 10–14.
34. Подковенко Т. Рацин В. Сучасні філософсько-правові дискусії про справедливість. Актуальні проблеми правознавства, 2023, 1: 12-17. URL : <http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1554>.
35. Рудакевич М. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
36. Хорошенюк О. Юридична відповідальність публічних службовців. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2009, 3: 162-168 URL : [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2009/3\\_2009.pdf#page=162](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2009/3_2009.pdf#page=162).
37. Сушинський О., Калашник Н., Березовська Н. Відповідальність публічних службовців перед суспільством в умовах війни: правовий та моральний контекст. Ефективність державного управління, 2023, 74/75: 10-15. URL : <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/516/501>.
38. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. Київ : Генеза, 1997. 400 с.
39. Линдюк О. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України. Аспекти публічного управління. 2016. № 37 – 38(11 – 12). С. 50 – 56.
40. Сорокіна, Н. (2023). Теоретичні аспекти дослідження основних категорій професійної етики публічної служби. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування, (2), 32-40. URL : <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2023.2.5>.
41. Плещан Х. Соціокультурні виміри формування успішності професійної діяльності публічних службовців в умовах сьогодення. Актуальні питання у сучасній науці, 2023, 9 (15). URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/download/6332/6365>

42. Pletsan K. Development of signals of success of careers of the factor socio-cultural sphere. Public management. 2018. 3 (13). P. 157-171.

43. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.44.

44. Селіванов С. Розбудова інституту професіоналізації державної служби в Україні та система передумов її провайдингу. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права, 2022. (3), 61-66.

45. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5.08.2016 № 168 / Національне агентство України з питань державної служби. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.

46. Добročесність: поняття, складові та історія : Офіс добročесності НАЗК. URL : <https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/dobročesnist-ponyattya-skladovi-ta-istoriya#>.

47. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до добročесності» : Указ Президента від 11.09.2006 № 742/2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>.

48. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>,

49. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 №3077-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#top>.

50. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 №647-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/647-2014-%D1%80>.

51. Оцінювання національної системи добročесності. URL: [https://ti-ukraine.org/wpcontent/uploads/2016/11/nis\\_assessment\\_ukr\\_0.pdf](https://ti-ukraine.org/wpcontent/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf).

52. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>.

53. Міжнародне антикорупційне законодавство та Конвенція ООН проти корупції: до чого тут Україна? URL: <http://surl.li/nxwmr>.

54. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.

55. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки : Національне агентство з питань запобігання корупції URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>.

56. Все про актикорупцію : онлайн курс Навчальна платформа study.NAZK. URL : <https://study.nazk.gov.ua/courses/course-v1:NAZK+ak005+2022-11/course/>.

57. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

58. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

59. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

60. Мельник М. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.

61. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.

62. Дослідження корупції : теоретичні та концептуальні засади. Антологія – Київ: ДУХ І ЛІТЕРА – с.169. URL : <https://acrec.org.ua/library/corruption-research-book/>.

63. Основи антикорупції для всіх і кожного : онлайн курс Офіс доброчесності НАЗК. URL : <http://surl.li/nxwot>.

64. Від раціонального злочину до політичних мереж: 4 теорії корупції офіс розбудови доброчесності. URL : <https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/vid-ratsionalnogo-zlochynu-do-hytryh-agentiv-5-teorij-koruptsiyi>.

65. GURA, Vadym. Корупція: поняття та види, причини виникнення. Економічний аналіз, 2022, 32.2: 73-81. URL : <http://econa.wunu.edu.ua/index.php/econa/article/view/2028/6565657085>.

66. Антикоруptionна політика в Україні : мультимедійний навчальний посібник Національна академія внутрішніх справ – 2016. URL : [https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture\\_1.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html).

67. Сприйняття, досвід, ставлення», проведеного програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE) у 2021 році. URL : <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-spryjniattia-dosvid-stavlennia>.

68. Transparency International : вебсайт. URL : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2022/>.

69. Доброчесна громада : онлайн курс. Навчальна платформа study.NAZK. URL : <https://study.nazk.gov.ua/courses/course-v1:NAZK+ak006+2023-05/course/>.

70. Хукстра А. Купрій В., Васькін М. Ціселсон М. Сприяння розбудові принципів доброчесності та належного врядування, Роздуми та найкращі практики для державних установ. URL : <http://surl.li/nxwqfb>.

71. Доброчесна державна служба: онлайн курс. Навчальна платформа study.NAZK. URL : <https://study.nazk.gov.ua/courses/course-v1:NAZK+ak007+2023-05/course/>.

72. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. URL : <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106140.pdf>.

73. Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>.

74. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

75. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

76. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні : наказ Міністерства Фінансів України від 03.03.2020 №94 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text>.

77. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 № 976. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

78. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанову Кабміну від 03.11.2010 №996. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

79. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

80. Про місцеве самоврядування: Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

81. Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16.12.1996. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_369#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369#Text).

82. Concluding Document Of The Vienna Meeting 1986 Of Representatives Of The Partisipating States Of The Conference On Security And Co-operation In Europe, Held On The Basis Of The provisions Of The Final Act Relating To The Follow-Up To The Conference Vienna 1989 – Режим доступу: <http://www.fas.org/nuke/control/osce/text/VI-ENN89E.htm>.

83. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text) .

84. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції: лист Міністерства юстиції України від 22.06.2011. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0042323-11>.

85. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27.01.1999. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text).

86. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_102).

87. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_c16).

88. ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems. 2016. URL: <https://www.sist.org.cn/xwzx/tzgg/201804/P020190301519827489288.pdf>.

89. ISO 31000:2018 (Risk management). 2018. URL: [https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-31000-2018-\(rus\).pdf](https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-31000-2018-(rus).pdf)

90. Настанова ООН з антикорупційної етики та дотримання вимог для бізнесу. 2013. URL: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf).

91. Рекомендації OECD з подальшої боротьби з корупцією іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях для бізнесу. 2021. URL : <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>.

92. Настанова Французького антикорупційного агентства для бізнесу та приватного сектору. 2020. URL: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf>.

93. Роль лідера у протидії корупції: аналітичний огляд впровадження концепції «Tone At The Top» : аналітичне дослідження у межах спільного проекту Національного агентства з питань запобігання корупції та Програми розвитку ООН в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу. 2022. URL: <http://surl.li/lrjhk>.

94. Деммке К. та Мойланен Т. (2012 рік). Ефективність етики державних служб та належне врядування в центральній адміністрації ЄС-27: Оцінка результатів реформ у контексті фінансових криз. Франкфурт-на-Майні:

Пітер Ланг. (Demmke, C., and T. Moilanen (2012). Effectiveness of Public Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crises. Frankfurt am Main: PeterLang.

95. А. Хукстра та М. Цвегерс (2016 рік). Нідерландський національний офіс з питань доброчесності. Підтримка громадських принципів доброчесності. В: Лео Губертс і Ален Хукстра (редактори). Управління доброчесністю у публічному секторі. Нідерландський підхід. Гаага: BIOS. сторінки: 53-62. (Hoekstra, A., and M. Zweegers (2016). The Dutch national integrity office. Supporting public integrity. In: Leo Huberts and Alain Hoekstra (eds.). Integrity management in the public sector. The Dutch approach. The Hague: BIOS. Pp. 53-62.

96. Integrated compliance management - The Future of Compliance Programs; Denmark Corruption Report; last updated: september 2020. URL : <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/denmark>.

97. Denmark: Overview of corruption and anti-corruption. T. I. URL: <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Countryprofile Denmark-2018-PR.pdf>.

98. OECD Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery convention in Denmark. p 47. URL: <http://surl.li/nxwyb>.

99. Нонік В. В. Формування та реалізації антикорупційної політики в Україні: теорія, практика, механізми : [монографія]. Житомир : Вид. О. О. Євенок, 2019. 316 с.

100. Cointelegraph. URL: <https://cointelegraph.com/news/denmarkproposesuse-of-blockchain-in-fight-against-corruption>.

101. Sarbanes-Oxley Act. 2002. URL : <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf>.

102. Доброчесність на державному рівні. Рекомендації ради ОЕСР з питань забезпечення державної доброчесності. URL: <http://surl.li/nxxdl>.

103. Про затвердження положення про відділ запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами Кам'янської міської ради : Рішення



Кам'янської міської ради від 09.07.2020 № 1989-44/VII. URL: [https://kam.gov.ua/viddili/sektor\\_zapobigannya\\_koruptsii\\_ta\\_vzaemodii\\_z\\_pravookh\\_oronnimi\\_organami/polozhennya\\_pro\\_sektor/](https://kam.gov.ua/viddili/sektor_zapobigannya_koruptsii_ta_vzaemodii_z_pravookh_oronnimi_organami/polozhennya_pro_sektor/).

104. Лушпай І.М. Звіт про роботу відділу запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами Кам'янської міської ради за III квартал 2023 року. URL: [https://kam.gov.ua/ua/news/pg/21023370828713\\_p26/](https://kam.gov.ua/ua/news/pg/21023370828713_p26/).

105. Лушпай І. Звіт про роботу відділу запобігання корупції та взаємодії з правоохоронними органами Кам'янської міської ради за II квартал 2023 року. URL: <http://surl.li/nxxhe>.

106. Кам'янська міська рада : вебсайт. URL: <https://kam.gov.ua/>.

107. Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 26.04.2021 № 112/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#Text>.

108. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Швейцарсько-український проект Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К.: ТОВ Софія-А. 2012. 88 с.

109. Зарядись комунікаціями проти корупції! Практика і теорія. Проект USAID «Взаємодія!», 2018. 72 с.

110. Правила врегулювання конфлікту інтересів у виконавчих органах Кам'янської міської ради : розпорядженням Кам'янського міського голови від 14.06.2021 №256 URL : <http://surl.li/nxwwh>.

111. Про затвердження Кодексу етики для Кам'янського міського голови та депутатів Кам'янської міської ради : рішення Кам'янської міської ради від 02.11.2018 № 1247-29/VII URL : <http://surl.li/nxwww>.

112. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників підприємств, закладів та установ, засновником яких є Кам'янська міська рада : рішення виконавчого комітету Кам'янської міської ради від 27.04.2021 № 275. URL : [http://kam.gov.ua/ua/osxfile/pg/130218208633199\\_p26\\_14o/](http://kam.gov.ua/ua/osxfile/pg/130218208633199_p26_14o/).

113. Про затвердження Правил етичної поведінки посадових осіб виконавчих органів Кам'янської міської ради : розпорядження Кам'янського міського голови від 14.06.2021 № 254-р. URL : <http://surl.li/njrco>.

114. Дотримання правил етики в органах місцевого самоврядування: презентовано результати опитування : Національне агентство з питань запобігання корупції <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/dotrymannya-pravy-l-etyky-v-organah-mistsevogo-samovryaduvannya-prezentovano-rezultaty-opytuvannya/>.

115. Вдовіна О. Етика державного службовця. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ; Лісабон, 07.08.2021/ за ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Лісабон: ФОП КАНДИБА Т.П., 2021. С.37-40. URL : <http://surl.li/dpnxp>.

116. Про організацію роботи із внесеними викривачами повідомленнями : розпорядження Кам'янського міського голови від 03.11.2020 № 367-р. URL : [https://so.kam.gov.ua/ua/treezas\\_so/pg/41120561022570\\_d3/](https://so.kam.gov.ua/ua/treezas_so/pg/41120561022570_d3/).

117. Про затвердження положення про впровадження механізмів заохочень та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» : розпорядження Кам'янського міського голови від 14.06.2021 № 255. URL : [http://kam.gov.ua/ua/osxfile/pg/250918642581145\\_p26\\_2o/](http://kam.gov.ua/ua/osxfile/pg/250918642581145_p26_2o/).

118. Єдиний портал повідомлень викривачів : Національне агентство з питань запобігання корупції .URL : <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/>.

119. Думки населення міста Кам'янського щодо деяких аспектів доброчесності : результати соціологічного опитування. Київський міжнародний інститут соціології на замовлення та у співпраці з Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні, 2020. URL : [/ua/osxfile/pg/220221222841105\\_p26\\_1o/1960869486.pptx](/ua/osxfile/pg/220221222841105_p26_1o/1960869486.pptx).