

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОСТЮКОВ В'ячеслав Олександрович

УДК 35.08:351.714

ДИСЕРТАЦІЯ

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ
ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
Костюков В.О.

Науковий керівник:

Семенець-Орлова Інна Андріївна
доктор наук з державного управління,
професор

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Костюков В.О. Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” у галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування”. – Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, 2026.

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального науково-практичного завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні підходів та розробленні науково-практичних пропозицій щодо удосконалення системи публічної служби в аспекті впровадження антикорупційних практик, що буде сприяти підвищенню ефективності та прозорості державного управління, зміцненню довіри суспільства до інститутів влади.

Відповідно авторському дослідницькому задуму, в роботі зосереджено увагу на застосуванні двох підходів до поняття публічна служба: інституційному та функціональному. З'ясовано, що найбільш обґрунтованим є інституціональний підхід, що обмежує сферу публічної служби рамками органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виявлено істотною ознакою публічної служби систематичне здійснення владних (управлінських) функцій та повноважень.

Публічну службу запропоновано розуміти як законодавчо врегульовану системну професійну службову діяльність осіб в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, що реалізується публічно, з використанням владних повноважень, для досягнення публічних цілей в інтересах суспільства. Публічна служба є різновидом служби, якій притаманні загальні риси для всіх видів служби; особливості, які її виокремлюють між інших. Розуміння публічної служби як системи уможливило: комплексне бачення функціонування (замість розгляду окремих органів (посад), їх можна бачити в контексті взаємодії);

діагностувати системні проблеми (допомагає ідентифікувати не лише окремі недоліки, проте й проблеми у взаємодіях компонентів, що є фактором неефективності); формувати інтегровані підходи (оптимізація публічної служби потребує системних реформ, а не локальних коректив). Обґрунтовано, система публічної служби охоплює різні її види, суб'єкти публічної служби, нормативно-правову базу, принципи функціонування, механізми та процеси. Наголошується на доцільності конституційного закріплення категорії «публічна служба» в Конституції України.

Запропоновано корупцію в системі публічної служби розуміти як складне, багатоаспектне та системне явище, що характеризується неправомірним використанням особами, наділеними владними (управлінськими, політичними) повноваженнями, свого службового становища або зловживання своїм впливом з метою отримання будь-якої неправомірної вигоди (матеріальної/нематеріальної) для себе або інших осіб за рахунок держави чи її громадян.

Розглянуто понятійний апарат щодо розуміння протидії корупційним ризикам. Досліджено наукові підходи до поділу корупції за видами та формами. Аргументовано класифікувати корупцію в системі публічної служби за різноманітними критеріями, що проявляються у формах та видах, є ключовими для її ефективної протидії та розуміння системного характеру: а) за обсягом та рівнем; б) за типом отриманої вигоди; в) за сферами (галузями) прояву в публічній службі; г) за природою корупційних діянь.

Виявлено, корупція, створюючи системний опір змінам та формуючи паралельні неформальні механізми управління, є головною перешкодою на шляху ефективного удосконалення системи публічної служби та реалізації реформ. З'ясовано, антикорупційна експертиза, політика та програми є взаємопов'язаними і становлять невід'ємні компоненти антикорупційних практик. Ці практики охоплюють не лише конкретні дії, а й цілісний процес, що включає аналіз, стратегічне планування та превентивні механізми.

На підставі комплексного аналізу в роботі обґрунтовано та запропоновано авторське визначення поняття антикорупційні практики як інтегрований комплекс системних інструментів, заходів та процедур, які застосовуються на різних рівнях управлінської ієрархії з метою виявлення, запобігання та припинення корупції, притягнення до відповідальності, відшкодування завданих збитків, а також формування антикорупційної політики. Основне завдання полягає в мінімізації можливостей щодо корупційних діянь, формуванні прозорого та підзвітного середовища. Окреслено такі ключові компонентами та напрями антикорупційних практик у системі публічної служби як: законодавче та нормативно-правове регулювання; інституційні механізми; прозорість та відкритість; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; участь інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації; управління корупційними ризиками; етичні стандарти (кодекси) поведінки.

Визначено удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик як комплексний, системний та багатовимірний процес динамічної інституціональної перебудови, що передбачає глибинні нормативно-правові, організаційні, інституційні, технологічні та культурні перетворення у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування спрямовані на підвищення її доброчесності, прозорості, підзвітності та професіоналізму з метою мінімізації корупційних ризиків та забезпечення ефективного виконання публічних функцій в інтересах суспільства.

Відзначено, що необхідність удосконалення системи публічної служби обумовлена воєнним станом в Україні, що вимагає врахування нових ризиків та обставин для забезпечення ефективної роботи. Виявлено, що законодавчо регламентований конкурсний відбір на публічну службу в Україні протягом останніх років функціонував з обмеженнями, зумовленими карантинними заходами та введенням воєнного стану. Водночас, чинні нормативно-правові акти, що регулюють права публічних службовців, не містять комплексного механізму, здатного повноцінно захистити їх права. З'ясовано, протягом трьох

років активної фази воєнних дій добір на посади публічної служби відбувається переважно шляхом непрозорих прямих призначень. Ця практика створює значні ризики для втрати професійного рівня кадрового потенціалу публічної служби, оскільки обмежує конкурентний відбір та залучення найкращих фахівців, що становить серйозний ризик для ефективності та стабільності системи публічної служби. Проведений аналіз засвідчив високу ротацію кадрів в системі публічної служби. До детермінант, що сприяють цьому явищу належать: низький рівень оплати праці, відсутність чітких кар'єрних перспектив, неефективність існуючих систем мотивації, вплив політичних змін та надмірне навантаження.

Виявлено, що реформа конкурсного відбору не демонструє очікуваного прогресу, а більшість стратегічних завдань його проведення та процедур наразі не реалізовано. Оптимізація процедури відбору на публічну службу обґрунтована потребою забезпечення добору кадрів шляхом запровадження відкритих та прозорих конкурсів на основі заслуг, враховуючи при цьому поточні умови безпеки, посилення інституційної спроможності публічної служби. Відновлення конкурсного відбору є передумовою для реформування корпусу державної служби.

Виявлено, згідно з законодавчими нормами, що регулюють діяльність у період воєнного стану, відповідальність за процедури призначення на посади покладається виключно на відповідні органи державної влади. Однак, чинний порядок заміщення посад створює суттєві ризики, оскільки обмежує повноцінну кваліфікацію через недосконалість конкурсних процедур, що несе значні ризики для ефективного функціонування публічної служби.

Обґрунтовано запровадження ефективних антикорупційних інструментів в системі публічної служби: удосконалення нормативно-правової бази шляхом конкретизації законодавчих норм щодо конфлікту інтересів; оптимізація механізмів співпраці громадських інституцій з органами публічної влади для підвищення антикорупційної політики; забезпечення публічності оприлюднення результатів оцінювання антикорупційної політики та законотворчого процесу враховуючи засади цієї політики та висновки багаторівневої експертизи НАБУ й

громадськості; забезпечення інституційної та функціональної незалежності антикорупційних органів, достатнє фінансування, а також розширення повноважень для проведення перевірок та притягнення до відповідальності (внутрішній аудит, фінансовий контроль) в органах публічної влади; забезпечення максимальної прозорості розпорядження державними активами шляхом обов'язкового проведення електронних аукціонів для їх продажу та оренди, створення єдиного державного електронного реєстру, а також посилення незалежного фінансового аудиту державних підприємств; посилення ефективності вже існуючих відкритих реєстрів шляхом розширення переліку даних, що декларуються; запровадження нової цифрової системи, що забезпечить формування єдиної цифрової платформи для оперативного обміну даними між антикорупційними органами; використання штучного інтелекту для аналізу даних та виявлення корупційних ризиків; оптимізацію системи електронного декларування шляхом розширення сфери декларування та впровадження автоматизованої перевірки даних з відомостями з інших державних реєстрів та інші.

Науково обґрунтовано концепцію синергетичної моделі запобігання корупції в системі публічної служби, що ґрунтується на інтегрованій взаємодії інституційних, нормативно-правових та технологічних інструментів, які забезпечують синергію наглядових та контрольних функцій з принципами прозорості та підзвітності.

Ключові слова: корупція, антикорупційні практики, публічна служба, протидія та запобігання корупції, доброчесність, ефективність управління, реформи управління, антикорупційна політика, економічний розвиток, механізми публічного управління, цифровізація, публічні послуги, громадський моніторинг, довіра, політична корупція.

ABSTRACT

Kostyukov V. Improving the public service system in the context of implementing modern anti-corruption practices. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 “Public Management and Administration” in the field of knowledge 28 “Public Management and Administration”. – Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2026.

The dissertation proposes a solution to a relevant scientific and practical task, which consists in the theoretical substantiation of approaches and the development of scientific and practical proposals for improving the public service system in terms of implementing anti-corruption practices, which will contribute to increasing the efficiency and transparency of public administration, strengthening public trust in government institutions.

In accordance with the author's research plan, the work focuses on the application of two approaches to the concept of public service: institutional and functional. It was found that the most justified is the institutional approach, which limits the scope of public service within the framework of state authorities and local self-government bodies. The systematic exercise of power (management) functions and powers was identified as an essential feature of public service.

It is proposed to understand public service as a legally regulated systemic professional service activity of individuals in state authorities, local self-government bodies, which is implemented publicly, using power, to achieve public goals in the interests of society. Public service is a type of service that has common features for all types of service; features that distinguish it from others. Understanding public service as a system makes it possible: a comprehensive vision of functioning (instead of considering individual bodies (positions), they can be seen in the context of interaction); diagnose systemic problems (helps to identify not only individual shortcomings, but also problems in the interactions of components, which is a factor of inefficiency); to form integrated approaches (optimization of public service requires systemic reforms, not local adjustments). It is substantiated that the public service system covers its various types, subjects of public service, regulatory and legal

framework, principles of functioning, mechanisms and processes. The expediency of constitutionally enshrining the category of "public service" in the Constitution of Ukraine is emphasized.

It is proposed to understand corruption in the public service system as a complex, multifaceted and systemic phenomenon characterized by the misuse by persons endowed with power (managerial, political) powers of their official position or abuse of their influence in order to obtain any unlawful benefit (material/immaterial) for themselves or other persons at the expense of the state or its citizens.

The conceptual apparatus for understanding counteraction to corruption risks is considered. Scientific approaches to the division of corruption by types and forms are investigated. It is argued to classify corruption in the public service system according to various criteria that manifest in forms and types, are key to its effective counteraction and understanding of the systemic nature: a) by volume and level; b) by type of benefit received; c) by areas (branches) of manifestation in the public service; d) by the nature of corrupt acts.

It was revealed that corruption, creating systemic resistance to change and forming parallel informal management mechanisms, is the main obstacle to effective improvement of the public service system and implementation of reforms. It was found that anti-corruption expertise, policy and programs are interconnected and constitute integral components of anti-corruption practices. These practices cover not only specific actions, but also a holistic process that includes analysis, strategic planning and preventive mechanisms.

Based on a comprehensive analysis, the paper substantiates and proposes the author's definition of the concept of anti-corruption practices as an integrated set of systemic tools, measures and procedures that are applied at different levels of the management hierarchy in order to detect, prevent and stop corruption, bring to justice, compensate for losses caused, as well as form an anti-corruption policy. The main task is to minimize opportunities for corrupt acts, form a transparent and accountable environment. The following key components and areas of anti-corruption practices in the public service system are outlined: legislative and regulatory regulation;

institutional mechanisms; transparency and openness; prevention and resolution of conflicts of interest; participation of civil society institutions and the media; corruption risk management; ethical standards (codes) of conduct.

The improvement of the public service system in the context of the implementation of modern anti-corruption practices is defined as a complex, systemic and multidimensional process of dynamic institutional restructuring, which involves deep regulatory, organizational, institutional, technological and cultural transformations in the functioning of state authorities and local self-government are aimed at increasing its integrity, transparency, accountability and professionalism in order to minimize corruption risks and ensure the effective performance of public functions in the interests of society.

It is noted that the need to improve the public service system is due to martial law in Ukraine, which requires taking into account new risks and circumstances to ensure effective work. It is revealed that the legally regulated competitive selection for public service in Ukraine has operated with restrictions due to quarantine measures and the introduction of martial law in recent years. At the same time, the current regulatory legal acts regulating the rights of public servants do not contain a comprehensive mechanism capable of fully protecting their rights. It was found that during the three years of the active phase of hostilities, selection for public service positions is carried out mainly through non-transparent direct appointments. This practice creates significant risks for the loss of the professional level of the human resource potential of the public service, as it limits competitive selection and attraction of the best specialists, which poses a serious risk to the efficiency and stability of the public service system. The analysis conducted showed a high turnover of personnel in the public service system. The determinants contributing to this phenomenon include: low wages, lack of clear career prospects, ineffectiveness of existing motivation systems, the impact of political changes and excessive workload.

It was found that the reform of competitive selection does not demonstrate the expected progress, and most of the strategic objectives of its implementation and procedures have not yet been implemented. Optimization of the selection procedure

for the public service is justified by the need to ensure the selection of personnel by introducing open and transparent competitions based on merit, taking into account the current security conditions, strengthening the institutional capacity of the public service.

It was found that, according to the legislative norms regulating activities during the period of martial law, responsibility for the appointment procedures lies exclusively with the relevant state authorities. However, the current procedure for filling positions creates significant risks, as it limits full-fledged qualification due to the imperfection of competition procedures, which carries significant risks for the effective functioning of the public service.

The introduction of effective anti-corruption tools in the public service system is justified: improving the regulatory framework by specifying legislative norms on conflict of interest; optimizing mechanisms for cooperation between public institutions and public authorities to improve anti-corruption policy; ensuring the publicity of the results of the assessment of anti-corruption policy and the law-making process, taking into account the principles of this policy and the conclusions of the multi-level expertise of the NABU and the public; ensuring institutional and functional independence of anti-corruption bodies, sufficient funding, as well as expanding the powers to conduct inspections and bring to justice (internal audit, financial control) in public authorities; ensuring maximum transparency in the disposal of state assets by mandatory holding electronic auctions for their sale and lease, creating a single state electronic register, and strengthening independent financial audit of state enterprises; increasing the efficiency of existing open registers by expanding the list of declared data; introducing a new digital system that will ensure the formation of a single digital platform for operational data exchange between anti-corruption bodies; using artificial intelligence to analyze data and identify corruption risks; optimizing the electronic declaration system by expanding the scope of declaration and introducing automated data verification with information from other state registers, and others.

The concept of a synergistic model of corruption prevention in the public service system, based on the integrated interaction of institutional, regulatory, and

technological tools that ensure synergy of supervisory and control functions with the principles of transparency and accountability, has been scientifically substantiated.

Keywords: corruption, anti-corruption practices, public service, combating and preventing corruption, integrity, management efficiency, management reforms, anti-corruption policy, economic development, public governance mechanisms, digitalization, public services, public monitoring, trust, political corruption.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Костюков В. Зарубіжний досвід антикорупційних практик у публічній службі. Суспільство та національні інтереси. 2025. №10(18). С. 526-533. [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-10\(18\)-526-533](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-10(18)-526-533).

2. Костюков В. Феномен корупції та антикорупційних практик у системі публічної служби: теоретичні аспекти. Public management. 2025. №2(43). С. 7-15. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2025-2\(43\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2025-2(43)-1).

3. Костюков В. & Мошнін А. (2024). Вплив антикорупційної політики на економічний розвиток та інвестицій клімат країни. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2024. 3(75), 41-45. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3\(75\)-6](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3(75)-6).

Особистий внесок: визначений причинно-наслідковий зв'язок між факторами дієвої антикорупційної політики та інвестиційної привабливості країни.

4. Костюков В. & Мошнін А. Цифровізація публічних послуг як засіб боротьби з корупцією в Україні. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2024. 4(76), 66-70. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4\(76\)-8](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4(76)-8).

Особистий внесок: виокремлені нові практичні можливості боротьби з корупцією в Україні через нові цифрові інструменти та практики.

Статті, опубліковані у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

5. Mikhno I., Koval V., Khaustova Ye., Jarvis M., Gudz P., Gudz M. & Kostiukov V. Smart projects on the development of green intellectual capital in eco-industrial parks, E3S Web Conf. 2023. Vol. 408, 01020, <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202340801020> Scopus.

Особистий внесок: обґрунтовано позитивні наслідки імплементації нових цифрових технологій у проектну діяльність та реалізацію стартапів, в тому числі для впровадження розумних проектів з розвитку зеленого інтелектуального

капіталу на базі екоіндустріальних парків та подальшого зростання інвестиційної привабливості регіонів.

В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:

Тези конференцій, круглих столів, комунікативних заходів:

6. Костюков В. Нові підходи до удосконалення кадрової політики для підвищення доброчесності публічних службовців. “Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах світових тенденцій і національної практики”: зб. наук. праць і матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (26 листопада 2025 р.). Кропивницький: Центральноукраїнське видавництво, 2025. С. 223-226.

https://kropyvnytskyi.maup.com.ua/assets/files/zbirnik-ci-maup_konf_26-list.-2025-r.pdf

7. Костюков В. Вектори розвитку публічної служби в Україні: антикорупційний вимір. III Міжнародна науково-практична конференція “Інноваційні методи управління економікою в умовах цифровізації бізнесу”: зб. матеріалів конференції (10 жовтня 2025 р.). Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2025. С. 164-166.

<https://research.maup.com.ua/assets/files/conferency/3-conf-innov-metod-upr.pdf>

8. Костюков В. Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик. III Міжнародна науково-практична конференція “Інноваційні методи управління економікою в умовах цифровізації бізнесу”: зб. матеріалів конференції (10 жовтня 2025 р.). Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2025. С. 348-349.

<https://research.maup.com.ua/assets/files/conferency/3-conf-innov-metod-upr.pdf>

9. Костюков В. Корупційні ризики: Сутність, особливості та прояви у публічному управлінні. Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Internet Conference “Transcending Boundaries: Unraveling the Dynamics of Cutting-Edge Research and its Transformative Impact on the Global Sphere” (July 10-11, 2025). Dnipro, Ukraine. P. 70-72. <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2025/07/Conference-Proceedings-July-10-11-2025.pdf>.

10. Костюков В., Семенець-Орлова І. Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик. Матеріали VI Всеукраїнської звітної науково-практичної конференції “Проблеми і перспективи соціально-економічного розвитку в умовах модернізаційних процесів в Україні та світі” (8 грудня 2022 р.). Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2023. С. 330-331. https://maup.com.ua/assets/files/science/conf/problemi-modernizacii_vipusk-15.pdf

Особистий внесок: відзначені нові перспективні вектори удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК	27

1.1. Сутність системи публічної служби: еволюція поглядів, функціональне навантаження, класифікація.....	27
1.2. Корупція та антикорупційні практики: концептуальні основи	52
1.3. Наукові підходи до вдосконалення сучасних антикорупційних практик у системі публічної служби.....	70
Висновки до розділу 1	84
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК В УКРАЇНІ.....	
2.1. Аналіз ефективності функціонування публічної служби в Україні в умовах сучасних викликів	90
2.2. Оцінка впровадження та результативності антикорупційних практик у системі публічної служби України.....	111
2.3. Проблеми та перспективи удосконалення системи публічної служби та антикорупційних практик в Україні: сучасний контекст.....	134
Висновки до розділу 2	148
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ З УРАХУВАННЯМ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК.....	
3.1. Зарубіжний досвід імплементації антикорупційних практик у системі публічної служби.....	155
3.2. Удосконалення кадрової політики та механізмів управління людськими ресурсами для підвищення доброчесності публічних службовців	174
3.3. Напрями запровадження ефективних інструментів для запобігання корупції у системі публічної служби.....	194
Висновки до розділу 3	203
ВИСНОВКИ.....	209
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	217

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі європейської інтеграції та глибоких суспільно-політичних перетворень, ефективність системи публічної служби стає ключовим чинником забезпечення національної стійкості, верховенства права та суспільної довіри. У цьому контексті корупція залишається однією з найбільших системних загроз, що нівелює реформаторські зусилля та підриває основи державотворення. Відтак, удосконалення публічної служби має бути нерозривно пов'язане із комплексним впровадженням сучасних антикорупційних практик. Це є критично важливим завданням, яке потребує не лише формальних правових змін, а й переформатування кадрового потенціалу та управлінської культури.

Зважаючи на сучасні безпекові виклики та завдання повоєнного відновлення, Україні критично важливо зосередитися на створенні стабільної та високоефективної системи публічної служби, яка спроможна оперативно ухвалювати результативні управлінські рішення. В умовах масштабних фінансових потоків для відбудови держави, впровадження сучасних антикорупційних механізмів стає не просто вимогою реформ, а життєвою необхідністю. Ці механізми мають базуватися на цифровізації, відкритих даних та прозорих процедурах, що забезпечить максимальну підзвітність, цільове використання міжнародної допомоги та, як наслідок, зміцнення довіри до державних інституцій.

Незважаючи на значні зусилля у сфері антикорупційної реформи та імплементацію новітніх інструментів, рівень довіри до публічної служби залишається низьким, а корупційні ризики зберігаються. Існуючі сучасні механізми добору, оцінки та контролю доброчесності не завжди забезпечують належну превенцію, оскільки вони недостатньо інтегровані в цілісну систему управління людськими ресурсами. Це доводить, що антикорупційні практики потребують поглибленого теоретико-прикладного удосконалення з урахуванням як національної специфіки, так і кращих міжнародних стандартів.

Теоретичні та прикладні аспекти публічної служби і реформування державного управління знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних вчених, як В. Авер'янов [1], Ю. Битяк [6], Л. Біла-Тіунова, А. Кубаєнко [7], К. Владовська [15], В. Галай [19], С. Дубенко [82; 104;], О. Запотоцька, Ю. Пустовіт [37], М. Леонович [51], В. Малиновський [53], В. Мягкоход, В. Козіна, Л. Федченко [62], І. Недобор [67], Т. Пахомова [104], А. Петришин [75], І. Семенець-Орлова [113], С. Селіванов [112], С. Серьогін [104; 114], Н. Сидоренко [115; 116], Н. Сорокіна [119], І. Сурай [123], О. Стрельченко [122], В. Тимощук та А. Школик [103], А. Тогобіцька-Громова [125] та інших. Проблеми антикорупційної політики та забезпечення доброчесності розглядалося К. Бабенко та С. Лазаренко [4], О. Василенко [11], І. Калугіною [38], В. Корж [33], Т. Лебедєвою [50], Д. Мартиновим [54], С. Мирославським, А. Лещенком [57], Е. Музичук [60; 61], В. Омелянченком, Т. Мельник [70], С.Телешуном [33] та іншими. Значний внесок у розробку та аналіз антикорупційних концепцій зробили такі науковці, як О.Василенко [11], В.Вербановський [13; 14], В.Гура [24], Н.Демчик [26], Ю.Дем'янчук, В.Сидоренко, Н.Добренька [25], О.Дятко [32], І.Калугіна [38], Д.Мартинов [54], А.Мошнін [59], Ю.Навроцька, Р.Пашов [63], К.Палагнюк [73], С.Шило [132], Т.Штерма, І.Жук, Р.Цаплюк [133] та інші.

Водночас, комплексне наукове осмислення шляхів системного удосконалення публічної служби в контексті інтеграції сучасних антикорупційних практик у вітчизняній науці державного управління залишається недостатнім, що зумовило актуальність обраної для дослідження теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано в межах загальноакадемічної науково-дослідної теми «Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти» (державний реєстраційний номер 0121U110533). Внесок автора полягає в

узагальненні наукових підходів до удосконалення антикорупційних практик, обґрунтування потреби оновлення реформи конкурсного відбору на державну службу (довідка про впровадження № 4600 від 25 листопада 2025 року).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування підходів та розроблення науково-практичних пропозицій щодо удосконалення системи публічної служби через впровадження та забезпечення ефективності сучасних антикорупційних механізмів та практик. Для досягнення поставленої мети в роботі визначено такий комплекс *завдань*:

– дослідити наукові підходи до визначення сутності та ключових компонентів системи публічної служби, беручи до уваги загальнотеоретичні підходи до поняття та класифікації публічної служби;

– сформулювати та обґрунтувати підхід до визначення корупційних практик у сфері публічної служби та узагальнити наукові підходи щодо вдосконалення сучасних антикорупційних практик у системі публічної служби;

– охарактеризувати стан ефективності функціонування публічної служби в Україні;

– здійснити оцінку фактичного рівня впровадження антикорупційних практик у системі публічної служби України;

– ідентифікувати проблеми та перспективи удосконалення системи публічної служби та антикорупційних практик в Україні;

– узагальнити зарубіжний досвід антикорупційних практик у сфері публічної служби з метою його адаптації в Україні;

– сформулювати пропозиції щодо напрямів удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування та удосконалення системи публічної служби, зокрема у сфері запобігання та протидії корупції.

Предмет дослідження – удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дисертаційної роботи є загальноприйняті наукові методи фундаментальної, загальнонаукової та конкретно-наукової методології пізнання досліджуваних явищ і процесів. Дослідження ґрунтувалося на логіко-діалектичному методі пізнання, на основі якого було з'ясовано сутність понять «публічна служба», «система публічної служби», «корупція в системі публічної служби», «антикорупційні практики», «удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик» (підрозділи 1.1; 1.2). Методи системного аналізу та синтезу, порівняння, систематизації забезпечили визначення зв'язків між компонентами теоретичного комплексного підходу до удосконалення системи публічної служби (підрозділ 2.3), а також систематизацію ключових підходів до об'єктивізації проблематики дослідження (підрозділи 1.3; 2.3.), наукових підходів до понятійний апарату дослідження (підрозділи 1.1; 1.2). Застосування міждисциплінарного підходу надало можливість комплексно розглянути механізми функціонування публічної служби та інституційну архітектуру антикорупційних органів (підрозділи 2.1; 2.2), а також зарубіжний досвід впровадження антикорупційних практик у сфері публічної служби (підрозділ 3.1). Системний підхід було застосовано при розробленні та обґрунтування сучасних напрямів удосконалення системи публічної служби, ефективності кадрового забезпечення для запобігання корупції (підрозділи 3.2; 3.3).

Застосування комплексу методів дозволило всебічно дослідити проблематику удосконалення системи публічної служби з огляду впровадження антикорупційних практик, виявити основні детермінанти, що впливають на ефективність цього процесу, та розробити пропозиції щодо його подальшої оптимізації.

Емпіричну та фактологічну базу дослідження склали нормативно-правові акти, міжнародні документи, статистичні дані, матеріали вітчизняної та зарубіжної антикорупційної практики вдосконалення системи публічної служби, періодичні видання, матеріали науково-практичних конференцій.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що у дисертаційній роботі запропоновані науково обґрунтовані напрями удосконалення системи публічного управління в Україні в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик, зокрема:

уперше:

– розроблено та науково обґрунтовано концепцію синергетичної моделі запобігання корупції в системі публічної служби. Її унікальність полягає у системній інтеграції інституційних, нормативно-правових та технологічних інструментів, що забезпечує посилений антикорупційний ефект через одночасне поєднання нагляду та контролю, підвищення прозорості та підзвітності, зміцнення механізмів відповідності. Ця модель забезпечує проактивне запобігання корупції, а не лише реактивне реагування на її наслідки, що робить її ефективною;

удосконалено:

– класифікацію сучасних антикорупційних практик за функціональним призначенням, що охоплює різні аспекти боротьби з корупцією: нормативно-правові (законодавчі), інституційні, превентивні, викривальні та правозастосовні, контрольні та наглядові, просвітницькі (освітні) практики;

– комплексний інструмент оцінювання доброчесності, який передбачає трискладову компоненту (теоретичну, проблемно-ситуаційну, етично-психологічну), що поєднує не лише перевірку знання антикорупційного законодавства, а оцінювання поведінкових установок та психологічної стійкості особи. Запропонований інструментарій є інноваційним засобом системного формування нульової толерантності до корупції в системі публічної служби;

набули подальшого розвитку:

– категоріально-понятійний апарат у науці публічного управління та адміністрування шляхом уточнення понять, зокрема сформульовано авторське визначення понять: «публічна служба» як законодавчо врегульована системна професійна службова діяльність осіб в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, що реалізується публічно, з використанням владних

повноважень, для досягнення публічних цілей в інтересах суспільства; *«система публічної служби»* як функціонально інтегрована, багаторівнева сукупність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів наділених публічно-владними повноваженнями, їх посадових осіб об'єднаних єдиними принципами та спільною метою забезпечення ефективного функціонування держави та задоволення публічних інтересів; *«корупція в системі публічної служби»* як складне, багатоаспектне та системне явище, що характеризується неправомірним використанням особами, наділеними владними (управлінськими, політичними) повноваженнями, свого службового становища або зловживання своїм впливом з метою отримання будь-якої неправомірної вигоди (матеріальної, нематеріальної) для себе або інших осіб за рахунок держави чи її громадян; *«антикорупційні практики»* як інтегрований комплекс системних інструментів, заходів та процедур, які застосовуються на різних рівнях управлінської ієрархії з метою виявлення, запобігання та припинення корупції, притягнення до відповідальності, відшкодування завданих збитків, а також формування антикорупційної політики; *«удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик»* як комплексний, системний та багатовимірний процес динамічної інституціональної перебудови, що передбачає глибинні нормативно-правові, організаційні, інституційні, технологічні та культурні перетворення у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на підвищення її доброчесності, прозорості, підзвітності та професіоналізму з метою мінімізації корупційних ризиків та забезпечення ефективного виконання публічних функцій в інтересах суспільства;

– наукове обґрунтування удосконалення системи публічної служби через запровадження ринкових принципів оплати праці, підвищення прозорості, спрощення процедур (автоматизація конкурсних процесів), впровадження гнучких та адаптивних моделей працевлаштування публічних службовців; запровадження промоційних заходів для зміцнення іміджу публічної служби, деполітизації публічної служби шляхом регламентації функціональних

повноважень для посилення інституційної спроможності та зниження кадрової нестабільності, трансформація організаційної культури шляхом зміцнення функції управління персоналом;

– визначення та характеристика напрямів успішної боротьби з корупцією у системі публічної служби, зважаючи на досвід зарубіжних країн, через комплексні заходи, що включають необхідність удосконалення інституційної спроможності антикорупційних органів, їхньої незалежності, ресурсного забезпечення та кадрової політики; формування культури нетерпимості через просвітницькі та освітні заходи; подальшу уніфікацію норм, спрямованих на забезпечення інституційної доброчесності та етичного скринінгу кандидатів; гармонізацію українського законодавства з міжнародними стандартами; зміцнення гарантій правового захисту викривачів корупції; цифровізацію управлінських процесів; підвищення правосвідомості серед публічних службовців та суспільства, поряд із залученням громадянського суспільства до антикорупційних ініціатив;

– наукове обґрунтування системного підходу, що включає основні напрямки комплексного реформування публічної служби: процедурне удосконалення, технологічну та інституційну модернізацію антикорупційних інструментів, фінансове забезпечення, а також посилення професіоналізації та прозорості.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх актуальністю, новизною та сформульованими висновками. Цінність положень дисертації полягає в тому, що вони є певним внеском у поглиблене вивчення проблем не тільки функціонування та удосконалення системи публічної служби, питань, пов'язаних з подальшим запровадженням ефективних антикорупційних практик у досліджувану сферу.

Окремі положення дисертаційної роботи використано в практичній діяльності:

- Чернігівської обласної ради у частині впровадження рекомендацій щодо запровадження промоційних заходів для зміцнення іміджу публічної служби,

забезпечення інституційної доброчесності, а також емоційного скринінгу кандидатів, проактивного залучення громадянського суспільства до антикорупційних ініціатив та ін. (довідка № 01-05/1046 від 24.11.2025 р.);

- Чернігівської обласної військової адміністрації у частині реалізації заходів, спрямованих на адміністративне протистояння корупції, зокрема інституціоналізації етичної поведінки державних службовців через розроблення і впровадження етичних кодексів, прозорих процедур врегулювання етичних проблем, посилені програмами навчання та незалежними механізмами контролю, формування позитивного бренду роботодавця публічної сфери, публічну демонстрацію та ефективну реалізацію внутрішніх політик доброчесності, антикорупційного комплаєнсу та ін. (довідка № 11-10/13503 від 09.12. 2025 р.).

Результати дослідження також можуть бути використані у процесі викладання курсів «Державний розвиток», «Публічна політика», «Публічне адміністрування», а також у реалізації проєктів та програм щодо практичного вдосконалення систем державного управління.

Особистий внесок здобувача. Теоретичні положення і розробки в рамках дослідження, зокрема ті, що характеризують його наукову новизну та практичне значення результатів, отримані здобувачем особисто.

Апробація результатів дисертації. Отримані результати, висновки та пропозиції наукового дослідження доповідались й обговорювались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема на: IV Міжнародній науково-практичній конференції “Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах світових тенденцій і національної практики” (26 листопада 2025 р., м. Кропивницький), III Міжнародній науково-практичній конференції “Інноваційні методи управління економікою в умовах цифровізації бізнесу” (10 жовтня 2025 р., м. Київ), II Міжнародній науково-практичній конференції “Transcending Boundaries: Unraveling the Dynamics of Cutting-Edge Research and its Transformative Impact on the Global Sphere” (10-11 липня 2025 р., м. Дніпро), VI Всеукраїнській звітній науково-практичній

конференції “Проблеми і перспективи соціально-економічного розвитку в умовах модернізаційних процесів в Україні та світі” (8 грудня 2022 р., м. Київ) та інших.

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи опубліковано в 10 наукових працях, зокрема в: 4 статтях в наукових фахових виданнях України та інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію, 1 стаття - виданні, що входить у наукометричну базу Scopus; 5 тезах за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації – 244 сторінки. Обсяг основного тексту становить 217 сторінок. Робота містить 21 рисунок та 3 таблиці, список використаних джерел налічує 154 найменування, у тому числі 19 – іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК

1.1 Сутність системи публічної служби: еволюція поглядів, функціональне навантаження, класифікація

Для становлення демократичної, правової та соціальної держави, розвитку громадянського суспільства та євроінтеграції України критично важливим є ефективне функціонування системи публічної служби, адже це ключовий механізм. Однак, вітчизняні наукові розвідки з цієї проблематики почали відносно нещодавно з'являтися.

Кардинальні зміни в українському суспільстві вимагають наукової корекції, що стосується змін назви галузі знань та спеціальності на «Публічне управління та адміністрування», прийняттям нового законодавчого акту про державну службу (2015 р.) та процесами децентралізації, які значно вплинули на співвідношення понять державної та муніципальної служби.

У зв'язку з цим, публічне управління повинно адекватно реагувати на сучасні виклики. Зокрема, вимагає ґрунтовного аналізу та осмислення поняття «публічна служба», яка на сьогодні в наукових розвідках має дискусійний характер.

Таким чином, сьогодні важливо детально проаналізувати таку проблему сфери публічного управління України як визначення доцільності використання дефініції «публічна служба». Також необхідно глибше осмислити значення та сутність сучасних антикорупційних практик як складного управлінського явища.

Питання публічної служби є порівняно новим для вітчизняної науки публічного управління. Впродовж останніх років досить активно досліджується напрям особливостей функціонування та розвитку публічного управління і публічної служби в цілому, зокрема, у працях таких дослідників, як В.Авер'янов [1], Ю.Битяк [6], Л.Біла-Тіунова, А.Кубаєнко [7], В.Вербановський [13],

К.Владовська [15], В.Галай [19], С.Дубенко [82; 104;], О.Запотоцька, Ю.Пустовіт [37], М.Леонович [51], В.Малиновський [53], В.Мягкоход, В.Козіна, Л.Федченко [62], І.Недобор [67], Т.Пахомова [104], А.Петришин [75], С.Селіванов [112], С.Серьогін [104; 114], Н.Сидоренко [115; 116], Н.Сорокіна [119], І.Сурай [123], О.Стрельченко [122], В.Тимощук та А.Школик [103], А.Тогобіцька-Громова [125] та ін. Проте, концептуальні засади публічної служби характеризуються дискусійним потенціалом та потребують подальшого ґрунтовного осмислення.

Тривалий час в управлінській теорії та практиці послуговувалися виключно концептом державної служби, який охоплював майже увесь публічний сектор. Попри те, що термін «публічна служба» з'явився у Концепції адміністративної реформи (1998 р.), його запровадження в національне законодавство зайняло багато років. З огляду на існування в демократичному суспільстві інших видів публічної служби, зокрема муніципальної, такий підхід вважається помилковим та таким, що не відповідає сутності клієнтоорієнтованої держави.

У тлумачному словнику термін «служба» розуміється як обов'язок, визначений посадою; праця, заняття як засіб існування [12, с. 1345]. В.Тимощук та А.Школик термін «служба» визначають як: а) певний вид діяльності, що націлений на забезпечення та реалізацію інтересів кого-небудь чи/або чого-небудь; б) підзвітність та підконтрольність суб'єкта [103].

У розвинених демократіях щодо дефініції «служба» існує кілька підходів:

1) до служби досить часто відносять ті види суспільно корисної праці, що фінансуються із державного бюджету; це може бути як функціонування органів державної влади, так і робота на державних підприємствах, в організаціях та установах;

2) складність сучасної правової, демократичної та соціальної держави зумовлює до того, що її структурам доводиться здійснювати багатоманітні функції – від освіти, охорони здоров'я до оборони та боротьби із злочинністю, і, відповідно, в їх діяльності важливе місце посідає надання публічних послуг громадянам;

3) у більшості держав служба має ієрархічний характер та віддзеркалює специфіку побудови державного апарату: на нижніх щаблях це діяльність, що здійснюється на умовах трудового найму; на середніх та верхніх – виконання обов'язків за посадами державної служби;

4) у процесі здійснення адміністративних реформ у багатьох зарубіжних державах у діяльності державних структур запроваджується досвід/технології приватного підприємництва, принципів та критерії ринкових відносин (т. зв. менеджеризм) [82, с. 174-175].

У будь-якому разі як в Україні, так і зарубіжних країнах зміст служби полягає в забезпеченні належної реалізації компетенції кожного органу публічної адміністрації. Служба виявляється через відносини між державою та суспільством, державним апаратом і громадянами [82, с. 175].

Слово «публічна» акцентує об'єкт служби та означає, що мають захищатись та втілюватись інтереси громади та суспільства – публічні інтереси [115, с.73]. Таким чином, актуальність дослідження питання публічної служби нині залишається важливою.

У науковому дискурсі [67, с. 114; 122, с. 105-106] слід акцентувати на застосування двох підходів для визначення публічної служби:

1) інституційний підхід - публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (не тільки виконавчої, проте судової та законодавчої влади), державних підприємств/установ, комунальних підприємств/установ та органів місцевого самоврядування. Отже, до дефініції публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, що здійснюють публічні функції, зокрема й діяльність учителів, лікарів та ін. Більш вузький підхід в інституційному підході досліджуване поняття характеризує як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) функціональний підхід важливий зважаючи на те, що протягом останніх десятиліть завдання публічної адміністрації в багатьох державах здійснюється не тільки органами та організаціями публічного (державного/муніципального)

сектору, однак уповноважується громадським організаціям (приватним структурам). Зокрема мова йде про розширення контингенту суб'єктів, залучених до здійснення публічних функцій та щодо встановлення рамок публічної служби через втілення публічних завдань.

Для визначення дефініції та складових публічної служби в сучасній Україні найбільш обґрунтованим є інституційний підхід, що обмежує сферу публічної служби виключно в межах органів влади, зокрема в Україні це органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

З огляду на зазначене, до ознак публічної служби можна додати ще одну – здійснення на регулярних засадах владно-адміністративних (управлінських) функцій та повноважень [122, с.106].

У національному законодавстві поняття «публічна служба» донедавна широким застосуванням не можна відзначити. Однак активно використовувалися два інших терміни: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Зокрема, згідно з нормами чинного законодавчого акту про державну службу [87], державна служба – публічна, професійна, політично неупереджена діяльність з практичного здійснення завдань/функцій держави, а саме:

- аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях, а також підготовки пропозицій відносно її формування, зокрема розроблення та здійснення експертизи проєктів програм, стратегій, концепцій, проєктів законів та ін. нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

- реалізації державної політики, здійснення загальнодержавних, галузевих та регіональних програм, виконання законів, інших нормативно-правових актів;

- забезпечення надання якісних/доступних адміністративних послуг;

- здійснення державного нагляду/контролю щодо дотриманням законодавства;

- управління державними фінансовими ресурсами та майном, а також контролю щодо їх використання;

- управління персоналом органів державної влади;
- реалізації інших повноважень органу державної влади, що визначені законодавством.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-IX [97], що набирає чинності не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні поняття «служба в органах місцевого самоврядування» визначається як публічна, професійна діяльність громадян України, що займають в органах місцевого самоврядування посади, з забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування, а також здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, які надано законом.

Тобто, згідно нового законодавчого акту, визначення змісту служби в органах місцевого самоврядування залишилося незмінним, а наявні зміни тільки уточнюють її зміст [62, с. 30].

У даному контексті слід звернути увагу на позицію В.Галая, який поміж дефініцій «державна служба» та «публічна служба» оптимальним вважає другий, через: 1) його використання у світовій державознавчій літературі; 2) здатність у собі поєднати різні групи публічних службовців, а не тільки категорію цивільної державної служби; 3) ментально показавши системну зміну взаємопов'язаних категорій (від «державне управління (публічне адміністрування)/державна служба» до «публічне управління/публічна служба»). Тобто, така пара понять виглядає сучасніше й відповідає поглядам менш традиціоналістської наукової школи спеціальностей вітчизняного «державного управління» та відповідає підходам джерел розвинутих держав світу [19, с. 68].

Слід навести обґрунтовану позицію науковця стосовно змісту публічної служби, де основна відмінна риса між категоріями «публічне управління» і «публічна служба» зводиться до того, що дані дві дефініції існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Зокрема, якщо перша («публічне управління») зосереджується на цілях діяльності та є знеособленою, то друга («публічна служба») її доповнює персоналізованим змістовним наповненням, оскільки

відображається у діяльності публічних службовців, конкретних людей, що здійснюють публічне управління. Науковець відмічає, що в категорії «публічна служба» чіткий наголос слід робити на етичні правила, цінності [19, с. 68-69].

Таким чином, у системі публічної служби виділяють групи посад, які нереально уніфікувати в понятті «державна служба», що зумовлює нагальну необхідність введення в національну законодавчу систему універсального поняття, що слугувало б об'єднуючим в означених видах служб. Зокрема, такою категорією є публічна служба, яка в адміністративних системах західних держав містить тривалу історію.

На сьогодні єдиним законодавчим актом, що містить поняття «публічна служба» є Кодекс адміністративного судочинства України, у якому дану дефініцію визначено як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [40].

Однак, дана дефініція містить низку неточностей, зокрема: 1) перерахування відповідних категорій службовців, навіть за обставин невичерпності переліку, не вважається найліпшим варіантом надання тлумачення публічної служби, оскільки розвиток державної та муніципальної служби в Україні може збігатися з появою нових категорій службовців; 2) в переліку інтегровані відносно недоречні поєднання у аспекті теорії адміністративного права види службовців (державні службовці та політичні діячі) [67, с. 114].

Законодавчо змістовно усталеним поняттям «публічна служба» охоплюється державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, служба в правоохоронних органах і військова служба (якщо розглядати їх окремо). Зокрема, державна служба розглядається як вид публічної служби, будучи щодо змістовного наповнення вужче. Разом з тим, з цього визначення не можна зробити висновок, які саме ознаки є визначальними щодо відмежування

публічної служби від інших видів трудової діяльності, які з останніх є більш або менш публічними задля того, аби бути включеними або ж не включеними до дефініції «публічна служба [15, с. 127-128].

Таким чином, за своєю суттю поняття «публічна служба» є ширшим, ніж дефініція «державна служба»: коли до державної служби відноситься адміністративна й спеціалізована служба, в тому числі й служба в правоохоронних органах, а також військових формуваннях, то додатково до публічної служби відноситься служба на політичних, зокрема виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях, а також громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у відповідності до норм Законів України [15, с. 127].

Зважаючи на свою новизну, в українського наукового дискурсі є різні підходи відносно розуміння даної дефініції (рис. 1.1).

Варто звернути увагу й на той аспект, що публічна служба в державах-членах Європейського Союзу (ЄС) є поняттям багатограним та розглядається у двох значеннях:

1) публічну службу в країнах-членах ЄС раціонально сприймати як службу всіх публічних службовців, які зайняті в усіх органах державної влади, що працюють на благо суспільства (широке розуміння);

2) публічній службі кожної із держав-членів ЄС надають власні внутрішні закони, що стосуються публічної служби, кожної з держав (вузьке розуміння) [115, с. 76].

У сучасних демократіях публічна служба більше не сприймається виключно як держава, що обслуговує інтереси апарату. Навпаки, її вважають публічною, яка втілює конституційне право громадян на участь в державних справах. Законодавче підтвердження окресленої ідеї є зафіксоване нормами ст. 38, 43 Конституції України [43].

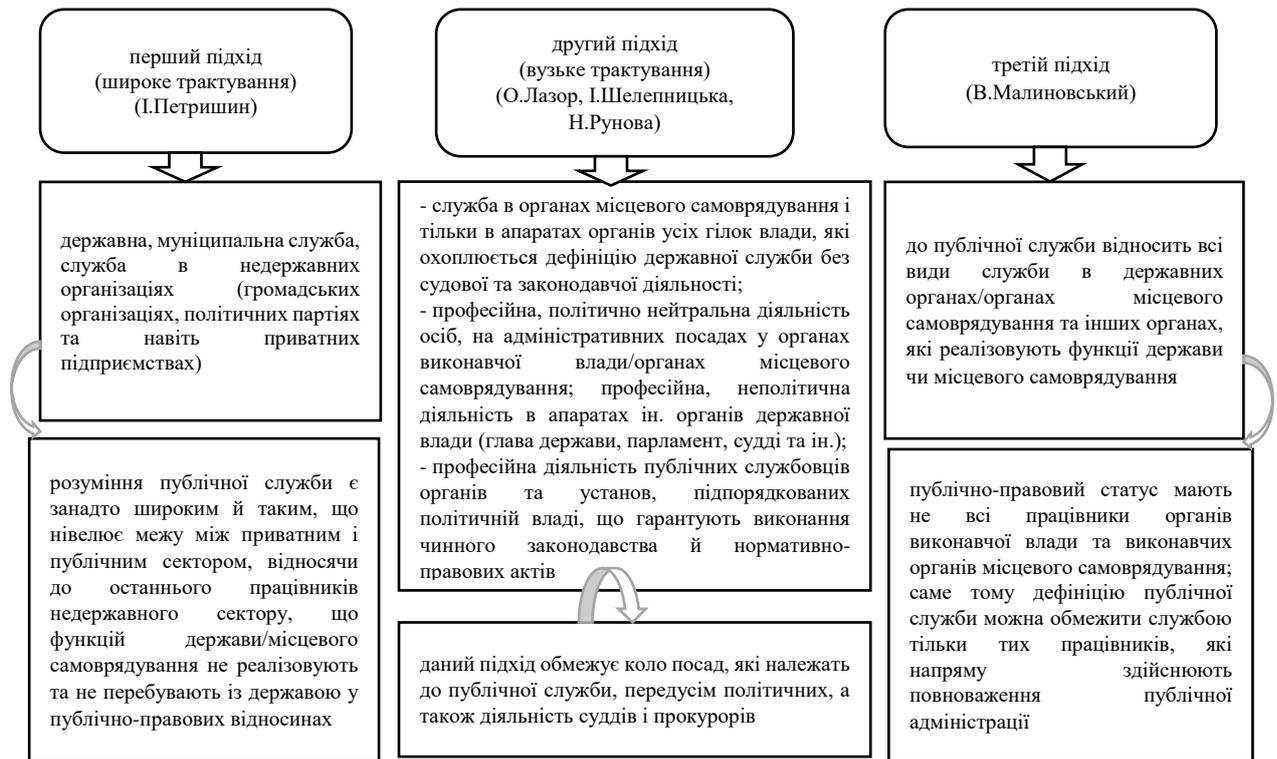


Рис. 1.1. Наукові підходи до трактування дефініції «публічна служба»

Джерело: сформовано автором за [48; 53; 75; 103; **Error! Reference source not found.**]

Таким чином, публічна служба – здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. З огляду на норми ст. 5 Основного Закону, публічним є службовець, який займає посаду в органі виконавчої влади, апараті органу влади або органу місцевого самоврядування, який має акт призначення на посаду, здійснює професійну виконавчу-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів [43 ; 67, с. 116].

Так, В.Авер'янов дефініцію «публічна служба» визначав похідною від дефініції публічна адміністрація, основним компонентом якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1].

У вужькому розумінні публічна служба пов'язується з виконанням завдань і функцій держави та реалізацією права територіальної громади на місцеве самоврядування й інтегрує два компонента: (1) державну службу; (2) службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу) [6, с. 9].

Теоретики Л.Біла-Тіунова та А.Кубаєнко пропонують визначити «публічну службу» як врегульовану виключно Конституцією і Законами України професійну публічну діяльність осіб, що заміщують посади в державних органах та органах місцевого самоврядування відносно реалізації завдань та функцій держави, органів місцевого самоврядування [7, с. 12].

Дещо подібним чином надає тлумачення публічної служби І.Недобор пропонуючи її розуміти як політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також їх апаратах та інших недержавних органах на які покладено законами виконання публічних функцій держави [67, с. 116].

На думку Н.Сидоренка під публічною службою варто визначити діяльність уряду для людей, які живуть у межах території власної юрисдикції, що безпосередньо реалізовується через державний сектор [115, с. 73]. На наш погляд, дане визначення є дещо звуженим та не в повній мірі охоплює всі аспекти досліджуваного явища.

Провідна дослідниця у сфері публічної (державної) служби С.Дубенко пропонує «публічну службу» інтерпретувати як «службову діяльність фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах та органах судової влади, прокуратури, а також військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу службову діяльність у органах державної влади, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права» [104, с. 141]. У цьому контексті, спостерігаємо, що науковець віддає перевагу законодавчому трактуванню зазначеної дефініції, визначаючи види публічної служби.

Розглядаючи поняття публічної служби К.Владовська трактує його як специфічну діяльність політичних й адміністративних суб'єктів, у рамках якої провадиться виконання завдань та функцій публічного спрямування, зокрема тих, які стосуються прав/інтересів спільноти – населення країни, певної соціальної групи чи (або) територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці, що реалізується на основі фінансування відповідної

діяльності за кошти державного або місцевого бюджету; здійснюється публічна служба, за виключенням політичної, на професійних і політично нейтральних засадах, її формування провадиться відповідно до адміністративно-правового акту призначення або ж виборів [15, с. 127-128].

У своїй докторській дисертації Вікторія Галай обґрунтовує поняття публічної служби на двох рівнях (пропонуючи перше закріпити в законодавчому акті, а інше залишити науковим терміном):

1) професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності (вузьке розуміння);

2) у широкому розумінні важливо до даної категорії додавати ознаки залучення інших категорій осіб щодо здійснення завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасових засадах радниками (представниками патронатної служби) та ін.) [19, с. 138].

З огляду на зазначений підхід, автором аргументовано розглядати службу в місцевому самоврядуванні як вид публічної служби, оскільки відповідно до реформи децентралізації функції службовців органів місцевого самоврядування наближаються до завдань виконавчої влади [19, с. 39].

Таким чином, проаналізовані підходи до визначення публічної служби надають можливість простежити перевагу дослідників до даної категорії як діяльності.

У наукових підходах [53, с. 148; 116, с. 48] визначення публічної служби характеризується як правовий та соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також ін. органах, які втілюють функції держави чи/або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.

Таким чином, публічна служба, будучи правовим та соціальним інститутом, здійснює в межах своєї компетенції формування і втілення державної політики, цілей (мети), функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших органів, які здійснюють функції держави чи/або місцевого самоврядування, через професійну реалізацію посадовими особами (службовцями) своїх повноважень та посадових обов'язків, які забезпечують функціонування держави, сфер державного управління, окремих територій, населених пунктів, а також взаємодію держави та громадян щодо втілення їхніх інтересів, прав та обов'язків [53, с. 148].

Публічна служба як суспільний інститут існує задля виконання суспільно пріоритетних завдань та служіння народу, й саме тому громадськість заінтересована щодо формування високопрофесійних публічних службовців. Ця особливість надає народові суб'єктністю, для втілення цілковитого потенціалу якої публічність вважається необхідною умовою. Таким чином, на даному етапі розвитку системи публічного управління планомірно коригується чітка ієрархічна структура держави й створюються умови щодо максимального включення соціальних спільнот та деяких індивідів як в управління окремими політиками, так й у стратегічне планування розвитку країни [112, с. 31-35].

Доречно звернути увагу на позицію С.Серьогіна, який зазначає, що в умовах цифрової трансформації публічна служба вважається політичним, організаційно-управлінським і соціальним інститутом держави, яка гарантує сукупність відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами і між державами, використовуючи владні ресурси. З огляду на довготривалі дослідження, проблемні аспекти держави та влади, форми, принципи, засоби та механізми діяльності державного апарату й державної служби лишаються актуальними й донині, що зумовлено такими ключовими факторами.

1. Публічна служба є одним з компонентів змісту такого засадничого поняття, як державна влада, а державні службовці повсякчас були окремою суспільною корпорацією осіб, що наближені до влади. Однак, за класичними принципами корпорації із ціллю її збереження і захисту, вона повинна бути

відповідним способом від зовнішнього впливу закритою на її внутрішній стан, що вдалося досягнути тривалий період, зокрема використовуючи владний ресурс. Як наслідок державна влада лишається неосязною щодо всебічного аналізу.

2. За своєю природою державна влада – це одне з основних, багатогранних, масштабних та центральних явищ у житті суспільства. Публічна служба як форма, засіб та механізм впровадження державою владних функцій у своїй гносеологічній засаді поєднує численну кількість сфер (галузей) знання таким чином, що проблематика державної служби не вичерпується тільки правознавством, соціологією, політологією чи філософією влади.

3. Публічна служба як інститут влади охоплює значний людський ресурс, саме тому, аналізуючи інституціональні особливості здійснення владних функцій/повноважень службовцями, варто тримати в полі зору людський вимір державної служби зі всім ефектами, які випливають. Таким чином, слід зважати на той аспект, що влада здійснюється саме шляхом системи людських відносин, де громадянин та чиновник протягом реального спілкування можуть перебувати у різних, не релевантних (соціальних, економічних, правових) позиціях та станах.

4. Публічна служба в динаміці свого розвитку повинна стати гарантією входження українського суспільства у міжнародне співтовариство, формування власної ідентичності як суверенної європейської держави у світі. На цей аспект повинна бути сконцентрована діяльність всього управлінського апарату держави, її кадрова політика, націлена на збереження в умовах глобалізаційних, інтеграційних світових напрямів власної державності, формування середовища для стабільного розвитку суспільства [114, с. 18-19].

Дослідницею Н.Сорокіною запропоновано розглядати публічну службу як інституціоналізовану, законодавчо врегульовану й впорядковану систему, що реалізується у орієнтованій на досягнення суспільного блага професійній діяльності осіб, які займають посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування у процесі реалізації завдань/функцій держави й

органів місцевого самоврядування. На думку дослідниці, публічну службу слід вважати особливим видом діяльності осіб, які працюють у органах публічної влади, та ключовим завданням яких є забезпечення втілення публічних інтересів у рамках права [119, с. 16].

Таким чином, можемо зробити коротенький висновок, що в чинному законодавстві надана законодавцем дефініція «публічної служби» має низку характерних недоліків та потребує уточнення. У наукових підходах дане поняття розглядається як конкретна діяльність, як інститут, а також як цілісна система.

Ведучи мову про сутність тлумачення публічної служби, варто відмітити, що в науковому дискурсі ведуться дискусії відносно досліджуваного поняття, що характеризуються такими особливостями: по-перше, розглядається як дефініція відмінна від дефініції державна служба; по-друге, включає в себе державну службу; по-третє, як поняття, що ідентичне їй. Зумовлено це тим аспектом, що поняття «публічна служба» надане Кодексом цивільного судочинства України не розкриває (не відображає) сутнісного явища та особливостей діяльності, а зводиться до переліку видів цієї діяльності.

Таким чином, публічна служба – це законодавчо врегульована системна професійна службова діяльність осіб в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, що реалізується публічно, з використанням владних повноважень, для досягнення публічних цілей в інтересах суспільства.

Отже, ця діяльність направлена на ефективне та результативне досягнення публічних цілей, забезпечення належного врядування, надання оперативних, якісних публічних послуг та формування довіри в суспільних інтересах.

До основних рис публічної служби визначають такі:

- ✓ публічний, професійний і політично нейтральний характер;
- ✓ здійснюється особами, що займають в органах публічної влади (державних органах і їх апараті, органах місцевого самоврядування) посади;
- ✓ скерована на практичне виконання завдань та функцій держави, втілення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, гарантування прав та свобод громадян;

✓оплатний характер \Rightarrow фінансується заробітна плата службовців за рахунок державного/місцевого бюджету тощо [6, с. 9].

Теоретик В.Малиновський до ключових_характеристик публічної служби відносить:

1) публічна служба включає публічних службовців, що здійснюють відповідні функції, які включені до компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, де вони проходять публічну службу;

2) публічна служба охоплює службу в усіх органах публічної влади та гарантує безпосереднє державне/муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню;

3) публічна служба має власне законодавче й нормативне забезпечення; публічні службовці мають окремий правовий статус, а їхня поведінка регулюється спеціальними актами законодавства;

4) публічна служба має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки, а також підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що нерозривно об'єднана з системою вищої та післядипломної освіти [53, с. 148].

Розглядаючи питання удосконалення системи публічної служби, доцільно зупинитися на її системному розумінні. У енциклопедичному словнику з державного управління дефініція «система» визначається як сукупність елементів, які відзначається структурою, зв'язками й функціями, що гарантують цілеспрямований розвиток. Системі притаманні такі ознаки: а) сукупність елементів; б) елементи комбіновані один із одним зв'язками, що в значній мірі більш міцні в порівнянні зі зв'язками таких елементів із об'єктами навколишнього середовища; в) вона визначається організацією, що вирізняє її від навколишнього середовища з його високою ентропією; г) для системи властиві інтегровані властивості, що не збігаються із властивостями суми елементів та відрізняються від властивостей окремих елементів. Саме тому система є цілісним утворенням, а значущими властивостями системи є

структурність, ієрархічність, взаємозалежність з навколишнім середовищем, множинність описів [33, с. 641].

На думку Т.Пахомової та С.Серьогіна публічну службу як систему необхідно розуміти відкритою динамічною системою, до складових якої віднесено:

↔ органи державної влади, на які покладені обов'язки з приводу виконання державного управління;

↔ органи місцевого самоврядування, які представляють та втілюють інтереси територіальних громад;

↔ державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, а також інші працівники, діяльність яких впливає на реалізацію завдань/функцій держави;

↔ документи, процеси та процедури, які зв'язані як з функціонуванням і розвитком системи публічної служби загалом, так й із функціонуванням в даній системі її відповідних підсистем та елементів, їх правове регулювання;

↔ зв'язки між підсистемами та елементами системи публічної служби [104, с. 141-142].

Сучасні підходи до розгляду публічної служби як системи базуються на визначенні принципів, закономірностей функціонування, розвитку системи публічної служби, детермінант та процесів її функціонування і розвитку, взаємозв'язків і взаємовідносин як поміж елементами, складовими та підсистемами публічної служби, так й усією системою публічної служби з суспільством [104, с. 141-142].

Публічна служба як система інститутів вважається сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна із яким здійснює окрему відповідну функцію, проте через синергетичний ефект, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (збалансована рівновага, цілісність, розподіл сфер/способів діяльності, єдність підходів щодо розв'язання завдань відповідного рівня, застосування єдиних норм, стандартів, правил) [67, с. 116].

Більшість дослідників дійшли схожих висновків: наявне єдине законодавчо сформоване визначення є недосконалим, адже ґрунтується на неповному переліку щодо категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу й службу в органах місцевого самоврядування. Як слушно в даному аспекті відмічає В.Вербановський, доцільно в «ролі системи публічної служби визначити динамічну сукупність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення реалізації публічних інтересів» [14, с. 72].

Одночасно служба як соціально-правова конструкція побудована з елементів, які характеризують її як цілісну систему та разом з тим характеризується своїми особливостями. Цю систему складають: по-перше, публічна служба, що здійснюється на посадах у органах державної влади, їх апаратах у органах місцевого самоврядування та націлені на виконання суспільно-публічних функцій, а також надання управлінських послуг; по-друге, корпоративна служба, що здійснюється на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності та сконцентрована на втілення внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій, а також соціальне/культурне обслуговування людей; по-третє, громадська служба, що реалізується у громадських об'єднаннях, фондах, політичних партіях, і націлена на гарантуванні власних політичних, громадських й ін. інтересів [7, с. 7].

Отже, публічна служба є різновидом служби, якій властиві: 1) загальні для всіх видів служби риси; 2) особливості, які її поміж інших виокремлюють [7, с. 7].

Система публічної служби – це законодавчо врегульована, інтегрована, багаторівнева сукупність органів державної влади, їх посадових осіб, об'єднаних єдиними принципами, нормативно-правовою базою та спільною метою. Її функціонування направлене на ефективне здійснення публічної влади та реалізацію державно-управлінських функцій задля досягнення цілей загального блага, забезпечення стабільності та сталого розвитку суспільства. Це визначення відображає публічну службу не просто як набір елементів, а як складний,

взаємопов'язаний механізм, який працює на досягнення суспільно важливих цілей.

Даний підхід фокусує на структурній організації, ієрархії та взаємодії всіх компонентів публічної влади. Таким чином, розуміння публічної служби як системи надає змогу: 1) бачити картину загалом (замість розгляду окремих органів або посад, їх можна бачити в аспекті взаємодії); 2) виявляти системні проблеми (допомагає ідентифікувати не тільки окремі недоліки, але й збої у взаємодіях компонентів, що є чинником неефективності); 3) розробляти комплексні рішення (реформи, направлені на вдосконалення публічної служби, повинні бути системними, а не точковими).

Таким чином, публічна служба, на відміну від державної або ж муніципальної служб, які реалізуються у конкретних суб'єктах публічної влади відповідними корпусами службовців, не «прив'язана» до конкретної владної системи з відповідними службовцями. Вона є комплексним поняттям, своєрідною теоретичною конструкцією, яка об'єднує усі види служб, які впроваджують публічні функції та надають публічні послуги приватним особам. У цьому зв'язку важливим науковим завданням є визначення всіх видів служб, що охоплюються поняттям «публічна служба», їх теоретичне обґрунтування та систематизація [53, с. 149].

Слід зазначити, що класифікація видів публічної служби не передбачена законодавством та в теоретичному аспекті може бути проведена за різними критеріями.

I. Залежно від завдань суб'єкта публічної адміністрації публічна служба поділяється може на такі види:

- держава політична служба;
- служба в державних колегіальних органах;
- професійна діяльність суддів;
- професійна діяльність прокурорів;
- державна служба;
- військова служба;

- альтернативна (невійськова) служба;
- інша держава служба;
- патронатна служба в державних органах;
- служба в органах влади Автономної Республіки Крим;
- служба в органах місцевого самоврядування.

II. Залежно від суб'єкта публічної адміністрації, де відбувається публічна служба, вона поділяється на такі види:

- служба в органах державної влади;
- служба в органах влади Автономної Республіки Крим;
- служба в органах місцевого самоврядування;
- служба в рамках інших суб'єктів публічної адміністрації (приміром альтернатива служба на підприємстві).

III. Залежно від змісту публічної служби поділяється такі види:

- цивільна публічна служба – державна служба в органах державної влади, служба органах місцевого самоврядування;
- мілітаризована публічна служба поєднує ознаки цивільної та військової (мілітаризованої) служби та здійснюється, приміром, у Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України та ін. Мілітаризована публічна служба регулюється винятково спеціальним законодавством. У рамках зазначених органів та підпорядкованих їм підрозділах особи мають змогу проходити і цивільну публічну службу.

IV. Залежно від посади, що обіймається особою, публічна служба має поділ на такі види:

- публічна служба на керівних посадах;
- публічна служба на посадах спеціалістів;
- публічна служба на патронатних посадах в органах державної влади.

V. За способом добору на публічну службу вона поділяється на такі види:

- публічна служба за призначенням;
- публічна служба за конкурсом;
- патронатна публічна служба [82, с. 176-177].

Таким чином, ключовими елементами системи публічної служби є види публічно-службової діяльності, які до неї входять. Визначення останніх напряму залежить від обраного підходу щодо розуміння дефініції «публічна служба».



Рис. 1.2. Складові компоненти система публічної служби

Джерело: авторська розробка

У широкому сенсі система публічної служби охоплює такі ключові компоненти.

1. Політична служба – діяльність на державних політичних посадах, яка направлена на визначення/формування і впровадження державної політики в різних сферах суспільного життя, а також здійснення політичної діяльності, вирізняється політичною відповідальністю та спеціальним порядком вступу на службу, а також її проходження і припинення (діяльність на посадах Прем'єр-міністра України чи віце-прем'єр-міністрів України або ж міністрів та ін.).

Особи, що обіймають політичні посади, мають сконцентруватися на формуванні урядової політики, вирішенні стратегічних проблем соціально-економічного розвитку суспільства й відповідної сфери управління та, з цією ціллю, повинні бути звільненими від щоденних адміністративних справ, управління персоналом. Означені посади не мають відноситися до категорій

посад державних службовців, передбачених Законом України «Про державну службу», дія якого повинна поширюватися на них в частині, яка не буде протирічити відповідним національним законам [37, с. 16].

Здійснення функцій щодо організації та втілення рішень міністра, ухвалених у рамках законодавства, прийняття управлінських рішень відносно завдань, покладених на апарат міністерства та управління персоналом має виконувати державний секретар міністерства. Ця посада має відноситися до адміністративних посад і бути вищою серед посад державних службовців міністерства [37, с. 16].

2. Державна служба.

3. Професійна діяльність суддів (суддівська служба) – діяльність громадян України, що згідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначені на посаду судді й займають штатну суддівську посаду в одному з судів України, яка направлена на виконання правосуддя на професійних засадах. Судді мають особливий статус, який визначено в першу чергу Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [98], і виконують професійну діяльність на посадах у Верховному Суді, місцевих судах, апеляційних судах та в вищих спеціалізованих судах, що згідно закону діють у системі судоустрою щодо розгляду окремих категорій справ (Вищий антикорупційний суд, Вищий суд з питань інтелектуальної власності).

4. Професійна діяльність прокурорів (прокурорська служба) – це діяльність громадян України, що відповідно до Основного Закону та Закону України «Про прокуратуру» [96] займають посаду прокурора, яка спрямована на впровадження на професійних засадах функцій прокуратури: а) підтримання в суді державного обвинувачення; б) представництво інтересів громадянина чи/або держави в суді у випадках, що встановлені даним законодавчим актом, а також главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; в) нагляд за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство, дізнання; г) нагляд за дотриманням законів при здійсненні судових рішень у кримінальних справах та при

застосуванні ін. заходів примусового спрямування, зв'язаних із обмеженням особистої свободи громадян. Прокурори здійснюють діяльність на посадах в Генеральній прокуратурі України, регіональних і місцевих прокуратурах, а також військових прокуратурах та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Специфіка порядку призначення, звільнення із посади прокурора та інші питання, що пов'язані з виконанням ним професійної діяльності, унормовані Законом України «Про прокуратуру».

Публічна служба в органах прокуратури є спеціалізованою і професійною, оскільки містить ознаки професійної діяльності державного службовця [125, с. 109]. Таким чином, служба в органах прокуратури як спеціальний вид публічної служби – публічна професійна діяльність працівників органів прокуратури, які обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів, а також державних службовців задля реалізації повноважень від імені України стосовно здійснення покладених функцій на органи прокуратури України [125, с. 111].

5. Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

6. Альтернативна (невійськова) служба – це служба, яка в випадках, передбачених національним законодавством, запроваджується замість проходження строкової військової служби й на меті має здійснення перед суспільством відповідного обов'язку. На цю службу спрямовуються громадяни, що підлягають призову на строкову військову службу та заявили особисто щодо неможливості її проходження як такої, яка суперечить їхнім релігійним переконанням. Зокрема, альтернативну службу проходять на державних і комунальних підприємствах, в організаціях, установах діяльність яких першорядно зв'язана з соціальним захистом населення, будівництвом, захистом довкілля, охороною здоров'я, сільським та житлово-комунальним господарством.

7. Патронатна служба в органах державної влади вважається нормативно урегульована діяльність працівників на посадах: а) радників, помічників, уповноважених і прес-секретаря Президента України; б) працівників

секретаріатів Голови ВРУ, його Першого заступника й заступника, помічників-консультантів народних депутатів України; в) працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України, а також інших членів КМУ; г) помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України (КСУ), помічників суддів; посадах патронатних служб в ін. державних органах [6, с. 9-12].

У даному аспекті варто звернути увагу на позицію І.Сурай щодо таких проблемних питань: по-перше, альтернативна (невійськова) служба, патронатна служба здійснюватися можуть у різних інституціях, саме тому не слід її виокремлювати в понятті «публічна служба»; по-друге, служба в органах влади Автономної Республіки Крим здійснюється на тих або інших посадах у відповідності до видів служб та, тому, не вимагає виокремлення. Поміж тим, авторка наголошує, що не має необхідності зазначати інша державна служба в понятті «публічна служба» оскільки за інституційного підходу в базисі дефініції повинна бути діяльність працівників усіх інституцій, що здійснюють публічне управління [123, с. 125].

У сучасній Україні для визначення поняття і компонентів публічної служби найбільш обґрунтованим є інституційний (інституціональний) підхід, який обмежує сферу публічної служби межами публічної адміністрації (інституції) [цит. за: 123]. Таким чином, до публічної служби за інституціонального підходу як інтегрованого інституту запропоновано включити наступні служби: 1) політичну; 2) парламентську; 3) суддівську; 4) прокурорську; 5) правоохоронну; 6) військову; 7) державну; 8) дипломатичну; 9) службу в органах місцевого самоврядування; 10) сервісну [123, с.117; 125].

Дослідниця В.Галай пропонує поділ публічної служби на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та спеціалізовану службу. В основу цієї класифікації авторкою покладені удосконалені ознаки сталості (зокрема постійного, а не тимчасового характеру служби); виконання завдань та функцій держави (на противагу не обслуговуючих, забезпечуючих функцій); здійснення даної діяльності на професійних засадах (на противагу від політичних

резонів призначення, зокрема результатів політичної конфігурації опісля виборчого процесу) [19, с. 39].

Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Основними видами публічної служби у вузькому сенсі є дві складові: служба в органах державної влади (державна служба); служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). У широкому значенні до публічної служби слід додати окремі (спеціальні) види публічної служби.

Система публічної служби – складний, багатоаспектний механізм, який забезпечує виконання завдань, функцій держави та місцевого самоврядування. Система включає в себе не лише сукупність людей, але й взаємопов'язані компоненти, що функціонують за відповідними правилами та принципами. Зазвичай система публічної служби охоплює різні її види, суб'єкти публічної служби (учасники системи, тобто ті, хто публічну службу здійснює), нормативно-правова база (сукупність законів, підзаконних актів та інших документів нормативного характеру, що регулюють функціонування системи), принципи функціонування (фундаментальні основоположні засади, на яких базується та функціонує публічна служба), механізми та процеси (різноманітні процеси та механізми, які забезпечують її життєдіяльність) (рис. 1.3).

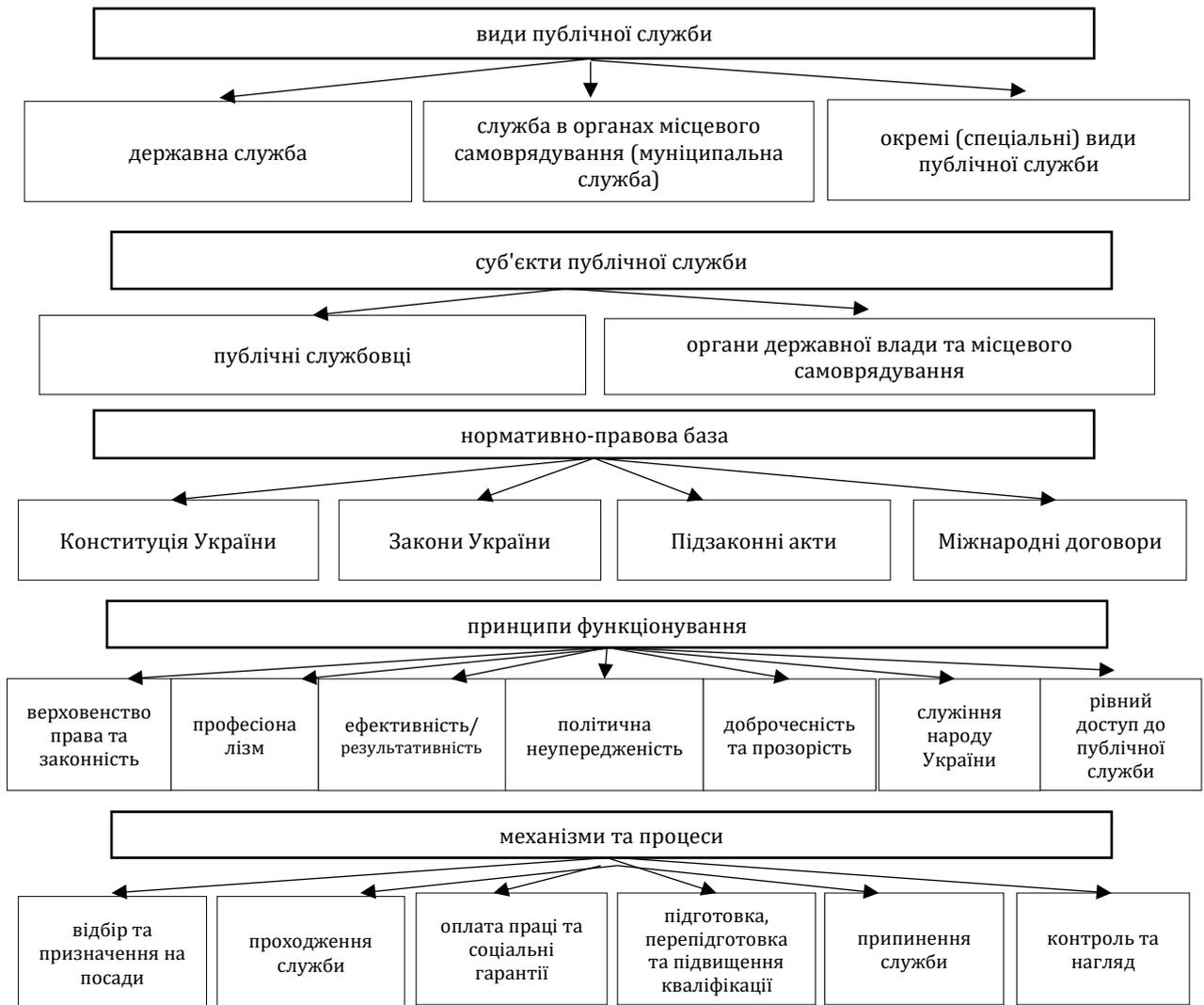


Рис. 1.3. Структура та функціонування публічної служби

Джерело: авторська розробка

Таким чином, система публічної служби не тільки люди, а й інституції, правила, цінності та процеси, що взаємодіють задля гарантування ефективного управління суспільними справами.

Неодноразово в наукових дослідженнях наголошується на необхідності розроблення та прийняття єдиного кодифікованого акту про публічну службу (приміром, Закону України «Про основні засади публічної служби»), де було визначено термінологічний апарат, визначено спільні принципи та положення для всіх її видів. Проте, через специфіку, різні завдання (функції) та особливості правового статусу службовців в різних сферах (судді, прокуратура тощо), на сьогодні дане питання лишається дискусійним та нереалізованим. Кожен з цих видів публічної служби має настільки унікальні умови проходження, соціальні

гарантії, обмеження та відповідальність, що об'єднати їх в єдиний кодифікований акт досить складно.

У даному аспекті ми підтримуємо позицію [19, с. 142-143] про те, що в даному акті слід також окреслити етичні правила службовців, розкрити зміст ключових основ поваги до прав людини в діяльності, прозорості та залучення на різних рівнях суспільства до публічного управління.

Також у наукових підходах відзначається про доцільність впровадження категорій «публічне управління» та «публічна служба» в Конституції України, що слугуватиме уніфікованості сприйняття підходів до суспільного договору, щодо якого, власне, і ухвалюється основний закон держави [19, с.142-143].

Таким чином, в правовій державі публічна служба постає як стабілізуючий фактор, який гарантує додержання принципів верховенства права, справедливості й відповідальності. Властивості даного взаємозв'язку покладають великі вимоги щодо етики, професіоналізму та відповідальності публічних службовців, що вважається необхідними передумовами гарантування сталого розвитку суспільства в умовах правової держави. Тобто, роль публічної служби в правових країнах обумовлюється принципами, які забезпечують ефективність, справедливість, а також відповідальність у діяльності державних інституцій [51, с. 406].

Визначаючи модель публічної служби в Україні, як відмічає В.Малиновський, варто виходити з того, що в нашій державі формується єдиний за своїми організаційними, кадровими, нормативно-правовими та інформаційними основами інститут публічної служби. Ключовими його засадами є наступні: (1) публічно-правовий характер державно-службових відносин: служіння народові України, суспільству, територіальній громаді; права/обов'язки публічних службовців окреслено в Конституції та законах України; (2) захищеність від неправомірного втручання в професійну діяльність публічних службовців законом; (3) фінансування державної служби коштом держави, муніципальної – територіальної громади; встановлення умов оплати праці публічних службовців у законі; (4) несумісність публічної служби з іншою

оплачуваною діяльністю чи діяльністю, яка на меті має отримання прибутку; (5) розмежування посад політичних діячів, патронатних службовців, державних службовців в державній службі; виборних та адміністративних посад у муніципальній службі; (6) призначення на політичні посади особи за політичними процедурами, на визначений термін законом; (7) призначення на адміністративні посади особи виключно за результатами відкритого конкурсу, як правило, на необмежений термін [53, с. 148-149].

1.2 Корупція та антикорупційні практики: концептуальні основи

Зростання уваги до корупції в останні роки пояснюється глибоким розумінням того, наскільки руйнівними є її наслідки, що мають негативний вплив на демократію, громадянське суспільство, а також перешкоджають загальному економічному прогресу держави.

На засадах аналітичного огляду наукових праць впровадження сучасних антикорупційних практик постає необхідність щодо вивчення особливостей корупції для розробки та встановлення дієвих, результативних механізмів запобігання і протидії цього явища в Україні в межах публічно-управлінських відносин.

У цьому підрозділі ми розглянемо ключові концептуальні засади та теоретичні основи феномену корупції та антикорупційної діяльності. Сутність поняття «корупція», її різновиди, причини виникнення та наслідки для суспільства та публічного управління розглядали такі провідні науковці, зокрема: К.Бабенко, С.Лазаренко [4], О.Василенко [11], В.Вербановський [13; 14], В.Гура [24], І.Калугіна [38], В.Корж [33], Т.Лебедева [50], Д.Мартинов [54], С.Мирославський, А.Лещенко [57], Е.Музичук [60; 61], В.Омельяненко, Т.Мельник [70], Л.Покрова [104], С.Телешун [33] та ін. Праці цих науковців становлять базис та теоретичну основу для подальшого аналізу шляхів

удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних механізмів.

Корупція є явищем досить складним та багатограним, на сьогодні немає єдиного та чіткого визначення поняття корупції.

У національному законодавстві, зокрема відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (ст. 1) [88] поняття «корупція» визначено 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».

У цьому ж законодавчому акті відмічається, що корупційним правопорушенням вважається умисне діяння, яке містить ознаки корупції, вчинене особою, за яке законом визначено кримінальну, дисциплінарну та (або) цивільно-правову відповідальність.

Одночасно, Основний Закон (ч. 2 ст. 19) [43] зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та Законами України. Означена норма для суспільства (окремої особи) вважається гарантією належного здійснення публічною владою покладених на неї завдань, дотримання прав, свобод людини. З огляду на вказане, інституціональний контекст формування вітчизняної системи антикорупційних заходів вважається одним із ключових векторів структурного організаційно-правового забезпечення протидії корупції, а також становлення європейського типу системи публічної служби в Україні.

Виходячи з ретроспективного аналізу, корупція – соціальна закономірність, зумовлена державно-владним устроєм суспільства, притаманна будь-якій державі. Вивчення історичного досвіду протидії корупції показує, що як правило суб'єктами протиправних зловживань були фізичні особи, що наділені відповідними владними повноваженнями. З зазначеного випливає, що суб'єктам корупційних посягань характерна відповідна аналогічність – вони переважно є представниками влади. Поміж тим, корупційним діям притаманна теж однорідна повторюваність як у часі, так й у просторовому вимірі. Отже, корупція характеризується, по-перше, корисливою спрямованістю; по-друге, аналогічністю суб'єктів корупційних зловживань; по-третє, усталено однорідною повторюваністю корупційних дій [57, с. 29].

Розглядаючи поняття корупції, на думку К.Бабенко та С.Лазаренко, варто виходити з наступного: корупція – соціальне явище, а не конкретне суспільно небезпечне діяння; дане явище типове для усіх держав світу, обов'язковий атрибут публічної влади. Автори наголошують, що державний апарат будь-якої країни не може своє функціонування забезпечити без зловживань представників даного апарату. Специфіка різних держав з приводу особливостей корупційних діянь полягає не в наявності або відсутності корупції як такої, а в характері корупційних проявів, її масштабах, а також впливу корупції на політичні, економічні та соціальні процеси [4, с. 110].

На думку С.Телешуна [33, с. 349-350], корупція – це загальна назва злочинних дій у сфері державного управління, політики, яка полягає в застосуванні державними посадовими особами, політичними та громадськими діячами довірених їм прав та владних повноважень задля реалізації вузькокорпоративних (кланових) інтересів та власного збагачення.

Теоретик В.Корж надає визначення корупції в державному управлінні як умисне використання державними службовцями, іншими особами, що уповноважені на виконання державних функцій, свого службового становища, авторитету, статусу займаної посади в корисливих цілях задля особистого збагачення або/чи іншої особистої заінтересованості [33, с. 350].

Правова сутність корупції має свій прояв у тому, що вона завжди посягає на встановлений порядок реалізації публічної влади. Зараховують до неї будь-яке використання посадовою особою, державним службовцем сфери управління наданої йому влади або ж свого посадового становища щодо незаконного збагачення чи особистої зацікавленості. Так, корупція за високого рівня корумпованості органів державної влади стає системним елементом державного управління [33, с. 350].

Таким чином, корупція в правовому значенні – комплексне поняття, що охоплює сукупність (систему) взаємопов'язаних правопорушень, за вчинення яких особи притягаються до адміністративної, кримінальної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності [4, с. 110].

Разом з тим слід зауважити, що корупція є не лише власне юридичне діяння, але ще й економічне та соціально-психологічне. Саме тому здійснювати запобігання винятково юридичними методами не враховуючи український менталітет (мова йде про той аспект, що вчинення корупційного діяння є вигідним не лише одержувачу відповідних благ, однак і тому, хто їх надає, що в певній мірі слугує спрощенню «вирішення питання» надавачу незаконних благ і слугує збагаченню одержувача), а також складану економічну обстановку вбачається неможливим [50, с. 117].

У термінологічному словнику з публічного управління корупція визнається у двох аспектах: перший у законодавчо визначеному розумінні, тоді як другий – негативне суспільне й публічно-владне явище, базисом якого є протиправне використання свого службового/посадового становища з ціллю одержання для себе або інших осіб неправомірної вигоди [104, с. 76].

Таким чином, корупція в Україні вважається системною проблемою, що пронизує всі рівні суспільного життя. Вона публічно визнана, руйнує державні основи зсередини та створює серйозні перешкоди для цивілізаційного поступу України.

Д.Мартінов вважає, що в залежності від методологічного підходу сутність явища корупції тлумачити можна як:

✓ одну з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності (вузьке розуміння);

✓ загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади (широке розуміння) [54].

На думку вчених [24, с. 79], поняття «корупція», зважаючи на його багатоплановість, слід розуміти як складне багатоаспектне системне явище, яке полягає в аморальному неправомірному використанні особами, що мають владні чи управлінські повноваження, власного становища, авторитету або статусу в особистих корисливо-егоїстичних інтересах для збагачення або одержання іншого роду преференції для себе (інших осіб) за рахунок держави чи її громадян.

Дослідження сучасних підходів вітчизняних та зарубіжних науковців надає можливість констатувати, що в теорії існує декілька підходів щодо тлумачення дефініції «корупція». Найбільш поширеним та ґрунтовним є підхід, за яким дане поняття розуміється у аспекті складного соціально-політичного та економічного явища, яке включає комплекс протиправних дій різної направленості та мети (лобізм, хабарництво, корупційний протекціонізм, корупційний фаворитизм тощо). Виправдано звертається увага на те, що корупція має двосторонній характер: постає корупційне діяння у ролі своєї «угоди», взаємовигідної для посадовця та іншої особи, що з ним вступає у відповідні відносини. Цей підхід до визначення корупції повинен бути покладений в основу антикорупційної політики, адже надає можливість включити більшу кількість корупційних проявів у державі й, у результаті, здійснювати більш ефективну діяльність щодо їх усунення [38, с. 35-36].

Корупція – складне та багатоаспектне (політичне, правове, морально-психологічне, економічне) соціальне явище змістом якого є обумовлена економічними, політичними, соціальними та психологічними факторами система негативних поглядів, установок, переконань, діянь посадових осіб інститутів влади, державних та недержавних організацій, громадських організацій, політичних партій направлених на задоволення особистих,

корисливих, групових чи корпоративних інтересів через зловживання владою, підкуп, хабарництва, надання відповідних пільг й переваг наперекір суспільним інтересам [35, с. 13].

Дослідники В.Омельяненко та Т.Мельник відмічають, що корупція – це приклад інституційної пастки. Неадекватність законодавства, нерациональність державної політики та висока диференціація доходів вважаються засадничими чинниками, які сприяють корупції, таким чином корумпована система може виявитися економічно дієвою, аніж безкорупційна. Зазначені чинники доповнюються слабкістю механізмів державного й громадського контролю, а також розмитістю моральних норм. Чим масовішою є корупція, тим більш складнішим вбачається виявити та засудити хабарника. Означена екстернальна залежність є фундаментом ефекту координації, яка надає стійкість системі корупції [70].

Таким чином, корупція в системі публічної служби – це складне, багатоаспектне та системне явище, що характеризується неправомірним використанням особами, наділеними владними (управлінськими, політичними) повноваженнями, свого службового становища або зловживання своїм впливом з метою отримання будь-якої неправомірної вигоди (матеріальної/ нематеріальної) для себе або інших осіб за рахунок держави чи її громадян.

Розглядаючи теоретичні засади понятійного апарату удосконалення системи публічної служби в аспекті антикорупційних практик доцільно зупинитися на наукових підходах щодо розуміння протидії корупційним ризикам (рис. 1.4).

Розглядаючи концептуальні підходи до запобігання корупції, варто звернути увагу на виокремлення методів класифікації запобігання та протидії корупції на публічній службі.

I. За характером впливу можна методи поділити на превентивні заходи, які скеровані на запобігання виникненню корупції через формування ефективних систем контролю, етичних кодексів, а також навчальних програм, гарантування професійної підготовки та навчання службовців відносно питань етики, протидії

корупції, зміцнення прозорості/відкритості, передусім, публікація декларацій про майно й доходи публічних службовців, запровадження дієвих механізмів звітності й контролю щодо діяльності службовців та ін., а також репресивні заходи, що концентруються на засудженні і покаранні корупціонерів через судову систему, правоохоронні органи та збільшення відповідальності за корупційні дії, розвиток механізмів звільнення із посад публічних службовців, що визначні були за законодавством винними у корупційних діях, гарантування захисту осіб, що інформують стосовно випадків корупції та ін.

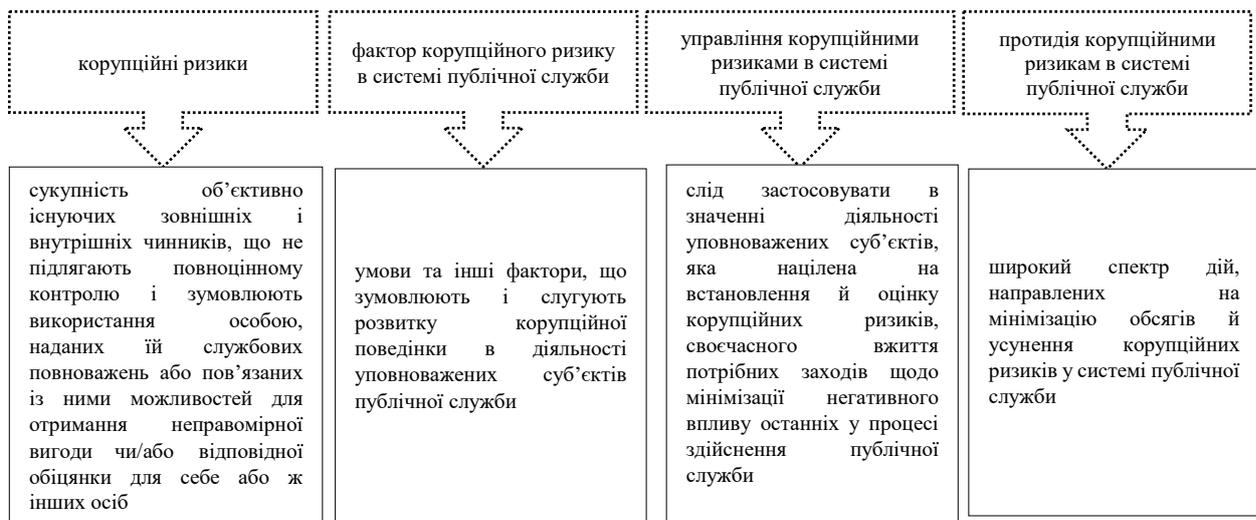


Рис. 1.4. Теоретичні аспекти розуміння протидії корупційним ризикам у системі публічної служби

Джерело: сформовано автором на основі [13, с. 237]

II. За критерієм включають методи протидії корупції, можна розподілити на ті, які діють на індивідуальному рівні, зокрема заходи, сконцентровані на окремих посадовців (службовців) та на ті, які стосуються усієї системи публічної служби й націлені на ліквідацію структурних детермінант корупції.

III. За часовими рамками методи протидії корупції класифікувати можна як короткотермінові заходи (запровадження спеціальної операції / антикорупційної кампанії) і довготермінові, які включають цілісні стратегії на декілька років чи навіть десятиліть.

IV. За спрямованістю поділяють методи на внутрішні (націлені на органи державної влади та місцевого самоврядування) та зовнішні (зорієнтовані на

співпрацю із громадським сектором, міжнародними партнерами та неурядовими організаціями).

V. Залежно від місця та ролі в міжнародній діяльності методи поділяють на участь у міжнародних антикорупційних ініціативах, ухвалення міжнародних стандартів щодо протидії корупції, співпраця із іншими державами у сфері протидії та запобігання корупції.

V. За організаційною ознакою методи поділити можна на створення незалежних антикорупційних органів (служб), розробку для публічних службовців етичних кодексів, здійснення антикорупційних навчань і тренінгів, формування інструментів звітності та перевірки фінансових декларацій, впровадження ефективної системи контролю етичних правил [60, с. 195].

На нашу думку, такий підхід вбачається цінним з огляду на те, що успішна стратегія запобігання та протидії корупції включає набір різних методів, що співвідносяться та підсилюють один одного.

Таким чином, ефективне удосконалення системи публічної служби в контексті антикорупційних практик потребує глибокого розуміння та системного застосування наукових підходів до корупційних ризиків. Це включає чітке розуміння самих корупційних ризиків, ідентифікацію чинників, що слугують їхній появі, розробку та втілення ефективних механізмів управління корупційними ризиками, а також послідовну протидію їм на всіх рівнях. Усі означені компоненти взаємопов'язані та формують комплексний підхід до забезпечення доброчесності та ефективності публічної служби.

Складовими корупції можуть бути зловживання службовим становищем, хабарництво, надання спеціальних послуг, протекціонізм щодо просування тих або інших проєктів, тіньове фінансування громадсько-політичних проєктів, непрозоре кредитування, кадровий лобізм на основі особистої або ж корпоративної відданості, привілейований доступ до матеріальних та сировинних ресурсів та ін. [33, с. 349].

У стандартних випадках наявні чотири складники корупції: державний чиновник чи політичний діяч, що, діючи задля свого власного зиску, порушує

існуюче законодавство та положення державної установи, заподіює шкоди інтересам громадськості та суспільної моралі чи ж догоджає третій стороні (її форми можуть набувати різного характеру), що винагороджує державного/політичного діяча матеріальними благами або ін. послугами за доступ до матеріальних, фінансових ресурсів та важелів влади [33, с. 350].

В.Гура зазначає, що корупція може здійснюватися в двох видах: 1) хабар чи іншу вигоду вимагати може керівна особа; 2) підкуп здійснюється за ініціативи прохача. Корупція за формою вигоди, поділяється на наступні види: як обмін послугами, або в грошовій формі для одержання прибутку чи зниження витрат [24, с. 76].

Слід звернути увагу на позицію О.Василенко, де визначено ключові види корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, зокрема:

- порушення обмежень стосовно використання службових повноважень або свого становища й обмежень опісля припинення діяльності, що пов'язана з здійсненням функцій держави, місцевого самоврядування;
- порушення обмежень і вимог з приводу отримання неправомірної вигоди чи подарунків та поводження із ними;
- порушення обмежень відносно сумісництва/суміщення із іншими видами діяльності, а також спільної роботи близьких осіб;
- порушення вимог фінансового контролю;
- порушення вимог з приводу запобігання і врегулювання конфлікту інтересів;
- невжиття заходів відносно протидії корупції [11, с. 182].

Окрім розподілу корупції за видами, розрізняють такі її типи за формами:

(1) хабарництво, зокрема одержання грошової, матеріальної або іншої користі за підтримки хабародавцеві або іншій особі, використовуючи при цьому службове становище або надану владу;

(2) розкрадання, яке передбачає привласнення чужого майна чи використання його задля гарантування власних інтересів або інших осіб, використовуючи службове становище/надані функціональні повноваження;

(3) шахрайство, або в оману введення юридичних (приватних) осіб щодо власної вигоди або вигоди третіх осіб;

(4) вимагання, зокрема примушування юридичної/приватної особи щодо надання матеріальних або нематеріальних цінностей чи послуг у обмін на відповідні або ж бездіяльність посадовця;

(5) зловживання, що визначається використанням влади або службового становища, або посадових можливостей щодо задоволення особистих інтересів чи інтересів інших осіб;

(6) кумівство, тобто надання послуг, переваг, грошових коштів, пільг, матеріальних/нематеріальних активів родичам, наближеним особам тощо;

(7) інше, що пов'язане з використанням службового становища задля задоволення власних інтересів або інших осіб через використання службової інформації не за призначенням, затримання надходження потрібної інформації, відмови щодо надання такої інформації, спотворення даних; неправомірного втручання в діяльність інших посадових осіб або органів державної влади щодо перешкоджання їм здійснювати свої службові обов'язки чи спонукання їх до ухвалення незаконного рішення [24, с. 76].

Отже, у системі публічної служби корупція проявляється в різноманітних формах та видах, що можна класифікувати за різними критеріями, зокрема:

1) за обсягом та рівнем (корупція на побутовому рівні; корупція на найвищому рівні; політична корупція);

2) за типом отриманої вигоди (хабарництво (отримання неправомірної вигоди); зловживання службовим становищем (владою); розтрата/привласнення майна; використання зав'язків за винагороду);

3) за сферами (галузями) прояву в публічній службі (корупція в сфері публічних закупівель; корупція у сфері містобудування та земельних відносин; корупція у митній/податковій сфері; корупція у судовій системі та правоохоронних органах; корупція у сфері дозвільної системи та контрольно-наглядової діяльності; корупція у соціальній сфері, зокрема освіта, соціальне забезпечення, охорона здоров'я);

4) за природою корупційних діянь (відповідно до законодавства).

Протидія корупції в себе включає розроблення та імплементацію дієвого антикорупційного законодавчого поля, розбудову інституційної системи антикорупційної політики, а також забезпечення належної взаємодії між її компонентами. Боротьба із корупцією направлена на виявлення, припинення, розслідування, а також розкриття корупційних правопорушень, відновлення порушених прав/законних інтересів громадян та притягнення винних осіб до відповідальності. Проведення цієї діяльності забезпечується через криміналізації корупційних проявів та схем, втілення процесуальних процедур (дій), що надають змогу результативно виявляти та розкривати ці злочини [38, с. 36].

Дослідження причин поширеності корупції в правових, економічних, соціально-культурних, політичних, морально-психологічних площинах надає змогу виокремити такі об'єктивні детермінанти поширеності цього явища в нашій державі: а) становлення нової державності та руйнування старої системи державного управління системи державного управління (відсутність стабільності кадрового складу, структури органів влади, реорганізація); б) перерозподіл державної власності; в) занепад економіки, економічна криза (спад виробництва та скорочення масштабів продукції, сповільнене оновлення основних фондів); г) тінізація економіки; д) зменшення податкових надходжень (через приховування надходжень до державної казни не надходить значна частина коштів); е) різкий спад надходжень до державного бюджету, зменшення асигнувань на утримання бюджетної сфери; є) суперечливість законодавчої бази [4, с. 110-111].

Поруч з окресленими, існують суб'єктивні підстави поширеності корупції: по-перше, перехідний період у житті суспільства, що зв'язаний з розпадом старої системи духовних і моральних цінностей; по-друге, новим у житті суспільства стало проголошення політичного, духовного, ідеологічного плюралізму позитивною цінністю; по-третє, відсутність чітко проголошеної державою мети, що спроможна об'єднати суспільство, яке позбавляє окремого державного службовця високих суспільних дороговказів і не розвиває почуття патріотизму;

по-четверте, поширення у різних сферах життя корупції, перетворення її на поширене явище, яке робить її частиною буденності, звичаю і традиції [4, с. 111].

Поміж найбільш загрозливих наслідків корупції визначають: 1) сповільнення процесів демократизації суспільства; 2) падіння престижу держави на міжнародній арені; 3) втрату в громадян та підприємців (бізнесу) довіри щодо законності й влади; 4) уповільнення економічного прогресу; 5) утвердження в усіх сферах суспільного життя корупційних схем; 6) зниження чи згортання інвестицій в економіку; 7) зростання цін через неофіційне включення корупційних видатків до накладних витрат; 8) неієздатність ринкових механізмів регулювання економіки, а також непередбачуваність майбутніх змін у державі; 9) погіршення рівня життя населення і наростання суспільного невдоволення; 10) втрата морально-етичних норм; 11) ріст злочинності; 12) втрата боєздатності держави; 13) наростання політичної напруги в країні тощо [24, с. 77].

Дослідниця І.Калугіна зазначає, що ключовою проблемою визначального характеру антикорупційної політики вбачається відсутність конкретного, консолідованого бачення та глибокого розуміння процесів корупції, цілей, завдань і основних елементів протидії їй. Втілення антикорупційної політики в Україні зіштовхується з низкою проблем, зокрема:

- конфліктність та розбіжність дій органів публічної влади;
- недосконалість системи критеріїв оцінки ефективності;
- недоліки у діяльності спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією;
- відсутність політичної волі;
- суперечливість кадрової політики;
- відсутність наукової обґрунтованості;
- низька ефективність інституційної взаємодії у сфері протидії корупції на європейському, міжнародному рівнях [38, с. 76].

Корупція формує найбільш загрозливі наслідки щодо удосконалення системи публічної служби, адже вона напряду підриває намагання, що скоординовані на її прозорість, ефективність та добросесність. В аспекті

антикорупційних практик, корупція діє як своєрідний противник реформ, блокуючи позитивні зміни та посилюючи власні механізми. До основних наслідків, що становлять загрозу можна віднести блокування професіоналізації, підрив прозорості та підзвітності, зниження якості та дієвості публічних послуг, деградація морально-етичних стандартів.

Таким чином, найбільш загрозливими наслідками корупції для удосконалення системи публічної служби є її здатність до системного опору змінам. Вона формує паралельну систему управління, де формальні правила ігноруються на користь неформальних корупційних домовленостей. Це має вплив на будь-які реформи, що націлені на поліпшення, роблячи їх досить складними та часто недієвими без впровадження докорінних заходів з приводу її викорінення.

У даному аспекті доцільно навести значення запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням, що полягає у: (а) превентивній діяльності, недопущенні та припиненні вчинення окреслених правопорушень (вузьке розуміння); (б) сприянні розбудові демократичної країни на принципах верховенства права й законності та зокрема запобігання руйнації демократичних інститутів, впровадженню проголошених реформ та досягненню їх цілей, а також додержанню визначених державою норм/вимог до правомірної, доброчесності поведінки та належного здійснення своїх обов'язків особами, що уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (широке розуміння) [11, с. 182].

Таким чином, сутність феномену корупції має свій прояв у наступних аспектах: по-перше, постає деструктивним феноменом суспільного буття, має історичні витоки та глобальний характер; по-друге, є правовим, політичним, економічним, моральним та психологічним явищем; по-третє, має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя) та підживлюється постійно системою законодавчо-правових, організаційно-регуляторних, політичних, фінансово-економічних детермінант антисуспільного характеру та змісту; по-четверте, має свою соціальну ціну, що платить держава й суспільство за

існування корупції, принципово впливає на ключові соціальні процеси, а також підсилюється в умовах політичної та економічної нестабільності держави; по-п'яте, володіє властивістю пристосовуватись до суспільних реалій та еволюціонувати (корупція від окремих, спорадичних проявів у формі хабарництва, перетворилася на системне, складне та багатогранне явище) [54].

У контексті дослідження сучасних антикорупційних практик видається доцільним імплементувати процес виділення та подальшого аналізу окремих категорій понятійного апарату (рис. 1.5).

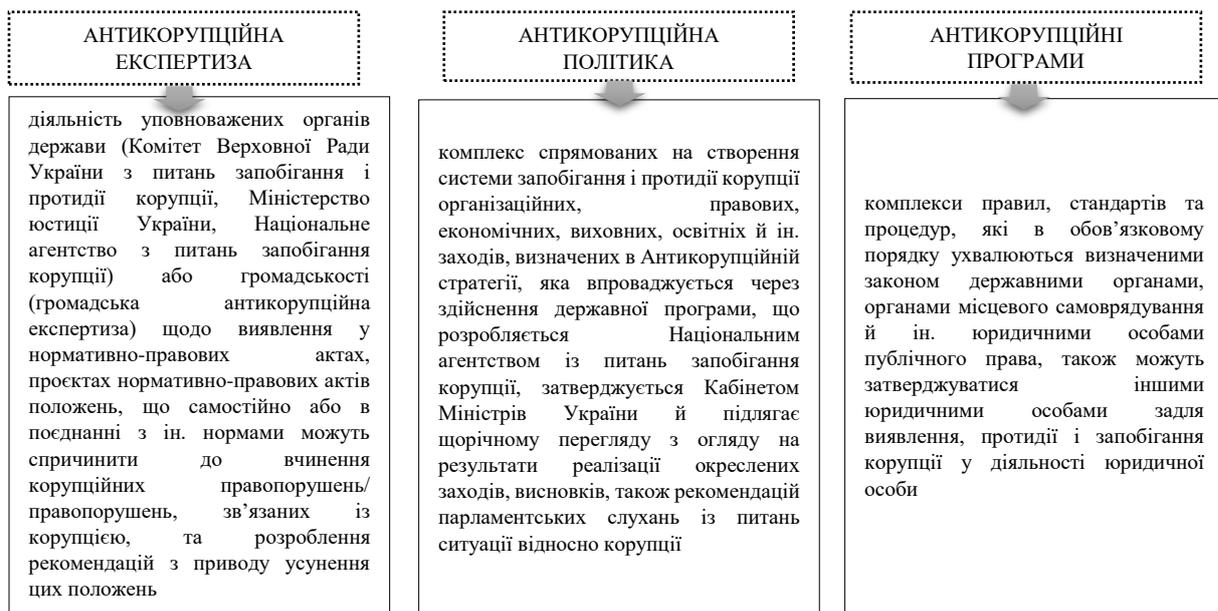


Рис. 1.5. Розуміння «антикорупційної експертизи», «антикорупційної політики» та «антикорупційних програм» в публічному управлінні

Джерело: сформовано автором на основі [104, с. 15]

Резюмуючи вищезазначене, антикорупційна експертиза є інструментом діагностики, що надає змогу виявити та усунути прогалини, тобто норми в законодавчих актах/проектах, що створюють можливості для зловживань, корупційних дій. Вона вважається проактивним механізмом, направленим на запобігання корупції ще на етапі формування правил гри.

Антикорупційна політика є цілеспрямованим системним підходом до формування культури нульової толерантності до корупції. Вона визначає стратегічні вектори та головні пріоритети в боротьбі з корупцією, формуючи

загальне бачення того, як суспільство або організація буде протистояти даному явищу. Це свого роду дорожня карта для всіх антикорупційних ініціатив.

Антикорупційні плани – саме ті операційні плани, що перетворюють стратегічні цілі антикорупційної політики у конкретні, вимірювані, часові заходи та дії. Тобто, програма є своєрідним каркасом між абстрактними принципами та реальною практикою.

Отже, всі три елементи – антикорупційна експертиза, політика та програми є взаємопов'язаними та всі вони впливають на антикорупційні практики, оскільки є її невід'ємними компонентами. Експертиза надає «сировину» щоб ідентифікувати ризики для розробки ефективних політик та програм. Політика задає зальний напрям та принципи, що потім деталізуються в програмах. Програми є безпосереднім інструментом впровадження практик, а реалізація даних практик надає змогу перевірити ефективність експертизи, політики та програм.

Таким чином, антикорупційні практики – це не тільки конкретні дії, але й цілісний процес, що включає аналіз, планування, стратегічне визначення векторів, що впроваджуються через експертизу, політику та програми.

Антикорупційні практики – інтегрований комплекс системних інструментів, заходів та процедур, які застосовуються на різних рівнях управлінської ієрархії з метою виявлення, запобігання та припинення корупції, притягнення до відповідальності, відшкодування завданих збитків, а також формування антикорупційної політики. Основна мета полягає в мінімізації можливостей щодо корупційних діянь, формуванні прозорого та підзвітного середовища.

Основними компонентами та напрямками антикорупційних практик у системі публічної служби є такі.

1. Законодавче та нормативно-правове регулювання. Розроблення та впровадження законів, нормативно-правових актів, що визначають відповідальність за корупцію, а також визначають механізми запобігання (Закон України «Про державну службу», Закон України «Про запобігання корупції»).

2. Інституційні механізми. Створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів (НАЗК, НАБУ, САП), а також антикорупційних підрозділів у органах публічної влади, внутрішнього контролю, аудиту.

3. Прозорість та відкритість. Оприлюднення інформації, зокрема декларації про доходи (майно), реєстри власності, доступ до публічної інформації тощо, цифровізація публічних послуг.

4. Запобігання і врегулювання конфлікту інтересів. Чіткі правила та процедури виявлення, декларування та врегулювання реального/потенційного конфлікту інтересів у публічних службовців.

5. Участь інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації. Громадський контроль, моніторинг, журналістські розслідування та просвітницька діяльність.

6. Управління корупційними ризиками. Регулярне виявлення, оцінка та зменшення корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади, підприємств.

7. Етичні стандарти (кодекси) поведінки. Розроблення і впровадження етичних кодексів для публічних службовців, проведення різних тренінгів (семінарів) за тематичними напрямками з доброчесності.

Удосконалення в аспекті управління є процесом цілеспрямованих змін щодо підвищення ефективності. Зокрема, удосконалення можна охарактеризувати як цілеспрямований та системний підхід якісних трансформаційних змін, що скоординовані на підвищення ефективності/результативності, а також відповідності системи публічної служби сучасним викликам та суспільним потребам. Це зумовлює модернізацію її нормативно-правових, інституційних, організаційних та кадрових основ, оптимізацію функціональних процесів, а також впровадження інноваційних методів та інструментів (засобів), що надають змогу мінімізувати недоліки, підвищити дієвість та забезпечити сталий розвиток.

Таким чином, удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик – це комплексний, системний

та багатовимірний процес динамічної інституціональної перебудови, що передбачає глибинні нормативно-правові, організаційні, інституційні, технологічні та культурні перетворення у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування спрямованих на підвищення її доброчесності, прозорості, підзвітності та професіоналізму з метою мінімізації корупційних ризиків та забезпечення ефективного виконання публічних функцій в інтересах суспільства.

З вищевказаного випливає, що основна мета даного процесу полягає у масштабній мінімізації корупційних чинників та архітектурному формуванні стійкого середовища цілковитої доброчесності, що впроваджується через безперервну імплементацію інтегрованих механізмів прозорості, підзвітності та оптимальної ефективності шляхом активного та систематичного застосування передових антикорупційних інструментів та механізмів. Даний процес включає: по-перше, запобігання корупції, зокрема створення такого середовища і відповідних процедур, що будуть мінімізувати можливості щодо появи корупційних ризиків; по-друге, виявлення корупції, зокрема розбудова ефективних механізмів для вчасного виявлення та документування корупційних правопорушень; по-третє, протидію і покарання, що зумовлює гарантування невідворотності покарання за корупційні діяння та усунення їхніх наслідків; по-четверте, створення сприятливого інституційного та нормативно-правового середовища, тобто перегляд та оновлення законодавства, нормативно-правових актів, інституційні реформи, що слугуватимуть утвердженню верховенства права, незалежності правосуддя.

Отже, удосконалення системи публічної служби через впровадження сучасних антикорупційних практик є цілісною трансформацією, що змінює саму природу взаємодії між державою, громадянами, бізнесом, роблячи її більш ефективною, прозорою.

До ключових трендів такого удосконалення віднесено такі:

– законодавча та нормативно-правова оптимізація (усунення прогалін та колізій в нормативно-правовому полі, що сприяють корупційним проявам, формування прозорих та чітко визначених правил взаємодії);

– інституційне посилення (реформування організаційної компоненти органів публічної служби, посилення ролі антикорупційних органів, а також механізмів внутрішнього контролю);

– кадрове оновлення та розвиток (формування професійного, вмотивованого, добросовісного кадрового складу, впровадження прозорих процедур щодо добору кадрів на публічну службу, а також подальше просування та оцінювання, постійний розвиток/навчання (підвищення кваліфікації) відносно питань антикорупційної етики);

– цифровізація (використання цифрових технологій (сервісів, реєстрів та систем моніторингу) для автоматизації процесів, зменшення людського фактору, а також підвищення прозорості);

– посилення громадського контролю (гарантування дієвої взаємодії з інститутами громадянського суспільства та засобами масової інформації, створення умов щодо незалежного моніторингу, оцінки роботи публічної служби);

– формування антикорупційної культури (впровадження етичних норм (кодексів), навчання, а також розбудови внутрішньої системи інформування щодо корупції та підвищення нетерпимості до корупції на всіх рівнях).

У системі публічної служби сучасні антикорупційні практики мають характер багатогранності та постійно вдосконалюються, адаптуючись до нових умов та викликів. Їх можна класифікувати за різними кваліфікаційними ознаками, але найбільше їх застосовування прослідковується за напрямками запобігання, виявлення та реагування.

Таким чином, деталізуємо ключові види сучасних антикорупційних практик:

✓ практики запобігання корупції: а) автоматизація публічних послуг (електронні реєстри та бази даних, електронні закупівлі (ProZorro), послуги

онлайн); б) управління конфліктом інтересів (обов'язкове декларування доходів/майна, чіткі процедури/правила врегулювання конфлікту інтересів); в) прозорість та відкриті дані (прозорість бюджетного процесу, публікація відкритих даних); г) професіоналізація та підвищення доброчесності публічної служби (етичні кодекси, навчання, оцінка корупційних ризиків, антикорупційні програми органів влади, прозорий/відкритий добір кадрів на публічну службу).

✓ практики виявлення корупції: а) незалежні антикорупційні органи; б) фінансовий контроль та аудит (моніторинг способу життя, посилений внутрішній аудит); г) захист викривачів (правовий захист викривачів, надійні канали повідомлень).

✓ практики реагування та відновлення: а) невідворотність покарання (гарантування продуктивного розслідування, судового розгляду, а також справедливого покарання за корупційні діяння, не зважаючи на статус особи); б) повернення активів (формування та впровадження механізмів щодо виявлення, повернення активів, що були здобуті злочинними діями); в) відновлення довіри (комунікація із громадськістю відносно антикорупційних зусиль, прозорість відносно звітування за результати, залучення до контролю громадян).

Сучасні антикорупційні практики часто інтегрують передові інноваційні технології (штучний інтелект, великі дані, блокчейн), що слугує підвищенню ефективності запобігання, виявлення та протидії корупції в системі публічної служби. Означене надає змогу зробити процеси більш прозорими, автоматизованими та менш схильними до зловживань.

1.3 Наукові підходи до вдосконалення сучасних антикорупційних практик у системі публічної служби

Корупція в системі публічної служби вважається однією з найболючіших проблем. Вона негативно впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває довіру громадян до інституцій та перешкоджає реалізації права

на якісні, доступні публічні послуги. Даний деструктивний феномен не лише спотворює принципи прозорості та справедливості, але й призводить до значних економічних втрат, сповільнює розвиток держави. Без рішучих заходів із подолання корупції, побудова ефективної, підзвітної та орієнтованої на потреби суспільства державної системи залишається неможливою. Саме тому особливого значення набуває дослідження концептуальних підходів до впровадження сучасних антикорупційних практик та їхнього впливу на ефективність функціонування публічної служби. Це дозволить ідентифікувати найбільш дієві моделі, адаптувати міжнародний досвід до національних реалій та сформулювати обґрунтовані рекомендації щодо створення стійкої, непохитної системи протидії корупції для забезпечення належного рівня державного управління та відновлення довіри суспільства.

У цьому контексті значний внесок у розробку та аналіз антикорупційних концепцій зробили численні науковці. Сучасні вітчизняні дослідники, такі як О.Василенко [11], В.Вербановський [14], В.Гура [24], Н.Демчик [26], Ю.Дем'янчук, В.Сидоренко, Н.Добренька [25], О.Дятко [32], І.Калугіна [38], Д.Мартинов [54], А.Мошнін [59], Е.Музичук [61], Ю.Навроцька, Р.Пашов [63], В.Омельяненко, Т.Мельник [70], К.Палагнюк [73], С.Шило [132], Т.Штерма, І.Жук, Р.Цаплюк [133] та інші активно аналізують формування антикорупційної функції держави, особливості реалізації національних антикорупційних стратегій, адаптацію міжнародного досвіду до українських реалій. Їхні праці формують наукову базу для розуміння антикорупційної думки та визначення перспективних напрямів її розвитку.

Ретроспектива проблеми розвитку та становлення правових заходів щодо запобігання та протидії корупції полягає в історичній засаді державної політики у сфері запобігання і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні, які становлять вектори впливу на передумови корупції. Поміж яких обґрунтовано регулювання соціально-економічних процесів шляхом зниження державного впливу; дотримання принципів законності, рівності та справедливості; реагування на корупційні зловживання; впровадження механізму громадського

обговорення, а також залучення громадянського суспільства до контролю за дотримання антикорупційного законодавства; розширення сфери застосування фіксованих платежів, удосконалення системи оподаткування малого/середнього бізнесу; залучення представників зарубіжних установ щодо виконання заходів антикорупційного напрямку в Україні; здійснення подальшого вдосконалення правової системи задля запобігання та протидії корупції у всіх сферах суспільного життя; забезпечення кадрової політики на основі конкурсного відбору, розробка та впровадження загальних єдиних правил просування по службі; розробку механізму відносно заборони державним службовцям усіх рангів брати участь у підприємницькій діяльності; висвітлення у засобах масової інформації різних аспектів запобігання та протидії корупції; створення громадських формувань антикорупційного характеру, надання їм підтримки та допомоги [25, с. 316].

Таким чином, задля забезпечення запобігання і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні, виокремлено фактори, що сприяють поширенню корупції: економічні, політичні та соціологічні.

Дослідником Е.Музичук сформовано актуальні проблеми в сфері протидії корупції у публічній службі, зокрема: недостатні повноваження та ресурсна база антикорупційних та правоохоронних органів; неефективність координації між суб'єктами протидії корупції може спричиняти до дублювання зусиль, пропущення важливої інформації, а також зниження ефективності боротьби з корупцією; часті та досить нерідко непередбачувані зміни в законодавстві можуть ускладнювати діяльність суб'єктів протидії корупції, викликати правову невизначеність; недостатній контроль та залучення громадськості обмежує її спроможність впливу на суб'єкти протидії корупції і контролю за їхньою діяльністю [61, с. 81-82].

Таким чином, це тільки частина тих недоліків, що були ідентифіковані у системі протидії корупції у сфері публічної служби в Україні.

Теоретик Д.Мартінов зазначає, що корупція, як наслідок правового нігілізму є аморальним, асоціальним та протиправним явищем, що врешті-решт,

приведе не тільки до падіння державного іміджу, до значних збитків в економіці, проте й деградації та занепаду суспільства. На думку науковця, для подолання корупції кризового типу потрібно здійснити глибокі соціальні реформи, через послідовні системні та скоординовані дії, об'єднані однією концепцією, що змінять спосіб життя та гарантують формування правового соціального світогляду [54].

Оптимізація системи суб'єктів протидії корупції у публічній службі, як відзначає Е.Музичук [61, с. 82-84], реалізована може бути через впровадження таких напрямів вдосконалення, націлених на зменшення рівня корупції та підвищення прозорості, ефективності публічної служби загалом:

– вдосконалення законодавчої бази вважається основним вектором вдосконалення системи протидії корупції, зокрема: а) важливість розроблення та ухвалення нових антикорупційних законів, що зважають на найкращі міжнародні практики/стандарты; б) посилення відповідальності за корупційні дії посадових осіб, визначення прозорих правил фінансування політичних партій, а також посилення механізмів контролю за доходами посадових осіб; в) удосконалення антикорупційної експертизи діючих нормативно-правових актів, їх проєктів, нормативно-правова фіксація на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів правил етичної поведінки для визначення чітких (однозначних) норм, що відносяться до доброчесності публічних службовців;

– запровадження дієвого механізму міжвідомчої співпраці, зокрема на рівні певних міжвідомчих наказів; гарантування обміну інформацією, а також координації дій вважається основним аспектом успішної боротьби з корупцією; актуальність об'єднання аналітичних, фінансових і технічних ресурсів відносно гарантування ефективності діяльності та мінімізації дублювання функцій антикорупційних органів, створення міжвідомчих структур (зокрема спільні робочі групи), що, як наслідок, буде слугувати зближенню \Rightarrow обміну досвідом \Rightarrow продуктивній координації роботи різних органів;

– розробка та втілення дієвих механізмів контролю за деклараціями про майно/доходи посадових осіб може сприяти зменшенню можливості

приховування корупційних доходів; варто розглянути впровадження технологій блокчейн у сфері публічних закупівель щодо гарантування прозорості та запобігання фальсифікації даних;

– забезпечення високого рівня професійної підготовки та етичного стандарту поміж публічних службовців буде слугувати зниженню корупційних ризиків; запровадження системи оцінки компетентностей та етичної культури, надання належної організаційної підтримки, фінансових заохочень щодо дотримання даних норм може поліпшити якість роботи публічних службовців. Даний вектор включає навчання щодо питань розслідування, нормативно-правової експертизи, оцінки фінансових операцій та професійної антикорупційної етики;

– активне залучення громадськості до процесу протидії корупції, що може впроваджуватися через створення механізмів зворотного зв'язку, реалізацію незалежних аудитів, публікації інформації з приводу діяльності антикорупційних органів, залучення до процесу контролю громадських спостерігачів;

– оптимізація механізмів контролю у сфері протидії корупції у публічній службі;

– активне запровадження програмних підходів у сфері протидії корупції на публічній службі;

– налагодження конструктивної співпраці між національними антикорупційними органами та міжнародними організаціями (ЄС, Рада Європи (РЄ), Міжнародний валютний фонд (МВФ)), передусім, для одержання фінансової, юридичної та технічної підтримки: необхідність створення Консультативної Ради міжнародних експертів при ВРУ для сприяння діяльності профільного комітету;

– актуальність зміцнення незалежності та ефективності судової системи для забезпечення ефективного розгляду справи та визначення справедливої міри покарань (підвищення кваліфікації суддів, подолання дефіциту кадрів у судовій системі, запровадження механізмів оперативного та справедливого

судочинства); необхідність окреслення чіткого переліку морально-етичних якостей, а також системи критеріїв їх визначення для членів Громадської ради доброчесності, що надаватимуть змогу останнім надавати об'єктивну оцінку етичності та доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді);

– впровадження сучасних інформаційних технологій з метою забезпечення обміну інформацією між антикорупційними органами, автоматизації процесів, а також підвищення ефективності роботи;

– подальший економічний розвиток держави, який включає підтримку національного виробника та бізнесових ініціатив.

Таким чином, для вдосконалення антикорупційної системи необхідний комплексний підхід та системні зміни. Запропоновані напрями, що мають на меті підвищити прозорість, ефективність та взаємодію між антикорупційними органами, є невід'ємною частиною цього процесу.

Розробку антикорупційних заходів, на думку [24, с. 79], варто сфокусувати за ключовими напрямками: 1) законодавство; 2) попередження корупції; 3) зміна свідомості громадян.

Ефективними механізмами запобігання корупції і розвитку доброчесності, як відзначають Ю.Навроцька та Р.Пашов, вважаються засоби масової інформації та інститути громадянського суспільства. Автори зазначають, що активна діяльність громадськості в контексті запобігання корупції слугує розвитку прозорості, чесності, відкритості та правдивості, що є характерними ознаками розвиненої доброчесності, особливо в сучасних умовах правового режиму воєнного стану в Україні [63, с. 262].

Чинне антикорупційне законодавство України встановлює систему механізмів для протидії корупційним ризикам у публічній службі. Ці механізми, що є відповіддю на передумови виникнення корупційних ризиків, поділяються на внутрішні та зовнішні (рис. 1.6).

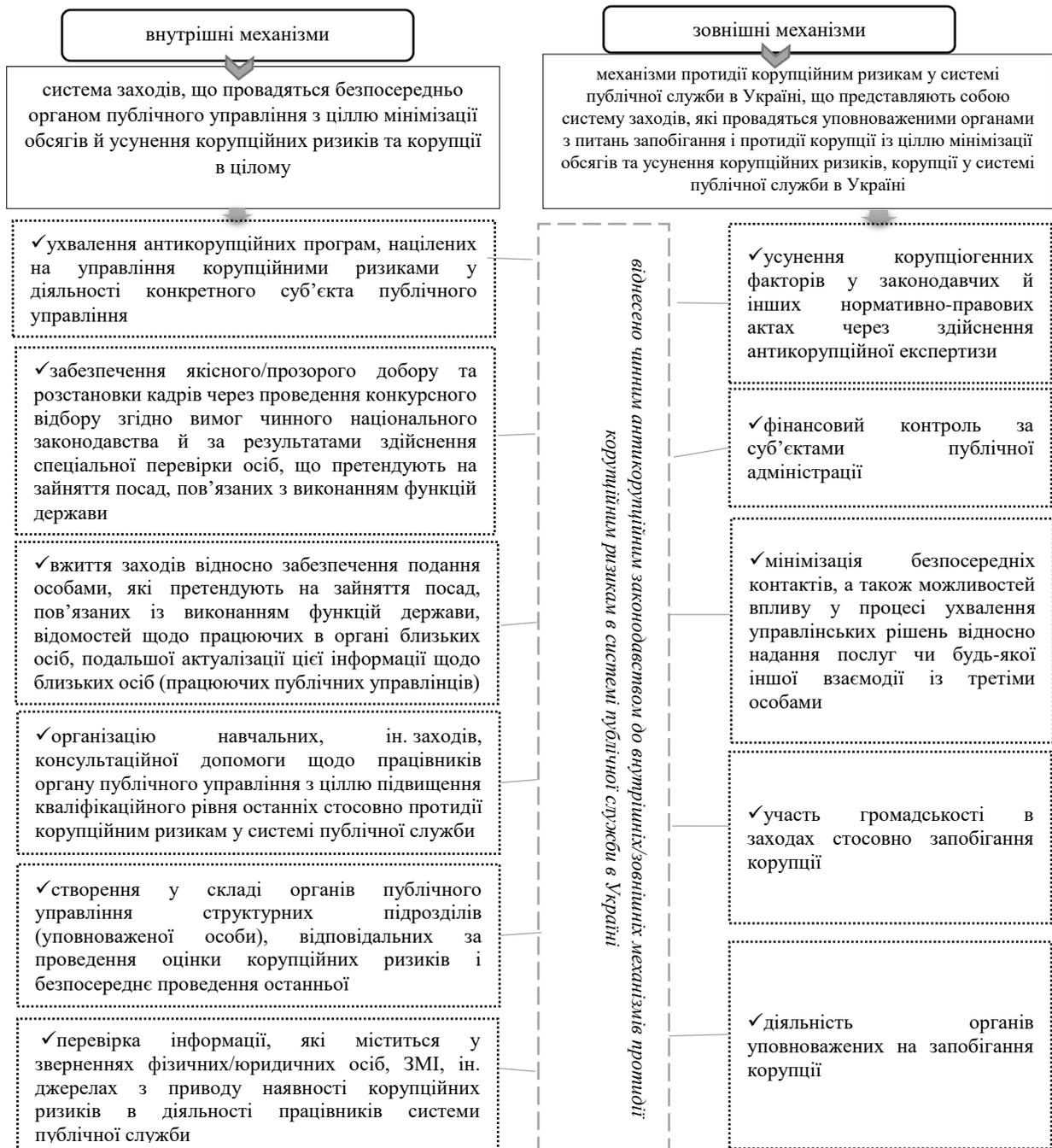


Рис. 1.6. Механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні

Джерело: сформовано автором за [14, с. 209-210]

У системі публічної служби в Україні існуючої системи зовнішніх і внутрішніх механізмів протидії корупційним ризикам є недостатньо щодо протидії корупційних ризиків, а також корупції загалом в системі публічної служби. В.Вербановський пропонує прогресивні інструменти щодо вдосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції, зокрема:

(1) аутсорсингу → укладання контракту стосовно передачі окремих функцій, які усталено належать органам державної влади, державним службовцям від державного до приватного сектору для підвищення якості надаваних послуг населенню;

(2) антикорупційного аудиту → форми контролю ефективності діяльності з приводу протидії корупції, що є професійною діяльністю, яка здійснюється незалежними суб'єктами щодо перевірки додержання вимог антикорупційного законодавства, принципів відкритості/прозорості діяльності органу системи публічної служби, зокрема у процесі взаємодії з приватними (юридичними/фізичними) особами, вироблення рекомендацій націлених на підвищення ефективності протидії корупції у системі публічної служби;

(3) ротації кадрів системи публічної служби → динамічній зміні професійних або посадових зобов'язань, переміщення кадрів для опанування різних функцій, особливостей та технології ухвалення рішень, зокрема управлінських, боротьби з корупцією та перевищення повноважень;

(4) удосконаленні антикорупційного законодавства → підвищенні якості законодавства, законодавчого процесу, яке має супроводжуватися ліквідацією таких вад як то: внутрішня суперечність і неузгодженість, безсистемність, надмірне регулювання [14, с. 212-213].

Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби має спрогнозувати чіткі механізми щодо окремих її сфер. Так, автор визначив систему корупційних ризиків у сфері земельних правовідносин, оборонній сфері, сфері надання адміністративних послуг, сфері судової влади, а також сфері місцевого управління та сформував (зважаючи на специфічні особливості кожної сфери) перспективні напрями мінімізації й нейтралізації корупційних загроз [14, с. 212-213].

Дієва боротьба проти корупції в Україні в умовах режиму воєнного стану продовжується та, як зазначає С.Шило, потребує належного законодавчого забезпечення (система нормативно-правових актів, які регулюють механізми запобігання корупції та відповідальність за корупційні порушення), формування

ефективної системи органів державної влади, гарантування належного координування формування і впровадження антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції та їх подолання під час воєнного стану. На думку автора, формування означеної інституційної системи має відповідати міжнародним стандартам (передусім, конвенціям ООН та РЄ проти корупції, рекомендаціям ГРЕКО, а також Стамбульського плану дій антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та провідній міжнародній практиці, з урахуванням специфіки українського правового поля [132, с. 92].

Дослідник О.Василенко в дисертаційній роботі [11, с. 186-187] пропонує напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в Україні, зокрема:

- систематизувати та гармонізувати положення антикорупційного законодавства для забезпечення його однозначного тлумачення та унеможливлення ухилення від виконання;

- запровадити адміністративну відповідальність за недотримання антикорупційних обмежень, де нині її немає, збільшити коло суб'єктів та унормувати відповідальність щодо деяких груп державних службовців (залишаються поза сферою дії антикорупційних норм), а також за порушення антикорупційного законодавства для юридичних осіб;

- підвищення ефективності виконання антикорупційних норм потребує посилення контролю, конкретизації видів покарань та підвищення відповідальності, а також постійної суспільної пропаганди для формування нульової толерантності до корупції серед всіх учасників правовідносин;

- систематизувати та уніфікувати судову практику щодо правопорушень, що пов'язані з корупцією, посилити міру відповідальності уповноважених суб'єктів за порушення загальних вимог законодавства з приводу оформлення та змісту протоколу щодо адміністративного правопорушення, термінів надання матеріалів та прав особи, що притягується до відповідальності;

– створити систему стимулювання/заохочення добросесної поведінки, добровільних повідомлень щодо випадків порушення (або ж таку змогу) законодавства з питань запобігання та протидії корупції;

– переглянути методи, принципи та форми роботи спеціалізованих антикорупційних органів, збільшити їхню результативність;

– поглиблювати впровадження електронного урядування і «єдиного вікна» задля збільшення обсягу (розширення переліку) адміністративних послуг;

– розвивати ресурсну базу – інформаційне, матеріально-технічне, кадрове та технологічне забезпечення запобігання корупції.

Варто визнати, що боротьба з корупцією вимагає комплексного підходу та системних змін. Йдеться не лише про правовий інструментарій але й інституційні та культурні зміни, зміцнення громадянської позиції, а також активну участь громадянського суспільства щодо контролю за діяльністю влади. У аспекті євроінтеграційних прагнень наша держава повинна втілювати стандарти та практики ЄС стосовно прозорості, дієвого управління та боротьби з корупцією. Це не тільки припис для отримання членства в ЄС, проте й важлива передумова щодо гарантування сталого розвитку та добробуту держави [26, с. 291].

Значний внесок у розробку шляхів удосконалення системи запобігання корупції в органах державної влади зробив А.Мошнін, який запропонував:

➤ розробку та запровадження дієвих механізмів контролю над державними закупівлями, що вважається основним етапом у протидії корупції в органах державної влади;

➤ розробку системи ідентифікації осіб, які виконують операції із державними коштами, що вбачається важливим заходом з приводу протидії відмиванню грошей, а також іншим формам корупції;

➤ залучення громадськості до контролю за діяльністю органів державної влади;

➤ розробку та впровадження освітніх програм, орієнтованих на формування глибокого розуміння посадових осіб з приводу корупції, а також її наслідків;

➤ запровадження механізмів незалежного аудиту фінансової діяльності органів державної влади, що посідає визначальне місце у запобіганні корупції, гарантуванні прозорості використання державних коштів;

➤ розробку та впровадження системи публічної служби, сформованої на принципах конкурентного відбору та професійної кваліфікації, що вбачається важливим напрямом у забезпеченні ефективності роботи органів державної влади;

➤ запровадження механізмів відшкодування збитків, спричинених державі корупційними діями посадових осіб [59, с. 221-222].

Оптимізація механізмів контролю за діяльністю державних службовців, посадових осіб вважається основною компонентою впровадження ефективної антикорупційної політики. Даний процес зумовлює гарантування прозорості, об'єктивності та незалежності контролю, визначення чітких критеріїв оцінки результатів діяльності. Поміж тим оптимізація включає вдосконалення системи звітності та розкриття фактів корупції, що сприяє притягненню до відповідальності винних осіб [59, с. 222].

Подолання невизначеності та вирішення концептуальних протирічч можливе шляхом:

- дослідження рівня корупції, корупційних факторів і ризиків;
- розробки взаємопов'язаних програм щодо боротьби з корупцією на державному, регіональному рівнях;
- уніфікації трактування та застосування міжнародних правових норм та антикорупційних вимог;
- урахування історичного досвіду розвитку державно-правової системи та специфіки суспільної свідомості при законотворенні [38, с. 76].

У рамках боротьби з корупцією держави в усьому світі формують та впроваджують антикорупційні стратегії. Серед завдань будь-якої

антикорупційної стратегії визначено такі: 1) розуміння причин корупції, її механізмів (корупція може виникати з різних причин, включаючи недостатню прозорість у владних структурах та слабкість правової системи, низький рівень оплати праці публічних службовців, а також відсутність етичних стандартів у суспільстві); 2) впровадженні системи запобігання корупції та зміцненні прозорості, відповідальності, яка може включати ухвалення та втілення суворих антикорупційних законів, створення дієвих наглядових та контрольних механізмів, гарантування доступу до інформації для громадськості; 3) антикорупційної стратегії – зміцнення інституцій, що здійснюють боротьбу з корупцією, зокрема шляхом підвищення кваліфікації працівників правоохоронних/судових органів, створення спеціалізованих антикорупційних агентур, а також механізмів міжнародного співробітництва в сфері боротьби з корупцією [26, с. 290].

Дослідники В.Омельяненко та Т.Мельник [70] відзначають, що інновації, насамперед технологічні та інституційні, виявляються основними факторами щодо формування ефективної стратегії протидії корупції. Означені два типи інновацій взаємодіють та посилюють один одного у процесі створення відповідальної, прозорої і справедливої системи управління, зокрема.

1. Технологічні інновації вносять революційні зміни у спосіб, яким ми розуміємо й протидіємо корупції. Впровадження аналітики великих даних, штучного інтелекту, блокчейну надає змогу гарантувати точну та беззаперечну інформацію з приводу фінансові операції, закупівлі, а також інші види діяльності. Це створює бар'єри щодо можливостей внутрішнього впливу, фальсифікації даних, інших форм корупції. Також технології слугують залученню громадян до боротьби з корупцією через створення онлайн-платформ задля звітування, що надають змогу інформувати щодо порушень анонімно.

2. Інституційні інновації націлені на перетворення організаційних і правових рамок, які регулюють діяльність урядових, а також громадських структур. Реформування правоохоронних органів та судової системи, створення антикорупційних органів, введення суворих санкцій, створення системи етичних

стандартів – це тільки деякі ілюстрації інституційних змін, що слугують створенню прозорого, відповідального середовища.

Розглядаючи концептуальні підходи до сучасних антикорупційних практик, доцільно дослідити їх прояв в окремих сферах публічної служби, що дозволить комплексно опрацювати це питання.

Зокрема, К.Палагнюк наголошує на необхідності комплексного підходу запобігання корупції у кадровій сфері органів державної влади, які виконують публічне управління сферою охорони здоров'я, що комбінує удосконалення нормативно-правової бази, підвищення ролі громадського контролю, запровадження сучасних інструментів електронного врядування та гарантування реальної відповідальності відносно порушення принципів доброчесності. У даному процесі важливу роль посідає формування високих етичних стандартів поведінки посадових осіб, впровадження системи регулярного підвищення кваліфікації, а також антикорупційної обізнаності керівництва органів охорони здоров'я та кадрових служб [73, с. 168].

Позитивний досвід окремих європейських держав засвідчує раціональність впровадження незалежного аудиту кадрових процедур, створення відкритих електронних платформ щодо доступу до інформації про конкурси та рішення конкурсних комісій, а також безпосередньої участі громадських організацій у процесах моніторингу призначень. В умовах реформування системи охорони здоров'я України та трансформації публічної служби, миттєво важливо, щоб прозора та ефективна кадрова політика стала безсумнівним пріоритетом, що потребує впровадження відповідних заходів [73, с. 168].

Таким чином, лише системні та узгоджені зусилля органів державної влади, антикорупційних інституцій, громадянського суспільства та міжнародної спільноти можуть забезпечити належну прозорість та доброчесність, зокрема у державних органах охорони здоров'я України. Це сприятиме підвищенню якості медичних послуг, зміцненню довіри громадян до влади та формування ефективної системи публічної служби.

О.Дятко відмічає про аспекти удосконалення адміністративно-правових інструментів протидії корупції у сфері оподаткування, зокрема:

1. Зміцнення інституційної спроможності органів державної влади. Потрібно вдосконалювати роботу Державної податкової служби України, забезпечити її сучасними технологіями, кадровими ресурсами, а також виділити достатній обсяг фінансування. Посилену увагу варто приділити кадровій політиці, що повинна бути сконцентрована на добір доброчесних, компетентних та мотивованих спеціалістів. Створення конкурентоспроможних умов праці є фундаментальною передумовою для оптимізації функціонування податкових органів.

2. Необхідно забезпечити подальшу автоматизацію процесів адміністрування податків. Застосування сучасних інформаційних систем надає можливість значно зменшити людський фактор, що вважається однією із ключових детермінант корупційних проявів (впровадження штучного інтелекту щодо оцінки даних платників податків може слугувати допоміжним інструментом з приводу виявлення ризикових операцій, знижуючи тим самим ризик суб'єктивного втручання).

3. Оптимізація податкового законодавства. Стабільність та зрозумілість податкових норм слугуватиме зниженню рівня корупції у податковій сфері. Значущим є створення правового поля, що б унеможливило неоднозначне розуміння норм та виключило змогу зловживання дискреційними повноваженнями публічних службовців (що дають їм змогу у певних обставинах діяти на власний розсуд) [32, с. 692].

На основі аналізу міжнародного досвіду, Т.Штерма, І.Жук та Р.Цаплук [133] запропонували низку рекомендацій стосовно вдосконалення антикорупційних стратегій у бюджетній сфері: по-перше, доцільним вбачається посилення незалежного фінансового контролю щодо використання бюджетних коштів, розширення доступу до відкритих даних та оптимізація механізмів громадського моніторингу; по-друге, впровадження більш жорстких санкцій за корупційні правопорушення, а також посилення персональної відповідальності

посадових осіб; по-третє, активніше використовувати цифрові технології щодо автоматизації бюджетних процесів, яка надасть змогу зменшити ризики корупційного втручання.

Таким чином, аналіз виявив, що наукова спільнота пропонує низку інноваційних напрямів для посилення антикорупційних механізмів, що виходять за межі традиційно усталених адміністративних заходів. Це включає інтеграцію цифрових технологій для підвищення прозорості та підзвітності, залучення громадського сектору до участі в антикорупційних заходах, розвиток культури доброчесності серед публічних службовців. Запропоновані підходи науковцями акцентують на потребі системного та комплексного перегляду чинних антикорупційних практик, що буде сприяти не тільки зменшенню рівня корупції, але й значному підвищенню ефективності та довіри до публічної служби.

Висновки до розділу 1

1. Аналіз наукової літератури виявив застосування двох підходів до поняття публічна служба: інституційний та функціональний. З'ясовано, найбільш обґрунтованим є інституціональний підхід, що обмежує сферу публічної служби рамками органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виявлено істотною ознакою публічної служби також систематичне здійснення владних (управлінських) функцій та повноважень. Зміщення акценту з державної служби на більш ширше поняття публічна служба обґрунтовано розширенням видів службової діяльності та неможливістю повної ідентифікації певних груп посад у межах дефініції державна служба.

У науковій літературі щодо тлумачення публічної служби виокремлюють провідні підходи, що розглядають її: як відмінне від державної служби; ширше, що включає державну службу; тотожне державній службі, що зумовлено відсутністю чіткого законодавчого визначення публічної служби, яке б відображало її сутність, особливості, зводячи дану дефініцію до переліку видів публічної служби.

Публічну службу запропоновано розуміти як законодавчо врегульовану системну професійну службову діяльність осіб в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, що реалізується публічно, з використанням владних повноважень, для досягнення публічних цілей в інтересах суспільства. Публічна служба є різновидом служби, якій притаманні загальні риси для всіх видів служби; особливості, які її виокремлюють між інших.

Здійснено аналіз публічної служби в її системному розумінні та запропоновано систему публічної служби визначити функціонально інтегрованою, багаторівневою сукупність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів наділених публічно-владними повноваженнями, їх посадових осіб, об'єднаних єдиними принципами та спільною метою забезпечення ефективного функціонування держави та задоволення публічних інтересів. Цей підхід акцентує на структурній організації, ієрархії та взаємодії всіх компонентів публічної влади. Розуміння публічної служби як системи уможливорює: комплексне бачення функціонування (замість розгляду окремих органів (посад), їх можна бачити в контексті взаємодії); діагностувати системні проблеми (допомагає ідентифікувати не лише окремі недоліки, проте й проблеми у взаємодіях компонентів, що є фактором неефективності); формувати інтегровані підходи (оптимізація публічної служби потребує системних реформ, а не локальних коректив).

Виявлено, класифікація видів публічної служби законодавством не передбачена. Теоретичний аналіз засвідчив наукові підходи за різними критеріями. Ключові елементи системи публічної служби – це види публічно-службової діяльності, що до неї належать. Їх визначення прямо залежить від обраного підходу до розуміння дефініції «публічна служба». Обґрунтовано, система публічної служби охоплює різні її види, суб'єкти публічної служби, нормативно-правову базу, принципи функціонування, механізми та процеси. Система публічної служби є комплексним поняттям, що охоплює не тільки людський ресурс, але й сукупність інституційних, правових норм, цінностей та

управлінських процесів, інтегрована взаємодія яких забезпечує ефективне управління суспільними справами.

Акцентовано на критичній важливості уніфікації законодавства у сфері публічної служби шляхом прийняття єдиного кодифікованого системно узгодженого нормативно-правового акту. Наголошується на доцільності конституційного закріплення категорії «публічна служба» в Конституції України.

2. Встановлено: корупція є системною проблемою, що пронизує всі рівні суспільного життя. За високого рівня корумпованості публічної служби корупція інкорпорується в систему публічного управління. З'ясовано, найбільш поширеним підходом до корупції є не лише юридичне діяння але й її розуміння як складне економічне та соціально-політичне явища, яке включає комплекс протиправних дій різної спрямованості та мети. Запропоновано корупцію в системі публічної служби розуміти як складне, багатоаспектне та системне явище, що характеризується неправомірним використанням особами, наділеними владними (управлінськими, політичними) повноваженнями, свого службового становища або зловживання своїм впливом з метою отримання будь-якої неправомірної вигоди (матеріальної/нематеріальної) для себе або інших осіб за рахунок держави чи її громадян.

Розглянуто понятійний апарат щодо розуміння протидії корупційним ризикам. Досліджено наукові підходи до поділу корупції за видами та формами. Аргументовано класифікувати корупцію в системі публічної служби за різноманітними критеріями, що проявляються у формах, видах та є ключовими для її ефективної протидії та розуміння системного характеру: а) за обсягом та рівнем; б) за типом отриманої вигоди; в) за сферами (галузями) прояву в публічній службі; г) за природою корупційних діянь.

Виявлено: корупція, створюючи системний опір змінам та формуючи паралельні неформальні механізми управління, є головною перешкодою на шляху ефективного удосконалення системи публічної служби та реалізації реформ.

З'ясовано: антикорупційна експертиза, політика та програми є взаємопов'язаними і становлять невід'ємні компоненти антикорупційних практик. Ці практики охоплюють не лише конкретні дії, а й цілісний процес, що включає аналіз, стратегічне планування та превентивні механізми.

На підставі комплексного аналізу в роботі обґрунтовано та запропоновано авторське визначення поняття антикорупційні практики як інтегрований комплекс системних інструментів, заходів та процедур, які застосовуються на різних рівнях управлінської ієрархії з метою виявлення, запобігання та припинення корупції, притягнення до відповідальності, відшкодування завданих збитків, а також формування антикорупційної політики. Основне завдання полягає в мінімізації можливостей щодо корупційних діянь, формуванні прозорого та підзвітного середовища. Окреслено такі ключові компонентами та напрями антикорупційних практик у системі публічної служби як: законодавче та нормативно-правове регулювання; інституційні механізми; прозорість та відкритість; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; участь інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації; управління корупційними ризиками; етичні стандарти (кодекси) поведінки.

Визначені напрями удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик як комплексний, системний та багатовимірний процес динамічної інституціональної перебудови, що передбачає глибинні нормативно-правові, організаційні, інституційні, технологічні та культурні перетворення у функціонуванні органів державної влади та місцевого самоврядування спрямовані на підвищення її доброчесності, прозорості, підзвітності та професіоналізму з метою мінімізації корупційних ризиків та забезпечення ефективного виконання публічних функцій в інтересах суспільства. До ключових трендів такого удосконалення віднесено: 1) законодавчу та нормативно-правову оптимізацію; 2) інституційне посилення; 3) кадрове оновлення та розвиток; 4) цифровізацію; 5) посилення громадського контролю; 6) формування антикорупційної культури.

У системі публічної служби сучасні антикорупційні практики мають характер багатогранності та постійно вдосконалюються, адаптуючись до нових умов та викликів. Їх можна класифікувати за різними ознаками, але найпоширеніше їх застосовування простежується за напрямками запобігання, виявлення та реагування.

3. Дослідження наукових джерел засвідчило значне розмаїття поглядів щодо підвищення ефективності антикорупційних заходів у публічній службі. Визначено та всебічно проаналізовано різноманітні підходи, які систематизовано за такими ключовими напрямками:

– превентивні (попереджувальні) (загальні принципи запобігання): забезпечення високого рівня професійної підготовки та етичних стандартів публічних службовців; активне залучення інститутів громадянського суспільства, засобів масової інформації щодо контролю за діяльністю органів влади та процесів протидії корупції; встановлення етичних стандартів та професійної поведінки; розробка та впровадження системи стимулювання та заохочення добросесної поведінки;

– інституційні (організаційні): запровадження дієвого механізму міжвідомчої співпраці; розробка та впровадження механізмів контролю, оптимізація цих механізмів у сфері протидії корупції у публічній службі; активне запровадження програмних підходів у сфері протидії корупції в публічній службі; перегляд методів, принципів та форм діяльності спеціалізованих антикорупційних органів, збільшення їх результативності; налагодження конструктивної співпраці між національними антикорупційними органами та міжнародними організаціями; аутсорсингу, антикорупційного аудиту та ротації кадрів системи публічної служби; глибокі соціальні реформи; незалежний аудит фінансової діяльності;

– нормативно-правові (законодавство, відповідальність): удосконалення антикорупційного законодавства, зокрема систематизація на гармонізація норм антикорупційного законодавства; запровадження адміністративної

відповідальності за недотримання антикорупційних обмежень; впровадження механізмів стягнення відшкодування збитків;

– технологічні (цифрові інструменти): впровадження сучасних інформаційних технологій; поглиблення впровадження електронного урядування та «єдиного вікна»; технологічні інновації для удосконалення антикорупційних практик;

– секторальні (галузеві) напрями вдосконалення антикорупційних практик (особливості боротьби з корупцією в окремих сферах): запобігання корупції в кадровій політиці органів державної влади у сфері охорони здоров'я і не тільки; удосконалення адміністративно-правових інструментів протидії корупції у сфері оподаткування; удосконалення антикорупційних стратегій у бюджетній сфері.

Виявлено: дослідження на визначену тему переважно є загальносистемними, а деякі фокусують на окремих сферах щодо антикорупційних заходів. Існуючі наукові підходи активно вивчають напрями вдосконалення антикорупційних заходів. Однак, існує певна прогалина щодо практичних аспектів їхнього впровадження, зокрема відсутній глибокий аналіз того, як сучасні антикорупційні практики можуть бути успішно інтегровані в систему публічної служби, за винятком загальних рекомендацій щодо діяльності. Така ситуація ускладнює перехід від теоретичних напрацювань до дієвих антикорупційних інструментів у практиці публічного управління.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК В УКРАЇНІ

2.1 Аналіз ефективності функціонування публічної служби в Україні в умовах сучасних викликів

Публічна служба в Україні зіткнулася з безпрецедентними викликами під час повномасштабної агресії російської федерації. Їй довелося швидко адаптуватися до складних умов воєнного стану, щоб забезпечити безперебійне функціонування органів влади та надання якісних послуг. Незважаючи на постійні проблеми та обмежені ресурси, публічна служба України продемонструвала надзвичайну стійкість та здатність до трансформації в найскладніших обставинах, ставши опорою для суспільства.

Необхідно акцентувати, нещодавні дослідження показують, після повномасштабного вторгнення довіра до публічної служби зростає – 30% опитаних загалом оцінили публічне управління досить високо та високо на відміну від 8% у 2021 році. Незважаючи на це, як показало всеукраїнське опитування, організоване у вересні 2024 року, органи публічного управління у сукупності користуються досить низьким рівнем довіри, відповідно більш ніж 77,4% респондентів зовсім не довіряють чи скоріше не довіряють державному апарату [10].

Водночас запит на прозорість та підзвітність зріс, особливо на:

- невідворотність покарання за порушення закону (для 94% опитаних загалом по вибірці оптимальна риса державного управління; поміж вікової групи 18-34 роки – 97%);
- належне та своєчасне інформування населення про зміни в законодавстві (для 89% учасників опитування це виявилася бажана риса, проти 86% в 2021 році);
- відкриті майнові декларації (для 89% опитаних є перевагою);

– зрозумілий відбір і вимоги до державних службовців (для 86% респондентів є бажаною рисою);

– оцінка відповідності законів та норм перед ухваленням (85% вважають бажаною характеристикою у 2021 та 2023 рр.) [105].

Ключові характеристики структури правового регулювання публічної служби включають: а) проблема неврегульованості понятійного апарату публічної служби й публічного службовця як представника виняткової державно-публічної діяльності; б) наявність широкого спектру багаторівневої системи нормативно-правових актів, що обумовлені значим масивом суб'єктів публічної служби та важливість правового регламентування її функціонування; в) в умовах воєнного стану відбувається кардинальна зміна сутності публічної служби, що вимагає відповідного оновлення нормативно-правової бази. Це перетворює службу з переважно статичної на гнучку та адаптивну систему [78, с. 78-79].

У наукових підходах [78, с. 79] запропоновано комплекс юридичних нормативних джерел розмежовувати на: 1) ті, що регулюють загальні засади функціонування публічної служби (Конституція України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» як ті, що нині найбільш повно віддзеркалюють основоположні групи функціонування публічних службовців); 2) ті, які регулюють функціонування окремих видів публічної служби (зокрема Закони України, що регламентують діяльність прокурорів, суддів, а також інших органів виконавчої влади й суб'єктів публічної служби); 3) ті, які регламентують окремі організаційні та правові елементи роботи публічних службовців (нормативно-правові акти підзаконного спрямування, що обумовлюють зміни в організаційно-управлінській діяльності суб'єктів публічної служби); 4) законодавство відносно відповідальності суб'єктів публічної служби.

Таким чином, враховуючи відсутність єдиного уніфікованого наукового погляду на сутність публічної служби, широке трактування цієї концепції найбільш адекватно відповідає специфіці сучасного правового регулювання.

На сучасному етапі розвитку публічне управління стикається з першочерговою потребою не лише забезпечення функціонування та розвитку держави. Серед стратегічних пріоритетів також виділяється необхідність підвищення відповідальності владних структур перед громадянами під час реалізації функцій публічної служби, що зумовлено складними умовами військових дій та посиленням ролі публічної влади в організації суспільства.

Не споглядаючи на значні трансформаційні процеси та реорганізації в системі публічної служби, результати проведених опитувань показують на достатній рівень довіри до різновидів інститутів публічної служби. Зокрема, проведене опитування Центром Разумкова в лютому-березні 2025 року засвідчує рівень довіри до інститутів (рис. 2.1.). Найчастіше поміж державних інститутів довіра висловлюється голові міста/селища/села, в якому проживає респондент – 51%. Частіше довіра аніж недовіра висловлюється до ради міста/селища/села, де проживає опитуваний – 43,5%.

Переважає більшість респондентів зазначила про недовіру до державного апарату (чиновників), зокрема їм не довіряють 79%, судам (судовій системі в цілому) – 73%, Уряду України – 71%, прокуратурі – 63,5%, НАБУ – 62%, НАЗК – 62%, САП – 62%.

Ключовий законодавчий акт щодо регулювання державної служби (2015 р.) [87] на який покладалися значні надії, і які, не справдилися усуненням багатьох, цілком недоречних, як відзначається [49, с. 63] поправок. У першу чергу, це стосується виведення із числа державних службовців голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, а також заступників, що вказує на призначення їх без будь-якої конкурсної основи. Також до даного аспекту можна додати непрозору роботу Комісії з питань вищого корпусу державної служби та радикальне скасування кадрового резерву.

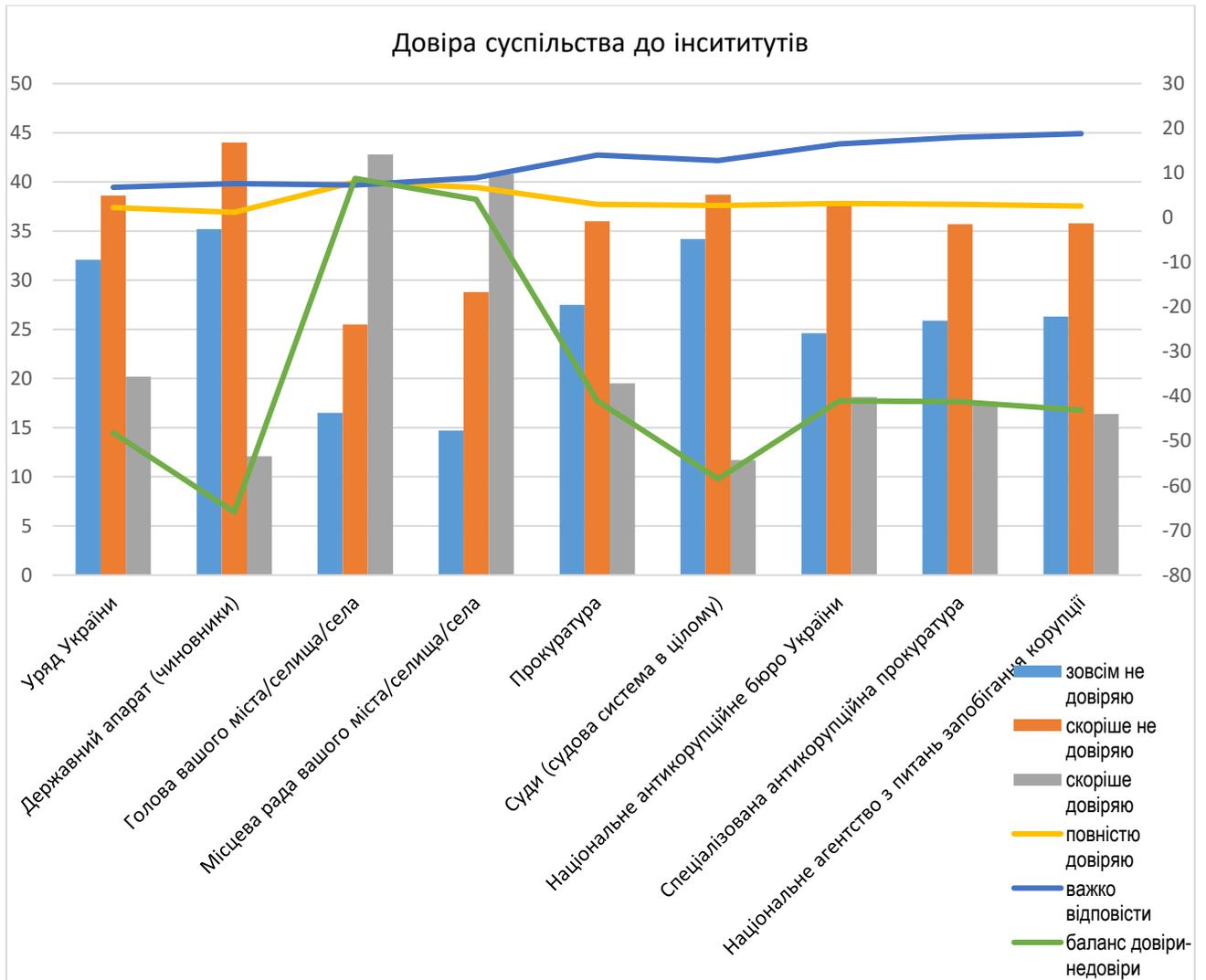


Рис. 2.1. Рівень суспільної довіри до інститутів

Джерело: [72]

Необхідність переформатування публічного управління зумовлена війною в Україні, що висуває на перший план завдання забезпечення його активного функціонування в кризових умовах, зважаючи на нові ризики та обставини, критичні для виживання.

Оновлення процедури відбору на державну службу як основного компоненту перезавантаження публічного врядування реалізується відповідно до Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки [29] за вектором «Професійна публічна служба та управління персоналом».

Ключовими завданнями впровадження даного вектору Стратегії відносно конкурсу й відбору є: 1) оновлення процедури відбору; 2) удосконалення роботи

Комісії із питань вищого корпусу державної служби; 3) запуск процесу формування кадрового резерву на посади державної служби; 4) формування критеріїв та надання змоги кар'єрного зростання; 5) стимулювання участі жінок у конкурсах на зайняття посад державної служби кат. «А»; 6) формування та впровадження політики відносно гарантування рівного представництва жінок і чоловіків на різних посадах державної служби; 7) надання можливостей для стажування з метою долучення молодих висококваліфікованих спеціалістів на державну службу; 8) популяризація державної служби.

Табл. 2.1. Індикатори виконання завдань професійної публічної служби та їх очікувані показники

	Індикатори	Базове значення	2022	2023	2024	2025
1.	середня кількість кандидатів на посади державної служби (од.)	3	10	12	13	15
2.	плинність кадрів на посадах державної служби категорії «А» (%)	18	17	15	13	10
3.	плинність кадрів на посадах державної служби категорії «Б», «В» (%)	25	20	15	13	10
4.	частка посад державної служби відносно яких впроваджено систему оплати праці на засадах кваліфікації, % загальної кількості посад, на які розповсюджуються єдині умови оплати праці	0,5	1	70	75	90
5.	частка органів державної влади, у яких запроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах	49	25	50	65	80
6.	частка державних службовців, що підвищили кваліфікацію, % загальної кількості державних службовців	49	55	60	65	80
7.	частка видатків органів державної влади на підвищення кваліфікації державних службовців апарату, % фонду оплати праці	до 1	1	1,5	1,75	2

Джерело: [29; 49; 71]

Застосування конкурсного набору на основі заслуг протягом 2020-2023 років, передбаченого ключовим законодавчим актом про державну службу, було обмежене. Початковою причиною стали спеціальні карантинні обмежувальні заходи, пов'язані з пандемією COVID-19, а потім повномасштабним вторгненням та введенням воєнного стану, що діє й до цього часу. У нормах про звільнення публічних службовців відсутній всеохопний механізм, здатний повністю захистити права цієї професійної групи. На публічній службі прослідковується досить висока ротація кадрів.

Реформування процедури відбору на державну службу обґрунтовано кількома детермінантами, зокрема потребою забезпечення добору кадрів через проведення прозорих/відкритих конкурсів на основі заслуг, а також посилення інституційної спроможності державної служби.

Як підсумок за три роки активних воєнних дій, добір кандидатів на посади публічної служби відбувався з використанням непрозорих прямих призначень, що спричиняє до ризику втрати можливостей залучення професійних спеціалістів на посади публічної служби, руйнує основи професіоналізму та стабільності публічної служби. Європейська комісія (ЄК) також підтверджує факт у своїх звітах у рамках пакету розширення ЄС за 2024 р. Наразі неможливо оцінити рівень індикатора Стратегії відносно середньої кількості кандидатів на посаду публічної служби, оскільки конкурсний відбір призупинено.

У своїх зверненнях експерти та міжнародні партнери багатократно підкреслювали важливість поновлення конкурсних процедур відбору на державну службу, враховуючи при цьому поточні умови безпеки. Оскільки наявні організаційні й технічні можливості щодо відновлення конкурсів на державну службу в період режиму воєнного стану. Факт відновлення процедури призначення осіб за підсумками конкурсу окремими державними органами зі спеціальним статусом, зокрема НАБУ, демонструє, що відновлення конкурсного відбору є, по суті, першочерговою умовою або навіть передумовою для реформування корпусу державної служби [71].

Аналіз показує, що реформа конкурсного відбору виявляє відсутність прогресу, а ключові завдання Стратегії, що стосуються конкурсного відбору та процедур, залишаються переважно не реалізованими.

1. Не удосконалено процедуру відбору на посади державної служби та не запроваджено механізм призначення державних службовців на вищу посаду в порядку кар'єрного просування. Раніше обговорювалися законопроекти, що мали б удосконалити порядок вступу та проходження державної служби, зокрема, мова йде про законопроект № 6496, який у вересні 2024 року був відкликаний. Нині розробляються нові зміни до законодавства з приводу удосконалення порядку вступу/проходження/звільнення зі служби, що повинні були запрацювати в III кварталі 2025 року та передбачали: а) відновлення конкурсного відбору для всіх категорій державних службовців на підконтрольній Україні території з урахуванням безпекових викликів; б) відновлення та модернізація Єдиного порталу вакансій державної служби задля оптимізації процедури конкурсного відбору.

2. Робочі процеси Комісії з питань вищого корпусу державної служби лишилися здебільшого незмінними, хоча відповідно до Стратегії заплановано удосконалити її роботу задля забезпечення професіоналізації. Поміж тим, у складі членів Комісії, схваленого розпорядженням КМУ № 1006, попри регламентованим завданням Стратегії, гендерний баланс у складі Комісії так і не досягнуто.

3. Через безпекові умови, конкурсний відбір залишається призупиненим. Дедалі більше державних службовців призначаються без конкурсу і працюють на тимчасових (строкових) посадах. Затягування з їх проведення може призвести до того, що органи державної влади не зможуть організувати конкурси на всі потрібні посади вчасно. Зокрема, кількість призначених державних службовців без конкурсного відбору в 2022-2023 роках сягнула 49,9 тис. осіб, а за підсумками 2024 року така цифра значно збільшилася.

4. Поглиблюється тенденція щодо відтіку персоналу за всіма категоріями посад і загалом звільнення працівників із державної служби. Динаміка зниження

чисельності персоналу у 2023 році не досягнута та вважається досить високою, а саме: за посадами категорії «А» → 29%, за посадами категорій «Б» → 20% та за посадами категорій «В» → 27%. Проте плинність кадрів у 2022 році була значно нижчою: за категоріями «А» → 24%, «Б» → 14% та «В» → 20%. Із повномастбним вторгненням рф було призначено на посади 82,7 тис. осіб, а звільнено – 93,7 тис. осіб. До того ж, становище загострюється безперервним щорічним зеншенням як штатної чисельності державних службовців, так і кількості вакантних місць. Відповідно, дані всеукраїнського опитування щодо зацікавленості вступу на державну службу в 2023 році на противагу 2021 року знизилась із 20% до 16% відповідно.

5. Не забезпечено належних умов для збалансованого представництва чоловіків і жінок на різних посадах державної служби. Вирішення проблем гендерного дисбалансу вимагає передусім законодавчих нововведень, зокрема поліпшення гендерного аспекту в бюджетуванні. Поміж тим, існує нагальна потреба у впровадженні ініціатив, спрямованих на мотивацію жінок до участі в конкурсах на посади державної служби категорії «А». Таким чином, за результатами III кварталу 2024 року працює на посадах державної служби 75,5% жінок, відповідно на посадах категорії «А» → 29,5%, категорії «Б» → 66,3%, категорії «В» → 78,6%. Ця тенденція гендерного дисбалансу спостерігається протягом останніх декількох років [71].

Необхідно акцентувати увагу на висновках дослідження [10], відносно сприйняття/оцінки конкурсної процедури.

✓ Респонденти висловлюють думку про відновлення конкурсів, однак дані опитування демонструють про потребу підвищення якості їх організації і комунікації. У зв'язку з цим, дали максимально високу оцінку ефективності конкурсної процедури тільки 16% опитаних. 18% респондентів підкреслили, що критерій «безбар'єрність» та «зручність для кандидата» (клієнтоорієнтованість) враховано.

✓ Одночасно, більшість респондентів відзначили, що оновлений порядок конкурсної процедури має зберігати ключові стадії, ухвалені в 2016 році.

Передусім, це стосується тестування на загальні здібності (80% опитаних) та тест психометричний на добросовісність (78% респондентів) одержали найвищий показник підтримки. Окрім цього, близько 60% респондентів, переконані, що тестування володіння профільним законодавством і розв'язання ситуаційних завдань має бути елементом оновленої конкурсної процедури щодо усіх претендентів.

Ефективність державотворення, соціально-економічних змін та управління державою безпосередньо залежить від професійних здібностей та культури публічних службовців. Вони мають бути справжніми лідерами, які якісно виконують свої обов'язки та реалізують державні завдання й функції. Саме тому професійний розвиток має стати гнучким та оперативним інструментом, що надасть змогу публічним службовцям швидко здобувати новітні практичні навички та компетентності. Це критично важливо для виконання поточних завдань у їхній професійній діяльності.

У воєнний період професійна діяльність публічних службовців носить досить складний характер діяльності й встановлює специфічні вимоги до публічних службовців, що мають бути, першорядно, орієнтованими на зміни, бути професіоналами, цілеспрямованими, здатними добросовісно працювати з огляду на сучасні безпекові виклики, готовими служити від імені держави, допомагаючи громадянам та ухвалювати обґрунтовані управлінські рішення. Окреслюючи публічну службу в умовах війни варто акцентувати на визначенні скоординованих дій відносно реагування на загрози різного спрямування та походження, формування доцільних кроків як на загальнодержавному, так і на рівні регіонів (зокрема під час війни). На сьогодні актуальним є збереження подальшої стійкості країни, забезпечити стабільність професійних кадрів у системі публічної служби. Збройний конфлікт у державі зумовив безліч викликів, ставши суттєвим психотравмуючим фактором для публічних службовців [5, с. 53-54].

Варто відзначити, що процедурний аспект призначення на посади державної служби в Україні був змінений під час війни, що має свої ризики

відносно рівня кваліфікації персоналу. Зокрема, Законом України від 12 травня 2022 року № 2259-IX [85] змінено порядок призначення до органів державної влади. Відповідно до цього законодавчого акту вся відповідальність за порядок призначень в період режиму воєнного стану покладається на органи державної влади. Таким чином, кадрові служби мають вирішити питання заходів, які забезпечать своєчасний та якісний добір претендентів на посади публічної служби. Водночас, існуючий порядок заповнення посад має певні ризики, оскільки відсутність можливості проведення усіх етапів конкурсного відбору перешкоджає повноцінній оцінці компетентностей, досвіду та кваліфікації осіб, які прагнуть працювати на публічній службі.

Слушним в даному аспекті видається твердження Т.Копил-Філатової [44, с. 65], що значимість підготовки публічних службовців у нинішніх обставинах посиленої соціальної турбулентності тільки наростає та вимагає від держави виконання системної політики в даному векторі.

Професійна державна служба ґрунтується не лише на якісних індикаторах управлінської діяльності, проте й на відповідному етичному кодексі. З цієї причини формування професійної етики й доброчесності публічних службовців вбачається пріоритетним завданням відносно забезпечення ефективної, відповідальної державної служби [44, с. 65].

Як свідчить публічна управлінська практика, ключовою детермінантою забезпечення ефективності та результативності функціонування державної служби в Україні в цілому, а також систем управління людськими ресурсами зокрема, є створення сприятливих умов для успішного професійного зростання публічних службовців. Це обумовлено тим, що на сучасному етапі безперервна освіта є невід'ємною складовою професійної діяльності у системі будь-якої публічної адміністрації.

Професіоналізм здійснення публічної служби полягає, першочергово, в тому, що управління має здійснюватися: 1) службовцями, що мають вищу освіту (кваліфікації спеціаліста\магістра), оскільки функціональні обов'язки посад публічних службовців мають відповідну фахову направленість, відтак публічний

службовець зобов'язаний мати вищу освіту й спеціальність, згідно вимог професійної кваліфікаційної характеристики; 2) спеціально підготовленими задля цього кадрами (зобов'язані мати відповідну професійну підготовку) у галузі публічного управління та адміністрування, що можуть здійснювати свою роботу високого рівня ефективності; 3) публічні службовці, виконують свої функціональні обов'язки на професійних засадах, зокрема одержують заробітну плату з державного бюджету; 4) для якісного виконання своїх посадових обов'язків, а також підвищення свого професійного рівня публічні службовці мають змогу на постійній основі та систематизовано підвищувати кваліфікацію завдяки навчанню на курсах у відповідних закладах підвищення кваліфікації та через самостійне навчання (самоосвіта) [22, с. 231].

Трансформаційні процеси в соціально-економічній сфері суспільства, що орієнтовані на стимулювання економічного зростання та нейтралізацію кризових явищ, вимагають залучення висококваліфікованих керівних кадрів. Ці фахівці мають демонструвати винятковий рівень професійних знань, володіти стратегічним мисленням та бути спроможними ефективно служити державним та суспільним інтересам. Якість підготовки та професіоналізм експертів у секторі публічної служби є визначальними детермінантами для формування позитивного іміджу держави в очах громадян. У аспекті зазначеного, надзвичайно важлива роль відводиться забезпеченню ефективного публічного управління на загальнодержавному та регіональному рівнях шляхом формування високопродуктивного кадрового потенціалу та удосконалення системи професійної підготовки кадрів.

Нині перед органами державної влади постало ключове завдання забезпечення управління процесом безперервного, стимульованого професійного розвитку керівників у системі публічної служби. Новітні підходи до управління компетентнісним розвитком прогнозують підготовку та впровадження органами державної влади ефективної стратегії, вимагають системного планування та виконання, запровадження інноваційних технологій компетентнісного розвитку, який надає можливість сформувати

конкурентоспроможний корпус керівників у системі публічної служби, забезпечити від непрофесіоналів суспільство, а також гарантувати ефективне публічне управління [66, с. 109].

Нині зміна пріоритетів у сфері публічної служби України є вкрай необхідною. Адаптація до нових викликів воєнного стану, підвищення ефективної роботи та підготовка до повоєнного відновлення держави зобов'язує публічних службовців максимально ефективно організовувати свою роботу, оптимізувати процедури та ухвалювати більш виважені управлінські рішення. Тому постійне підвищення кваліфікації, опанування нових знань та навичок є надзвичайно актуальним в умовах війни.

На сьогодні професійне навчання у сфері державної служби в Україні координує Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), що водночас вважається: а) одним з органів системи управління державною службою; б) центральним органом виконавчої влади, діяльність якого направляється та координується КМУ; в) орган, який формує та реалізує державну політику сфері державної служби, виконує функціональне управління державною службою у органі державної влади, а також іншому державному органі, його апараті.

Зважаючи на широке коло повноважень виокремлюють дві такі групи:

I – повноваження НАДС, які напряму відносяться до забезпечення професійної компетентності публічних службовців, що мають поділ на: (а) ті, які пов'язані з формуванням й впровадженням державної політики у сфері державної служби; (б) які мають певне відношення до нормативної діяльності;

II – повноваження НАДС, які напряму торкаються гарантування професійної компетентності публічних службовців, що мають поділ на: (а) ті, які пов'язані з питаннями навчання; (б) які торкаються питань просування по службі; (в) які мають відношення до питань методичної допомоги; (г) які стосуються ІТ-технологій; (д) які пов'язані з оцінюванням професійних компетентностей; (е) які відносяться до розробки типових вимог щодо професійної компетентності тощо [45, с. 672].

Окремі повноваження НАДС водночас стосуються як сфери державної служби так і служби в органах місцевого самоврядування, іншими словами поширюються на публічну службу. Передусім, мова йде про забезпечення Національним агентством нормативно-правового регулювання стосовно державної служби й служби в органах місцевого самоврядування; у контексті оприлюднення на офіційному вебпорталі НАДС уніфіковані роз'яснення з приводу питань застосування положень Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також інших правових актів у галузі державної служби, служби в органах місцевого самоврядування.

НАДС ухвалює центральні програми навчання, тобто типові програми підвищення кваліфікації. Приміром, за 2020-2022 роки НАДС погодило 1570 загальних програм підвищення кваліфікації, поміж яких впроваджено 1090 (69%) [цит. за: 111, с. 119].

Враховуючи, що відносний успіх досягнень, передбачених у Стратегії реформування державного управління до 2025 року, за орієнтиром «професійної публічної служби й управління персоналом» встановлюється, включно, й за таким показником, як частка державних службовців, що підвищили кваліфікацію (відсоткові показники від загальної кількості державних службовців), акцентуємо, що у 2022 році передбачене значення показника «Частка державних службовців, що підвищили кваліфікацію» складало – 55 % від загальної кількості державних службовців, тоді як у 2023 році – це 60%, а в 2024 і 2025 рр. – 65% / 70 % зокрема [цит. за: 111, с. 119].

Розпорядженням Уряду України в грудні 2023 року схвалено план заходів щодо розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, а також посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад до 2027 року [91]. Відповідно, ключовий фокус уваги цього нормативно-правового акту зосереджений на: а) цифровізації послуг та управлінських процесів щодо сфери професійного навчання; б) удосконалення професійних компетентностей публічних службовців, що потрібні задля повоєного відновлення та розбудови

Української держави, будівництво спроможної сервісної і цифрової держави; в) моніторинг якості професійного навчання; г) формування і втілення типових загальних професійних/сертифікатних програм підвищення кваліфікації; д) втілення програм (навчальних модулів) підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з приводу нових основ виконання адміністративної процедури; е) організація професійного навчання органів місцевого самоврядування; є) вивчення іноземних мов та ін.

Отже, слід відзначити про такий значимий фактор в умовах сьогодення як організація якісного професійного навчання публічних службовців шляхом системи підвищення кваліфікації. Через війну перед фахівцями цієї сфери постали безпрецедентні завдання. Відтак, це нині ключові аспекти діяльності публічних службовців в Україні. Зокрема, особливо актуальним на місцевому рівні є навчання за такими напрямками: робота з внутрішньо переміщеними особами (ВПО); організація налагодження та розподілу гуманітарної допомоги; забезпечення захисту територіальних громад; цивільний захист населення; інформаційне забезпечення та розвиток ціннісних орієнтирів та ін. Поміж тим, все більше проблемних аспектів виникає у сферах охорони здоров'я та освіти, соціального захисту й культури та ін. Одночасно, такі основоположні, хоча й не повністю прагматичні речі, як то громадянська відповідальність, цінності, чесноти, які несуть нормотворчий вплив, є ключовим в умовах військових випробувань. Означене формує запит стосовно проведення нових програм підвищення кваліфікації, що будуть модифікованими до конкретних завдань публічного управління в умовах режиму воєнного стану [124, с. 167].

Одночасно питання щодо вступу на публічну службу унормовується в рамках Закону України «Про державну службу» [87] та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [95]. Кадрові труднощі публічної служби, що були раніше, а під час повномасштабного вторгнення РФ та тривалих бойових дій посилюються, потребують ухвалення термінових рішень прямої діяльності публічних службовців. Навіть за умов режиму воєнного стану, залишається актуальною вимога щодо підвищення кваліфікації державних службовців,

посадових осіб місцевого самоврядування. Щоб ефективно реагувати на виклики війни, необхідно оновити зміст і форми навчання публічних службовців та надати їм більше можливостей для участі в освітніх програмах.

З 2018 року було здійснено значні оновлення системи підвищення кваліфікації державних службовців. Означена реформа мала на меті створення ринку тренінгових послуг, розвиток Порталу управління знаннями, а також акредитацію навчальних програм. КМУ намагається розв'язати поточні виклики через формування резерву відновлення і розробки відповідних навчальних програм. В умовах воєнного стану питання щодо підвищення по посадах відзначається серйозними прогалинами та відштовхує від просування по службових сходах державних службовців [27, с. 111].

Відповідно до аналітичного звіту (2023 р.) [2] більше трьох чвертей (76,5%) респондентів публічних службовців озвучили повну чи часткову згоду відносно того, що їх орган публічної влади спроможний добирати й призначати на відповідні посади фахівців із необхідними професійними знаннями й навичками а також етичними принципами. У той же час 11,3% публічних службовців виявилися нездатними надати певну відповідь щодо даного запитання, що може вказувати на відсутність у кожного дев'ятого респондента відповідних уявлень щодо практики добору й призначення персоналу.

Посадові особи місцевого самоврядування, на відміну від державних службовців, частіше мають тенденцію погоджуватися з думкою відносно спроможності органів влади розв'язувати кадрові питання з урахуванням професійної компетентності та етичних стандартів.

Як вважають опитані публічні службовці, найважливішим чинником, що вплинув на призначення учасника опитування на займану ним посаду, вважаються професійні знання. Більш аніж 97% респондентів переконані, що призначення на посаду здійснюється зважаючи на професійні знання кандидата на публічну службу. Важливість професійних знань для займаної посади підтверджується усіма опитаними, незалежно від їхньої віку, статі, регіону проживання.

Значущість особистих моральних якостей погоджують 91,9% опитаних публічних службовців, а 88,8% – актуальність досвіду роботи. 87,6% респондентів вважають сповідування етичних принципів публічної служби важливим при призначенні на посаду, більш ніж половина (51,5%) респондентів визнають важливими пріоритетність лояльності для керівництва та особисті зв'язки, як вважають 30,5%, політичні зв'язки відмітили актуальними 19,0% публічних службовців [2, с. 87].

Таким чином, для публічних службовців як моральні якості, так і досвід роботи є фундаментальними складовими успішної та відповідальної діяльності. Певну роль відіграють і такі аспекти, як лояльність керівництва, особисті та політичні зв'язки.

Публічна служба України зіштовхнулася з численними викликами. Серед них – подолання наслідків повномасштабного вторгнення, а також залучення кваліфікованих фахівців, особливо молоді. Важливим завданням є також спрощення бюрократичних процедур та підвищення престижу публічної служби. Наразі значна кількість вакантних посад негативно впливає на впровадження реформ та процеси відбудови країни.

Висока плинність кадрів завжди була проблемою для державної служби, але під час війни вона зросла до загрозливого рівня. У 2019 році вона сягала 12%, а в I кварталі 2023 року досягла 20%. Щодо вищих керівних посад, то найвищого рівня вона сягнула в 2020 році – 58%, а в 2021 році впала до 51%, у той період як під час війни в 2022 році вже впала до 26% [27, с. 12].



Рис. 2.2. Рух кадрів публічної служби за категоріями посад (2024 рік)

Джерело: сформовано автором на основі [120]

На рисунку 2.2 позначено кількісний склад призначених державних службовців від початку 2024 року за категоріями («А», «Б», «В»), що в загальній кількості становить 35 074 осіб, з них: 26 388 – жінок та 8 686 – чоловіків. Зміни у динаміці публічних службовців щодо звільнених з посад з початку 2024 року за категоріями сягають 37 673, серед яких: 28 264 – жінки, 9 409 – чоловіки.

За даними НАДС станом на 31 грудня 2024 року (рис. 2.3.) порівняння штатної чисельності публічних службовців, що в співставленні з III кварталом 2024 року – 4 524 та фактичної кількості працюючих, що варіює з попереднім кварталом – 1 443. Щодо останньої позиції фактичної кількості працюючих, то з них державних службовців з інвалідністю налічується 11 760 осіб (+ 521 відносно динаміки попереднього кварталу).

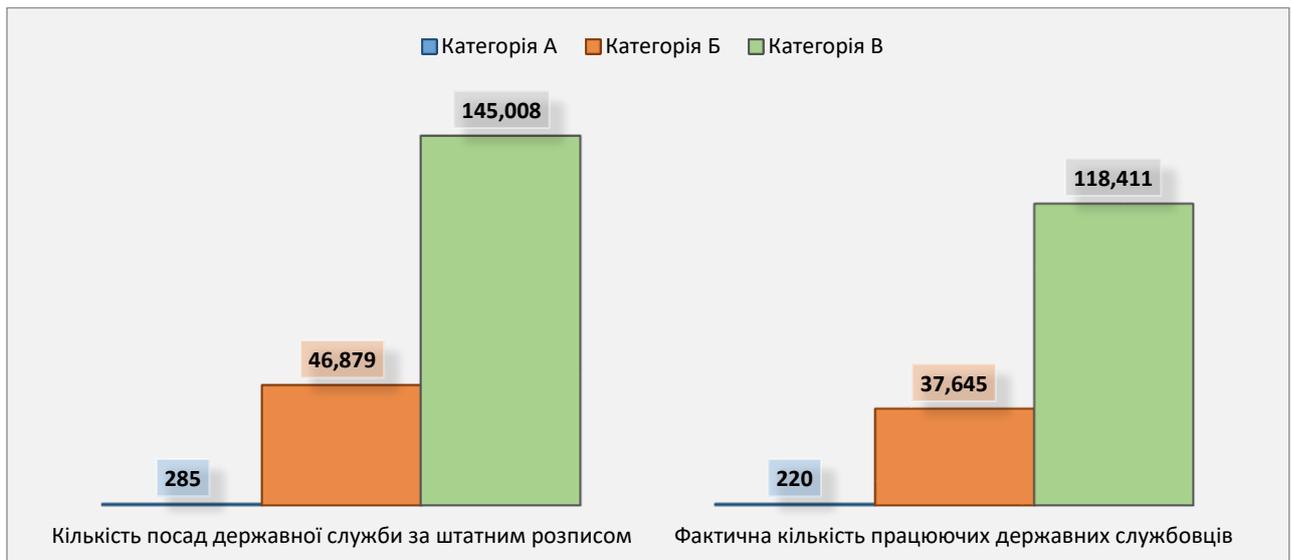


Рис. 2.3. Динаміка штатної та фактичної кількості публічних службовців (станом на 31 грудня 2024 року)

Джерело: сформовано автором на основі [120]

На рисунку 2.4. розміщено кількість вакантних посад державної служби станом на кінець грудня 2024 року, зокрема: категорія «А» – 61, категорія «Б» – 8 658, категорія «В» – 22 468, відповідно в порівнянні з III кварталом 2024 року – 2 131. Кількість державних службовців, що перебувають у відпустці по догляду

за дитиною налічує 8 568, з них 104 – чоловіки (- 479 відносно III кварталу 2024 року).

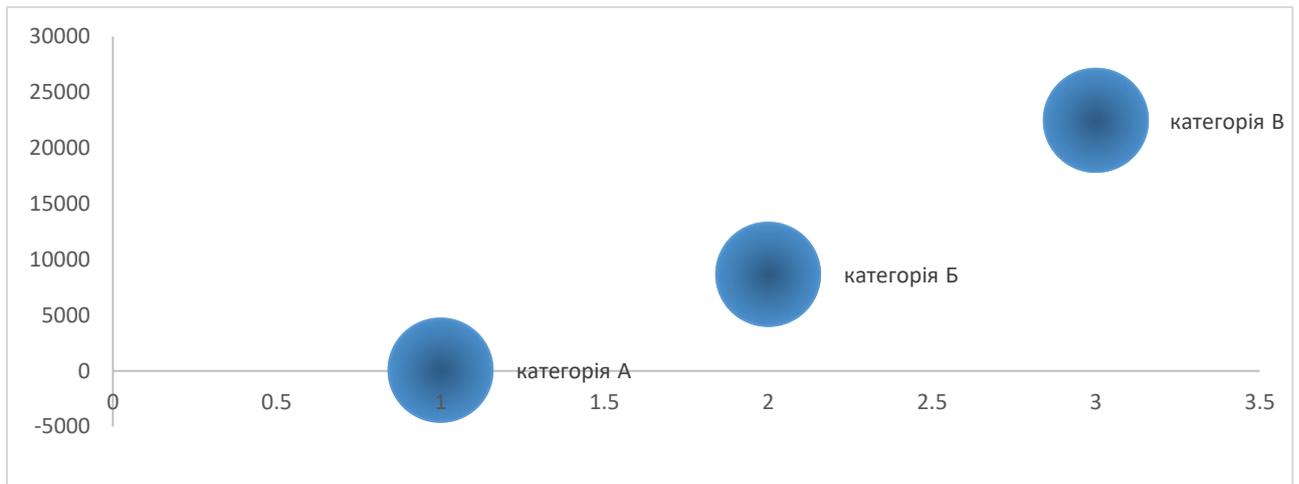


Рис. 2.4. Кількість вакантних посад держаної служби

Джерело: сформовано автором на основі [120]

Кількість державних службовців, що виїхали за кордон з 24 лютого 2022 року й знаходилися там, згідно статистичних даних кінця грудня 2024 року, сягнула 749, з яких: 0 – категорія «А», 124 – категорія «Б», 625 – категорія «В». У еквіваленті жінок – 698 та 51 – чоловіки [120].

Війна суттєво позначилася на трудовій мотивації публічних службовців. За результатами опитування, кожен десятий публічний службовець висловив намір покинути публічну службу через війну та перейти до іншої, непублічної організації. Така ситуація свідчить про значний потенціал для відтоку кадрів. Війна змушує молодих фахівців (25-35 років), співробітників з досвідом від 2 до 10 років, а також тих, хто має науковий ступінь, найчастіше заявляти про бажання піти з публічної служби. Таким чином, група ризику звільнення охоплює доволі важливий кадровий потенціал публічної служби [2, с. 88].

Дані дослідження відносно мотивації залишатися на публічній службі засвідчують такі тенденції:

✓ Більшість респондентів, які працюють на публічній службі, визначають власний рівень задоволення роботою вище середнього (поміж опитаних середнє значення сягає 6,5 із 10). Водночас виявлено, що кожен четвертий учасник

опитування незадоволеній ситуацією в державному секторі, оцінюючи її в діапазоні від 1 до 4.

✓ Серед опитаних працівників державного сектору спостерігаються поляризовані настрої: значна частина почувається досить стабільно на своїх посадах, тоді як інші серйозно розглядають зміну роботи найближчим часом. Це вказує на існування різноманітних факторів, що формують рішення державних службовців та працівників місцевого самоврядування про можливе звільнення.

✓ Серед ключових чинників, що стимулюють працівників до звільнення із своїх посад, близько половини респондентів зазначили про надзвичайно низький рівень заробітної плати, що не гарантує основних фінансових потреб. Серед інших чинників вказано було на відсутності кар'єрного зростання та перспектив розвитку, гіпертрофоване робоче навантаження, зауваження до керівництва, а також надмірна бюрократичність процесів [10].

Зокрема, як показують результати дослідження щодо стратегії залучення молодих професіоналів на публічну службу [10], на вибір респондентів щодо розгляду публічної служби як потенційного роботодавця переважно впливає сукупність таких факторів, як відчуття перед державою обов'язку, змога впливати на її розвиток, а також одержання виняткового досвіду. Актуальним щодо молодих випускників вважається змога професійного розвитку, трансформація публічної служби до сучасних потреб шляхом діджиталізації, гнучкі формати роботи. Ключовими перешкодами на шляху до працевлаштування на публічній службі респонденти відмічають такі детермінанти як заробітна плата, корупція, організаційна культура й політичний вплив.

Бренд публічної служби є істотним елементом щодо підбору високкваліфікованих кадрів в органах публічної влади. Оцінка публічної служби її ж співробітниками показує, що в значній кількості опитаних є сумніви щодо рекомендацій для своїх знайомих розпочати кар'єру саме на публічній службі. Це стосується як тих, хто не впевнений, так і тих, хто категорично не рекомендує.

Цей розподіл наданих відповідей показує про можливу недовіру, байдужість чи низьку привабливість роботи на публічній службі й нині [2, с. 90-91].

Ці результати можуть мати важливі наслідки для публічного сектору, оскільки низька рекомендація кар'єри в публічній службі може вплинути на здатність залучити талановитих і мотивованих працівників. Більше того, в суспільстві склалися певні стереотипи щодо роботи на публічній службі, які поки так і не вдалося подолати. Для підвищення привабливості публічної служби можуть бути потрібні заходи щодо поліпшення умов праці, забезпечення стабільності та розвитку кар'єри, а також сприйняття громадськістю ролі та значущості публічних службовців. Необхідно також враховувати, що ці результати відображають лише думку респондентів, які вже залучені до публічної сфери, і ми розглядаємо їх як основні носії цінностей норм, що притаманні публічній сфері в Україні. Аналізуючи сприйняття державних службовців та представників органів місцевого самоврядування щодо їх роботи, формуємо розуміння того, які переваги та недоліки наявні сьогодні в цій сфері. Респонденти відзначили основні переваги та недоліки (рис. 2.5).

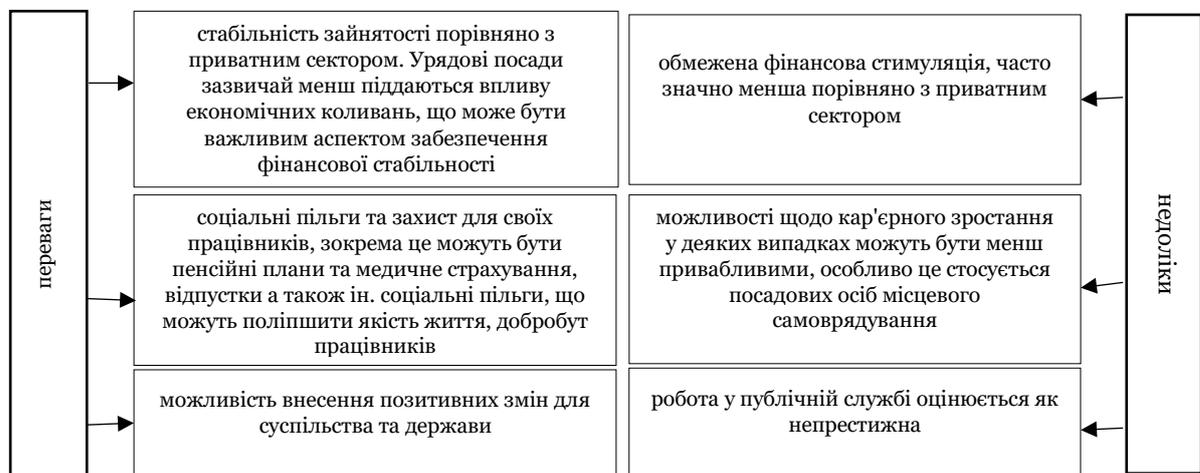


Рис. 2.5. Переваги та недоліки працевлаштування в органах публічної влади

Джерело: сформовано автором на основі [2, с. 91]

Поточна система оплати праці характеризується суттєвими недоліками, ідентифікованими ще в 2018 році. Основними з них є відсутність належної кваліфікації посад та надмірна питома вага змінної складової заробітної плати, яка залежить від дискреційних рішень і перешкоджає реалізації принципу рівної

оплати за працю рівної цінності. Започаткована реформа покликана вирішити низку цих питань, і НАДС націлене на її просування, не дивлячись на зумовлені війною зміни в ситуації [27, с. 107].

Результати дослідження свідчать, що є певні проблеми на публічній службі в Україні, які пов'язані з недоброчесністю, корупцією, а також недостатньою реагуючою спроможністю. Попри те, що деякі респонденти визначають про вживання заходів у їх органах щодо забезпечення доброчесності, поширені види протиправних дій, одержання неетичних настанов, відстежується певне обмеження свободи інформувати щодо корупційних дій. Відзначено, що рівень доброчесності та допустимості корупції залежить від демографічних та регіональних особливостей. Цей факт необхідно враховувати у превентивних та інформаційних заходах для державних службовців та представників місцевого самоврядування. Дослідження показало, що попри визначення всіма учасниками важливості професійної доброчесності та низької толерантності до корупції, існує проблема неспроможності багатьох протидіяти неетичних або незаконним діям з боку колег та керівництва. Це, своєю чергою, призводить до відчуття незахищеності серед публічних службовців [2, с. 90].

Також службовці розуміють нагальну проблеми корупції і «кумівства», що властиві публічній службі, визнають потребу щодо викорінення даного явища. Подолання корупції розглядається як важлива детермінанта удосконалення організаційної культури, необхідна умова підвищення престижу публічної служби, створення позитивного іміджу публічної служби в суспільстві, а також довірчого ставлення до публічних службовців [2, с. 90].

Отже, корупція не просто є окремою проблемою, а постає системним деструктивним фактором, що пронизує і послаблює кожен елемент функціонування публічної служби, роблячи її вразливою до зовнішніх викликів та перешкоджаючи досягненню її ключової мети – ефективного служіння суспільству.

Проведені дослідження демонструють, що в умовах імплементації неефективних бюрократичних механізмів та дефіциту адекватних мотиваційних

інструментів процес утримання кваліфікованих кадрів на публічній службі носить обтяжливий характер. Оптимізація вищезазначених детермінант може покращити операційну стабільність та ефективність управлінських процесів у державному секторі, а також збереженню інституційної пам'яті в публічному управлінні.

Таким чином, стратегічною метою реформи публічного управління є створення конкурентного робочого середовища, здатного привабити професіоналів через комфортні умови та перспективи кар'єрного зростання. Реалізація цієї мети забезпечить підвищення ефективності публічної служби та залучення талановитої молоді, включно з тими, хто за кордоном, готових працювати на благо України.

2.2 Оцінка впровадження та результативності антикорупційних практик у системі публічної служби України

Під час правового режиму воєнного стану корупція в публічній сфері стає надзвичайно гострою проблемою. В умовах, коли держава і так стикається з колосальними викликами, непередбачуваність війни, корупційні дії представників влади здатні паралізувати її можливості вести оборону та гарантувати безпеку громадян. З огляду на це, актуальність дослідження антикорупційних практик в системі публічної служби в Україні, їх оцінка є безсумнівною. Таким чином, даний підрозділ передбачає комплексний аналіз сучасних антикорупційних практик, який буде здійснено за ключовими напрямками.

За останні роки в Україні здійснено низку кроків на шляху до формування модернізованої та ефективної публічної служби. Починаючи з незалежності Української держави, ключовий акцент робився на формуванні інституцій, які відповідають за функціонування публічної служби, контроль за знаннями посадовців, уникнення конфлікту інтересів, а також запобігання та виявлення корупції та інших правопорушень. Одночасно, Україна стикається з викликами

та загрозами, що вимагають негайних дій і створення ефективних запобіжних, стримувальних заходів. На сьогодні сформовано комплексну систему державних інституцій, покликаних гарантувати високий рівень професіоналізму публічних службовців.

Г.Лук'янова пропонує до суб'єктів протидії корупції у залежності від їх ролі в протидії корупції наступні групи: а) суб'єкти, що спеціально уповноважені на протидію корупції; б) суб'єкти, що сприяють діяльності з протидії корупції; в) суб'єкти, що добровільно приймають участь у протидії корупції [52, с. 219].

Отже, аналіз інституційної складової корупційних практик через призму такої класифікації суб'єктів надає змогу системно підійти до розуміння того, як різні рівні та актори впливають на рівень корупції в наукових дослідженнях. Ефективна протидія корупції вимагає комплексного підходу, де кожен з цих суб'єктів відіграє свою особливу, але взаємопов'язану роль.

Загальна інституційна та правова структура, відповідальна за доброчесність та боротьбу з корупцією поміж публічних службовців є завершеною. Ключовими суб'єктами є Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро. НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що відповідальний за генерування та впровадження державної антикорупційної політики. Призначення на посаду та звільнення з посади голови даної інституції обирається шляхом результатів відкритого конкурсу. Агентство відповідальне перед ВРУ і підконтрольне їй, а також підзвітне КМУ. НАБУ – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, завданням якого є попередження, виявлення, припинення, розслідування, а також виявлення (розкриття) корупційних, інших кримінальних правопорушень. Призначення керівника відбувається на конкурсних засадах КМУ. Це бюро є підзвітним ВРУ; також дана інституція подає щорічні звіти Президенту України та КМУ.

Отже, сучасна антикорупційна інфраструктура, до якої також належать Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, впроваджує нові механізми щодо запобігання корупції, серед них гарантування

прозорих державних закупівель, відкриття державних реєстрів та інших публічних даних, а також оприлюднення декларацій суб'єктів декларування. Однак, з огляду на значимий прогрес, досягнення лишаються неоднозначними. Подолання корупції, що глибоко проникла в повсякденність та сформувала звички, вимагає набагато ширшого підходу, аніж просто прийняття антикорупційних законів та створення спеціалізованих відомств.

Зокрема, проведена Центром Разумкова оцінка довіри до антикорупційних органів (табл. 2.2.) показує, що довіра до НАЗК в лютому-березні 2025 року фактично залишилася на тому ж рівні (19), що і в 2024 році (19,2). До НАБУ рівень довіри за останні два роки коливається у відхиленні практично одного відсотка. Подібною є й ситуація щодо САП. Проте, порівнюючи з 2021 роком, все ж можемо говорити про деяке підвищення довіри до цих антикорупційних відомств.

Таким чином, слід відміти, що на відміну від 2021 року, рівень довіри до антикорупційних інституцій дещо зріс, проте все ще вирізняється відносно малим відсотком. Вважаємо, що така ситуація зумовлена недостатньою ефективністю та відсутністю відчутних результатів, політичним впливом та втручанням, загальним рівнем корупції, а також толерантністю суспільства.

Табл. 2.2. Оцінка довіри до антикорупційних інституцій

	липень-серпень 2021 року			вересень 2024 року			лютий-березень 2025 року		
	не довіря ють*	довіряють **	важко відповісти	не довіряють *	довіряють **	важко відповіст и	не довіряють *	довіряют ь**	важко відповіс ти
Національне антикорупційне бюро України	69,6	15,2	15,3	58,0	22,1	19,9	62,3	21,3	16,5
Спеціалізована антикорупційна прокуратура	69,3	13,6	17,2	58,0	19,4	22,7	61,6	20,4	18,0
Національне агентство з питань запобігання корупції	69,6	13,2	17,2	57,4	19,2	23,4	62,1	19,0	18,8

сума відповідей «зовсім не довіряю» та «скоріше не довіряю»

*** сума відповідей «повністю довіряю» та «скоріше довіряю»*

**** різниця між часткою тих, хто довіряє і тих, хто не довіряє*

Джерело: [72]

Зростання довіри до антикорупційних інституцій вимагає не тільки їхньої ефективної роботи, але і підтримки зі сторони політичного керівництва,

забезпечення їхньої незалежності, покращення комунікації з суспільством і, врешті, реальних, відчутних результатів у боротьбі з корупцією.

Підґрунтям щодо запобігання та протидії корупції на публічній службі є низки нормативно-правових актів.

Закон України «Про запобігання корупції» [88] є основним нормативним актом, яким встановлено правові та організаційні засади щодо запобігання корупції. Він також унормовує питання декларування доходів та витрат публічних службовців, конфлікту інтересів і заходи, що слугують прозорості/підзвітності в діяльності органів державної влади. Цей законодавчий акт визначає правові підстави щодо діяльності НАЗК, що посідає центральне місце серед органів у системі запобігання корупції в Україні. На НАЗК покладено зобов'язання стосовно розробки антикорупційних стратегій, контроль за додержанням антикорупційного законодавства, здійсненням антикорупційних експертиз нормативно-правових актів, перевірки декларацій публічних службовців, виявляючи зокрема адміністративні правопорушення та притягнення у таких випадках до відповідальності публічних службовців.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [94] визначає правовий статус, компетенцію та організацію роботи НАБУ як незалежного органу, який проводить розслідування корупційних злочинів поміж вищих посадових осіб. Незважаючи на те, що зазначений орган не здійснює адміністративне провадження, дані досудових розслідувань, які підтверджують наявність ознак адміністративних корупційних правопорушень, слугують підставою для того, щоб інші уповноважені органи притягнули винних осіб до адміністративної відповідальності.

Закон України «Про державну службу» [87] комплексно регулює правове становище державних службовців, охоплюючи їхні права, обов'язки, а також окреслює ключові інструменти запобігання корупційним проявам у системі державної служби.

Резюмуючи зазначене, Закон України «Про запобігання корупції» [88] є базовим законодавчим актом, що окреслює основи та механізми запобігання,

протидії корупції в сфері публічної служби в Україні. Цей елемент є надзвичайно важливим у системі правової регламентації, оскільки саме він забезпечує нормативно-правову базу та закладає інституційні підвалини щодо боротьби з корупційними проявами серед публічних службовців. Антикорупційні норми Закону охоплюють широке коло осіб, включаючи державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ, а також інших громадян, які здійснюють публічні функції. Цей нормативно-правовий акт містить визначені вимоги щодо етичної поведінки зазначених осіб та покладає на них обов'язки, що слугують механізмами попередження корупційних проявів.

Серед основних положень цього закону – вимога щодо обов'язкового подання декларацій про доходи, витрати, майновий стан та фінансові зобов'язання особами, які обіймають публічні посади. Метою цього механізму є посилення прозорості та підзвітності, що забезпечує контроль за відповідністю між задекларованими доходами та наявними активами публічних службовців. Система електронного декларування стала важливим кроком, що розширює можливості як громадськості, так і держави щодо контролю за дотриманням антикорупційних вимог.

Законодавча база, що регулює доброчесність публічних службовців, є багатосторонньою та врегульовує конфлікт інтересів, роботу за сумісництвом, питання відносно прийому подарунків та переваг, декларування майна, гарантії для викривачів, включає Кодекс поведінки. Кримінальний кодекс встановлює покарання щодо вчинення посадовим особам злочинів, зв'язаних з обманом, корупцією [27, с. 114].

З введенням воєнного стану в Україні в лютому 2022 року призупинено обов'язкове подання електронних декларацій осіб, що уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування. Ключовим чинником цих дій обґрунтовано несвоєчасністю подання декларацій через активні бойові дії та фактичну відсутність можливості зібрати всі документи для заповнення достовірних даних.

Відповідно в 2023 році це питання щодо відновлення електронного декларування для публічних службовців стало не лише нагальним у публічних обговореннях, проте й базовим елементом вимог Міжнародного валютного фонду (МВФ) для надання нашій державі фінансової підтримки.

Після тривалої процедури узгодження та голосування українським парламентом, ветовання Президентом України й голосування у новій редакції, врешті 12 жовтня 2023 року офіційно набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» [84], що відновлював не лише електронне декларування, але було внесено додатково зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

Ключові зміни, які були внесені вищевказаним Законом України, включають:

- відновлення обов'язку подання декларацій, інформування щодо значним змін у майновому стані;
- відновлення повноважень з приводу повних і спеціальних перевірок декларацій;
- забезпечення цілодобового відкритого доступу до Єдиного державного реєстру декларацій;
- визначення термінів стосовно подання декларацій за 2021-2022 роки (встановленим терміном до 31 січня 2024 року);
- можливість щодо подання виправлених декларацій;
- зміни відносно кількості декларантів (зменшення відповідних категорій);
- зміни в механізмі та термінах внесення поправок у подані декларації.

Як відмічає В.Козіна, «попри численні побоювання та міфи, якими був оточений процес відновлення електронного декларування, оновлений Закон про запобігання корупції» став більше відповідати міжнародним стандартам та правилам» насамперед, «...підсилено заходи, спрямовані на боротьбу з реальними загрозами та ризиками, одночасно з усуненням вимог, які, радше,

слугували створенню певної статистики боротьби, ніж запобіганню порушень» [41].

За підсумками роботи НАЗК за 2024 рік [107] щодо спеціальних перевірок публічних службовців виявлено такі результати.

✓ *Повна перевірка декларацій.* Результати перевірок у 2024 році в 353 деклараціях (зокрема в 50% з завершених), знайдено на 3,8 млрд. гривень відомості недостовірні, на 192,1 млн грн – ознаки незаконного збагачення, на понад 47 млн грн. – необґрунтованість активів. Задля зіставлення, порушення в 2021 році було виявлено в 27% завершених перевірок (з 1043 перевірок встановлено порушення у 282 деклараціях). Означене підтверджує, що застосування ризик-орієнтованого підходу у 2024 році щодо відбору декларацій на повну перевірку в значній мірі сприяло підвищенню ефективності роботи.

✓ *Моніторинг способу життя.* Профільним агентством було здійснило 167 моніторингів способу життя суб'єктів декларування та до правоохоронних органів направлено 42 матеріали та аргументовані висновки з виявленими ознаками незаконно набутих активів і незаконного збагачення на суму близько 740 млн. грн.

✓ *Неподання або несвоєчасне подання декларацій.* НАЗК було складено 63 протоколи адміністративних правопорушень з приводу невчасного подання декларацій; близько 4,7 тис. осіб, що подали невчасно декларації було направлено матеріали до Національної поліції відносно складання протоколів; ухвалено 69 аргументованих висновків щодо виявлення ознак кримінальних порушень за фактами умисного неподання декларацій.

✓ *Спеціальні перевірки публічних службовців.* На протязі 2024 року НАЗК виконало більш ніж 21 тис. спеціальних перевірок. Відтак, виходячи з отриманих результатів 480 осіб на посади призначеними не були через виявлення ознак надання ними недостовірної інформації в деклараціях.

Підставами значної кількості спеціальних перевірок вважається звільнення працівників через виїзд за кордон у зв'язку з війною і призначення нових на їх місце, передислокації деяких органів влади з тимчасово окупованих регіонів.

Поміж тим вплив на кількість перевірок зумовлений і призупиненням конкурсних процедур, що обмежує можливість призначення спеціаліста в рамках одного органу щодо порядку просування по службі (ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції»).

Також слід відмітити, що на період дії воєнного стану задля призначення на вищу посаду працівників в всередині органу потрібно звільнити його та знову прийняти на роботу на контрактній основі, разом з тим здійснити спеціальну перевірку. Отже, внесення відповідних змін до законодавства з приводу призупинення спеціальної перевірки щодо умов звільнення та не пізніше наступного робочого дня призначення в одному органі влади слугувало б зменшенню кількості такого роду перевірок.

✓ *Конфлікт інтересів.* На протязі минулого року НАЗК завершило 213 заходів моніторингу та контролю щодо виконання актів законодавства стосовно питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, етичної поведінки. За підсумками агенства було складено 27 протоколів щодо адміністративних правопорушень, що зв'язані з корупцією, внесено 35 приписів відносно усунення порушень вимог антикорупційного законодавства. Так, за 2024 рік окремі індикатори роботи профільного органу в сфері конфлікту інтересів відносно 2023 року показують, що кількість виявлених випадків правопорушень зменшилась, що є показником підвищення рівня поінформованості вимог антикорупційного законодавства [65].

Слід констатувати, що тільки в червні 2022 року ВРУ було ухвалено Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки [89], а в березні 2023 року КМУ затвердив Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки [90]. У зв'язку з несвоєчасним затвердженням означених документів стратегічні основи, які торкалися антикорупційної політики, в 2021 і 2022 роках були відсутні.

Відповідно, метою даної Антикорупційної стратегії визначено досягнення значимого прогресу щодо запобігання та протидії корупції, гарантування злагодженості, а також системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Корупція в даному

документі представлена як головний бар'єр стабільному економічному зростанню, а також розбудові дієвих, інклюзивних демократичних інститутів.

Наше дослідження підкріплює позиція С.Богуславської та В.Стромець, що антикризова стратегія держави для запобігання і протидії корупції сфери публічного управління в аспекті воєнного стану є критично важливою для підтримання стабільності, забезпечення національної безпеки та оптимізації державного управління. В умовах сьогодення критично важливо застосовувати антикорупційні механізми, забезпечуючи їхню адаптацію до особливостей кризової ситуації та воєнного часу [9].

Фундаментом Антикорупційної стратегії слугують п'ять ключових принципів: 1) оптимізація функцій держави й місцевого самоврядування (першочергово заплановано усунення надмірних повноважень органів влади, а також дублювання їх функцій); 2) зниження «людського фактору» й збільшення прозорості/ефективності в відносинах держави з громадянами, організаціями (це буде реалізовано шляхом втілення правил уніфікованої адміністративної процедури та цифровізації переважної більшості послуг (процесів)); 3) розробка прозорих, законних альтернатив корупційним практикам; 4) гарантування ефективного державного контролю щодо додержання публічними службовцями вимог антикорупційного законодавства та етичних кодексів; 5) гарантування неминучості покарання за корупційні й пов'язані з корупцією правопорушення.

Сфокусуємо увагу на актуальності даного питання: по-перше, ефективні запобігання і протидія корупції неможливі без злагодженої діяльності всіх органів державної влади; по-друге, органи державної влади без Антикорупційної стратегії діють безсистемно (впроваджені ними кроки щодо запобігання корупції можуть виявитися безрезультатними, адже здійснюються на одній невеликій площадці); по-третє, Антикорупційна стратегія об'єднує органи влади у єдину систему сприяючи їхній взаємодії для отримання оптимальних результатів; по-четверте, щодо скоординованості як принципової умови результативної боротьби щодо корупції заявляє Конвенція ООН проти корупції [42], що була ратифікована Україною.

Доцільно відзначити, що формування антикорупційної стратегії вважається найбільш поширеним інструментом щодо гарантування цієї координації. Зокрема, існують Антикорупційні стратегії в низці країн з різним рівнем достатку (Сінгапур, Велика Британія, Румунія, Єгипет, В'єтнам, Йордан, Вірменія та ін.)

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що зазначені в Законі України «Про запобігання корупції» (ст. 19) [88] повинні приймати антикорупційні програми.

Метою Програми є досягнення значного прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України.

Відповідно, антикорупційна програма органу влади є третім за рівнем основоположним документом антикорупційного напрямку після Антикорупційної стратегії й державної програми щодо її здійснення. Дана програма окреслює основи загальної відомчої політики з приводу запобігання та протидії корупції, направлена на управління корупційними ризиками в роботі конкретного органу влади. Антикорупційна програма органу влади та відповідні зміни до неї мають бути погоджені з НАЗК.

Запорукою створення дієвої системи запобігання та протидії корупції в усіх сферах функціонування органів влади, а також підвищення рівня суспільної довіри до них, є належна підготовка та сумлінне виконання антикорупційних програм.

Можна узагальнити, що в контексті воєнного стану, Державна антикорупційна програма та Антикорупційна стратегія мають амбітне завдання – знизити рівень корупції, особливо в найбільш проблемних для українського суспільства сферах. Це тактичний крок антикорупційної реформи, направлений на подолання корупційних загроз у сфері публічного управління.

Слід зазначити про ще одну із антикорупційних практик – антикорупційну експертизу, як конкретний інструмент та невід'ємну компоненту реалізації і

програми, і стратегії. Експертиза вважається механізмом превенції корупції на етапі створення нормативно-правових актів, що прямо слугує досягненню цілей, сформованих у програмі та стратегії.

Зокрема, згідно Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК може з власної ініціативи здійснювати в визначеному порядку антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, які виносяться на розгляд ВРУ чи КМУ. Типові критерії і способи оцінки, способи виявлення й ліквідації корупціогенних факторів у цих проєктах нормативно-правових актів окреслені в методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК (наказ НАЗК № 109/23 від 18 травня 2023 року) [91].

Згідно аналітичного звіту [3] на протязі 2023 року НАЗК було здійснено моніторинг 4128 проєктів нормативно-правових актів. Виявлено корупціогенні фактори у 118 із них. Також підготовлені висновки антикорупційної експертизи містять 380 рекомендацій.

Кількість проєктів актів Кабінету Міністрів України, у яких виявлено корупціогенні фактори, із загальної кількості проєктів актів, надісланих до НАЗК розробниками у 2023 році (у розрізі розробників). Виокремлено розробників, які мають більше п'яти проєктів НПА з корупціогенними факторами (рис. 2.6.).



Рис. 2.6. Кількість корупціогенних факторів у нормативно-правових актах

Джерело: сформовано автором за [3]

На рисунку 2.7. розміщено проєкти нормативно-правових актів, що були предметом антикорупційної експертизи, за їх приналежністю галузевого спрямування, а також секторального.



Рис. 2.7. Галузевий/секторальний розподіл проєктів нормативно-правових актів (антикорупційна експертиза)

Джерело: сформовано автором за [3]

Загалом у проєктах нормативно-правових актів, антикорупційну експертизу положень яких здійснено в 2023 році, виявлено 289 корупціогенних факторів. За підсумками антикорупційної експертизи у висновках розробникам надано 380 рекомендацій. За звітній період розробники нормативно-правових актів врахували 96% рекомендацій, наданих НАЗК за підсумками антикорупційної експертизи.

За результатами роботи НАЗК у другому кварталі 2025 року [108] було здійснено перевірку 910 проєктів нормативно-правових актів та виявлено в 40 з них – 82 корупціогенних фактора. З огляду на такий стан речей, дані документи пройшли більш ґрунтовніший аналіз – це антикорупційну експертизу. Відповідно, експертами було запропоновано 103 рекомендації, більшість з них врахована розробниками.

Здійснене в 2022 році НАЗК опитування громадської думки засвідчило досить велике скорочення кількості повідомлень щодо корупції. Відповідно, 8,6% опитаних у 2021 році відзначили, що зіштовхувалися із корупцією під час надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг, у той час як даний показник у 2022 року зменшився до 2,6%. Падіння рівня усвідомлення та досвіду корупції засвідчують дослідження Програми SIGMA 2017 та 2023 року відповідно [27, с. 115].

Інтегровані показники оцінки корупційного досвіду населення у 11 сферах, що було охоплено представниками вибірки та занотовано у аналітичному звіті за 2024 рік [46, с. 9-10] засвідчують таке:

перше місце за поширеністю поміж інших сфер у 2024 році посіла сфера будівництва й земельних відносин, зокрема 44,1% серед тих, хто взаємодіяв зі сферою, підтвердили корумпований бекграунд (проте це на 11,6 в.п. більше, порівняно з 2023 роком – 32,5%, збільшення не вбачається статистично значимим у зв'язку з малим розміром підвибірки тих, хто взаємодіяв із сферою);

друге місце в даному рейтингу розподілили п'ять сфер з даними 24,1-28,6%:

- державна та комунальна медицина – 28,6% (зниження на 3,9 в.п. відносно індикаторів 2023 року (32,3%));

- діяльність правоохоронних органів – 28,5%;

- діяльність сервісних центрів МВС – 26,0% (у 2023 році – 35,7%);

- послуги закладів вищої освіти – 25,7%;

- послуги щодо підключення й обслуговування систем електро-, газо- та водопостачання, а також водовідведення – 24,1%;

поміж інших сфер варто відзначити вагоме зниження корупційного досвіду населення у порівнянні з попереднім 2023 роком, у секторах, що пов'язаних з освітою дітей (дитячі комунальні садочки – 15,1% (-11,9 в.п.), а початкова/середня освіта – 12,0% (-9,6%). Виявлено мінімальний рівень корупції в Центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП) – про що відзначили 3,8% опитаних;

☑ корупційний досвід найчастіше отримує населення за контакту з закладами державної чи комунальної медицини. Зокрема, до таких закладів у 2024 році зверталися приблизно половини громадян (51,5%). Отже, не дивлячись на той аспект, що рівень корупції в медицині є відносно нижчим, аніж у галузях будівництва та земельних питань, переважно в медичних закладах ключова маса українських громадян одержувала корупційний досвід – в цілому близько 15% українців у 2024 році мали такого типу досвід. Індикатор перебуває на рівні 2023 року – 16%, однак нижчий, аніж в 2021 році, тоді коли корупційний досвід у медичних закладах одержали 22% українців.

Узагальнені показники щодо оцінки корупційного досвіду бізнесу для 8 сфер, що були досліджені показують, що лідируючу позицію щодо поширеності корупції незмінно протягом чотирьох років посідає митниця – 35,1% підприємців із тих, хто взаємодіяв із сферою, засвідчили відносно наявності корупційного досвіду (за період 2022-2024 рр. показник не змінюється). Наступне місце стосовно поширеності корупції відводиться постачальникам послуг із підключення/обслуговування систем газо-, електро-, водовідведення, водопостачання – 32,2% підприємств висловилися щодо наявності корупційного досвіду в даній сфері. На третьому місці опинилися дві сфери із співмірними індикаторами: *діяльність правоохоронних органів – 28,5%; *земельні відносини та будівництво – 27,9%. До найнижчих показників щодо корупційного досвіду біля 15% в аудиторії бізнесу відзначено для таких сфер: 1) діяльність податкових органів; 2) контроль та нагляд за господарською діяльністю; 3) виконання судових рішень [46, с. 10].

Слід звернути увагу й на значимість та спірність питання з приводу додержання приписів антикорупційного законодавства в умовах дії режиму правового воєнного стану. Відповідно, нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [95], а також Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» від 8 липня 2022 року № 2381-IX було внесено корективи до порядку декларування

майнового стану осіб, що уповноважені на здійснення функцій держави чи місцевого самоврядування, період звітності яких цілком або частково припадає на строк дії режиму воєнного стану, який було введено Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [83], ухваленого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [93].

Також законодавчим актом [86] визначено відносно нові умови щодо дії та застосування обмежень сумісництва (суміщення) з іншими видами діяльності на час дії режиму воєнного стану. Так, 5 грудня 2022 року НАЗК було підготовлено тлумачення застосування норм Закону України «Про запобігання корупції» щодо додержання обмежень відносно сумісництва, яким передбачено особливості застосування обмежень у період дії режиму воєнного стану, що стосуються окремих категорій осіб за синхронного дотримання таких умов: (а) заборона працювати за сумісництвом чи займатися підприємницькою діяльністю не розповсюджується тільки на державних службовців категорій «Б» і «В», а також посадових осіб місцевого самоврядування (посади віднесені до 4-7 кат. посад (п.п. 4.1 пункту 4 Роз'яснень); (б) вказані особи знаходяться у відпустці без збереження зарплати чи ж у простої (п.п. 4.3 пункту 4); (в) дохід одержувати можна тільки від юридичних осіб приватного права чи фізичних осіб – підприємців, щодо яких державні службовці/посадові особи місцевого самоврядування на протязі останнього року не реалізовували повноважень із контролю, нагляду чи підготовки або ухвалення певних рішень з приводу діяльності означених осіб (п.п. 4.4 пункту 4); (г) здійснення іншої оплачуваної/підприємницької діяльності варто зупинити на протязі п'ятнадцяти робочих днів із дня закінчення відпустки припинення чи простою (п.п. 4.5 пункт 4) [110].

Оцінювання ефективності роботи антикорупційних уповноважених органів влади є вирішальним кроком до гарантування прозорості й підзвітності в державному управлінні. НАЗК посідає визначальне місце в даному процесі,

формуючи методології оцінювання та проводячи аналіз й оцінку щодо підвищення ефективності антикорупційних ініціатив.

У серпні 2023 року НАЗК затвердило нову Методологію з оцінки ефективності роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [56] (тобто визначених ч. 1 ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції»). Даний підзаконний нормативно-правовий акт встановлює критерії і процедури оцінювання, направлені на гарантування об'єктивності, а також прозорості процесу. Здійснюється оцінювання на підставі аналізу інформації, що надається уповноваженими виходячи з результатів їхньої роботи. Основна мета – забезпечити зворотній зв'язок щодо роботи уповноважених, виявити сфери для зростання та ефективні практики, а також забезпечити прозорість, інформуючи громадян про отримані результати.

НАЗК упродовж 2024 року було проведено оцінювання ефективності діяльності антикорупційних уповноважених у органах влади (рис. 2.8.)



Рис. 2.8. Діяльність антикорупційних уповноважених: показники ефективності

Джерело: сформовано автором за [126]

Загалом, за 2023 рік було подано 3 855 форм звітування щодо діяльності уповноважених осіб. Станом на початок 2024 року оцінювання пройшли лише 6 органів, що становить менше 0,2% від загальної кількості поданих форм. Всі

результати оцінювання можна знайти на Порталі доброчесності (<https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/>)

Низький відсоток здійснених оцінювань засвідчує істотне навантаження на НАЗК, що спричиняти може до відтермінування щодо перевірок звітних даних та знижувати у реальному вимірі ефективність. Таким чином, підхід до оцінювання вимагає перегляду та удосконалення, адже зважаючи на існуючу динаміку його здійснення, перевірка всіх поданих форм охоплювати може близько десяти років.

Система оцінювання ефективності роботи антикорупційних уповноважених нині ґрунтується в основному на їхній самооцінці, яка в значній мірі занижує її неупередженість. Підтвердження надання даних шляхом формальних перевірок і запитів є тільки бюрократичною процедурою, що не має практичної цінності, оскільки більшість такої інформації можна автоматизувати. Одночасно об'єктивна оцінка результатів діяльності уповноважених можлива тільки в межах повноцінної виїзної перевірки НАЗК, що передбачається не більш ніж 24 в рік.

Оцінювання ефективності повинно стати дієвим інструментом щодо визначення реального рівня впровадження антикорупційних заходів, формування стратегій їхньої оптимізації на національному рівні. Однак поточна методологія верифікації, що практично копіює анкету самооцінки, не здійснює даної функції. Це створює перешкоди для отримання верифікованих відомостей та створює додаткову завантаженість на уповноважених і фахівців НАЗК формуючи тим самим рутинні запити на противагу аналізу ефективності антикорупційної діяльності [126].

Доцільно відзначити, що законодавством України визначено змогу громадян щодо залучення до участі в реалізації антикорупційної діяльності. Зокрема, громадянам надано право участі щодо здійснення моніторингу публічних закупівель та громадської антикорупційної експертизи, організувати журналістські розслідування, займатися викривальною роботою, долучатися до заходів, які спрямовані на встановлення проблемних аспектів

щодо діяльності органів публічної влади, а також реалізовувати за діяльністю органів публічної влади громадський контроль.

Розпорядженням КМУ від 22 грудня 2023 року № 1203-р ухвалено Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року та операційний план заходів щодо її реалізації [99]. Цей документ передбачає інформаційні заходи в сфері популяризації викривання, націлені на досягнення стратегічного результату пункту 1.6.2.2 Державної антикорупційної програми «Значна частина громадян на належному рівні обізнана з порядком та каналами подання повідомлень про корупцію завдяки ефективному проведенню інформаційно-роз'яснювальної та просвітницької роботи».

У даному аспекті варто відзначити, що профільною інституцією з питань запобігання корупції було визначено кращі практики комунікації щодо антикорупційної діяльності, а також розбудови доброчесності в публічному просторі поміж органів державної влади й організацій – виконавців Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки та Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року.

Поміж проактивних комунікацій органів державної влади:

(а) кампанії щодо популяризації інституту викривання (впроваджено Державною прикордонною службою);

(б) імплементації антикорупційних практик в сфері публічних закупівель, а також надання медичних послуг (реалізовано Національною службою здоров'я України);

(с) промоції доброчесності в публічній сфері (впроваджено НАДС);

(д) запровадження практик доброчесності та етичної поведінки поміж співробітників (реалізовано в Міністерстві внутрішніх справ України) [64].

Вперше в 2024 році було задокументовано істотну частку викривачів, що інформують відносно корупції, в обох аудиторіях, незважаючи на те, що даний індикатор лишається досить низьким. Частка опитаних, які заявили про факти корупції компетентним органам зріс у 2024 році серед бізнес-аудиторії до 17,2 %

(на 3,2 в.п. порівняно з 2023 роком), серед населення – до 9,7% (на 3,4 в.п., після тривалого періоду стабільності в 2021-2023 рр.) [46, с. 12-13].

Частка осіб, що підтримують роботу викривачів, серед цільової групи бізнесу лишається вищою на противагу населення: 85,8% та 74,3% зокрема. Проте, в 2024 році дані індикатори засвідчили виражену динаміку до 2023 року: якщо поміж населення значення даних населення зросло (+7 в.п.), то серед бізнесу дані індикатори понизилися до рівня 2022 року (-3,8 в.п.) [46, с. 12-13].

За підсумками роботи НАЗК у 2024 році зазначається [65], що викривання в Україні сформувалося і почало функціонувати як цілісний інститут. Відповідно, вперше профільним агентством було забезпечено виконання визначених законодавством етапів – від заяви до виплати за викриття корупції.

Таким чином, зважаючи на багатогранність і множину суб'єктів, що можуть регулювати контроль з приводу запобігання корупції, пропонується [36, с. 134] виокремити два ключових суб'єкта громадського контролю з запобігання корупції: 1) інститути громадського суспільства; 2) громадяни.

Серед механізмів залучення громадськості щодо впровадження антикорупційних практик також відносяться громадські ради при органах державної влади. Насамперед, Законом України «Про запобігання корупції» (ч. 2 ст. 14) громадський контроль за функціонуванням НАЗК спирається на Громадську раду при НАЗК.

Саме п. 5 Положення про Громадську раду при НАЗК, ухвалене урядом України від 20 листопада 2019 року № 952 [28], визначено, що Громадська рада при НАЗК: розглядає інформацію щодо роботи, здійснення завдань НАЗК, веде моніторинг ефективності реалізації НАЗК його повноважень; вивчення механізмів незалежності НАЗК; розглядає щорічний звіт НАЗК та ухвалює висновок відносно нього; розглядає проєкт національної доповіді відносно впровадження основ антикорупційної політики, а також ухвалює висновок стосовно нього; долучається до формування антикорупційної стратегії і державної програми щодо її реалізації, а також у розробленні проєктів

нормативно-правових актів НАЗК, здійснює підготовку висновків стосовно них та інші повноваження.

Також Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» (ч.1 ст. 31) [94] визначено можливість створення Ради громадського контролю при НАБУ. Зокрема, згідно Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро (п. 5), затверджене урядовою постановою від 16 лютого 2022 року № 132 [76], рада: заслуховує інформацію щодо роботи, здійснення планів/завдань НАБУ; розглядає звіти НАБУ та протягом двох тижнів надає свій висновок; влаштовує заходи публічного характеру з приводу обговорення нагальних питань роботи бюро; здійснює громадську діагностику щодо врахування НАБУ пропозицій/зауважень громадськості з приводу його роботи, гарантування ним відкритості, прозорості своєї роботи, додержання правових актів, націлених на запобігання і протидію корупції; сприяє громадському обговоренню проєктів нормативно-правових актів щодо питань роботи бюро; готує й оприлюднює щорічний звіт щодо своєї роботи та здійснює інші повноваження передбачені положенням.

У даному аспекті слід зазначити, що НАЗК за сприяння Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI) запровадило загальну національну інформаційну кампанію, спрямовану на громадський контроль за владою як суттєвий елемент запобігання корупції.

У рамках кампанії ключовий наголос зроблено на популяризації загальнодержавних і локальних механізмів громадського моніторингу, контролю зі сторони громадян України щодо дій влади, а також участі в ухваленні рішень (подання електронних петицій/запитів, доступ до відкритих даних, здійснення громадських слухань та консультацій та ін.).

Аналіз партнерів НАЗК з громадського сектору показує, що поінформованість населення відносно інструментів (засобів) громадського контролю лишається критично низьким, а публічні службовці та громадяни не завжди усвідомлюють плюси від їх застосування, мають низьку мотивацію для здійснення проактивних кроків. Відтак для ефективного застосування утворених

державою сервісів та процедур актуальним вбачається підвищення рівня поінформованості громадян щодо них та стимулювати населення до їх використання шляхом промоції успішного досвіду громад [23].

З цього можемо зробити висновок, що дійсно за умови дотримання норм антикорупційного законодавства, участь громадськості в здійсненні антикорупційних практик може мати позитивний результат. Але на практиці існує багато гальмівних факторів, починаючи з відсутності практики взаємодії з органами публічної влади та культури заявляти про протиправні діяння інших осіб та продовжуючи обмеженнями в доступі до публічної інформації з боку органів публічної влади; відсутністю нормативно визначеного механізму реагування органів публічної влади на повідомлення громадських об'єднань щодо виявлених фактів корупційних діянь та прагненням органів публічної влади встановити контроль над громадськими об'єднаннями [128, с. 181].

Далі розглянемо просвітницькі проекти для публічних службовців. Зокрема, серед підсумків 2024 року більш ніж 90 навчально-просвітницьких заходів для публічних службовців та антикорупційних уповноважених, радикальне оновлення платформи Study.nazk (<https://study.nazk.gov.ua/>), а також запуск 4 нових онлайн-курсів [65].

На навчальній платформі Study.nazk в 2024 році кількість користувачів збільшилася у два рази та сягнула за 216 тис. користувачів, тоді як в 2023 році налічувала 101 тис. Кількість реєстрацій на курси перевищила 285 тис.



Рис. 2.9. Кількість отриманих сертифікатів платформи Study.nazk та запроваджені нові курси

Джерело: сформовано автором на основі [106]

Користувачі одержали більш ніж 244 тисячі сертифікатів (зокрема це 85% від кількості реєстрацій на курси за попередній рік). Для порівняння у 2023 році нараховувалася 91 тисяча сертифікатів, що у підсумку становило 79% від кількості реєстрацій (рис. 2.9.).

На додаток, осучаснено технічні можливості платформи: по-перше, виник простий пошук та сортування контенту курсів; по-друге, адаптивний дизайн щодо простого (легкого) застосування на різноманітних пристроях; по-третє, оновлена секція із інструкціями й відповідями на найбільш актуальні звернення від користувачів; по-четверте, окремі розділи для публічних службовців та антикорупційних уповноважених, а також освітян.

Отже, сучасні антикорупційні практики можна класифікувати за функціональним призначенням (метою) за такими напрямками, що охоплюють різні аспекти боротьби з корупцією:

нормативно-правові (законодавчі) практики (створення та вдосконалення законів, стратегій та програм, що закладають правове підґрунтя щодо протидії корупції);

інституційні практики (створення та забезпечення роботи спеціалізованих антикорупційних органів та механізмів);

превентивні практики (дії, що направлені на запобігання виникненню корупції через усунення її детермінант);

викривальні та правозастосовні практики (процеси щодо виявлення, розслідування та покарання за корупційні діяння);

контрольні та наглядові практики (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів та посадових осіб);

просвітницькі (освітні) практики (підвищення рівня обізнаності суспільства та публічних службовців з приводу шкідливості корупції та шляхів її подолання).

нормативно-правові (законодавчі)	розробка, ухвалення та вдосконалення законів, підзаконних актів, стратегій та програм, направлених на запобігання корупції, її виявлення, розслідування та покарання (закони про запобігання корупції, про державні закупівлі, про декларування доходів/майна, міжнародні конвенції)	формування правової бази для антикорупційної діяльності
інституційні	створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів та механізмів, відповідальних за втілення антикорупційної політики (НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС, внутрішні антикорупційні підрозділи (відділи) в державних органах)	формування дієвої інституційної архітектури щодо боротьби з корупцією
превентивні/розслідувальні	направлені на запобігання виникненню корупції шляхом усуненні її причин та умов (електронне декларування (збільшує прозорість доходів та активів публічних службовців), відкриті реєстри та електронні послуги (мінімізація особистого контакту з чиновниками), антикорупційні програми в органах влади (внутрішні політики/процедури щодо виявлення та усунення корупційних ризиків), етика та доброчесність (формування, впровадження кодексів етичної поведінки, навчання з питань доброчесності), оцінка корупційних ризиків (системний аналіз вразливостей системи до корупції))	усунення сприятливих умов для корупції
викривальні та правозастосовні	виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності осіб, винних у корупційних діяннях (діяльність правоохоронних органів, судочинство, механізми захисту викривачів, прокурорський нагляд)	невідворотність покарання за корупцію
контрольні та наглядові	здійснення внутрішнього/зовнішнього контролю щодо діяльності органів державної влади, посадових осіб з метою виявлення та запобігання корупції (громадський контроль (діяльність громадських організацій, ЗМІ), фінансовий моніторинг (контроль за операціями з відвикання коштів), аудит (державний/фінансовий/незалежний))	забезпечення прозорості та підзвітності
просвітницькі	націлені на підвищення рівня обізнаності громадян та посадових осіб з приводу наслідків корупції, методів її запобігання та викриття (навчальні програми (тренінги для публічних службовців, курси освітнього спрямування для студентів), робота з ЗМІ (поширення інформації щодо успішних прикладів боротьби з корупцією, аналітичні матеріали))	формування культури нетерпимості до корупції

Рис. 2.10. Класифікація сучасних антикорупційних практик

Джерело: авторська розробка

Зазначений поділ дозволяє не тільки описати сучасний стан антикорупційних практик, проте виявити прогалини, краще розуміти та аналізувати дане явище. Лише комплексний підхід як важливий компонент, що охоплює всі зазначені напрями вбачається необхідним для ефективної боротьби з корупцією та слугуватиме подальшому виробленню напрямів удосконалення антикорупційних практик в системі публічної служби.

Таким чином, впровадження антикорупційних практик у публічній службі України засвідчує прогрес, однак результативність їх застосування залишається змішаною. Попри запровадження важливих законодавчих ініціатив та інституційних змін, корупція все ж становить значну загрозу. Для досягнення відчутних ефектів необхідно посилити моніторинг, забезпечити невідворотність покарання та підвищити довіру громадян до антикорупційних органів.

2.3 Проблеми та перспективи удосконалення системи публічної служби та антикорупційних практик в Україні: сучасний контекст

У сучасному аспекті трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні, питання удосконалення системи публічної служби та ефективності антикорупційних практик набувають особливої актуальності. Розбудова правової, демократичної та соціально орієнтованої держави неможлива без формування професійного, добросовісного та відповідального державного апарату. Одночасно, корупція залишається однією з ключових перешкод на шляху сталого розвитку, підриваючи довіру до державних інституцій та гальмуючи євроінтеграційні процеси в Україні. Актуальність обумовлена розглядом основних проблем, що стоять перед системою публічної служби та антикорупційними органами, а також перспектив їхнього удосконалення в умовах сьогодення.

На сучасному етапі розвитку переможних цілей над агресором, цінностей безпеки та захисту громадян, постає одним із надскладних питань для публічної влади. Публічна служба продовжує здійснювати покладені на неї функціональні зобов'язання, проявляючи стійкість державних інституцій. Водночас, у більшості національних досліджень стосовно напряму ефективності публічної служби науковці відзначають низку недоліків, що властиві публічному управлінню в Україні, зокрема: а) корумпованість; б) наявність колізій і внутрішніх суперечливих компонентів; в) недосконале нормативно-правове врегулювання; г) кадрові кризи, а також брак компетентностей у публічних службовців; д) недостатній рівень відкритості та прозорості; е) нечіткість розмежування адміністративної й політичної сфер; є) недосконалість механізму адміністративного/політичного контролю. Ці фактори, безумовно, є основою організації публічного адміністрування і мають вирішальне значення для вкорінення довіри громадян [124, с. 164].

Підкреслимо, що усунення згаданих проблем у публічній службі є актуальним під час війни. Нехтування цим загрожує глибокою кризою державного управління під зовнішнім тиском агресора. Діяльність органів влади в умовах воєнного часу має бути спрямована, передусім, на посилення підтримки громадянам, постраждалим регіонам, територіальним громадам.

Наразі існують серйозні проблеми із здійсненням низки процедур публічного управління на тимчасово окупованих територіях та в зоні бойових дій, що включає зруйновану інфраструктуру, порушену логістику, складнощі із забезпечення потреб населення, відсутність безпечних умов, що потребує негайного вирішення.

З огляду на зазначені виклики, основним завданням стає не лише подолання поточних крих, а й системне підвищення ефективності публічного управління. Це неможливо без кардинального перегляду підходів до відбору кадрів на публічну службу. Наразі життєво необхідно сконцентруватися на впровадженні прозорих, конкурентних та об'єктивних процедур, які дозволять залучити справді добросовісних, вмотивованих, кваліфікованих спеціалістів, здатних ефективно працювати в умовах постійних змін та викликів.

Фактично все правове регулювання проходження публічної служби в умовах воєнного стану ґрунтується на Роз'ясненнях НАДС. Слід акцентувати, що роз'яснення міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, агентств, служб, інспекцій, носять тільки інформаційний характер та не регулюють правовідносини. Вищевказане агентство не є винятком, і з огляду на те, що режим воєнного стану в нашій державі став довготерміновим адміністративно-правовим режимом, законодавець має унормувати питання в органах державної влади та органах місцевого самоврядування щодо проходження публічними службовцями служби на законодавчому рівні. Вбачається обґрунтованою позиція відносно необхідності внесення відповідних зміни до Закону України «Про державну службу» з приводу удосконалення порядку вступу, проходження та припинення державної служби»; Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Це слугуватиме

запровадженню актуальних змін у сфері публічної служби, що відповідатимуть запитам воєнного часу і євроінтеграційним процесам Української держави [127, с. 460].

Так, на шляху щодо реформування процедури конкурсного відбору на посади державної служби зроблено було тільки окремі дії для впровадження Стратегії реформування державного управління до 2025 року. Для успішного впровадження реформ потрібні такі ключові заходи.

✓ Сформувати та впровадити законодавчу рамку відносно відновлення добору кадрів на посади державної служби на конкурсних засадах, удосконалення порядку вступу, проходження, а також припинення державної служби, передусім, призначення державних службовців у порядку кар'єрного просування на вищу посаду, запровадження на державній службі гендерного підходу.

✓ Відновити для всіх категорій державних службовців конкурсний відбір на підконтрольній території України зважаючи на безпекові виклики. Означене слугуватиме запобігання непрозорості щодо призначення на посади державної служби осіб, гарантує справедливість добору персоналу, а також підвищить конкурентоспроможність держави як роботодавця.

✓ Відновити роботу та оптимізувати Єдиний портал вакансій державної служби (career.gov.ua), що буде сприяти удосконалення процедури конкурсного відбору.

✓ Забезпечити комплексне проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній відносно відновлення конкурсних процедур, розробку методичного забезпечення та врегулювання питань щодо вступу, проходження, звільнення з державної служби.

✓ Забезпечити здійснення моніторингу оголошення конкурсів на посади державної служби, що призначені були без здійснення конкурсного добору. Зазначене буде сприяти своєчасному проведенню конкурсів на посади державної служби, призначити на безстроковій основі фахівців, а також зберегти

інституційну пам'ять та посилити інституційну спроможність органів державної влади.

✓ Удосконалити роботу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, передусім здійснити кроки щодо гендерного представлення членів комісії. Створити умови для проведення навчання членів конкурсних комісій з приводу оцінювання професійної компетентності кандидатів [71].

Серед рекомендацій на найближчу перспективу варто зазначити, в першу чергу, що КМУ повинен у найкоротший термін відновити застосування норм Закону України «Про державну службу», що гарантують набір і підвищення по службі на основі заслуг, включно з відновленням Єдиного порталу вакансій державної служби, його оновленням; по-друге, ВРУ та КМУ доцільно продовжити підготовку всеосяжної реформи системи оплати праці державних службовців на засадах класифікації посад державної служби щодо підвищення прозорості, справедливості та конкурентоздатності оплати праці. Порядок впровадження повинен приймати до уваги бюджетні обмеження, а також не прогнозованість фінансового становища; по-третє, політична відповідальність за проектування, координацію та втілення політики державної служби повинна бути чітко покладена на члена Уряду [134].

Потребує посиленої уваги підтримка балансу діяльності особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій – і тих органів влади, що функціонують у мирний період. Постають питання організаційного спрямування, що походять з визначеного порядку призначення і звільнення з посад державних службовців та має безпосередній вплив на втілення основоположних засадничих принципів функціонування усього інституту публічної служби в Україні. Вимагають критичного осмислення зміни в аспекті додержання вимог національного антикорупційного законодавства, оскільки діючі норми формують помилкове суспільне сприйняття щодо привілейованості та недоторканості публічної служби, що також протирічить принципам прозорості, відкритості й підзвітності перед громадянами [79, с. 820].

Отже, війна істотно розширила інституційні рамки державної служби (запровадження військових адміністрацій) та глибоко вплинула на її кадровий потенціал – багато службовців покинули державу, змінили дислокацію до інших регіонів чи були мобілізовані. Регламентацією, обумовленою воєнним станом, впроваджено нові процедури, що застосовуються до державних службовців, й відтак змінили на певний час матеріальну сферу діяльності державної служби [27, с. 82].

Відсутність суттєвих змін в організаційній архітектурі державного управління є обґрунтованою потребою збереження стабільності адміністративного механізму в умовах воєнного стану. Не зважаючи на зусилля, КМУ не вирішив низку проблем, що не вимагають структурних реформ. Зокрема, серед них такі як відсутність ефективного управління за результатами та перешкоди для делегування повноважень у міністерствах. Крім того, незначний прогрес досягнуто у врегулюванні застарілих питань статусу окремих центральних органів виконавчої влади.

Відносно розвинена нормативно-правова база стосовно доступу до публічної інформації лишається діюча, проте імовірні надмірні обмеження під час війни щодо доступу до деяких державних реєстрів мали вплив на загальну оцінку режиму прозорості. Зважаючи, що більш обмежувальний та обережний підхід щодо прозорості даних із державних реєстрів за поточних обставин вважається цілком виправданим, КМУ передав адміністраторам цих баз даних фактично всі дискреційні повноваження з прийняття рішень стосовно обмежень й умов доступу до них. До найбільш проблемних випадків відносять обмеження доступу до: реєстру декларацій про майновий стан державних службовців; реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення; реєстру судових рішень; реєстру підприємств; кадастру [27, с. 117].

Військові дії, що тривають і нині створили безпрецедентні виклики для державного управління та значно посилили корупційні ризики. Тимчасові обмеження доступу до державних реєстрів, які були необхідним заходом безпеки, могли не навмисно створити так звані «сірі зони» для зловживання.

Прискорене делегування повноважень, дефіцит кваліфікованих кадрів через мобілізацію та виїзд, а також майбутні масштабні процеси розбудови створюють сприятливе середовище для потенційних корупційних схем.

Окрім традиційних викликів, зокрема неякісний контроль та непрозорість процедур, додаються й нові, що пов'язані з кібербезпекою та управлінням величезними ресурсами, які потрібні для відбудови та відновлення держави. Корупція в цих обставинах не тільки підриває довіру до публічних інституцій, проте й напряду становить загрозу безпеці та ефективності оборони.

Проте, розуміння окреслених ризиків вбачається першим кроком щодо їхньої мінімізації. Забезпечення прозорості, активне запровадження цифровізації, посилення зовнішнього та внутрішнього контролю, інвестиції у розвиток кадрового потенціалу публічної служби є основними задля побудови ефективної, стійкої і некорумпованої системи публічного управління навіть в умовах війни. Означене сприятиме можливості для України не тільки вистояти в боротьбі з агресором, але й стати більш сильнішою з прозорими та підзвітними інституціями.

Станом на середину 2025 року, більшість ключових державних реєстрів відновлено та вони функціонують. Міністерство юстиції України та інші інституції докладають значних зусиль для забезпечення їхньої безперебійної та безпечної роботи, постійно оновлюючи систему захисту.

Публічні службовці повинні чітко розуміти критерії, якими керується роботодавець при заміщенні вакантних посад, та бути впевненими, що призначення відбувається на засадах чесних, відкритих та справедливих процедур. Для досягнення цієї мети доречно: 1) запровадити систематичне інформування публічних службовців і громадян з приводу наявних вакантних посад та заходи стосовно їх заміщення; 2) задля удосконалення практик призначення на посади публічної служби варто формалізувати критерії, згідно яких здійснюється це призначення, з розподілом згідно посад, стажу роботи, категорії публічного службовця [2, с. 93].

Існує кілька загальних напрямів підвищення ефективності механізмів публічного управління щодо формування професійної відповідальності державних службовців, зокрема: 1) формування моделі публічного управління на засадах принципів належного врядування: а) принцип верховенства права; б) принцип відкритості й прозорості влади та органів державного управління; в) принцип відповідальності органів публічного управління; г) принцип ефективності та результативності професійної діяльності державних службовців; д) принцип професіоналізму; е) принцип участі громадськості та організацій громадянського суспільства щодо ухвалення управлінських рішень та ін.; 2) професіоналізація державної служби з урахуванням міжнародного досвіду, головними пріоритетами якої вважаються модернізація професійної освіти у сфері публічного й державного управління, а також долучення європейських/міжнародних організацій задля професіоналізації державної служби в Україні; 3) адаптація державної служби до вимог Європейського Союзу, що має свій прояв у формуванні системи професійної підготовки на базі компетентнісного підходу, а також інституціональної розбудови професійної освіти враховуючи довід європейських країн та системи вітчизняної освіти, а також в удосконаленні системи вступу/відбору/проходження державної служби шляхом адаптації українського законодавства до вимог ЄС; 4) модернізація системи управління персоналом на державній службі, що полягає в: а) розробленні концепції кадрової політики у системі державного управління на засадах сучасних кадрових технологій; б) підвищенні ефективності механізмів мотиваційного характеру в діяльності державних службовців шляхом формування сприятливих та прозорих умов щодо вступу на державну службу, а також кар'єрного просування; в) підвищенні правового статусу та соціальної захищеності державних службовців; г) професіоналізації державних службовців; д) підвищенні рівня авторитету та престижу державної служби в суспільстві; е) формування дієвої системи протидії корупції, що підставляється з формуванням професійної відповідальності державного службовця на засадах

принципів добросовісності як додержання етичних норм, правил поведінки, а також запобігання корупційних практик та вчинків [131, с. 85].

Одним з повноважень НАДС передбачено здійснення у визначеному порядку службових розслідувань відносно питань додержання державними службовцями положень Закону України «Про державну службу». Однак, даного повноваження не визначено у Положення про НАДС, а також не уточнено порядок, причини та умов здійснення службових розслідувань Національним агентством щодо державних службовців на предмет додержання ними приписів Закону України «Про державну службу».

Доцільним вбачається відновлення повноважень, якими НАДС було раніше уповноважено в аспекті здійснення перевірок за скаргами державних службовців, і надання письмових приписів, що зобов'язальні до виконання.

Слушною є позиція Л.Корнутаї [45, с. 672-673], що перевірочні повноваження, з одного боку, зміцнили б інституційну спроможність НАДС, а з іншого – стали б ефективним інструментом щодо захисту прав, гарантій державних службовців. Авторка наголошує на необхідності введення інституту відповідальності щодо невиконання законних вимог НАДС, що винесені за підсумками перевірок.

Для усунення корупційних ризиків в контексті даного питання доцільно:

- а) чітко визначити повноваження НАДС відносно службових розслідувань у відповідних нормативно-правових актах (першорядно у Положення про НАДС);
- б) конкретизувати порядок, підстави, умови та процедури здійснення таких розслідувань окремими актом (постанова КМУ або наказ НАДС);
- в) запровадити ефективні механізми контролю та нагляду за діяльністю осіб, що проводять розслідування;
- г) забезпечити прозорість ухвалення рішень на всіх етапах розслідування.

Без цих кроків, навіть за умов найкращих намірів НАДС відносно боротьби з порушеннями, відсутність належного регулювання може перетворити потужний механізм контролю на джерело корупційних ризиків.

Таким чином, унормування цього питання є критично важливим для забезпечення прозорості, ефективності та законності діяльності НАДС у реалізації державної політики у сфері державної служби.

Вбачається доцільним для удосконалення системи публічної служби сконцентруватися на наступних напрямках:

- для підвищення конкурентоспроможності публічної служби необхідно далі впроваджувати ринкові принципи системи оплати праці;
- спрощення процедур (відновлення на публічній службі конкурсної процедури, а також автоматизація конкурсних процесів);
- підвищення прозорості (формування відкритих каналів комунікації, а також доступ до об'єктивні критеріїв оцінювання);
- запровадження гнучких моделей працевлаштування (консультування/строкові контракти), що стануть шляхом у майбутньому для постійного працевлаштування);
- інформаційні кампанії (підвищення привабливості публічної служби як можливості відносно професійної самореалізації і служіння суспільству);
- запровадження короткострокового планового стажування на публічній службі для здобувачів освіти відносно «увласнення розуміння служби державі», а також залучення до розбудови власної держави;
- зменшення на публічну службу політичного впливу через фіксацію функціональних обов'язків, посилення інституційної спроможності, а також усунення проблеми плинності кадрів;
- трансформація організаційної культури (передусім через зміцнення функції управління персоналом і створення публічної служби як привабливого сучасного робочого простору) [10].

Серед напрямів удосконалення системи оцінювання віднесено: 1) зміну підходу щодо оцінювання ефективності – методологія повинна оцінювати не лише формальні індикатори, проте й реальний вплив антикорупційних заходів на організацію; 2) впровадження механізмів незалежної оцінки – долучати до процесу оцінки експертів, аудиторів чи долучати громадянське суспільство;

3) розширити аналітичну функцію Національного агентства з питань запобігання корупції – збирати та оцінювати загальні дані стосовно ефективності антикорупційної діяльності в державних органах; 4) ввести рейтинг ефективності антикорупційних підрозділів – оцінка має бути порівняльною задля мотивування органу влади до втілення кращих практик; 5) запровадити міжнародні стандарти – методологія повинна відповідати найкращим міжнародним практикам (стандартам ISO 37301 та ISO 37001) [126].

Упродовж останніх років політичне та соціальне середовище в Україні зазнало глибоких перетворень. Було прийнято законодавчі та нормативні документів для вдосконалення антикорупційної політики, схвалено європейський вектор розвитку. Одночасно аналіз соціально-економічних і соціально-політичних принципів корупції в Україні дає підстави говорити про:

(1) недостатню безпеку та непослідовність, поверхність щодо процесів розробки та втілення антикорупційної політики, яка породжує безкарність в потенційних правопорушників;

(2) присутній широкий інституційний зміст боротьби з корупцією;

(3) відсутність державної ініціативи та потрібних заходів організаційного спрямування щодо створення соціальних формувань, незалежних неурядових структур задля зміцнення громадської активності в боротьбі з корупцією спричиняє вузький підхід відносно усвідомлення процесу протидії, зокрема впровадження заходів не стосовно корупції, а стосовно її проявів;

(4) відсутність прозорості процесів приватизації власності, розв'язання питань економічного спрямування, надання пільг формує умови щодо поширення корупції;

(5) системні недоліки законодавства, які мають прояв в прогалинах закону та невідповідності його конституційних положень створюють умови дієвої системи контролю за роботою працівників, а також надійного правового захисту від корупції [117, с. 125].

У сфері публічної служби найважливіші методи та заходи запобігання корупції полягають у недопущенні зловживання службовим становищем та гарантуванні справжньої прозорості в діяльності державних інституцій.

Державні антикорупційні заходи повинні зосереджуватися на формуванні та ефективному спрямуванні інформаційних потоків, проведення пояснювальної роботи, створення сприятливого комунікаційного середовища в країні, забезпеченні відкритості громадської думки та активній участі суспільства в публічному діалозі. Відкритість інформації та відповідна обізнаність громадськості створюють важливий зворотний зв'язок, що сприяє усвідомленій участі громадян у державному управлінні. Це, своєю чергою, дозволяє належно реагувати та раціонально впливати на прояви корупції, ефективно запобігаючи цьому явищу [117, с. 126].

Комплексне дослідження видів суб'єктів протидії корупції надає змогу підсумувати, що діяльність із протидії корупції здійснюється, як на загальному, так і на регіональному, локальному рівнях. Означене слугує допоміжним фактором відносно формування загальної антикорупційної політики, а також протидії на місцях корупції, зважаючи на конкретні детермінанти її поширення. Водночас, аналіз показує низький рівень взаємодії між суб'єктами протидії корупції, що слугує зниженню її ефективності та одночасно посилює термін досягнення завдання із подолання або зменшення рівня корумпованості. Ця ситуація зумовлена присутністю автентичного дублювання повноважень суб'єктів протидії корупції зокрема у питаннях формування антикорупційної політики, здійснення розслідувань, а також відсутністю державних стимулів для колаборації [52, с. 219].

Доцільно підвищувати рівень підзвітності та прозорості діяльності органів державної влади шляхом удосконалення процедур зовнішнього та внутрішнього аудиту. Істотну роль у боротьбі з корупцією посідає розвиток інституційної спроможності антикорупційних органів. Задля означено необхідним є забезпечення їхньої незалежності, поліпшити фінансування, а також підвищити рівень професіоналізму їх фахівців [цит. за: 69, с. 276].

Дослідження правового забезпечення адміністративної діяльності з запобігання і протидії корупції на публічній службі в Україні засвідчило, що для дієвої боротьби з корупцією потрібно забезпечити комплексний підхід, який охоплює удосконалення законодавства, підвищення інституційної спроможності антикорупційних органів, громадську активність. Адаптація до міжнародних стандартів, запровадження сучасних технологій, гарантування підзвітності та прозорості органів державної влади вважаються основними чинниками щодо ефективного подолання корупційних проявів. Критичну роль у побудові ефективної і прозорої системи державного управління також відіграє формування культури нетерпимості до корупції у суспільстві [69, с. 276].

Для зниження рівня корупції держава повинна бути зацікавлена в співпраці з громадськістю та брати до уваги, що актуальними організаційно-правовими чинниками ефективної участі громадян щодо формуванні та впровадження антикорупційної політики є:

- ✓ гарантування прозорості діяльності органів публічної влади, безперервного, вчасного інформування громадян відносно управлінських рішень, детальне роз'яснення майбутніх планів, гарантування права громадян на доступ до публічної інформації;

- ✓ оповіщення громадськості спеціально уповноваженими суб'єктами в царині запобігання корупції щодо виявлених аспектів вчинення корупційних проявів;

- ✓ удосконалення існуючого антикорупційного законодавства, що гарантує ефективні механізми участі громадян у формуванні та впровадженні державної антикорупційної політики;

- ✓ формування умов задля здійснення антикорупційної експертизи громадськістю з приводу виявлення у нормах нормативно-правових актах або їх проектах корупційних ризиків;

- ✓ формування умов щодо існування стійких форм продуктивного діалогу між владою і громадськістю відносно формування та впровадження державної антикорупційної політики на основі партнерства ⇔ взаємодії;

✓здійснення заходів, направлених на інформування громадськості відносно питань запобігання і протидії корупції, які слугують формуванню у свідомості громадян нульової толерантності до корупції, впровадження заходів, які мотивують пошук, отримання, опублікування та поширення інформації щодо корупції у рамках закону та ін. Забезпечення окреслених засад участі громадськості щодо впровадження антикорупційної діяльності спроможне розв'язати значний масив проблемних аспектів, які є в державі, передусім: відновлення довіри суспільства до органів публічної влади, що матиме прямий вплив на зміст та успішність антикорупційних заходів; формування реальних умов щодо впровадження намірів громадськості практично брати участь у здійсненні антикорупційних заходів; забезпечення справжнього партнерства між органами публічної влади та громадянами, що слугуватиме залученню інформаційного/інтелектуального потенціалу суспільства, безперечно впливатиме на ухвалення ефективніших і більш обґрунтованих управлінських рішень у сфері протидії корупції; оптимізувати реалізацію антикорупційної політики за рахунок активної участі громадськості, оскільки наявність у даному процесі суб'єкта, що не наділений владними повноваженнями, спроможний формувати додаткові рамки вчинення корупційних діянь [128, с. 181-182].

За результатами проведення аналітичного дослідження у сфері захисту викривачів [109, с. 33-34] визначено кроки щодо ефективного розв'язання викликів у сфері захисту викривачів, передусім запровадження єдиного практичного підходу щодо розгляду повідомлень викривачів, а також застосування ефективних механізмів їх захисту, зокрема через здійснення заходів просвітницького спрямування серед населення і суб'єктів, що відповідальні за співробітництво з викривачами.

Нині вбачається необхідність в створенні міжвідомчої робочої групи задля підготовки пропозицій з удосконалення законодавства про захист викривачів згідно вимог Директиви та впровадження державної політики в сфері захисту викривачів, яка має включати уповноважених спеціальних суб'єктів у сфері протидії корупції, а також громадськість.

З ціллю перегляду політики в сфері захисту викривачів актуалізується потреба формування та ухвалення механізму, що б гарантував реалізацію збору та зберігання статистичної інформації відносно викривачів у аспекті їх звернень до центрів безоплатної правничої допомоги, правоохоронних органів і судів за захистом.

Таким чином, не зважаючи на значні зусилля, направлені на реформування, система публічної служби все ще стикається з низкою викликів, що істотно гальмують її ефективність та довіру зі сторони суспільства. Серед основних проблемних аспектів виокремлено недостатню прозорість, низький рівень інституційної спроможності, обмежену відповідальність, а також закоренілі корупційні прояви, що підривають засади державного управління.

Аналіз сучасного контексту засвідчив, що війна та євроінтеграційні процеси створюють як безпрецедентні виклики для нашої держави, такі, відповідно, й унікальні можливості для трансформації. З однієї сторони, зовнішній тиск та внутрішня потреба у відновленні та розвитку стимулюють пошук нових, більш дієвих підходів до управління та протидії корупційним проявам.

Перспективи удосконалення системи публічної служби та антикорупційних практик нероздільно зв'язані із подальшою інтеграцією міжнародних стандартів, посиленням інституційної спроможності органів публічної влади та забезпеченням їхньої прозорості. Основними векторами є: а) подальша цифровізація публічних послуг та процесів, що мінімізує людський фактор та корупційні ризики; б) зміцнення механізмів внутрішнього та зовнішнього контролю, а також підвищення ефективності діяльності антикорупційних інституцій; в) забезпечення дієвих партнерських взаємовідносин між органами публічної влади та громадянами, що слугуватиме залучення потенціалу (інформаційного/інтелектуального) суспільства для ухвалення більш ефективних, раціональних управлінських рішень; г) формування стійкого неприйняття корупції на всіх рівнях суспільства шляхом освітніх програм (заходів) та активну участь громадськості.

Отже, успішне подолання корупційних проявів та розбудова сучасної, ефективної публічної служби в Україні потребує комплексного підходу, що включає законодавчі зміни, інституційні реформи, впровадження технологічних інновацій, а також активну позицію громадськості. Тільки синергія означених аспектів надасть змогу досягнути бажаних результатів та забезпечити сталий розвиток держави.

Висновки до розділу 2

1. Необхідність удосконалення системи публічної служби обумовлена воєнним станом в Україні, що вимагає врахування нових ризиків та обставин для забезпечення ефективної роботи. Виявлено, що законодавчо регламентований конкурсний відбір на публічну службу в Україні протягом останніх років функціонував з обмеженнями, зумовленими карантинними заходами та введенням воєнного стану. Водночас, чинні нормативно-правові акти, що регулюють права публічних службовців, не містять комплексного механізму, здатного повноцінно захистити їх права. З'ясовано, що протягом трьох років активної фази воєнних дій добір на посади публічної служби відбувається переважно шляхом непрозорих прямих призначень. Ця практика створює значні ризики для втрати професійного рівня кадрового потенціалу публічної служби, оскільки обмежує конкурентний відбір та залучення найкращих фахівців, що становить серйозний ризик для ефективності та стабільності системи публічної служби. Проведений аналіз засвідчив високу ротацію кадрів в системі публічної служби. До детермінант, що сприяють цьому явищу належать: низький рівень оплати праці, відсутність чітких кар'єрних перспектив, неефективність існуючих систем мотивації, вплив політичних змін та надмірне навантаження.

Виявлено, що реформа конкурсного відбору не демонструє очікуваного прогресу, а більшість стратегічних завдань його проведення та процедур наразі не реалізовано: а) відсутній механізм призначення публічних службовців на вищі посади за принципом кар'єрного просування; б) процедури функціонування

Комісії з питань вищого корпусу державної служби не були модернізовані згідно з стратегічними завданнями; невирішеним лишається питання забезпечення гендерного балансу в її складі; в) призупинення конкурсного відбору зумовлене погіршенням безпекової ситуації; г) поглиблюється тенденція плинності кадрів, що є характерною для всіх категорій посад; д) не створено належних умов для забезпечення гендерного балансу на різних посадах публічної служби.

Оптимізація процедури відбору на публічну службу обґрунтована потребою забезпечення добору кадрів шляхом запровадження відкритих та прозорих конкурсів на основі заслуг, враховуючи при цьому поточні умови безпеки, посилення інституційної спроможності публічної служби. Відновлення конкурсного відбору є передумовою для реформування корпусу державної служби.

Виявлено, згідно з законодавчими нормами, що регулюють діяльність у період воєнного стану, відповідальність за процедури призначення на посади покладається виключно на відповідні органи державної влади. Однак, чинний порядок заміщення посад створює суттєві ризики, оскільки обмежує повноцінну кваліфікацію через недосконалість конкурсних процедур, що несе значні ризики для ефективного функціонування публічної служби.

Для забезпечення ефективності публічної служби та стійкості держави в умовах сучасних безпекових викликів, професійний розвиток має стати динамічним інструментом. Він дозволяє оперативно здобувати релевантні практичні навички та ключові компетентності через організацію професійного навчання публічних службовців та підвищення кваліфікації. Для підтримки стабільного кадрового потенціалу публічної служби необхідно оновити зміст і форми навчання, надавши службовців більше можливостей для участі в освітніх програмах. Крім того, формування професійної етики та доброчесності публічних службовців є нагальним пріоритетним завданням для забезпечення ефективної та відповідальної державної служби.

Аналіз динаміки змін кількісного складу призначених осіб за категоріями посад у 2024 році виявив значну кількість вакантних посад, що чинить

негативний вплив на реалізацію реформ та процеси повоєнного відновлення. Проблема високого рівня незайнятих посад зросла до критичного рівня та потребує негайного вирішення.

Проведений аналіз демонструє, що низький рівень заробітної плати, корупційні практики, особливості організаційної культури та політичний вплив є домінуючими детермінантами на шляху до обрання кар'єри публічної служби. Поточна система оплати праці характеризується суттєвими недоліками, а започаткована реформа покликана вирішити низку цих питань.

2. Сучасна антикорупційна інфраструктура, що покликана сприяти ефективній протидії корупції серед публічних службовців перебуває на етапі розбудови. Запроваджені нові механізми з запобігання корупції (забезпечення прозорих державних закупівель, відкриття державних реєстрів, інших публічних даних, оприлюднення декларацій), навіть зважаючи на певні здобутки, демонструють неоднозначний прогрес. Подолання корупції потребує значно ширшого підходу, ніж ухвалення антикорупційних законів та створення спеціалізованих інституцій. Аналіз даних свідчить про незначне підвищення довіри до антикорупційних структур, що обумовлено недостатньою ефективністю, відсутністю відчутних результатів, політичним впливом (втручанням), загальним рівнем корупції та толерантністю суспільства.

Сформована нормативно-правова база запобігання та протидії корупції на публічній службі визначає правила та механізми щодо регулювання конфлікту інтересів, роботу за сумісництвом, питання прийому подарунків, декларування майна, гарантії для викривачів, а також етичну поведінку публічних службовців, закладає інституційні підвалини боротьби з корупційними проявами. Система електронного декларування стала важливим кроком для розширення можливостей як громадськості, так і держави щодо контролю за дотриманням антикорупційних вимог. З введенням воєнного стану в Україні призупинено обов'язкове подання електронних декларацій осіб уповноважених на виконання функцій держави/місцевого самоврядування. Ключовим чинником цих дій обґрунтовано несвоєчасністю подання декларацій через активні бойові дії та

фактичну відсутність можливості зібрати всі документи для заповнення достовірних даних. У 2023 році внесеними законодавчими змінами відновлено не лише декларування, але й додаткові зміни до основного законодавчого акту про запобігання корупції, що спрямовані на посилення заходів боротьби з корупцією. Обумовлено застосування антикорупційних механізмів, адаптованих до кризових умов та воєнного часу. Обґрунтовано, що в умовах воєнного стану Антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма постають як інструменти, спрямовані на зниження рівня корупції у найбільш проблемних сферах суспільства. Встановлено, антикорупційна програма органу влади – ключовий документ, що формує основу відомчої політики запобігання корупції та забезпечує скоординоване управління корупційними ризиками у діяльності конкретного органу. У контексті антикорупційних практик наголошується на ролі антикорупційної експертизи як важливого превентивного механізму. Вона є невід’ємною складовою розробки програм і стратегій, дозволяючи запобігти корупції ще на стадії формування їхніх положень. Оцінювання ефективності діяльності уповноважених антикорупційних органів влади є вирішальним кроком для забезпечення прозорості та підзвітності в публічному управлінні. НАЗК посідає визначальне місце в даному процесі, формуючи методології оцінювання та проводячи аналіз й оцінку щодо підвищення ефективності антикорупційних ініціатив. Основна мета – забезпечити зворотній зв'язок роботи уповноважених, виявити сфери для зростання та ефективні практики, а також забезпечити прозорість, інформуючи громадян про отримані результати.

Виявлено низький рівень оцінювання ефективності діяльності антикорупційних уповноважених у органах влади через значну завантаженість НАЗК. Обґрунтовано, методологія оцінки ефективності роботи уповноважених осіб має потенціал для удосконалення, проте наразі не забезпечує об'єктивного аналізу антикорупційної діяльності в органах державної влади. Основна критика полягає в тому, що система фокусується на формальних показниках замість досягнення конкретних результатів. Для підвищення прозорості та

доброчесності державного управління системи оцінювання необхідно переглянути її принципи та сконцентруватися на результативності.

Зазначено про кращі практики комунікації щодо антикорупційної діяльності та розбудови доброчесності в публічному просторі: кампанії популяризації інституту викривання; імплементації антикорупційних практик в сфері публічних закупівель, надання медичних послуг; промоції доброчесності в публічній сфері; запровадження практик доброчесності та етичної поведінки між співробітниками. Наголошено на механізмах залучення громадськості до впровадження антикорупційних практик (громадські ради при органах державної влади), проаналізовано їхні завдання. Акцентовано на запуску інформаційної кампанії НАЗК, метою якої є популяризація механізмів громадського моніторингу та контролю за діяльністю влади, а також залучення громадян до прийняття рішень. Встановлено, що поінформованість населення щодо інструментів громадського контролю є критично низькою. Крім того, як громадяни, так і публічні службовці демонструють недостатню мотивацію до активних дій у цій сфері. Проведений аналіз засвідчує, що кількість освітніх та просвітницьких заходів для публічних службовців і антикорупційних уповноважених суттєво зросла, а їхні платформи радикально оновлені.

Обґрунтовано, що сучасні антикорупційні практики доцільно класифікувати за функціональним призначенням, що охоплюють різні аспекти боротьби з корупцією: 1) нормативно-правові (законодавчі); 2) інституційні; 3) превентивні; 4) викривальні та правозастосовні; 5) контрольні та наглядові; 6) просвітницькі (освітні) практики.

3. Військові дії створили безпрецедентні виклики для державного управління та посилили корупційні ризики, зокрема: тимчасові обмеження доступу до державних реєстрів, прискорене делегування повноважень (запровадження військових адміністрацій), дефіцит кваліфікованих кадрів (мобілізація, міграція), неякісний контроль та непрозорість процедур. До наявних викликів додаються й нові, пов'язані з кібербезпекою та управлінням величезними ресурсами, що потрібні для масштабних процесів відбудови

держави та створюють сприятливе середовище для потенційних корупційних схем. Корупція не лише підриває довіру до публічних інституцій, але й становить загрозу безпеці та ефективності оборони.

Забезпечення прозорості, активна цифровізація, посилення зовнішнього та внутрішнього контролю, а також інвестиції у розвиток публічної служби є основними детермінантами побудови її ефективності та некорумпованості, навіть в умовах війни.

Призначення публічних службовців має відбуватися на основі чесних і справедливих процедур, що передбачають системне інформування громадян про вакантні посади, забезпечення рівних можливостей для всіх кандидатів, а також об'єктивне оцінювання їхньої професійної компетентності та доброчесності, з метою високопрофесійного та некорумпованого державного апарату. Наголошено на відновленні перевірочних повноважень НАДС, що стало б дієвим механізмом захисту прав публічних службовців і водночас посилило б інституційну спроможність.

Обґрунтовано, що удосконалення системи публічної служби має ґрунтуватися на таких векторах: запровадження ринкових принципів оплати праці, підвищення прозорості, спрощення процедур (автоматизація конкурсних процесів), впровадження гнучких та адаптивних моделей працевлаштування публічних службовців; запровадження промоційних заходів для зміцнення іміджу публічної служби, деполітизація публічної служби шляхом регламентації функціональних повноважень для посилення інституційної спроможності та зниження кадрової нестабільності, а також трансформація організаційної культури шляхом зміцнення функції управління персоналом.

Сформовано напрями удосконалення системи оцінювання та інституційної спроможності антикорупційних інституцій, аргументовано необхідність забезпечення їх незалежності, оптимізація фінансування та зростання рівня професіоналізму. Акцентовано на запровадженні єдиного практичного підходу у сфері захисту викривачів.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ З УРАХУВАННЯМ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК

3.1 Зарубіжний досвід імплементації антикорупційних практик у системі публічної служби

Проблематика антикорупційних практик у системі публічної служби є досить актуальною не тільки для України, але й для інших країн світу, адже стійкість демократії в країні безпосередньо залежить від того, наскільки чесно та справедливо публічні службовці виконують свої обов'язки, неухильно дотримуються чинного законодавства. Незважаючи на гостру проблему корупції, механізми протидії цим ризикам у системі публічної служби України перебувають лише на початковому етапі. Через це вони мають системні недоліки та потребують негайного вдосконалення для підвищення ефективності. Зазначене зумовлює необхідність дослідження зарубіжного досвіду антикорупційних практик у системі публічної служби на предмет його можливості імплементації у національну практику.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії призначення на посади державної служби відбувається на засадах відкритого, справедливого конкурсного відбору згідно принципів рівного доступу та прозорості. Одночасно від кандидатів вимагається додержання основоположних цінностей публічної служби, що окреслено в Civil Service Code: по-перше, добродесність (діяти чесно та відповідально, оминаючи зловживання і конфлікту інтересів); по-друге, чесність (керування принципом професійної добродесності); по-третє, об'єктивність (прийняття рішень ґрунтуючись на доказах та професійному аналізі); по-четверте, неупередженість (рівне ставлення без дискримінації до всіх). Поміж тим, публічні службовці повинні додержуватися політичної нейтральності, спрямовувати діяльність на

забезпечення державних інтересів, а не окремих політичних сил [цит. за: 58, с. 32].

З 2014 року у Великій Британії діє Стратегія боротьби з корупцією. Перший антикорупційний план Великої Британії [152] передбачав: «посилити реагування правоохоронних органів», покращити доброчесність в інституціях Великої Британії, боротьбу з незаконним фінансуванням, посилення захисту тих, хто повідомляє про корупцію, та підвищення прозорості в уряді.

Стратегія боротьби з корупцією на 2017-2022 роки [153] також зобов'язувалася зміцнити правоохоронну діяльність, забезпечити нетерпимість Великої Британії до незаконного фінансування, зміцнити доброчесність в інституціях, захистити викривачів та створити більш відкриту державну адміністрацію. Стратегія на 2017-2022 роки встановлювала вимогу, щоб урядові департаменти та агентства могли запобігати, виявляти та розслідувати корупцію.

Корупція є постійною та мінливою загрозою, але Великій Британії потрібно додати більшої терміновості та амбітності до боротьби з нею. Необхідно належним чином винести уроки з попередніх антикорупційних стратегій, а базу доказів з оглядів минулого, які не розголошуються, необхідно належним чином зібрати та вивчити для отримання нових знань.

Незважаючи на те, що нова Стратегія генерує значні очікування, уряду необхідно забезпечити її належну імплементацію для досягнення реального ефекту: виходити за рамки зобов'язання щодо проведення більшої кількості оглядів – тенденції, які були характерні для попередніх стратегій – без конкретних цілей щодо того, який результат буде отримано: загальнобританський підхід до боротьби з корупцією має забезпечити однакові етичних та професійних стандартів в усіх децентралізованих установах, а також на місцевому та національному рівнях; здійснення конкретних дій щодо покращення етичних та антикорупційних стандартів аж до вищого рівня управління; здійснення за повноцінної участі та консультацій, що спираються на досвід громадянського суспільства та академічних кіл (а також інших неурядових учасників, таких як приватний сектор) [141].

Відоме антикорупційне агентство Сінгапуру – Бюро з розслідування корупційних практик (СРІВ), відіграло важливу роль у викоріненні корупції в Сінгапурі протягом кількох десятиліть.

Бюро з розслідування корупційних практик – це незалежне агентство, яке відповідає за розслідування та запобігання корупції в Сінгапурі. Це найстаріше у світі антикорупційне агентство, засноване в 1952 році британським колоніальним урядом. Як єдине агентство в Сінгапурі, яке розслідує корупційні злочини, СРІВ постійно прагне зберегти Сінгапур вільним від корупції та забезпечити притягнення порушників до відповідальності. Бюро залишатиметься рішучим та відданим своїй місії, рухаючись вперед, щоб подолати складні виклики, що стоять перед ним (рис. 3.1.).



Рис. 3.1. Місія, бачення та основні цінності СРІВ

Джерело: сформовано автором за [144]

Сінгапур дотримується політики нульової толерантності до корупції. З моменту здобуття незалежності уряд був сповнений рішучості вжити всіх необхідних законодавчих заходів для зменшення можливостей для корупції, а також для стримування та покарання тяжко корумпованих правопорушників.

Нормативно-правову базу становлять такі документи.

✓Закон про запобігання корупції 1960 року (РСА) є основним антикорупційним законодавчим актом у Сінгапурі та формує один з ключових основоположних принципів боротьби Сінгапуру з корупцією. РСА 1960 надає СРІВ повноваження розслідувати корупцію та інші правопорушення, що тягнуть за собою арешт, які виявляються в ході розслідування корупції.

Варто зазначити про ключові особливості PCA 1960 року щодо забезпечення некорумпованості публічної служби. Зокрема, від публічних службовців очікується чесність та відповідальність, що є основою їхньої служби. Якщо буде доведено, що будь-яка корупційна угода пов'язана з контрактом або пропозицією щодо контракту з урядом, засуджена особа підлягає штрафу не більше 100 000 доларів США або позбавленню волі на строк не більше 7 років, або обом покаранням за кожне з корупційних правопорушень. PCA також передбачає презумпцію, коли будь-яка винагорода, надана або отримана особою, яка працює в уряді або державному органі, вважається корупційною. Тягар доведення/спростування цієї презумпції лежить на особі. Крім того, від публічних службовців очікується повідомлення про будь-який випадок, коли винагорода пропонується, приймається або вимагається. Згідно з PCA 1960, державні службовці, які не заарештують особу, яка надає або пропонує їм винагороду, без поважної причини, можуть підлягати штрафу не більше 5000 доларів США або позбавленню волі на строк не більше 6 місяців, або обом покаранням [148].

✓ Закон про корупцію, торгівлю наркотиками та інші серйозні злочини (конфіскація вигод) 1992 року (CDSA) [139] діє разом із PCA 1960 року, караючи за відмивання грошей, отриманих хабарем. CDSA 1992 року передбачає конфіскацію державою вигод, отриманих від корупції.

✓ Кримінальний кодекс (статті 161-165) також містить положення, що безпосередньо стосуються підкупу публічних службовців.

Комплексна правова та правоохоронна база Сінгапуру для боротьби з економічною злочинністю є ключовим елементом його моделі управління. Завдяки поєднанню суворих законів, спеціалізованого антикорупційного бюро та надійних механізмів правозастосування, Сінгапур зарекомендував себе як чиста та некорумпована країна. Система Сінгапуру прагне підтримувати меритократію, компетентність, доброчесність, прозорість та справедливість як у державному, так і в приватному секторах, що відображає його прагнення підтримувати найвищі стандарти управління та підзвітності. Підхід Сінгапуру до

нульової толерантності до корупції глибоко вкорінений у свідомості сінгапурської громадськості [137].

До однією з найперших та провідних зарубіжних практик протидії корупційним ризикам віднесено методологію «превентивної самооцінки корупційної вразливості в публічній сфері», що була запроваджена в Нідерландах у 2003 році. Виходячи з цієї методики, органи публічної влади могли здійснювати оцінку корупційних ризиків. Характерною рисою останньої було застосування двох концептуально та процедурно уніфікованих методів: 1) аналізу законодавства; 2) проведення опитувань посадовців. Дана комбінація надала можливість вийти за межі формальної оцінки ризиків як переважно гіпотетичних моделей поведінки (ідеальних типів) та визначити можливості впровадження цих моделей у аспекті фактичних кейсів.

Підхід, що застосовується відповідно нідерландської методології оцінки вразливості до корупції щодо нейтралізації т. з. корупції є трикутник – мотивація, можливість та раціоналізація. У процесі визначення сфери оцінки ризику варто брати до уваги будь-які сфери, де слабкі сторони контролю здатні викликати збільшення ризику одержання неправомірної вигоди. В цілому, ця методологія обумовлює такий набір узгоджених дій:

визначення та оцінка сфер вразливості → властива діяльності та процесам організації, що фігурують при підписанні контрактів, видачі документів, правозастосовних, законодавчих й інших відносини між урядом та громадянами (бізнес-сектор), а також в управлінні державною власністю;

оцінка детермінант підвищеної вразливості (зростаюча складність, швидкі зміни, керівництво й підлеглі);

оцінка рівня розвитку системи управління на засадах цілісності, що демонструє стійкість зазначеної організації/організаційних підрозділів у контексті виникнення корупційних ризиків;

аналіз відхилень, що дозволяє з'ясувати наявність розбіжностей між профілями вразливості, встановленими на першому та другому рівнях розвитку (стійкості) системи управління [14, с. 89-90].

Законодавство Нідерландів щодо доступу до публічної інформації слугує ключовим механізмом, який надає громадянам можливість контролювати діяльність органів публічної влади. Це вважається важливим інструментом запобігання корупції, адже уможливорює громадськості здійснювати контроль за діяльністю уряду. Також в Україні вже були запроваджені відповідні практики, які забезпечують громадянам доступ до публічної інформації, що слугує підвищенню рівня прозорості, а також зниженню можливостей щодо корупції [121, с. 129].

Нормативно-правове регулювання допуску осіб до державної служби у Литовській Республіці відбувається згідно норм Закону про державну службу (Law on the Civil Service), що окреслює загальні та спеціальні вимоги до кандидатів на такі посади. Також цим законодавчим актом визначено перелік обмежень, за наявності яких особа не може бути призначена на посаду державної служби, а саме: а) не відповідає вимогам відносно належної репутації, які визначаються на основі інформації із Реєстру, результатів декларації приватних інтересів чи інформації, одержано згідно Закону про запобігання корупції; б) позбавлені права займати публічні посади за рішенням суду; в) перебувають у близьких родинних чи партнерських стосунках із безпосереднім керівником у органі публічної влади; г) визнані недієздатними стосовно здійснення функціональних зобов'язань державного службовця; чи у випадках, які прямо передбачені іншими законами [58, с. 33-34].

Окрім правових і професійних критеріїв, від кандидатів на державну службу вимагається відповідність особистісним якостям, які мають етичне та поведінкове значення, зокрема: (1) відповідальність за власні дії й інформацію; (2) відкритість до нових ідей і діалогу; (3) орієнтація на конкретний результат; (4) креативність; (5) гнучкість до змін; (6) лояльність до держави, дотримання конституційного ладу; (7) справедливість та об'єктивність, неупередженість; (8) доброчесність, що зумовлює додержання етичних норм та відмову від дарунків; (9) повага до особистості та прав людини; (10) політична нейтральність; (11) фахова майстерність та висока кваліфікація;

(12) громадськість та прозорість, що встановлюють заборону на конфлікт інтересів. Ці параметри створюють фундамент професійного та етичного підходу щодо виконання державних функцій у Литовській Республіці [цит. за: 58, с. 34].

Спеціальна слідча служба Литовської Республіки (*Specialiųjų tyrimų tarnyba, STT*) – це правоохоронний орган, підзвітний Президенту та Парламенту Литовської Республіки, який виявляє та розслідує корупційні правопорушення, а також розробляє та впроваджує заходи щодо запобігання корупції.

Цілями STT є швидке та ретельне виявлення корупційних злочинів, виявлення та усунення причин і передумов для корупції; формування нульової толерантності до корупції та підвищення довіри до агентства.

Зменшення поширення корупції є спільним завданням литовських органів державної влади та широкої громадськості. STT відіграє роль посередника в об'єднанні антикорупційної діяльності в послідовну та раціональну систему [135].

За результатами оцінки, STT надає конкретні рекомендації з приводу усунення виявлених проблем. Переважно, такі рекомендації прогнозують: створення спеціальних планів реформування процедур, оптимізацію систем внутрішнього контролю і звітності, покращення якості регламентуючих документів, а також підвищення прозорості ухвалення рішень та ін. [14, с. 95].

У Латвії функціонує Бюро попередження та боротьби з корупцією – спеціалізований орган, який займається боротьбою із корупцією. Ця інституція виконує низку важливих функцій, зокрема вивчення декларацій про доходи, активи й борги посадовців. Також вона займається розслідуванням корупційних справ, виявленням конфлікту інтересів поміж публічних службовців та запобіганням корупції у органах публічної влади. До однієї з ключових функцій органу віднесено вивчення декларацій, поданих службовцями для виявлення потенційних порушень та корупційних ризиків. Бюро також має повноваження відносно здійснення вчинення корупційних злочинів посадовими та юридичними особами, які займаються державними контрактами [121, с. 128].

Актуальним прикладом для інших країн у боротьбі з корупцією вважається досвід Фінляндії, адже вона досягнула значимих успіхів щодо подолання корупційних явищ без потреби створення окремих антикорупційних інституцій. Натомість Фінляндія передала повноваження стосовно моніторингу та боротьби з корупцією двом основним посадовцям: Канцлеру юстиції та Парламентському омбудсмену. Ця держава засвідчує, що для успішної боротьби з корупцією не завжди необхідно створювати окремі антикорупційні органи. Достатньо делегувати функції моніторингу та нагляду за корупційними злочинами дієвим органам. Важливим аспектом є активна роль громадян у боротьбі з корупцією, а також наявність програм захисту свідків, які спонукають людей до викриття корупційних правопорушень. Українській державі доцільно акцентувати увагу на цей досвід, впроваджуючи більш ефективні механізми щодо боротьби з корупцією через громадське залучення, надійний захист осіб, що надають важливі відомості (дані) [121, с. 129].

Естонський досвід засвідчує, що для дієвої боротьби з корупцією не обов'язково мати окрему спеціалізовану антикорупційну інфраструктуру. Важливішими є такі чинники, як впровадження прозорих механізмів функціонування органів влади, політична воля еліти, зменшення корупційних ризиків шляхом підвищення зарплат та освіти публічних службовців й активне громадянське суспільство [121, с. 129].

У Естонії запроваджено було окрему програму «Відверта держава», що включала декілька міністерств щодо питання ефективної взаємодії із громадськістю. Економічне естонське зростання надало змогу збільшити видатки на утримання державного апарату та, зокрема, сприяло збільшенню заробітної плати публічним службовцям, що слугувало їх некорумпованості [цит. за: 17, с. 30].

Порівняльний досвід з законодавством держав ЄС, зокрема Естонії та Грузії, показує позитивний вплив цифровізації на зменшення корупційних ризиків. Надзвичайно важливим для України є повномасштабне запровадження схожих механізмів, адже вони слугують прозорості та підзвітності органів

управління. Довідково, впровадження найкращих світових практик вимагає удосконалення інституційної спроможності антикорупційних органів, першочергово їхньої незалежності, а також ресурсного забезпечення і кадрової політики. Одночасно, дієва боротьба з корупцією неможлива без формування культури нетерпимості до корупційних практик поміж громадянського суспільства, що вимагає довготермінових просвітницьких та освітніх заходів. З огляду на зазначене, реформування антикорупційної політики України повинно ґрунтуватися на комплексному підході, який включає гармонізацію українського законодавства з міжнародними стандартами, зміцнення гарантій правового захисту викривачів корупції, а також цифровізацію управлінських процесів [31].

Таким чином, зарубіжний досвід показує, що ефективна боротьба з корупцією у сфері публічної служби можлива тільки за умови активного співробітництва між державою, громадянським суспільством та міжнародними організаціями. Подальший розвиток України вимагає постійної адаптації передових світових практик, зростання правової культури як серед публічних службовців, так і серед громадян, а також забезпечення широкого громадського залучення до процесів боротьби з корупцією.

У цілому, для досягнення реальних результатів у боротьбі з корупцією потрібно забезпечити системний підхід, що включає правове, інституційне та технологічне забезпечення, активізувати міжнародне співробітництво, а також посилити взаємодію із громадянським суспільством.

Міжнародна компаративна практика засвідчує значне різноманіття підходів до правового забезпечення доступу до публічної служби, зокрема в частині формування системи відбору, механізмів верифікації морально-етичної відповідальності та антикорупційної доброчесності. Попри загальну динаміку наближення законодавства України до європейських стандартів, наразі зберігається потреба у подальшій інституціоналізації та уніфікації норм, спрямованих на забезпечення інституційної доброчесності та етичного скринінгу кандидатів.

Данія успішно протидіє корупції завдяки комплексній політиці, що охоплює добре розвинену систему контролю за публічною службою, оперативне розслідуванням зловживань та систему суворих покарань за корупційні дії. Існують спеціалізовані органи, які займаються запобіганням корупції та здійсненням моніторингу діяльності посадовців. Провідні позиції Данії в антикорупційному рейтингу свідчать про результат комплексного підходу, що комбінує прозорість, активне громадянське суспільство, свободу медіа, ефективну державну політику й контроль за діяльністю посадовців [121, с. 130].

На сьогоднішній день Національна стратегія державних закупівель Швеції включає цілі політики первинного рівня для зменшення ризиків і гарантій дотримання доброчесності у процесі здійснення державних закупівель. Наприкінці 2020 року уряд також прийняв Національний план дій проти корупції на період 2021-2023 років.

Існують різні інституції, які мають повноваження щодо зменшення ризиків для державної доброчесності у відповідних сферах. Шведське національне управління фінансами є центральним гармонізаційним підрозділом внутрішнього контролю (ІС) і внутрішнього аудиту (ІА) та має повноваження щодо фінансового управління діяльністю уряду.

Немає центральних органів, відповідальних за зменшення ризиків для публічної доброчесності у лобіюванні або нагляді за поданням декларацій про конфлікт інтересів. Хоча Закон про свободу преси регулює доступ до інформації, а парламентські омбудсмени можуть розглядати скарги, пов'язані із запитами на доступ до інформації, немає спеціального наглядового органу для публічної інформації [147].

3 грудня 2020 року уряд доручив Шведському агентству державного управління (Statskontoret) сприяти антикорупційній роботі в державних установах. Робота Statskontoret полягала у наданні двох звітів про стан справ, що описують зусилля агентств у боротьбі з корупцією. Ця робота також зводилася до надання підтримки в структурованій антикорупційній діяльності щодо

створення форуму для співпраці між установами, що працюють над цими питаннями.

Шведські закони та нормативні акти передбачають, що всі установи повинні працювати над запобіганням корупції. Але ці правила розрізнені та іноді нечіткі. Тому Statskontoret вважає, що установи потребують чіткіших вказівок від уряду у своїй роботі з боротьби з корупцією.

За словами уряду, установи повинні працювати проти корупції обґрунтовано та структуровано. Statskontoret визначила чотири сфери, які є ключовими для здатності установ працювати обґрунтовано та структуровано: 1) управління та організація; 2) знання та обізнаність; 3) ризики та оцінка ризиків; 4) антикорупційні заходи [151].

У 2024 році уряд Швеції започаткував свій новий Національний план дій проти корупції та неналежного впливу. Заявлена мета – зміцнити доброчесність державного управління. План включає кілька заходів, серед яких зменшення ризику конфлікту інтересів та неналежного впливу [142].

Нова Зеландія регулярно входить до числа найменш корумпованих країн світу, згідно з усіма основними рейтинговими установами та індексами. Прозорі інституції та суворе правоохоронне забезпечення ефективно обмежують корупцію. Регуляторне середовище є сприятливим для бізнесу, а отримання ліцензій або державних послуг часто займає лише один день.

Нова Зеландія має комплексну правову базу для боротьби з корупцією та передбачає суворі покарання за корупційну практику (ICS 2015). Два закони криміналізують активне та пасивне хабарництво: Закон про злочини (CA) у державному секторі та Закон про таємні доручення (SCA) у приватному секторі (NZGOV, 2016).

Кодекс поведінки державної служби Нової Зеландії зазначає, що державні службовці не можуть зловживати своїми функціями або приймати будь-які подарунки, винагороди чи пільги, які можуть поставити під загрозу їхню доброчесність. Подарунки можуть прийматися лише після прозорого процесу декларування та реєстрації (NRF, 2014). Закон про захист від розкриття

інформації захищає працівників та інших осіб у приватному та державному секторах, які повідомляють про серйозні правопорушення на своєму робочому місці. Він надає викривачам імунітет від цивільних та кримінальних переслідувань проти них, які ґрунтуються на їхніх розкриттях інформації, та дозволяє працівникам подавати особисту скаргу, якщо роботодавець вживає заходи у відповідь, звільняючи або ставлячи цього працівника у невігідне становище (NRF, 2014) [145].

Скликана Міністерська консультативна група з питань транснаціональної, організованої злочинності повідомила на початку цього року, що корупція зростає та Нова Зеландія повинна діяти негайно, щоб захистити свої інституції, кордони та регіональну стабільність. Зокрема, у ньому було рекомендовано розробити національну стратегію боротьби з корупцією разом із централізованим органом звітності та розслідувань, покращити перевірку високоризикових галузей та модернізувати корупційні правопорушення відповідно до Закону про злочини. Нова Зеландія – єдина країна з ініціативи «П'ять очей», яка не має такої стратегії. Комісія з питань державної служби нещодавно опублікувала свій довгостроковий аналітичний брифінг та розробила план дій щодо боротьби з корупцією в державному секторі.

Також Управління по боротьбі з серйозним шахрайством оголосило про створення пілотної робочої групи щодо боротьби з корупцією, яка триватиме шість місяців для збору даних, щоб перевірити поточні процеси оцінки та звітності [146].

Франція докладає зусиль для створення комплексної системи запобігання та боротьби з корупцією через прозорість та дієву участь громадянського суспільства, посилений адміністративний нагляд, а також нагляд за виборчим процесом. Такий підхід спряє зниженню рівня корупції та спряє підвищенню довіри до органів публічної влади [121, с. 130].

Ключове значення Франція присвячує превентивній компоненті з приводу унеможливлення корумпованих дій зі сторони посадовців. До того ж, французьке законодавство досить чітко визначає учасників виборчого процесу, їх роль у

ньому, що слугує зменшенню рівня корупції на політичній арені. Однак французька модель в більшій мірі базується на адміністративне, аніж на кримінальне правове поле стосовно покарання за корупційні правопорушення, адже наголос державної політики зводиться більше в запобіганні, ніж у покаранні [цит. за: 17, с. 31].

Отже, аналіз досвіду держав у боротьбі з корупцією показує те, що вони використовують як власну практику, так і запроваджують найкращі приклади інших держав. Процес удосконалення боротьби з корупцією безперервно знаходиться у динаміці й наша держава не є винятком в даному процесі [цит. за: 17, с. 31].

Основою боротьби з корупцією у США є її надійна нормативно-правова база. Кілька ключових законів формують основу федеральних зусиль щодо боротьби з корупцією:

✓ Закон про боротьбу з корупцією за кордоном (FCPA) спрямований на боротьбу з підкупом іноземних посадовців, забезпечуючи чесну конкуренцію американських компаній на світовій арені. Він забороняє корупційні платежі іноземним посадовцям з метою отримання або утримання бізнесу;

✓ Закон про боротьбу з відкатами спрямований на заборону обміну будь-чим, що має цінність, з метою впливу на укладання федерального контракту або субпідряду. Він розроблений для запобігання корупції у процесах федеральних закупівель;

✓ Шахрайство у сфері чесних послуг: згідно з цим законом, державним службовцям заборонено брати участь у схемах, спрямованих на позбавлення громадян права на чесні послуги. Це часто пов'язано з хабарництвом або відкатами;

✓ Закон Гоббса криміналізує фактичне пограбування чи вимагання, або спробу такого пограбування, що впливає на міждержавну або зовнішню торгівлю. Він часто використовується у справах, пов'язаних з корупцією в державному секторі.

Ці статuti не є вичерпними, але представляють основні інструменти, що використовуються федеральною владою для переслідування корупції. Правова база підкріплена численними іншими законами та нормативними актами, які разом спрямовані на запобігання корупційних практик.

Запущена в рамках першого Саміту за демократію в грудні 2021 року, Стратегія США щодо боротьби з корупцією викладає комплексний підхід до того, як Сполучені Штати працюватимуть на внутрішньому та міжнародному рівнях, а також з урядовими та неурядовими партнерами, для запобігання, обмеження та реагування на корупцію та пов'язані з нею злочини. Стратегія робить особливий акцент на транснаціональних вимірах викликів, що виникають через корупцію, зокрема шляхом визнання способів, якими корумповані суб'єкти використовували фінансову систему США та інші системи, засновані на верховенстві права, для відмивання своїх незаконно отриманих доходів. У рамках Стратегії федеральний уряд зобов'язався впровадити такі п'ять основних напрямів: (1) модернізація, координація та забезпечення ресурсами зусиль уряду США для кращої боротьби з корупцією; (2) обмеження незаконного фінансування; (3) притягнення корумпованих суб'єктів до відповідальності; (4) збереження та зміцнення багатосторонньої антикорупційної архітектури; (5) покращення дипломатичної взаємодії та використання ресурсів іноземної допомоги для досягнення політичних цілей [143].

Підвищення прозорості та підзвітності передбачає:

Ініціативи відкритого уряду: заохочення громадського доступу до урядових даних та процесів прийняття рішень, що дозволяє громадянам вимагати від посадовців підзвітності;

Захист викривачів: забезпечення правового захисту осіб, які повідомляють про корупційну діяльність, та захист їх від помсти;

Регулярні аудити: проведення регулярних аудитів державних установ та судових процесів для виявлення та усунення будь-яких порушень або корупційної діяльності [138].

Сприяючи прозорості та підзвітності, уряд може сприяти розвитку культури доброчесності та довіри, що є важливим для ефективного управління.

Захист викривачів включає:

а) правові гарантії: впровадження законів, що захищають викривачів від звільнення, переслідувань або інших форм помсти;

б) конфіденційні канали повідомлення: створення безпечних та анонімних способів для викривачів повідомляти про корупцію без страху викриття;

в) заохочення за повідомлення: пропонування фінансової винагороди або інших стимулів особам, які надають достовірну інформацію, що призводить до успішного переслідування корупційної діяльності.

Забезпечуючи надійний захист викривачів, уряд може покращити свою здатність виявляти корупційну діяльність та переслідувати її за це, тим самим зміцнюючи загальну доброчесність державних установ [138].

Правові стратегії, що стримують корупцію, за умови їх ефективного впровадження, можуть створити потужний бар'єр проти корупції, сприяючи етичному управлінню та відновлюючи довіру громадськості до уряду та судової системи. Постійно адаптуючи та вдосконалюючи ці заходи, можна працювати над створенням більш прозорого та підзвітного майбутнього.

Бюро урядової етики США (OGE) очолює та контролює програму етики виконавчої гілки влади, яка щодня працює у понад 140 установах. Програма етики виконавчої гілки влади працює над запобіганням фінансовим конфліктам інтересів, щоб допомогти забезпечити прийняття урядових рішень без особистої фінансової упередженості.

OGE керує та контролює програму етики виконавчої гілки влади шляхом:

- розробки та тлумачення законів і правил етики;
- підтримки та навчання посадовців виконавчої влади з питань етики;
- адміністрування систем фінансового розкриття інформації виконавчої гілки влади;
- моніторингу дотримання етичних зобов'язань вищим керівництвом;
- забезпечення дотримання агентствами вимог програми етики;

- надання громадськості інформації з етики [154].

OGE виконує свою важливу місію з профілактики в рамках структури, що охоплює органи виконавчої влади та установи, чия робота зосереджена на інституційній доброчесності. Окрім урядової етики, ця структура включає:

захист системи заслуг на державній службі (MSPB, EEOC);

повну та відкриту конкуренцію у сфері закупівель (OFPP, GSA);

фіскальний контроль (АБУ, GAO);

програми прозорості (FOIA, Ініціативи відкритого уряду, преса, неурядові організації);

розслідування марнотратства, шахрайства та зловживань (OSC, SIGIE);

кримінальне, цивільне та адміністративне правоохоронне управління (DOJ) [149].

У боротьбі з корупцією в уряді США першочергове значення має сприяння етичним практикам та доброчесності. Це включає не лише впровадження політики, а й сприяння культурі, яка цінує прозорість, підзвітність та етичну поведінку. Розглянемо деякі ініціативи та практики, спрямовані на підтримку цих цінностей.

Навчання та освіта є важливими інструментами у сприянні етичній поведінці серед державних службовців. Ці програми зосереджені на прищепленні глибокого розуміння етичних стандартів та важливості доброчесності на державній службі.

1. Комплексне навчання: Регулярні семінари та навчальні семінари, на яких посадовців навчають етичним принципам та наслідкам корупції, є життєво важливими.

2. Постійна освіта: Постійна освіта гарантує, що державні службовці залишаються поінформованими про найновіші етичні стандарти та законодавчі вимоги. Це може включати оновлення федеральних законів, пов'язаних з хабарництвом та корупцією.

3. Сертифікація: Впровадження програм сертифікації, які вимагають від посадовців демонстрації свого розуміння етичних практик, може ще більше підкреслити важливість доброчесності на державній службі.

Надаючи пріоритет освіти, державні установи можуть виховувати робочу силу, добре оснащену для протидії корупції та дотримання етичних стандартів.

Впровадження етичних принципів

1. Встановлення та дотримання етичних принципів має вирішальне значення для підтримки доброчесності в уряді. Ці принципи слугують основою для прийнятної поведінки та забезпечують основу для підзвітності.

2. Кодекс поведінки: Чітко визначений кодекс поведінки окреслює очікувану поведінку державних службовців і містить чіткі рекомендації щодо вирішення етичних дилем. Це включає правила щодо прийняття подарунків, конфлікту інтересів та хабарництва.

3. Органи етичного нагляду: Створення незалежних органів для нагляду за дотриманням етичних норм забезпечує швидке виявлення та усунення порушень. Ці органи відіграють вирішальну роль у забезпеченні прозорості та підзвітності.

4. Підтримка викривачів: Заохочення та захист викривачів, які повідомляють про неетичну поведінку, є важливими для ефективного нагляду.

Таким чином, впровадження чітких етичних принципів допомагає створити прозоре та підзвітне середовище, де корупція менш схильна до процвітання.

Сприяння розвитку культури доброчесності

1. Окрім політик та інструкцій, сприяння культурі доброчесності полягає у створенні середовища, де етична поведінка цінується та винагороджується. Цей культурний зсув вимагає відданості на всіх рівнях влади.

2. Відданість лідерству: Лідери повинні задавати тон, демонструючи етичну поведінку та брати на себе відповідальність. Їхня відданість чесності може надихнути інших наслідувати цей приклад.

3. Визнання та винагорода: Визнання та винагорода за етичну поведінку заохочує інших діяти чесно. Це може включати нагороди, підвищення по службі або публічне визнання тих, хто є взірцем етичних стандартів.

4. Залучення громадськості: Взаємодія з громадськістю для сприяння прозорості та підзвітності допомагає зміцнити довіру та підкреслити важливість етичної поведінки. Сприяючи розвитку культури доброчесності, уряд та судова системи можуть зміцнити довіру громадськості та зменшити поширеність корупції.

На основі контекстуального аналізу та прикладів з Тихоокеанського регіону, слід зазначити про деякі невичерпні рекомендації та висновки, які слід враховувати: 1) досконалість у державному секторі повинна сприяти державам; 2) для інституційного потенціалу ефективність є такою ж важливою, як підзвітність та прозорість. Вони є взаємозалежними та передумовами для надання послуг; 3) функції органу чи міністерства, а не його форма, є ключем до досягнення досконалості; 4) держави повинні уникати простого перенесення інституційних моделей; 5) розвиток доброчесності слід розуміти як питання «всього суспільства», а не лише державного сектору; 6) освіта та інформаційно-просвітницька робота є ключовими у наборі та утриманні публічних службовців; 7) необхідно зосередитися на уникненні, виявленні та управлінні очевидними та потенційними конфліктами інтересів з урахуванням інтересів публічних службовців; 8) можна розглянути підхід «зверху вниз» для врегулювання конфліктних ситуацій, докладаючи зусиль для встановлення довіри з боку широкої громадськості та розуміння культурного та суспільного контексту; 9) держави повинні встановити низку «довірчих» відносин всередині держави, якщо має бути досягнута прозорість [140].

Зусилля Європейської Комісії щодо боротьби з корупцією зосереджені на таких основних напрямках:

інтеграція антикорупційних положень у законодавство ЄС;

моніторинг зусиль країн ЄС щодо запобігання та боротьби з корупцією, а також налагодження діалогу з національними контактними пунктами з питань боротьби з корупцією;

підтримка впровадження антикорупційних заходів на національному рівні шляхом фінансування, технічної допомоги та обміну досвідом;

удосконалення кількісної бази доказів для антикорупційної політики;

сприяння боротьбі з корупцією в усьому світі шляхом участі у відповідних міжнародних антикорупційних зустрічах;

оновлення та модернізація антикорупційної системи ЄС [136].

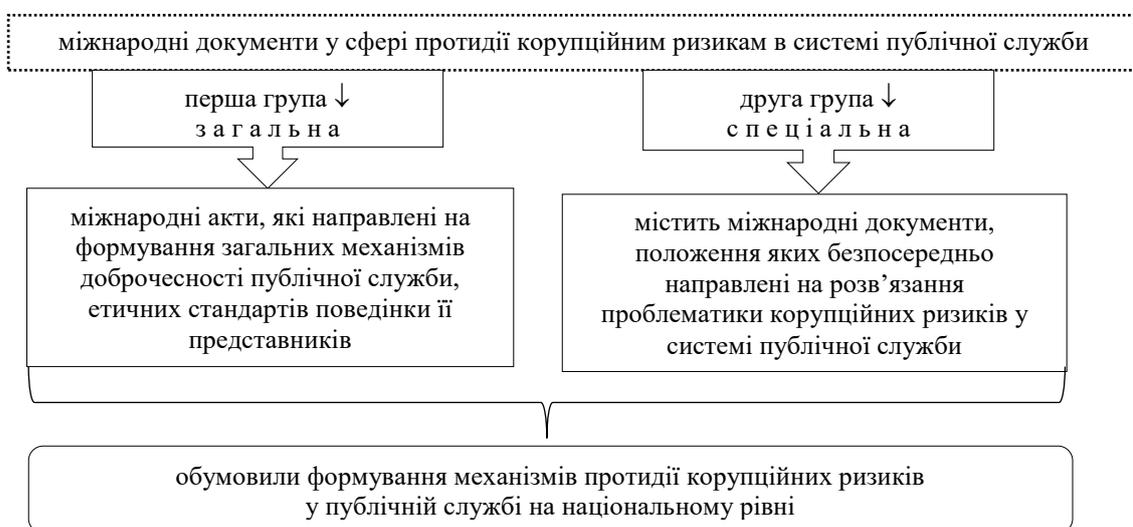


Рис. 3.2. Міжнародні документи у сфері протидії корупційним ризикам в системі публічної служби

Джерело: сформовано автором на основі [14, с. 146-147]

Стандарти діяльності органів публічної адміністрації, взаємодії органів державної влади з органами іноземних країн, міждержавного співробітництва в різних сферах суспільного життя характеризуються міжнародними документами у сфері протидії корупції у системі публічної служби. Всю сукупність останніх розділено на дві групи (загальну та спеціальну) (рис. 3.2.).

При запозиченні зарубіжного досвіду в реформуванні правової компоненти публічної служби варто зважати на такі аспекти: по-перше, відмінності між усталеними інститутами публічної служби України та відповідними зарубіжними інститутами, в першу чергу пов'язані з культурними

аспектами; по-друге, реальну потребу та готовність національної правової системи й суспільства до повноцінного впровадження запозиченого досвіду; по-третє, фінансові затрати, потрібні задля впровадження і подальшого застосування світової практики [68, с. 172].

Досвід США та європейських держав показує, що побудова демократичного суспільства потребує інноваційного підходу до побудови стратегії публічної служби згідно європейських стандартів, першочергово в сфері державного управління. Особливу увагу слід приділити: оптимізації нормативно-правової бази функціонування публічної служби; унормування процедур надання публічних послуг; підвищення ефективності управління публічною службою; удосконалення нормативно-правової бази щодо питань професійної етики публічних службовців; професіоналізації публічної служби; удосконалення системи професійного навчання публічних службовців [68, с. 172].

Для успішної боротьби з корупцією у системі публічної служби, зважаючи на досвід інших країн, важливо впроваджувати комплексні заходи. Це включає створення спеціалізованих антикорупційних органів, використання цифрових інструментів, посилення громадського контролю та запровадження прозорих механізмів взаємодії між державою та громадянами. Адаптація зазначених практик до національних реалій вимагає комплексного підходу, що враховує політичну ситуацію, економічні показники, поточну безпекову ситуацію, а також необхідність залучення до боротьби з корупцією всіх секторів суспільства.

Україна повинна оцінити свої власні потреби, перш ніж приймати або адаптувати конкретні практики чи моделі, особливо зважаючи на сучасні умови та безпекові виклики, які необхідно буде вирішити.

3.2 Удосконалення кадрової політики та механізмів управління людськими ресурсами для підвищення доброчесності публічних службовців

Протягом останніх років система публічної служби в Україні зіткнулася з серйозними викликами (пандемія COVID-19 у 2020-2021 рр., повномасштабне військове вторгнення РФ з 2022 р.), що суттєво вплинули на кадрову політику, механізми призначення і звільнення з посад, а також на стабільність, професіоналізацію державного апарату.

Незважаючи на певні успіхи щодо впровадження реформ, формування дійсно професійної та політично нейтральної публічної служби лишається складним завданням. Її реалізація вимагає консолідованих дій на всіх рівнях державного управління та залежить від ряду детермінант – інституційних, нормативно-правових, політичних та кадрових.

Реформування публічної служби є складною трансформаційною задачею, адже політику в цій сфері розробляють самі публічні службовці. Вони володіючи експертизою та розуміючи внутрішні проблеми, формулюють пропозиції. Водночас, остаточні рішення ухвалюються політичним керівництвом, щоб змінювати початкові ініціативи та тим самим ускладнюючи досягнення довготермінових цілей, зокрема професіоналізація та деполітизація публічної служби.

За значущістю орієнтири реформування державної служби в Україні можна розташувати в такій послідовності:

- 1) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- 2) розробка та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом;
- 3) підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби та законних прав, інтересів державних службовців;
- 4) зміцнення інституційної спроможності, відкритості й прозорості Національного агентства України з питань державної служби щодо сфери реформування державної служби;
- 5) адаптація державної служби до стандартів ЄС [129, с. 23].

З позицій системного підходу, однією з пріоритетних цілей є мінімізація факторів, які зумовлюють потенційну інституціоналізацію політичного впливу на державну службу. Реалізація цієї мети передбачає посилення інституційної незалежності державних службовців, гарантування стабільності їхнього статусу, вдосконалення процедур конкурсного відбору та забезпечення захисту від політично вмотивованих рішень щодо їх призначення та звільнення.

Для усунення політичної залежності державних службовців потрібно вжити низку системних заходів.

1. Забезпечити законодавчий базис. Необхідно сформувати та імплементувати законодавство, що чітко розмежовує політичні та адміністративні посади, а також встановлює прозорі правила для всіх процедур.

2. Забезпечити незалежність основної інституції. Актуально зміцнити інституційну автономію НАДС тим самим унеможлививши політичний вплив на його діяльність.

3. Запровадити ефективні механізми відбору та оцінки. Варто забезпечити повну прозорість та неупередженість конкурсних процедур, створити систему оцінки, яка ґрунтується на професійних результатах, а не на політичній лояльності.

4. Запровадити гідний рівень оплати праці публічних службовців. Встановлення конкурентоспроможної системи заробітної плати вважається критично важливим щодо залучення та утримання висококваліфікованих спеціалістів та мінімізації корупційних ризиків.

5. Сформувати культуру доброчесності. Доцільно створити середовище, де етичні норми (стандарти) є вищими за політичні інтереси, що буде слугувати зростанню довіри до публічної служби.

У даному аспекті слід звернути увагу на внесення узгоджених змін до Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема відносно:

✓ повернення до практики визначення переможців конкурсу на посади державної служби всіх категорій Комісією з питань вищого корпусу державної служби, а також конкурсною комісією, створеною в державній інституції;

✓ гарантувати виконання державними секретарями своєї головної функції – забезпечити стабільність та наступність у роботі міністерств, незважаючи на зміни політичного керівництва. Означене передбачає визначення чітких правових гарантій їх захисту від політично вмотивованих звільнень у випадку обрання нового міністра, що сприятиме зміцненню інституційної пам'яті, а також безперервності впровадження державної політики у відповідних сферах юрисдикції міністерства;

✓ передбачення гарантій захисту від політично вмотивованого звільнення для керівників центральних органів виконавчої влади.

Доцільно запровадити практику реформатування системи центральних органів виконавчої влади тільки на основі функціонального огляду всієї системи, встановлення всіх можливих альтернатив та аргументації пропозицій щодо змін, зокрема з приводу ресурсного забезпечення втілення таких трансформацій системи – кадрових та фінансових [77].

У наукових дослідженнях [60, с. 196] слушно виокремлюють перспективні напрямки удосконалення адміністративних форм і методів протидії корупційним проявам у публічній службі, що включають оптимізацію штатів центральних апаратів органів державної влади, впровадження діджиталізованого та прозорого з максимальним закріпленням на всіх стадіях конкурсного добору на посади публічних службовців, а також впровадження електронного врядування й електронних сервісів.

Доцільно розробити стратегії управління людськими ресурсами, яка передбачатиме тактичний підбір кадрів та сприятиме формуванню культури доброчесності у всьому державному апараті.

Така стратегія є ключовою для будь-якого органу, що прагне ефективності та прозорості. Її впровадження не лише забезпечить професійний відбір кадрів, а й створить сприятливий клімат для роботи.

Отже, стратегія управління людськими ресурсами повинна включати наступні компоненти:

а) чіткі критерії відбору. Розробка детальних вимог до кандидатів, які включають не тільки професійні якості (навички), але й особистісні, зокрема ті, що відповідають цінностям доброчесності (етичність, відповідальність, чесність).

б) систему оцінки та атестації. Аналіз на постійній основі роботи працівників надасть змогу виявити тих, хто дотримується високих етичних стандартів, і, навпаки, тих, кому необхідне додаткове навчання чи санкції.

в) програми навчання, розвитку. Організація семінарів, тренінгів щодо питань етики, доброчесності, а також боротьби з корупцією. Зазначене слугуватиме підвищенню рівня обізнаності працівників та зміцненню їхньої прихильності до даних принципів.

г) механізми заохочення та відповідальності. Впровадження системи різних заохочувальних компонентів (премії, бонуси тощо) для тих осіб, які засвідчують зразкову поведінку. Поруч з тим, вставлення чітких санкцій за порушення етичних норм.

д) створення атмосфери довіри. Гарантування анонімних каналів для інформування про порушення, що надасть можливість працівникам без страху інформувати про неправомірні дії.

Впровадження зазначених заходів слугуватиме не лише підвищенню результативності роботи органів публічної влади, але й зростанню довіри громадян до державних інституцій.

Запровадження етичної поведінки в систему публічного управління є критично важливим. Розробка кодексів та процедур для вирішення етичних проблем – це ефективний інструмент. Агентство з відновлення та розвитку інфраструктури слугує чудовим прикладом, оскільки працювало зі своїми 22 регіональними відділеннями для створення унікальних кодексів етичної поведінки, які зобов'язані демонструвати всі співробітники. Цей підхід виходить за межі Закону України «Про запобігання корупції», який вимагає наявності

такого кодексу лише для тих, хто очолює керівні посади [30, с. 21]. Така практика свідчить про глибоке розуміння того, що доброчесність має бути нормою для кожного, незалежно від посади.

Подальший розвиток такої ініціативи повинен включати не лише розробку, але й ефективне впровадження та постійну підтримку цих етичних стандартів. Це можливо досягнути шляхом:

- програм навчання та підвищення кваліфікації (тренінги та семінари на постійній основі відносно питань етики та доброчесності допоможуть працівникам краще розміти та застосовувати норми, що передбачені кодексами), що дозволить розпізнавати та правильно реагувати на складні етичні суперечності, що з'являються у повсякденній роботі;

- створення незалежних механізмів (актуальним вбачається забезпечення анонімних каналів щодо інформування про порушення етичних стандартів, створити незалежні комісії (омбудсменів), що зможуть об'єктивно розглядати такого характеру справи), які підвищать рівень довіри до системи та спонукатимуть співробітників до відповідальної поведінки;

- інтеграції в систему оцінки (дотримання етичних норм повинно бути одним з головних критеріїв при оцінці ефективності роботи та кар'єрного просування), що дозволить стимулювати співробітників додержуватися високих стандартів;

- системні заохочення (впровадження системи преміювання чи публічного визнання працівників, що показують виняткову етичну поведінку), що слугуватиме формуванню культури доброчесності та позитивним приміром для інших.

Залучення до процесу формування етичних норм (стандартів) всіх працівників є базовим для успішної трансформації. Це дозволяє створити синергію, де кожен відчуває свою відповідальність за репутацію та ефективність державної інституції.

З метою удосконалення процедури конкурсного відбору на посади державної служби були здійснені окремі кроки, що передбачені Національною

стратегією реформування системи державного управління на 2022-2025 роки. Успішне впровадження реформи вимагає таких ключових заходів. По-перше, розробка та запровадження законодавчої рамки, що відновить конкурсний добір на посади державної служби; удосконалення порядку проходження та припинення державної служби, зокрема щодо кар'єрного просування та призначення на вищі посади; впровадження гендерного підходу в державну службу. По-друге, відновлення конкурсного добору для всіх категорій державних службовців на підконтрольній Україні території, з урахуванням безпекових умов, є ключовим заходом для забезпечення прозорості та усунення непрозорості при призначенні осіб на посади. Реалізація цього підходу сприятиме об'єктивності кадрового відбору, забезпеченню справедливості та, як наслідок, підвищенню конкурентоспроможності держави на ринку праці як роботодавця. По-третє, відновлення функціонування та модернізація Єдиного порталу вакансій державної служби (career.gov.ua) є ключовим інструментом для оптимізації конкурсного відбору. По-четверте, забезпечення проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо відновлення конкурсного відбору на посади державної служби та надання методичного забезпечення вступу → проходження → припинення державної служби є ключовим етапом реалізації реформ. По-п'яте, забезпечення моніторингу посад державної служби, призначення на які було здійснено без проведення конкурсного добору, є ключовим інструментом, що дозволить своєчасно провести конкурси та призначити кваліфікованих фахівців на безстроковій основі. Це сприятиме збереженню інституційної пам'яті та зміцненню інституційної спроможності органів державної влади. По-шосте, необхідною є модернізація роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, зокрема шляхом забезпечення гендерного представництва серед її членів. З метою вдосконалення навичок членів конкурсних комісій з оцінювання професійної компетентності кандидатів передбачається забезпечення проведення їхнього навчання.

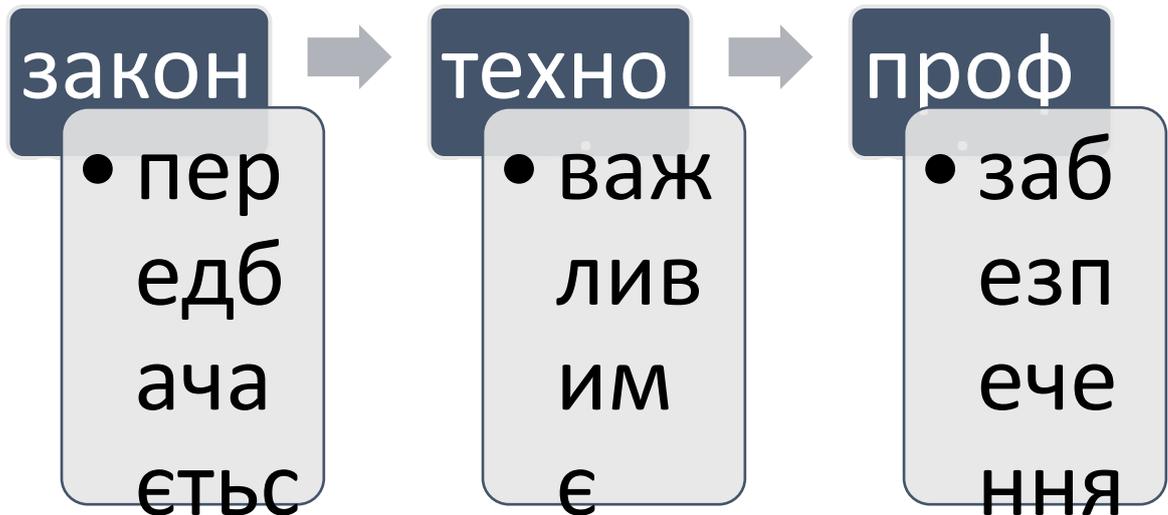


Рис. 3.3. Ключові напрями системного реформування державної служби
Джерело: сформовано автором

Таким чином, всі зазначені заходи можна об'єднати у три ключові блоки (рис. 3.3.), що взаємопов'язані та спрямовані на досягнення спільної мети. Ці заходи формують цілісну, системну стратегію, яка спрямована на професіоналізацію, забезпечення прозорості та зміцнення інституційної спроможності державної служби. Кінцевою метою є підвищення ефективності державного апарату та зростання довіри суспільства до нього.

Підбір програм для кожного державного службовця здійснюється на засадах результатів щорічного оцінювання його діяльності та зважаючи на завдання й основні показники ефективності, якості, результативності службової діяльності, а також самооцінки своїх компетентностей та професійних запитів. Відповідно до аналітичних матеріалів НАДС [81], упродовж останніх років державні службовці зазначають про потребу в удосконаленні професійних знань, насамперед за векторами європейської та євроатлантичної інтеграції, цифрової грамотності, кібербезпеки, запобігання корупції та забезпечення доброчесності.

Професійне навчання публічних службовців потребує подальшого розвитку враховуючи такі заходи:

(1) збільшення кількості навчальних програм, доступних для публічних службовців на безоплатній основі, насамперед шляхом розширення можливостей Вищої школи;

(2) своєчасне доповнення переліку тем за спеціальними програмами для публічних службовців враховуючи мінливість законодавства, пріоритети державної політики, а також умови воєнного стану;

(3) проведення інформаційної кампанії та спільних зустрічей НАДС з керівниками органів державної влади стосовно: а) потреби збільшення обсягу власних видатків таких органів та залучення ін. джерел фінансування задля навчання співробітників; б) надання можливості публічним службовцям підвищувати кваліфікацію (згідно із схваленою індивідуальною програмою професійного розвитку) з відривом від здійснення службових зобов'язань, у визначений навчальною програмою термін, у першу чергу, шляхом зменшення навантаження на службовця на час підвищення кваліфікації, для того аби це навчання не мало формальний характер; в) забезпечення публічних службовців необхідними технічними інструментами (принаймні під час навчання), особливо тих, хто працює у територіальних відділеннях;

(4) щорічне поступове збільшення обсягів державного фінансування на професійне навчання публічних службовців за відповідною програмою профільної інституції у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у Державному бюджеті України;

(5) внесення змін до Закону України № 5499-VI [100], зокрема в частині надання змоги закладам освіти, підприємствам, організаціям різної форми власності брати у конкурсі участь відносно надання освітніх послуг за державним замовленням НАДС. Зазначені зміни слугуватимуть зміцненню конкуренції між надавачами освітніх послуг та, у результаті сприятимуть підвищенню якості програм професійного навчання для публічних службовців. Одночасні самі публічні службовців одержать більше задоволення відносно своїх освітніх потреб шляхом ширшого вибору навчальних програм, а також надавачів освітніх послуг [102].

Обґрунтованим для публічних службовців вважається запровадити навчально-практичний курс на тему етичного лідерства та відповідальності. В рамках даного курсу слухачі, передусім, повинні розглядати кейси, де

відбувається зіткнення інтересів приватних осіб, етики й закону, обміркувати власний досвід, конфліктні прецеденти на своїй роботі та розповісти про свій досвід врегулювання таких конфліктів [2, с. 92].

Таким чином, подальший розвиток професійного навчання публічних службовців зумовлює удосконалення системи з урахуванням сучасних викликів в контексті антикорупційних практик, що можна реалізувати шляхом впровадження цілеспрямованих заходів (рис. 3.4.). Серед таких варто назвати нижче наведені.

✓Посилення спеціалізованого навчання, що включає: обов'язкове антикорупційне навчання, де всі публічні службовців, особливо ті, хто займає керівні посади, мають на регулярних засадах проходити обов'язкові тренінги; спеціалізовані курси, що передбачають розробку програм зорієнтованих на конкретні сфери ризику як-то державні закупівлі, надання адміністративних послуг, управління державним майном; практична складова, що включає навчання не лише теоретичних матеріалів, а обов'язково мають бути долучені кейси з реального життя, рольові ігри, щоб публічні службовців навчалися визначати та реагувати на корупційні ризики.

✓Залучення до роботи з антикорупційними органами, зокрема шляхом співпраці з НАЗК (спільні освітні програми з НАЗК) та навчання від практиків (долучення представників антикорупційних органів для проведення тренінгів та лекцій).

✓Формування культури доброчесності, що включає тренінги з етики та доброчесності для публічних службовців (окрім юридичних аспектів актуальним вбачається робота над зміною менталітету, а також навчальні програми мають виховувати нульову толерантність до корупції); навчання стосовно викривачів, де кожен публічний службовець має знати чітко свої права, механізми захисту, у тому випадку, якщо він прийме рішення про інформування щодо корупційних дій. Це слугуватиме створенню безпечного середовища для боротьби з корупцією.

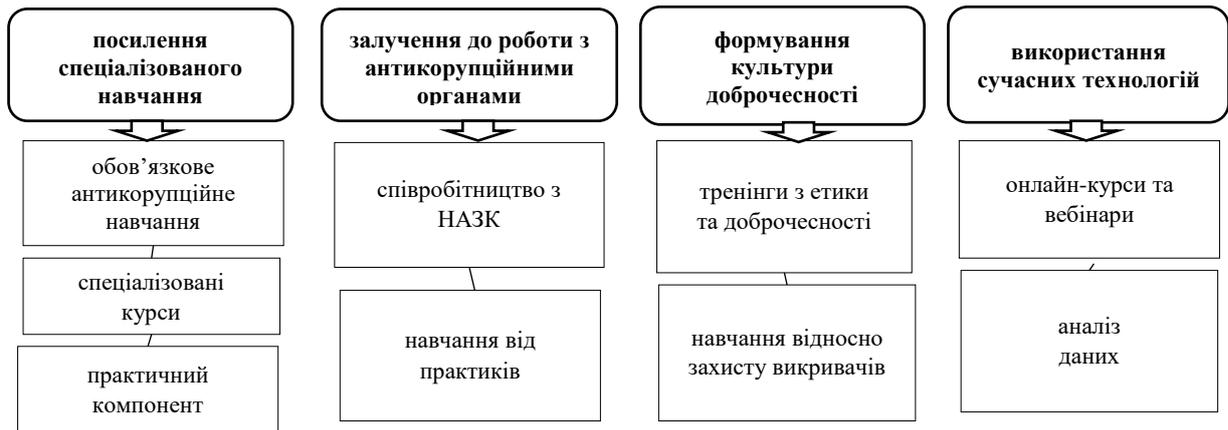


Рис. 3.4. Напрями удосконалення системи навчання публічних службовців в контексті антикорупційних практик

Джерело: авторська розробка

✓ Використання сучасних технологій шляхом онлайн-курсів та вебінарів (розробка дистанційних платформ, де публічні службовці можуть проходити навчання у зручний час для них, що надзвичайно актуально в сучасних умовах безпекових викликів на регіональному рівні), а також аналізу даних (долучення в програми навчання основ роботи із відкритими даними/реєстрами, що слугує виявленню потенційних корупційних ризиків, приміром щодо закупівель або декларацій про майновий стан).

Надання гідної заробітної плати, поліпшення матеріального становища та соціального захисту публічних службовців є прямою або опосередкованою процедурою для досягнення таких ключових завдань:

- формування ефективної системи стимулювання: адекватна компенсація мотивує співробітників до досягнення високих результатів і сприяє впровадженню об'єктивних показників оцінки їхньої діяльності;

- підвищення престижу професії: конкурентоспроможна оплата та соціальні гарантії роблять публічну службу привабливою для талановитих спеціалістів, що покращує у суспільстві її імідж;

- якісне оновлення кадрового складу: залучення молодих та кваліфікованих спеціалістів слугує інтеграції інноваційних підходів та сучасних технологій;

- впровадження новітніх технологій: достатнє фінансове забезпечення надає можливість впроваджувати інтерактивні, інформаційні та цифрові інструменти, що сприяє удосконаленню управлінських процесів;

- формування нульової толерантності до корупції: гідна оплата праці знижує спокусу до корупційних дій, слугуючи викоріненню корупції та підвищенню етичних стандартів.

Держава повинна стати конкурентним роботодавцем, залучати найкращих та мотивувати фахівців працювати на результат. Успішне впровадження реформи вимагає вжиття наступних ключових заходів:

I. Автоматизація процесу класифікації посад лишається нагальним питанням. Її впровадження гарантує прозорість процедури, а також надасть можливість одержувати швидко інформацію щодо її стану. Це передбачає потребу оцінити ресурси на розробку та запуск програмного забезпечення, здійснити підготовку відповідальних працівників до роботи з системою, а також встановити джерела фінансування проєкту.

II. На основі аналізу практики та міжнародного досвіду продовжити роботу щодо удосконалення процедури класифікації посад, передусім відносно: а) укрупнення сімей посад із схожими завданнями та ключовими посадовими зобов'язаннями, виділення підсімей у їх рамках із вузькою спеціалізацією ; б) забезпечення єдиних підходів щодо визначення сімей за посадами з типовим функціоналом у державних органах, що приналежні до однієї юрисдикції і типу органів державної влади, враховуючи органи місцевого рівня.

III. Посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу стосовно процедур організації та проведення класифікації, повторної класифікації посад державної служби, запровадження і здійснення заходів реформи системи оплати праці публічних службовців.

IV. Продовжити роботу щодо ліквідації значних диспропорцій у посадових окладах (грейдах) між окремими посадами, сім'ями посад, а також типами

юрисдикції органів державної влади, зважаючи на спроможності державного бюджету.

V. Щодо забезпечення обґрунтованості, прозорості зіставлення рівня оплати праці на типових посадах служби з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні: по-перше, здійснити апробацію зіставлення рівня оплати праці на момент підготовки проєкту схеми посадових окладів на посадах державної служби на 2026 рік. Задля об'єктивності результати зіставлення можуть бути одержані за участі незалежних експертів й фахівців із ринку праці, а підсумки цієї апробації можуть бути застосовані при формуванні методології співставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з рівнем оплати праці у приватному секторі; по-друге, забезпечити внесення змін до Закону України «Про державну службу» (ч. 3 ст. 51) з приводу визначення повноважень відповідного органу правотворчої діяльності схвалювати дану методологію; по-третє, схвалити методологію, згідно якої буде здійснюватися таке зіставлення рівня оплати праці, починаючи від 1 січня 2027 року. Зазначений підхід буде слугувати своєчасному прийняттю обґрунтованих рішень стосовно оплати праці, більш ефективному використанню бюджетних коштів, а також збільшенню до держави довіри як конкурентоспроможного роботодавця.

VI. Актуальним є забезпечення того, щоб майбутня інформаційна система HRMIS була здатною адмініструвати модифіковану систему оплати праці [18].

Для створення в публічній службі позитивного бренду роботодавця потрібно:

⇒ гарантувати забезпечення конкурентоспроможної заробітної плати, медичного страхування, соціальних пільг, а також ін. соціальних/фінансових пакетів, означене може роботу в публічній службі зробити більш привабливою для наявних і потенційних працівників;

⇒ надання можливостей щодо кар'єрного розвитку та професійного зростання може залучити більше досвідчених фахівців. Система навчання, стажувань, тренінгів та можливостей щодо розвитку професійної компетентності може слугувати самореалізації, а також підвищення по кар'єрним сходам;

⇒ підвищення іміджу публічної служби через її промоцію та підкреслення значущості її роботи сприятиме притоку висококваліфікованих та зацікавлених працівників;

⇒ суттєво гарантувати на місцях здійснення профорієнтаційної діяльності, інформування потенційних спеціалістів щодо привабливих аспектів роботи [2, с. 93].

Доцільним вбачається впровадження прозорої системи відстеження виконання завдань для підтримки та підвищення результативності роботи. Це зумовлює надання співробітникам більше самостійності та свободи для здійснення їх діяльності, простір для ініціатив. Убачається доцільним надавати працівникам більше свободи та самостійності в їх діяльності, можливості для вияву ініціативи. Досягти цього можна через заохочення працівників до пропонування нових ідей та підходів у роботі; створення умов для експериментів та тестування інноваційних рішень; впровадження новітніх технологій та методів управління в органах публічної влади; створення на оновлення порад для керівництва, які допоможуть ефективно мотивувати співробітників у публічній сфері; створення більш ефективної системи, яка забезпечить включення пропозицій експертів-співробітників до процесу ухвалення рішень.

Впровадження системи моніторингу та оцінки ефективності є ключовим інструментом для забезпечення прозорості та підзвітності. Цей механізм приє своєчасному виявленню та усуненню системних недоліків, а також запобіганню корупційним ризикам. Забезпечення доброчесності в публічній службі базується на триєдиному підході, що включає ефективний незалежний аудит, надійну систему внутрішнього контролю та активний громадський моніторинг, які взаємодоповнюють один одного. Отже, ефективне функціонування публічної служби є результатом комплексного підходу, що інтегрує адаптивну організаційну структуру, дієві системи контролю та оцінки, а також орієнтацію на потреби громадян і постійне вдосконалення [55, с. 122].

Формування нульової толерантності до корупції у системі публічної служби передбачає не лише покарання за вчинені злочини, а й створення

атмосфери нетерпимості до корупції в колективі. Важливим є той аспект, щоб службовці розуміли, що будь-яке корупційне діяння є неприпустимим та буде мати невідворотні наслідки.

Також для усунення конфлікту інтересів необхідно розробити та жорстко контролювати правила, що унеможлиблюють ситуації, коли особисті інтереси службовця можуть впливати на його службові обов'язки.

На шляху до удосконалення, цифровізації та автоматизації системи управління людськими ресурсами на державній службі були здійснені тільки окремі кроки щодо впровадження завдань Стратегії. Дієве впровадження реформи вимагає виконання наступних ключових заходів:

- пришвидшити впровадження та наповнення інформаційної системи HRMIS у всіх органах публічної влади;

- гарантувати систематичну методичну піддержку службам управління персоналом органів влади щодо питань управління людськими ресурсами;

- відновити процедуру конкурсного відбору для всіх категорій державних службовців на підконтрольній Україні території використовуючи цифрові інструменти щодо створення безпечних умов проведення конкурсного відбору;

- відновити роботу та модернізувати Єдиний портал вакансій державної служби (career.gov.ua), у першу чергу відносно удосконалення процедури конкурсного добору, а також розширення функціональних можливостей щодо розташування вакантних посад органів місцевого самоврядування;

- гарантувати інтеграцію, обмін інформацією і взаємодію Єдиного порталу вакансій державної служби з іншими пошуковими платформами, HRMIS та державними системами кібербезпеки для формування цілісної, прозорої і безпечної екосистеми управління людськими ресурсами у публічній сфері [130].

З огляду на контекст післявоєнної відбудови, цифровізація є стратегічним пріоритетом для удосконалення системи публічної служби та забезпечення її сталого розвитку. Застосування цифрових технологій в публічному управлінні має на меті підвищення ефективності та раціональне використання ресурсів. Крім того, це забезпечує покращення трудових умов публічних службовців,

зменшує їхнє навантаження та сприяє впровадженню гнучких графіків і віддалених форм роботи.

Отже, у даному аспекті можна відзначити наступні рекомендації:

- процес цифрової трансформації публічної служби вимагає синхронізації зусиль інституцій, що відповідають за впровадження інновацій. Це сприятиме підвищенню ефективності та зменшенню дублювання функцій;

- вживати заходів щодо посилення ролі Координаційної ради з питань реформування державного управління для того, аби її підхід до втілення Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки був фокусований на отримання реальних результатів;

- продовжувати заходи щодо поліпшення якості пояснювальних записок та аналізу впливу законодавчих проєктів, передусім з приводу створення директоратів політики у міністерствах, а також заповнюваності посад щодо підтримки реформ;

- адресувати проблему моніторингу впровадження політик та законодавства в ad hoc режимі через формалізацію вимог щодо процедури моніторингу, створення усталених процедур;

- вживати заходів щодо підвищення інституційної спроможності Стратегічної інвестиційної ради та посилення її ролі у допомозі міжвідомчій координації у системі управління публічними інвестиціями;

- вживати заходів щодо поліпшення спроможності планування у сфері управління публічними інвестиціями задля гарантування розробки стратегічного бачення економічного відбудови, відновлення Української держави;

- посилювати спроможність ВРУ та Рахункової палати виконувати наглядову функцію за бюджетним процесом [101, с. 31-33].

Для підвищення етичної відповідальності та доброчесності в публічній службі варто впровадити щорічну обов'язкову сертифікацію із питань етики для всіх категорій державних службовців. Пропонується відповідну норму зафіксувати в Законі України «Про державну службу» через доповнення його статтею 8-1 «Етична сертифікація державних службовців». Дана сертифікація

повинна включати перевірку знань антикорупційного законодавства та етичних кодексів державного службовця, а також навичок ухвалення рішень в обставинах етичних дилем. Здійснення сертифікації варто проводити в форматі тестування чи співбесіди, а її організація повинна належати до повноважень НАДС [58, с. 35].

Таким чином, запропоновані пропозиції відповідають сучасним міжнародним підходам до управління людськими ресурсами в системі публічної служби, передусім вимогам відносно прозорості та відкритості, а також професіоналізму та доброчесності. Реалізація цих ініціатив сприятиме оновленню кадрового складу та нарощенню довіри до публічної служби, а також приведення української правової системи у відповідність до принципів ефективного державного управління.

Одним з основних напрямів удосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби в Україні вважається розробка сучасної моделі кадрового менеджменту, яка слугуватиме трансформації державного управління, а також підвищенню його ефективності. Це потребує формування оновленої організаційної структури системи стратегічного управління людськими ресурсами, що б відповідала сучасним викликам та запитам публічної служби. Зважаючи на вектори реформування державного управління варто чітко окреслити ключові компоненти даної структури, розширити її функціональні можливості, переорієнтувати підхід до роботи служб персоналу. На противагу традиційним підходам адміністрування вони повинні сконцентруватися на стратегічному управлінні людськими ресурсами, що має на меті довгострокове планування, розвиток персоналу, а також формування сприятливого середовища щодо продуктивної роботи публічних службовців. Нова організаційна архітектура служби управління персоналом повинна включати спеціалізовані підрозділи, які будуть відповідати за формування кадрової стратегії, добір, облік спеціалістів, їхню адаптацію та розвиток, мотивацію, оцінювання, забезпечення професійного зростання, регламентацію трудових відносин та визначення порядку оплати праці. Означена система має

вибудовуватися на загальних принципах управління людськими ресурсами в публічній службі, що будуть визначати її ключові компоненти, підходи, методи та інструменти впровадження. Особливу увагу слід приділити соціально-психологічним аспектам управління персоналом, оскільки це сприятиме зростанню мотивації, професійному розвитку та ефективності роботи державних службовців [8, с. 20].

Розбудова доброчесності в публічному управлінні є багатокомпонентним завданням, розв'язання якого вимагає компонування цілої системи заходів, зокрема: інституційне забезпечення заходів щодо розвитку доброчесності, інституційних систем стримувань та противаг, нормативно-правового регулювання, розробки етичних принципів, напрацювання практики їх повсякденного втілення, створення соціальної ситуації (звички) доброчесної поведінки, просвітництво та популяризація у даній сфері тощо. Успішність цього безперервного процесу однаково залежить від залучення як окремих осіб, так і цілих груп і суспільства в цілому. Для публічних службовців вагомим є додержання найвищих етичних стандартів, уникати ситуацій, що можуть під загрозу поставити їх чесність, та діяти у найкращих інтересах суспільства, якому вони служать [39, с. 33-34].

Таким чином, запропоновано комплексний інструмент боротьби з корупцією, що полягає у обов'язковому, періодичному оцінюванні для всіх публічних службовців. Його ключовою метою визначено не тільки відсіювання недоброчесних кандидатів на посади, проте на постійній основі здійснювати діагностику та підвищення рівня доброчесності всього персоналу. Запропонований комплекс надасть змогу виявити (ідентифікувати) особливі групи, що підпадають під корупційні ризики та формувати під них цільові програми професійного розвитку. Даний контент включає три основні блоки (рис. 3.5.), які оцінюють не тільки теоретичні та практичні знання, але і поведінку та психологічну стійкість.



Рис. 3.5. Вектори комплексного оцінювання публічних службовців
Джерело: сформовано автором

Теоретична частина спрямована на перевірку знань з антикорупційного законодавства (Закон України «Про запобігання корупції»), процедурний аспект декларування доходів, правил врегулювання конфлікту інтересів.

Проблемно-ситуаційна складова включає не звичайні тести, а передбачає набір кейсових завдань (тестів), які моделюють реальні ризики корупційного характеру. Приміром, це може бути ситуація, коли публічний службовець одержує подарунок чи потрібно прийняти рішення, яке приносить вигоди його родичам. Кандидату необхідно обрати вірний алгоритм дій, аргументуючи його з посиланням на етичні стандарти та правову базу.

Щодо етично-психологічної компоненти, то тут варто відзначити про спеціально сформовані психологічні тести й анкети, де оцінка робиться відносно схильності особи до ризикової поведінки, спроможність відмовитися від «неформальних» пропозицій, моральна стійкість. Означений підхід надасть можливість виявити потенційно недоброчесних осіб ще до того часу, як вони стикнуться з реальними спокусами.

Якщо мову вести про доброчесність в аспекті боротьби з корупцією, то це є необхідний морально-етичний компонент діяльності публічного службовця, що окреслює межу та спосіб його поведінки. Така поведінка повинна ґрунтуватися на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі приватного життя, виконанні своїх обов'язків та управлінні державними

ресурсами. Однак не варто забувати щодо дзеркальної залежності між впливом організаційної культури в органі влади та поведінкою у колективі публічного службовця. Як результат потрібно докладати зусиль щодо формування культури доброчесності в органі влади, оскільки це сприяє стимулюванню відповідної поведінки «назовні» [80, с. 114].

Інституційною основою для впровадження комплексного інструменту може виступити створення незалежної комісії щодо питань доброчесності при НАЗК чи іншому незалежному органі. Місією цієї комісії буде розроблення завдань, проведення іспиту, оцінки його результатів, що усуне можливість внутрішнього впливу зі сторони органів публічної влади.

Також доцільно буде запропонувати диференційований підхід, що враховуватиме специфіку різних посад: а) різні рівні складності для посад з різними рівнями корупційних ризиків (наприклад, публічні службовців, що працюють з бюджетними коштами має бути поглиблене коло питань, що стосується фінансової складової); б) специфічні кейси, що передбачають ситуативні завдання до конкретної сфери роботи (для посадовців у сфері будівництва – кейси про дозволи/тендери, для митної служби – це приклади, що стосуються контрабанди тощо).

Отже, основними напрямками антикорупційної політики повинні стати: а) гарантування реальної незалежності та ефективності спеціалізованих антикорупційних органів; б) впровадження дієвих механізмів запобігання конфлікту інтересів, а також контролю за доходами та видатками публічних службовців; в) посилення прозорості процедур ухвалення управлінських рішень і публічних закупівель; г) розвиток електронного врядування та цифровізація публічних послуг; д) посилення правових гарантій свободи слова та захисту викривачів корупції; е) активізація просвітницької роботи щодо формування антикорупційної культури в суспільстві. Тільки комплексні, послідовні намагання в означених напрямках спроможні гарантувати якісний стрибок у подоланні корупції та закріплення принципів доброчесного врядування в Україні [34, с. 209-210].

Таким чином, запропоновані напрями повинні стати частиною єдиної скоординованої стратегії. Лише комплексний підхід до управління людськими ресурсами, що komponує прозорість, контроль та мотивацію, може значно підвищити рівень доброчесності публічних службовців.

3.3 Напрями запровадження ефективних інструментів для запобігання корупції у системі публічної служби

Для посилення антикорупційних заходів в Україні необхідно здійснити низку системних заходів. Першим кроком має бути удосконалення нормативно-правової бази, що включає: конкретизацію законодавчих норм відносно конфлікту інтересів, що допоможе уникнути двозначності та зробити більш жорсткішими правила; встановлення кримінальної відповідальності за свідоме подання недостовірних даних у фінансовій декларації службовця, що слугуватиме посиленню їхньої ефективності та змусить декларантів бути більш чесними; коригування законодавчих недоліків, що перешкоджають притягненню до відповідальності за корупційні діяння. Визначення та усунення цих прогалин дозволить правоохоронним органам більш ефективніше розслідувати справи та доводити їх до суду.

Наявні законодавчі норми нерідко містять нечіткі формулювання та правові прогалини, що уможливають корупційні зловживання серед публічних службовців. Тому першочерговим завданням є забезпечення максимальної прозорості всіх етапів розпорядження державними активами.

Для уникнення корупції та забезпечення прозорості у розпорядженні державними активами варто запровадити обов'язкові електронні аукціони для їх продажу та оренди, створити єдиний державний електронний реєстр всього державного майна, а також посилити незалежний фінансовий аудит державних підприємств. Ці кроки, спільно з чіткими законодавчими нормами та посиленням відповідальності за зловживання, допоможуть мінімізувати корупційні ризики,

забезпечити максимальну конкуренцію та ефективне використання державних ресурсів на користь суспільства.

У рамках Стратегії розвитку НАЗК на період 2021-2025 років передбачено низку векторів діяльності, направлених на підвищення ефективності антикорупційної політики в державі. Відповідно, в Стратегії визначено:

- підвищення ефективності моніторингу декларацій осіб, що обіймають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також комунальних підприємствах;

- розвиток та підтримка електронних сервісів, що слугують забезпеченню прозорості діяльності органів публічної влади та підприємств;

- впровадження нових стандартів виявлення і розслідування корупційних правопорушень;

- посилення міжнародної співпраці та взаємодії із міжнародними антикорупційними організаціями.

Ці напрями мають на меті не лише боротися з наслідками корупції, а й усувати її першопричини, створюючи ефективну та підзвітну систему державного управління.

Обумовлена потреба удосконалення національного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, що пропоновано реалізувати шляхом нормативно-правового забезпечення подальшого антикорупційного реформування; врегулювання принципів посилення взаємодії громадськості з органами влади стосовно забезпечення антикорупційної боротьби; посилення публічності з приводу представлення результатів оцінювання антикорупційної політики та планування законотворчої діяльності, враховуючи засади антикорупційної політики, а також багаторівневої експертизи НАБУ та громадськості [74, с. 60-61].

З огляду на досягнуті успіхи, українські антикорупційні механізми все ще потребують вдосконалення. Серед проблем однією з ключових лишається недостатня інституційна спроможність антикорупційних органів, що сповільнює ефективну протидію корупції в системі публічної служби, особливо зважаючи на

останні події. Необхідність підвищення незалежності та фінансового забезпечення антикорупційних інституцій є критичним для покращення їхньої роботи.

Для мінімізації ризиків згорання антикорупційних реформ слід сконцентруватися на посиленні внутрішньої стійкості антикорупційної системи шляхом забезпечення інституційної спроможності антикорупційних органів, особливо їх фінансової, адміністративної і кадрової незалежності; інтенсифікація антикорупційної культури; залучення та підтримка громадськості, незалежних засобів масової інформації до оприлюднення корупційних схем; фіксація основних елементів антикорупційної політики держави на конституційному рівні та ін. [20, с. 353].

Для підвищення ефективності антикорупційних органів доцільно забезпечити їхню незалежність, сформувати єдину електронну систему обміну інформацією між антикорупційними органами та забезпечити прозорість їхньої роботи.

Також необхідно посилити роль незалежних антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК), які повинні мати достатньо повноважень для проведення перевірок та притягнення до відповідальності. Це також стосується внутрішнього аудиту та фінансового контролю в державних органах.

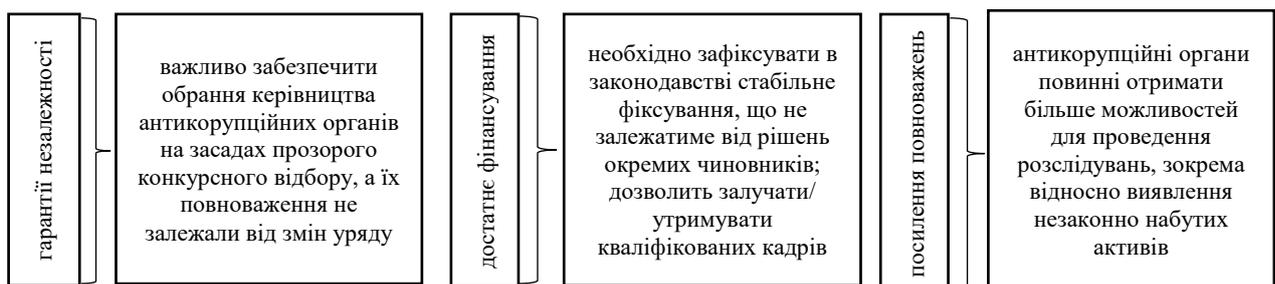


Рис. 3.6. Напрями посилення інституційної спроможності антикорупційних органів

Джерело: сформовано автором

Необхідним кроком є забезпечення повної прозорості та публічності. Важливо публічну службу зробити максимально відкритою для суспільства.

Означене включає впровадження відкритих реєстрів, оприлюднення декларацій про майно та доходи посадовців, а також прозорість процедур.

Для забезпечення прозорості державних закупівель необхідним є запровадження більш жорсткіших критеріїв оцінки тендерних процедур, посилення контролю над проведенням закупівель через застосування автоматизованих механізмів виявлення корупційних ризиків, а також розширення громадського моніторингу [31].

Прозорість у діяльності публічної служби надає змогу громадянам контролювати використання державних ресурсів, моніторити здійснення державних програм та оцінювати ефективність роботи публічних службовців. Означене слугує зниженню рівня корупції, підвищенню довіри до органів публічної влади та спонукає публічних службовців до більш відповідальної роботи [55, с. 122].

Застосування цифрових технологій у державному управлінні призводить до підвищення публічної прозорості, що позитивно корелює зі здатністю системи до оперативної діагностики та вжиття адекватних коригувальних дій. Завдяки цифровій трансформації, управлінські механізми набувають більшої ефективності, а системні корупційні ризики значно знижуються. Цей ефект досягається через стандартизацію алгоритмів та повну автоматизацію функціональних процесів, що забезпечує незалежність від людського фактору. За допомогою цифровізації інформація стає більш доступнішою, що слугує розкриттю корупційних діянь та підвищує контроль за державними інституціями.

Отже, цифрові технології активно застосовуються в антикорупційній діяльності для виявлення та реагування на випадки корупції. Проте, зважаючи що цифровізація відкриває невичерпні можливості, однак вона створює виклики, зокрема конфіденційність інформації, кібербезпеку, нерівність щодо доступу до технологій.

Ключові виклики, що з'являються у процесі цифровізації пов'язані з такими аспектами: 1) забезпеченням кібербезпеки та захистом даних, адже

використання цифрових технологій слугує створенню нових можливостей для кібератак і крадіжок даних, які можуть слугувати корупційним схемам; 2) часто мережа Інтернет слугує майданчиком щодо анонімних транзакцій, обміну конфіденційною інформацією, що утруднює виявлення корупційних дій і винних осіб; 3) електронними даними досить просто маніпулювати, що може зумовити до поширення підроблених документів/даних, що утруднює протидію корупції. Однак держава не має зупинятися на шляху цифровізації, адже її потенціал значно перевищує ризики. Держава має інвестувати в інновації та розвивати законодавчу базу, гарантувати відповідний рівень кібербезпеки, щоб цілковито застосовувати потенціал цифрових технологій відносно раціоналізації робочих процесів для прозорості та відкритості діяльності державного апарату, а також мінімізації виникнення корупційних діянь [118, с. 289].

Для посилення боротьби з корупцією пропонується автоматизувати процеси контролю за допомогою штучного інтелекту. Ця технологія допомагатиме аналізувати декларації, відслідковувати витрати посадових осіб та ідентифікувати ознаки можливого незаконного збагачення.

Окрім автоматизації контролю для боротьби з корупцією можна відзначити оптимізацію системи електронного декларування шляхом: а) розширення сфери декларування через включення до декларації інформації про фінансові операції, що перевищують відповідну суму, або про майно, що належить членам родини; б) автоматизована перевірка даних через створення системи автоматичної перевірки декларацій з даними з інших державних реєстрів (банківські рахунки, реєстр нерухомості).

Впровадження електронної системи для взаємодії між антикорупційними органами – це ще один пріоритетний напрям, що дозволить пришвидшити обмін інформацією та мінімізувати корупційні ризики. Нині кожна інституція використовує власні бази даних та інформаційні системи, що переважно є антагоністичні одна з одною. Створення інтегрованої бази даних щодо корупційних правопорушень й осіб, що їх вчинили, надасть змогу гарантувати швидкий доступ усіх антикорупційних органів до потрібних даних. Це

слугуватиме більш дієвій ідентифікації корупційних ризиків, створенні класифікацій корупційних схем, подоланню міжвідомчих перешкод при розслідуванні резонансних (складних) справ [34, с. 179].

Ще одним актуальним напрямом є гармонізація законодавства з міжнародними стандартами – адаптація положень Конвенції ООН проти корупції та рекомендацій GRECO до українського законодавства, втілення кращих практик європейських держав у сфері боротьби з корупцією [31].

Адаптація успішних практик боротьби з корупцією, зокрема як електронне врядування, систематичний нагляд за діяльністю державних інституцій та залучення незалежних аудиторів, може в значній мірі сприяти підвищенню ефективності антикорупційних практик в Україні [47, с. 468].

У частині пріоритетів розгляду питань удосконалення діяльності з боротьби з корупцією вбачається обґрунтованою така їхня сукупність:

– проектування та впровадження комплексу заходів відносно підвищення рівня внутрішньої культури особистості, а також зміцнення морально-етичних принципів людини (особливо молоді) що зумовить за собою навчання культурного ставлення один до одного в цілому в усьому суспільстві;

– формування економічних та громадянських інститутів, що слугують досягнути більшої привабливості чесної та сумлінної публічної служби порівняно з перспективою вступу в корупційні зв'язки, спільноти. Публічна служба зобов'язує людину, яка на ній перебуває, з надзвичайним ставленням підходити до виконання своєї роботи, адже від неї та тільки від неї залежить благополуччя і безпека громадян, що її делегували повноваженнями. Громадяни, які перебувають на публічній службі мають досягнути, що вони не просто працюють, а служать народу, передусім, з ідейно-патріотичних суджень;

– визначення в адміністративній та економічній реформах місця антикорупційних заходів, а також впровадження реформ всієї державної служби, системи освіти [21, с. 50].

При цьому слід сформулювати та реалізувати комплекс таких заходів, як: посилення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення;

формування ефективної системи оподаткування з виробленням дієвих механізмів, що гарантуються невідворотність реалізації відповідальності платників податків, прозорість фінансової діяльності фізичних/юридичних осіб, підриєв фінансових основ корупції; розвиток міжнародного співробітництва для розв'язання проблем протидії національній та транснаціональній корупції зважаючи на інтеграційні економічні процеси на міжнародному рівні [21, с. 50].

Доцільно запровадити ефективніші механізми контролю і нагляду за діями публічних службовців для запобігання корупції та недоброчесним практикам, зокрема:

- шляхом формування сприятливого середовища для відкритого спілкування та повідомлення відносно порушень, гарантування захисту та нерозголошення інформації щодо осіб, які оповіщають про корупційні дії;

- здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи з приводу наявних інструментів запобігання корупції і недоброчесності (Єдиний портал повідомлення викривачів тощо);

- поглиблення співробітництва з міжнародними організаціями/ партнерами щодо обміну досвідом та передачі кращих практик у боротьбі з корупцією, а також гарантуванні доброчесності в публічній службі;

- залучення громадськості, громадських організацій і медіа до моніторингу й контролю за діями публічних службовців, що слугуватиме підвищенню прозорості та відповідальності у сфері публічної служби [2, с. 94].

Серед прогресивних інструментів вдосконалення організаційного та правового механізмів протидії корупційним ризикам і корупції в цілому обґрунтовано необхідність застосування:

- аутсорсингу → укладання контракту відносно передачі окремих функцій, які традиційно належать органам державної влади, державним службовцям від державного до приватного сектору задля підвищення якості надаваних послуг громадянам;

- антикорупційного аудиту → форми контролю ефективності діяльності у сфері протидії корупції, що є професійною діяльністю, яка здійснюється

незалежними суб'єктами задля перевірки дотримання вимог антикорупційного законодавства, принципів відкритості та прозорості діяльності органу системи публічної служби, зокрема в період взаємодії з приватними особами, а також розроблення рекомендацій націлених на підвищення ефективності протидії корупції у системі публічної служби;

ротації кадрів системи публічної служби → послідовній зміні професійних/посадових зобов'язань, змінному перебуванні спеціалістів на тій або іншій посаді задля опанування різних функцій, особливостей та технології ухвалення рішень, зокрема управлінських, а також боротьби з корупцією та перевищення службових повноважень;

удосконаленні антикорупційного законодавства → підвищенні якості законодавства та законодавчого процесу, що має супроводжуватися усуненням таких його недоліків як: внутрішня суперечність і неузгодженість, безсистемність, надмірність нормативно-правових актів [14, с. 204-205].

Для ефективної боротьби з корупцією на публічній службі потрібне посилення відповідальності за корупційні правопорушення. Це передбачає не лише збільшення покарань, а й вдосконалення методів виявлення та розслідування таких злочинів. Особливу увагу слід приділити сфері публічної служби, де необхідно створити прозорі та дієві механізми декларування доходів, конфлікту інтересів та ротації кадрів. Також актуально забезпечити незалежність та належне фінансування антикорупційних органів, щоб вони могли неупереджено виконувати свої функції, а громадськість мала постійний доступ до інформації про їхню діяльність.

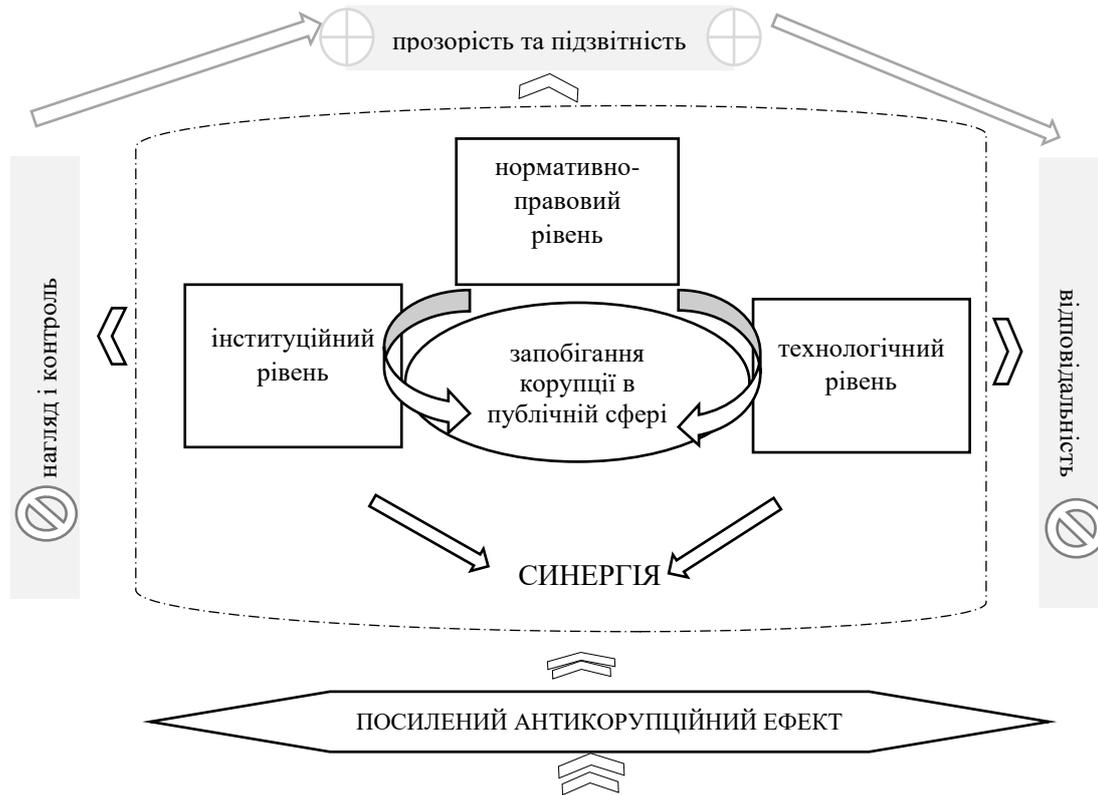


Рис. 3.7. Синергетична модель запобігання корупції в системі публічної служби

Джерело: авторська розробка

Таким чином, науково обґрунтована концепція синергетичної моделі запобігання корупції в системі публічної служби, що ґрунтується на інтегрованій взаємодії інституційних, нормативно-правових та технологічних інструментів, що забезпечують синергію наглядових та контрольних функцій з принципами прозорості та підзвітності. Цей підхід пропонує не лише окремі заходи, а й встановлює механізми їхньої синергії, забезпечуючи посилений антикорупційний ефект. Зокрема, запропоновано: концепцію створення незалежного інституту внутрішнього фінансового контролю та аудиту в органах публічної влади; пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази, які включають розмежування повноважень та посилення відповідальності за корупційні правопорушення; використання інноваційних цифрових технологій (штучний інтелект, Big Data) для автоматизованого виявлення та запобігання корупційним ризикам в управлінських процесах.

Отже, запропоновані засоби запобігання та протидії корупції є важливим інструментом забезпечення ефективності державного управління. Проте їх ефективність залежить від комплексного підходу, що включає законодавче вдосконалення, посилення інституційного контролю, підвищення правової культури громадян, а також впровадження цифрових технологій.

Висновки до розділу 3

1. Проведений аналіз імплементації антикорупційних практик у сфері публічної служби зарубіжних країн (Велика Британія, Данія, Естонія, Латвія, Литва, Нідерланди, Нова Зеландія, США, Фінляндія, Франція, Швеція) показує, що ефективність залежить від комплексного, системного підходу, що включає не лише впровадження законодавчих ініціатив, але й їх дієве виконання, зміну культури та формування середовища, де корупція стає невігідним та ризиковим.

Аналіз зарубіжного досвіду у протидії корупції в публічній сфері демонструє різноманітність та ефективність імплементованих підходів, кожен з яких адаптований до національних особливостей. Зокрема, можна зазначити про такі особливості: комплексний підхід, що поєднує політичну волю еліти, прозорість урядування, підвищення стандартів публічної служби та активну участь громадянського суспільства (Естонія); розвиток антикорупційних реформ, що сприяють інтеграції держави в міжнародну антикорупційну спільноту та підвищенню ефективності антикорупційних органів (Латвія); позитивний вплив цифровізації на зменшення корупційних ризиків (Естонія, Грузія); системний підхід включає прозорість, активне громадянське суспільство, свободу медіа, добре розвинену систему контролю за публічною службою, оперативне розслідування зловживань та систему суворих покарань (Данія); системна превенція та зміцнення доброчесності державного управління, запобігання неналежному впливу (Швеція); законодавство Нової Зеландії передбачає суворі покарання за корупційні правопорушення, включає високу прозорість, захист викривачів; поєднання превентивних та репресивних заходів,

посилений контроль за публічною службою (Франція); суворі правила для публічних службовців, захист викривачів та прозорість уряду, впровадження чітких етичних принципів та сприяння культурі доброчесності, що полягає у створенні середовища, де етична поведінка цінується та винагороджується (США).

У результаті аналізу зарубіжних практик визначено, що інституціоналізація антикорупційної політики може здійснюватися за допомогою спеціалізованих інституцій, або з шляхом покладення відповідних функцій на загальні правоохоронні органи чи їх інтеграції в діяльності кількох органів державної влади.

Огляд зарубіжних країн засвідчив, що кращі антикорупційні практики в сфері публічної служби сконцентровані на трьох основних напрямках: 1) превентивні заходи (прозорість та відкритість даних, чіткі правила та мінімізація дискреції, високі етичні стандарти та професійна культура в державних органах, електронне врядування та цифровізація); 2) посилення відповідальності (незалежні антикорупційні органи, захист викривачів та невідворотність покарання); 3) системні реформи (реформа державної служби, взаємодія з громадянським суспільством та засобами масової інформації, антикорупційна освіта).

Для успішної боротьби з корупцією у системі публічної служби, зважаючи на досвід інших країн, важливо впроваджувати комплексні заходи, що включають необхідність удосконалення інституційної спроможності антикорупційних органів, їхньої незалежності, а також ресурсного забезпечення та кадрової політики; формування культури нетерпимості через просвітницькі та освітні заходи; подальшої інституціоналізації та уніфікації норм, спрямованих на забезпечення інституційної доброчесності та етичного скринінгу кандидатів; гармонізацію українського законодавства з міжнародними стандартами; зміцнення гарантій правового захисту викривачів корупції; цифровізацію управлінських процесів; підвищення правосвідомості серед публічних

службовців та суспільства, поряд із залученням громадянського суспільства до антикорупційних ініціатив.

2. Запропоновано напрями удосконалення системи публічної служби шляхом концептуально обґрунтованого системного підходу, що включає основні напрямки системного реформування: процедурне удосконалення, технологічну та інституційну модернізацію інструментів, фінансове забезпечення, а також посилення професіоналізації та прозорості. Подальша конкретизація системного підходу передбачає:

– забезпечення політичної нейтральності та посилення захисту державної служби від неправомірного політичного тиску шляхом формування належної законодавчої бази та інституційної незалежності центрального органу управління державною службою, впровадження ефективних механізмів відбору й оцінки, гідний рівень оплати праці та формування культури доброчесності публічних службовців;

– програма заходів, спрямованих на адміністративне протистояння корупції, включає: раціоналізація роботи органів публічної влади, забезпечення прозорості процедур конкурсного відбору, а також технологічне оновлення через впровадження електронного врядування та сервісів;

– розроблена стратегії управління людськими ресурсами повинна включати прозорий добір персоналу, управління результативністю, безперервний розвиток, мотивацію та підзвітність;

– інституціоналізацію етичної поведінки через розроблення та впровадження етичних кодексів і прозорих процедур врегулювання етичних проблем, посилені програмами навчання та незалежними механізмами контролю, що дозволить інтегрувати етичні стандарти в систему оцінки та заохочення, підвищуючи рівень довіри та формуючи культуру доброчесності в усьому державному апараті;

– розвиток професійного навчання публічних службовців з урахуванням сучасних викликів та антикорупційних практик через: 1) посилення спеціалізованого навчання (обов'язкове антикорупційне навчання, практична

складова); залучення до роботи з антикорупційними органами (співпраці з НАЗК та навчання від представників антикорупційних органів); формування культури доброчесності (тренінги з етики та доброчесності, навчання щодо викривачів); використання сучасних технологій (онлайн-курси, та вебінарів) та аналіз даних; 2) збільшення кількості навчальних програм доступних для публічних службовців на безоплатній основі; своєчасне доповнення тематичних напрямів за спеціальними програмами з огляду на мінливість законодавства, пріоритети державної політики та умови воєнного стану; щорічне поступове збільшення обсягів державного фінансування на професійне навчання публічних службовців;

– оптимізацію процедури класифікації посад та її цифровізацію. Ключовим аспектом цієї трансформації є забезпечення функціональної спроможності інформаційної системи (HRMIS) адмініструвати нову (модифіковану) систему оплати праці, що, поряд з прозорістю критеріїв і механізмів апеляції, гарантує об'єктивність та відповідність європейським стандартам управління людськими ресурсами;

– формування позитивного бренду роботодавця публічної служби шляхом забезпечення повної прозорості та справедливості усіх кадрових процесів (відбору, просування, звільнення), що демонструє нульову толерантність до корупції та кумівства; публічної демонстрації та ефективної реалізації внутрішніх політик доброчесності та антикорупційного комплаєнсу, що позиціонує публічну службу як етичне та безпечне місце для кар'єри;

– заохочення працівників до пропонування нових ідей та підходів у роботі; створення умов для експериментів та тестування інноваційних рішень; впровадження новітніх технологій та методів управління в органах публічної влади; створення на оновлення порад для керівництва, які допоможуть ефективно мотивувати співробітників у публічній сфері; створення більш ефективної системи, яка забезпечить включення пропозицій експертів-співробітників до процесу ухвалення рішень.

Для усуненню корупційних ризиків на публічній службі запропоновано комплексний інструмент, що полягає у обов'язковому, періодичному оцінюванні для всіх публічних службовців. Завдання полягає не тільки у відсіюванні недоброчесних кандидатів на посади, проте на постійній основі здійснювати діагностику та підвищувати рівень доброчесності всього персоналу. Запропонований комплекс надасть змогу ідентифікувати особливі групи, що підпадають під корупційні ризики та формувати під них цільові програми професійного розвитку. Даний контент включає три основні блоки, які оцінюють не тільки теоретичні та практичні знання, але і поведінку та психологічну стійкість.

3. Обґрунтовано запровадження ефективних антикорупційних інструментів в системі публічної служби:

удосконалення нормативно-правової бази шляхом конкретизації законодавчих норм щодо конфлікту інтересів; оптимізація механізмів співпраці громадських інституцій з органами публічної влади для підвищення антикорупційної політики; забезпечення публічності оприлюднення результатів оцінювання антикорупційної політики та законотворчого процесу враховуючи засади цієї політики та висновки багаторівневої експертизи НАБУ й громадськості;

забезпечення інституційної та функціональної незалежності антикорупційних органів, достатнє фінансування, а також розширення повноважень для проведення перевірок та притягнення до відповідальності (внутрішній аудит, фінансовий контроль) в органах публічної влади;

забезпечення максимальної прозорості розпорядження державними активами шляхом обов'язкового проведення електронних аукціонів для їх продажу та оренди, створення єдиного державного електронного реєстру, а також посилення незалежного фінансового аудиту державних підприємств;

посилення ефективності вже існуючих відкритих реєстрів шляхом розширення переліку даних, що декларуються;

комплекс заходів з оптимізації системи державних закупівель, що включає удосконалення оціночних критеріїв тендерних процедур, застосування технологій для автоматичного виявлення корупції та поглиблення громадського контролю;

запровадження нової цифрової системи, що забезпечить формування єдиної цифрової платформи для оперативного обміну даними між антикорупційними органами; використання штучного інтелекту для аналізу даних та виявлення корупційних ризиків; оптимізацію системи електронного декларування шляхом розширення сфери декларування та впровадження автоматизованої перевірки даних з відомостями з інших державних реєстрів;

розробку та впровадження ефективних механізмів нагляду та контролю за діяльністю публічних службовців з метою запобігання корупційним та недоброчесним діям;

гармонізація законодавства з міжнародними стандартами, налагодження міжнародної співпраці.

Науково обґрунтовано концепцію синергетичної моделі запобігання корупції в системі публічної служби, що ґрунтується на інтегрованій взаємодії інституційних, нормативно-правових та технологічних інструментів, які забезпечують синергію наглядових та контрольних функцій з принципами прозорості та підзвітності. Цей підхід пропонує не лише окремі заходи, а й встановлює механізми їхньої синергії, забезпечуючи посилений антикорупційний ефект. Зокрема, запропоновано: концепцію створення незалежного інституту внутрішнього фінансового контролю та аудиту в органах публічної влади; пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази, які включають розмежування повноважень та посилення відповідальності за корупційні правопорушення; використання інноваційних цифрових технологій (штучний інтелект, Big Data) для автоматизованого виявлення та запобігання корупційних ризиків в управлінських процесах.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального науково-практичного завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні підходів та розробленні науково-практичних пропозицій щодо удосконалення системи публічної служби в аспекті впровадження антикорупційних практик. Це сприятиме підвищенню ефективності та прозорості державного управління, зміцненню довіри суспільства до інститутів влади. Отримані результати дослідження дають підстави сформулювати такі висновки і рекомендації.

1. Досліджено наукові підходи до визначення публічної служби, що дало змогу запропонувати авторський підхід до визначення публічної служби. Визначено: публічна служба є різновидом служби, якій притаманні загальні риси для всіх видів служби; особливості, які її виокремлюють між інших. Здійснено аналіз публічної служби в її системному розумінні та запропоновано авторську інтерпретацію поняття системи публічної служби. Розуміння публічної служби як системи уможливорює: а) комплексне бачення можливостей для її розбудови; б) діагностувати системні проблеми; в) формувати інтегровані підходи. Виявлено, законодавством не передбачена класифікація видів публічної служби, а теоретичний аналіз засвідчив підходи за різними критеріями. Ключовими елементами системи публічної служби вважаються види публічно-службової діяльності, які до неї належать. Їх визначення прямо залежить від обраного підходу до розуміння дефініції «публічна служба». Обґрунтовано, система публічної служби охоплює різні її види, суб'єкти публічної служби, нормативно-правову базу, принципи функціонування, механізми та процеси. Система публічної служби є комплексним поняттям, що охоплює не тільки людський ресурс, але й сукупність інституційних, правових норм, цінностей та управлінських процесів, інтегрована взаємодія яких забезпечує ефективне управління суспільними справами.

2. Встановлено, що найбільш поширеним підходом до розуміння змісту корупції є не лише юридичне трактування, але й підхід до його розуміння як

складного економічного та соціально-політичного явища, яке включає комплекс протиправних дій різної спрямованості та мети. Запропоновано авторське розуміння поняття корупції в системі публічної служби. Аргументовано класифікувати корупцію в системі публічної служби за: а) обсягом та рівнем; б) типом отриманої вигоди; в) сферами (галузями) прояву в публічній службі; г) природою корупційних діянь. Виявлено: корупція, створюючи системний опір змінам та формуючи паралельні неформальні механізми управління, є головною перешкодою на шляху ефективного удосконалення системи публічної служби та реалізації реформ. Обґрунтовано та запропоновано авторське визначення поняття «антикорупційні практики», їх ключове завдання. Окреслено такі ключові компоненти та напрями антикорупційних практик у системі публічної служби як: законодавче та нормативно-правове регулювання; інституційні механізми; прозорість та відкритість; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; участь інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації; управління корупційними ризиками; етичні стандарти (кодекси) поведінки. Надано визначення поняття «удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик» та визначено ключові напрями такого удосконалення. З'ясовано, сучасні антикорупційні практики мають характер багатогранності та постійно вдосконалюються, адаптуючись до нових умов та викликів. Їх можна класифікувати за різними ознаками, але найпоширеніше їх застосування простежується за напрямками запобігання, виявлення та реагування.

Узагальнено наукові підходи до напрямів удосконалення антикорупційних практик, що дало змогу їх систематизувати за ключовими напрямками: превентивні/попереджувальні; інституційні (організаційні); нормативно-правові (законодавство, відповідальність); технологічні (цифрові інструменти); секторальні (галузеві). Виявлено: наявні у науці публічного управління дослідження переважно є загальносистемними, відсутній глибокий аналіз того, як сучасні антикорупційні практики можуть бути успішно інтегровані в систему

публічної служби, за винятком загальних рекомендацій щодо діяльності органів публічної влади.

3. Виявлено, що законодавчо регламентований конкурсний відбір на публічну службу в Україні протягом останніх років функціонував з обмеженнями, зумовленими карантинними заходами та введенням воєнного стану. Протягом трьох років активної фази воєнних дій добір на посади публічної служби відбувається переважно шляхом непрозорих прямих призначень. Проведений аналіз засвідчив високу ротацію кадрів в системі публічної служби через низький рівень оплати праці, відсутність чітких кар'єрних перспектив, неефективність існуючих систем мотивації, вплив політичних змін та надмірне навантаження. Реформа конкурсного відбору не демонструє очікуваного прогресу, а більшість стратегічних завдань та процедур його проведення наразі не реалізовано. Оптимізація процедури відбору на публічну службу обґрунтована потребою забезпечення добору кадрів шляхом запровадження відкритих та прозорих конкурсів на основі заслуг, враховуючи при цьому поточні умови безпеки, посилення інституційної спроможності публічної служби. Виявлено: відповідальність за процедури призначення на посади у період воєнного стану покладається виключно на відповідні органи державної влади. Однак, чинний порядок заміщення посад створює суттєві ризики, оскільки обмежує повноцінну кваліфікацію через недосконалість конкурсних процедур. Обґрунтовано: професійний розвиток має стати динамічним інструментом, що дозволяє оперативно здобувати релевантні практичні навички, ключові компетентності через організацію професійного навчання публічних службовців та підвищення кваліфікації. Для підтримки стабільного кадрового потенціалу публічної служби необхідно оновити зміст і форми навчання, надавши службовцям більше можливостей для участі в освітніх програмах. Формування професійної етики та доброчесності публічних службовців є нагальним пріоритетним завданням для забезпечення ефективної та відповідальної публічної служби. Динаміки змін кількісного складу засвідчила високий рівень вакантних посад. З'ясовано, низький рівень заробітної плати, корупційні

практики, особливості організаційної культури та політичний вплив є домінуючими детермінантами на шляху до обрання кар'єри публічної служби.

4. Сучасна антикорупційна інфраструктура перебуває на етапі розбудови, а запроваджені нові механізми з запобігання корупції, навіть зважаючи на певні здобутки, демонструють неоднозначний прогрес. Подолання корупції потребує значно ширшого підходу, ніж ухвалення антикорупційних законів та створення спеціалізованих інституцій. Аналіз даних свідчить про незначне підвищення довіри до антикорупційних структур, що обумовлено відсутністю відчутних результатів, політичним впливом, загальним рівнем корупції та толерантністю суспільства. Система електронного декларування стала важливим кроком для розширення можливостей як громадськості, так і держави щодо контролю за дотриманням антикорупційних вимог. Обумовлено застосування антикорупційних механізмів, адаптованих до кризових умов та воєнного часу. Виявлено, що в умовах воєнного стану Антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма постають як інструменти, спрямовані на зниження рівня корупції у найбільш проблемних сферах суспільства. У контексті антикорупційних практик наголошено на ролі антикорупційної експертизи як ключового превентивного механізму, що є невід'ємною складовою розробки програм і стратегій, дозволяючи запобігти корупції ще на стадії формування їх положень. Виявлено низький рівень оцінювання ефективності діяльності антикорупційних уповноважених у органах влади через значну завантаженість НАЗК. Обґрунтовано, методологія оцінки ефективності роботи уповноважених осіб має потенціал для удосконалення, проте наразі не забезпечує об'єктивного аналізу антикорупційної діяльності в державних органах. Зазначено про кращі практики комунікації щодо антикорупційної діяльності та розбудови доброчесності в публічному просторі. Наголошено на механізмах залучення громадськості до впровадження антикорупційних практик, проаналізовано їхні завдання. Акцентовано на запуску інформаційної кампанії НАЗК щодо популяризації механізмів громадського моніторингу та контролю за діяльністю влади, залучення громадян до прийняття рішень. Виявлено низький рівень

поінформованість населення щодо інструментів громадського контролю. Крім того, як громадяни, так і публічні службовці демонструють недостатню мотивацію до активних дій у цій сфері. З'ясовано: кількість освітніх та просвітницьких заходів для публічних службовців і антикорупційних уповноважених суттєво зросла, а їхні платформи радикально оновлені.

5. Обґрунтовано, військові дії створили безпрецедентні виклики для державного управління та посилили корупційні ризики, зокрема: тимчасові обмеження доступу до державних реєстрів, прискорене делегування повноважень, дефіцит кваліфікованих кадрів, неякісний контроль та непрозорість процедур, додаються й нові (кібербезпека, управління величезними ресурсами для масштабних процесів відбудови держави), що створюють сприятливе середовище для потенційних корупційних схем. Забезпечення прозорості, активна цифровізація, посилення зовнішнього та внутрішнього контролю, а також інвестиції у розвиток публічної служби є основними детермінантами побудови її ефективності та некорумпованості, навіть в умовах війни. Призначення публічних службовців має відбуватися на основі чесних і справедливих процедур, що передбачають системне інформування громадян про вакантні посади, забезпечення рівних можливостей для всіх кандидатів, об'єктивне оцінювання їхньої професійної компетентності та доброчесності. Акцентовано на відновленні перевірочних повноважень НАДС, що стало б дієвим механізмом захисту прав публічних службовців і водночас посилило б інституційну спроможність. Удосконалення системи публічної служби має ґрунтуватися на таких векторах: запровадження ринкових принципів оплати праці, підвищення прозорості, спрощення процедур (автоматизація конкурсних процесів), впровадження гнучких та адаптивних моделей працевлаштування публічних службовців; запровадження промоційних заходів для зміцнення іміджу публічної служби, деполітизація публічної служби та трансформація організаційної культури шляхом зміцнення функції управління персоналом. Акцентовано на запровадженні єдиного практичного підходу у сфері захисту викривачів.

6. Узагальнено зарубіжний досвід антикорупційних практик у сфері публічної служби та виявлено, що ефективність залежить від комплексного, системного підходу, який включає не лише впровадження законодавчих ініціатив, але й їх дієве виконання, зміну культури. Виявлено та окреслено особливості різноманітних та ефективних підходів у зарубіжних країнах. У результаті аналізу встановлено, що інституціоналізація антикорупційної політики зарубіжних країн може здійснюватися за допомогою спеціалізованих інституцій, або шляхом покладення відповідних функцій на загальні правоохоронні органи чи їх інтеграції в діяльності кількох органів державної влади. Огляд зарубіжних країн свідчить про три основні напрями антикорупційних практики в сфері публічної служби: превентивні заходи (прозорість та відкритість даних, чіткі правила та мінімізація дискреції, високі етичні стандарти та професійна культура в державних органах, електронне врядування та цифровізація); посилення відповідальності (незалежні антикорупційні органи, захист викривачів та невідворотність покарання); системні реформи (реформа державної служби, взаємодія з громадянським суспільством та засобами масової інформації, антикорупційна освіта). На основі досвіду досліджених країн запропоновано впровадження комплексу антикорупційних практик у національну систему публічної служби.

7. Запропоновано напрями удосконалення системи публічної служби, що включають: 1) забезпечення політичної нейтральності та посилення захисту державної служби від неправомірного політичного тиску шляхом формування належної законодавчої бази та інституційної незалежності центрального органу управління державною службою; 2) програма заходів, спрямованих на адміністративне протистояння корупції (раціоналізація роботи органів публічної влади, забезпечення прозорості процедур конкурсного відбору, технологічне оновлення через впровадження електронного врядування та сервісів); 3) стратегії управління людськими ресурсами мають включати прозорий добір персоналу, управління результативністю, безперервний розвиток, мотивацію та підзвітність; 4) інституціоналізацію етичної поведінки через розроблення та впровадження

етичних кодексів і прозорих процедур врегулювання етичних проблем, посилені програмами навчання та незалежними механізмами контролю; 5) розвиток професійного навчання публічних службовців з урахуванням сучасних викликів та антикорупційних практик через посилення спеціалізованого навчання; залучення до роботи з антикорупційними органами; формування культури доброчесності; використання сучасних технологій та аналіз даних; 6) оптимізацію процедури класифікації посад та її цифровізацію (забезпечення функціональної спроможності інформаційної системи (HRMIS) адмініструвати нову (модифіковану) систему оплати праці); 7) формування позитивного бренду роботодавця публічної служби шляхом забезпечення повної прозорості та справедливості усіх кадрових процесів, що демонструє нульову толерантність до корупції та кумівства; публічної демонстрації та ефективної реалізації внутрішніх політик доброчесності та антикорупційного комплаєнсу. Для усунення корупційних ризиків на публічній службі запропоновано комплексний інструмент, що полягає у обов'язковому, періодичному оцінюванні для всіх публічних службовців.

Обґрунтовано запровадження ефективних антикорупційних інструментів у системі публічної служби: удосконалення нормативно-правової бази шляхом конкретизації законодавчих норм щодо конфлікту інтересів; оптимізація механізмів співпраці громадських інституцій з органами публічної влади для підвищення антикорупційної політики; забезпечення інституційної та функціональної незалежності антикорупційних органів, достатнє фінансування, а також розширення повноважень для проведення перевірок та притягнення до відповідальності в органах публічної влади; забезпечення максимальної прозорості розпорядження державними активами шляхом обов'язкового проведення електронних аукціонів для їх продажу та оренди, створення єдиного державного електронного реєстру державних підприємств, а також посилення їх незалежного фінансового аудиту; посилення ефективності вже існуючих відкритих реєстрів шляхом розширення переліку даних, що декларуються; комплекс заходів з оптимізації системи державних закупівель, що включає

удосконалення оціночних критеріїв тендерних процедур, застосування технологій для автоматичного виявлення корупції та поглиблення громадського контролю; запровадження нової цифрової системи, що забезпечить формування єдиної цифрової платформи для оперативного обміну даними між антикорупційними органами; розробку та впровадження ефективних механізмів нагляду та контролю за діяльністю публічних службовців з метою запобігання корупційним, недоброчесним діям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. Юридичний журнал. № 8. 2005. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>.
2. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: ваша точка зору». НАДС. 2023. 94 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/analitichniizvitorganizatsiinakultura2023.pdf>
3. Антикорупційна експертиза. Аналітичний звіт про результати роботи у 2023 році. Національне агентства з питань запобігання корупції. 2024. 30 с. URL: <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/17/16/1716c10fbb37870e17cb2e9a8da5ffda3afcd118c33731bdcc761a64233561a18682626.pdf>
4. Бабенко К. А., Лазаренко С. Ж. Організаційно-правові аспекти протидії корупційним діям. Інвестиції: практика та досвід. № 4. 2015. С. 109-113.
5. Багрим О. Специфіка розвитку соціального та емоційного інтелекту публічних службовців у воєнний та післявоєнний період в Україні. Аспекти публічного управління. Т. 12. № 4. 2024. С. 52-58. DOI: <https://doi.org/10.15421/152448>
6. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.
7. Біла-Тіунова Л. Р., Кубаєнко А. В. Публічна служба : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної, вечірньої та заочної форми навчання) / Л.Р. Біла-Тіунова, А.В. Кубаєнко. 2021. 100 с.
8. Богуславська С. І., Кисіль Н. В. Методи управління людськими ресурсами в органах публічної влади України. Економічний простір. № 200. 2025. С. 16-21. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.200.16-21>

9. Богуславська С. І., Стронець В. А. Антикризова стратегія держави для запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління в умовах воєнного стану. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6. 2024. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/3923/3959> DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.6.5>
10. Бойко А., Рибачок Х., Любимова Я., Власова О., Овчар І., Вдовиченко В. Розум О. Стратегії залучення молодих професіоналів на публічну службу: результати дослідження. НАДС. 2024. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/Survey_Report_Youth_Engagement_to_Public_Service.pdf
11. Василенко О. Ю. Адміністративно-правові засади запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням : дис. доктора філософії / 081. «Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», МОН України, Ужгород, 2023. 231 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
13. Вербановський В. В. Методологічні засади та категоріальний апарат дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Право та державне управління. № 1. 2022. С. 232-238. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.34>
14. Вербановський В. В. Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби : дисерт. док. філософії / 281. Національний університет «Одеська політехніка» МОН України, Одеса, 2023. 243 с.
15. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. С. 124-128. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261774/258184>
16. Возняковська К. А., Біленець Д. А., Марчук В. В. Антикорупційні механізми у системі публічного адміністрування як засіб боротьби з

організованою злочинністю в сфері господарювання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2024. Вип. 84: частина 3. С. 43-48. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.6>

17. Войтенко Ю. М. Європейська практика боротьби з корупцією: досвід для України в рамках євроінтеграційних процесів. Науковий журнал «Політикус». Вип. 4-2. 2022. С. 29-33.

18. Впровадження реформи системи оплати праці державних службовців. Лабораторія законодавчих ініціатив. 23.07.2025. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/reformy-systemy-oplaty-praczi-derzhavnyh-sluzhbovcziv/>

19. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України : дис. док. ю. наук / 12.00.07. Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2020. 581 с.

20. Глущенко Н. В. Антикорупційна політика України: виклики та перспективи. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип. 88: частина 2. 2025. С. 349-354.

21. Гребенюк Б. О. Методи запобігання та протидії корупції в державних органах України. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2020. № 1 (69). С. 48-51. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.8>

22. Гришук А. Б. Принцип професіоналізму в державній службі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. Вип. 65. 2021. С. 227-232.

23. Громадський контроль проти корупції: НАЗК з партнерами почали нову інформаційну кампанію. Національне агентство з питань запобігання корупції. 27.08.2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadskyu-kontrol-proty-koruptsii-nazk-z-partneramy-pochaly-novu-informatsiyu-kampaniyu/>

24. Гура В. Корупція: поняття та види, причини виникнення. Економічний аналіз. Том 32. № 2. 2022. С. 73-81. DOI: [10.35774/econa2022.02.073](https://doi.org/10.35774/econa2022.02.073)

25. Дем'янчук Ю. В., Сидоренко В. В., Добренька Н. В. Дискусійні теоретичні аспекти протидії корупційним діям в умовах воєнного стану в

Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. С. 314-318. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/308341/299846>

26. Демчик Н. П. Реалізація антикорупційної стратегії в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Юридичний науковий електронний журнал. № 3. 2024. С. 289-292. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2024/69.pdf DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/67>

27. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління грудень 2023 року. Моніторингові звіти Програми SIGMA. 219 с.

28. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : постанова Кабінет Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-%D0%BF#Text>

29. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

30. Джексон Д., Гус О., Койдель О. Розвиток запобігання корупції в Україні: конструктивний підхід. Україні. D.Jackson (ed.). U4 ISSUE. 2024. 31 с.

31. Добрянська Н. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції у публічній службі: виклики та шляхи удосконалення. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. № 15. 2025. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2025-15-01-09/2025-15-01-09> DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-15-01-09>

32. Дятко О. В. Адміністративно-правові інструменти протидії корупції у сфері оподаткування. Вісник кримінологічної асоціації України. № 3 (33) 2024. С. 686-695. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.3.64>

33. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

34. Євтушенко А. С. Механізми запобігання та протидії корупції в органах публічної влади : Дис. докт. філософії / спеціал. 281. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2025. 245 с.
35. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 237 с.
36. Запотоцька О. В. Суб'єкти громадського контролю щодо запобігання корупції. Правова позиція. № 2 (39). 2023. С. 131-135. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.26>
37. Запотоцька О. В., Пустовіт Ю. Ю. Державна служба як вид публічної служби: поняття, особливості, етапи проходження. Журнал східноєвропейського права. № 117. 2023. С. 13-20.
38. Калугіна І. О. Антикоруційна правова політика: природа і зміст. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. С. 28-37. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/03/7.pdf> DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.5>
39. Кириленко П. О. Доброчесність в публічному управлінні: від ідеалу до інструменту запобігання корупції. Ефективність державного управління. Вип. 1/2 (74/75). 2023. С. 31-35.
40. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>
41. Козіна В. Відновлення е-декларування: у НААУ підготували посібник для декларантів. Національна асоціація адвокатів України. 02.11.2023. URL: <https://unba.org.ua/news/8483-vidnovlennya-e-deklaruvannya-u-naau-pidgotuvali-posibnik-dlya-deklarantiv.html>
42. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006, ВВР, 2006, № 50, ст.496. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

43. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
44. Копил-Філатова Т. В. Сучасні виклики забезпечення ефективної та відповідальної державної служби. Освітній дискурс: збірник наукових праць. № 48(1-3). 2024. С. 61-71. DOI: 10.33930/ed.2019.5007.48(1-3)-7
45. Корнута Л. М. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт забезпечення професійної компетентності публічних службовців. Юридичний науковий електронний журнал. № 5. 2024. С. 670-673. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/167>
46. Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2024. 146 с.
47. Кохан О. І. Аналіз проблеми запобігання та протидії корупції у соціальній сфері в сучасній юридичній науці. Аналітично-порівняльне правознавство. Вип. № 1. 2025 С. 465-469. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/02/79.pdf>
48. Лазор О. Д. Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування: монографія. Київ: Дакор, 2008. 172 с.
49. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Юник І. Г. Державна кадрова політика в системі публічної служби України: нормативно-правове забезпечення. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 35. 2023. С. 61-67.
50. Лебедева Т. О. Антикорупційні обмеження державних службовців: поняття та зміст. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. № 35. Т. 1. 2018. С. 115-118.
51. Леонович М. Ю. Особливості публічної служби у правовій державі. Юридичний науковий електронний журнал. № 1. 2024. С. 405-406. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2024/94.pdf

52. Лук'янова Г. Ю. Сучасні підходи до класифікації суб'єктів протидії корупції в Україні. Юридична наука. № 3(105). 2020. С. 211-221. DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.27

53. Малиновський В. Концептуалізація поняття «публічна служба». Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. № 2 (406). 2020. С. 145-150.

54. Мартинов Д. Ю. Феномен корупції в системі публічного управління: теоретичні аспекти наукового дискурсу. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2020/102.pdf DOI: 10.32702/2307-2156-2020.8.100

55. Меленчук І. Характеристика особливостей функціонування публічної служби в умовах сьогодення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 32. 2024. С. 116-125.

56. Методологія проведення оцінки ефективності роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції 28.07.2023. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-27/zahid-1049/zahid-progress-1427/organ-148/485-1113685209-65252dc6ec35a.pdf>

57. Мирославський С. В., Лещенко А. В. Запобігання корупції у системі державного та публічного управління в Україні: історико-ретроспективний аналіз. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Т. 33 (72). № 6. 2022. С. 25-30. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/04>

58. Михайловська Є. В., Шлапко Т. В., Зінченко Г. С. Порівняльний аналіз правового регулювання вимог до кандидатів на державну службу: напрями вдосконалення українського законодавства в контексті забезпечення доброчесності та запобігання корупції. Науковий Вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип. 89: частина 3. 2025. С. 28-36.

59. Мошнін А. А. Шляхи вдосконалення системи запобігання корупції в органах державної влади. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія:

Публічне управління та адміністрування. Т. 34 (73) № 1. 2023. С. 219-224. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/39>

60. Музичук Е. О. Адміністративні форми та методи запобігання та протидії корупційним проявам у публічній службі. Вісник кримінологічної асоціації України. № 2(29). 2023. С. 189-199. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.2.14>

61. Музичук Е. О. Актуальні проблеми та напрямки вдосконалення системи протидії корупції у публічній службі. Форум Права. № 76(3). 2023. С. 79-86. <http://doi.org/10.5281/zenodo.10041168>

62. Мягкоход В., Козіна В., Федченко Л. Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз : посібн. Київ : Рада Європи, 2024. 184 с.

63. Навроцька Ю. С., Пашов Р. І. Запобігання корупції та забезпечення доброчесності як запорука розбудови громадянського суспільства. Інвестиції: практика та досвід. № 20. 2024. С. 258-262.

64. НАЗК відзначило кращі практики антикорупційної комунікації держорганів. НАЗК. 26.07.2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidznachylo-kraschi-praktyky-antykoryuptsiynoi-komunikatsii-derzhorganiv/> (дата звернення: 09.07.2025)

65. НАЗК підбило підсумки 2024 року. Національне агентство з питань запобігання корупції. 06.02.2025. URL: <https://surl.lt/asdyji>.

66. Науменко П. В., Пархоменко-Куцевіл О. І. Управління компетентнісним розвитком керівника в системі державної служби. Інвестиції: практика та досвід. № 9-10. 2022. С. 103-109.

67. Недобор І. В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Т. 29 (68) № 1. 2018. С. 113-117.

68. Нинюк І. І., Нинюк М. А. Реформа публічної служби в Україні: досвід інших країн. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне

управління та адміністрування. Т. 35 (74). № 1. 2024. С. 169-173. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.1/29>

69. Омельченко І. О., Яра О. С. Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупції на публічній службі. Юридичний науковий електронний журнал № 7. 2024. С. 274-276. URL: http://lsej.org.ua/7_2024/68.pdf DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-7/66>

70. Омеляненко В., Мельник Т. Інноваційний фактор реалізації національних антикорупційних стратегій. Економіка та суспільство. 2023. № 53. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2639> DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-28>

71. Оновлення процедури відбору на державну службу. Лабораторія законодавчих ініціатив. 15.01.2025. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/onovlennya-proczedury-vidboru/>

72. Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів під час війни, віра в перемогу (лютий-березень 2025р.). Разумков Центр. 24 березня 2025. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-vyboriv-pid-chas-viiny-vira-v-peremogu-liutyiberezen-2025r>

73. Палагнюк К. В. Запобігання корупції в кадровій політиці органів державної влади у сфері охорони здоров'я. Право та державне управління. № 1. 2025. С. 162-169. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.22>

74. Палюх А. Я., Коломієць Д. С., Шишова О. М. Удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів. Право та державне управління. № 2. 2023. С. 56-62. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.8>

75. Петришин А. В. Державна служба. Історико-теоретичні передумови, порівняльно-правовий і логіко-понятійний аналіз: монографія. Харків: Факт, 1998. 168 с.

76. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро : постанова Кабінет Міністрів України від 16 лютого 2022 р. № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-2022-%D0%BF#Text>

77. Політично нейтральна державна служба: кадровий капітал реформи чи вразлива ланка системи публічного управління? Лабораторія законодавчих ініціатив. 31.07.2025. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/kadrovuj-kapital-reformy-publichnogo-upravlinnya/>

78. Попов І. В. Принципи функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий аспект : дисерт. к. ю. н. / 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2024. 209 с.

79. Попов І. В. Функціонування публічної служби в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. № 4. 2024. С. 818-821. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/199>

80. Посібник з формування організаційної культури на публічній службі, або Як скласти пазл вашої організаційної культури / [Алюшина Наталія, Василевська Тетяна, Ібрагімова Іванна, Ахметович Дамір, ... Проценко Діана та ін.] ; Національне агентство України з питань державної служби [та ін.]. Київ : НАДС, 2023. 170 с.

81. Потреби у професійному навчанні. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/analitichni-materiali/potreby-u-profesiinomu-navchanni>

82. Право в публічному управлінні : навч. посіб. / [Н.Г.Плахотнюк, В.І.Мельниченко, С.Д.Дубенко та ін.]. Київ : НАДУ, 2018. 240 с.

83. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

84. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану : Закон України від 20

вересня 2023 року № 3384-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>

85. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

86. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 8 липня 2022 року № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>

87. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

88. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

89. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>

90. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки : постанова Кабінет Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

91. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2023 року № 109/23. URL: <https://surl.li/pkvwji>.

92. Про затвердження плану заходів з розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року : розпорядження Кабінет Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1206-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1206-2023-%D1%80#Text>

93. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

94. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

95. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

96. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

97. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

98. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

99. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації : розпорядження Кабінет Міністрів України від 22 грудня 2023 р. № 1203-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1203-2023-%D1%80#Text>

100. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20 листопада 2012 року № 5499-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17#Text>

101. Прогрес України в адаптації права ЄС. Аналіз звіту Єврокомісії щодо прогресу України в межах Пакету розширення ЄС за 2024 р. Січень 2025. 196 с.

102. Професійне навчання державних службовців як запорука якісної державної політики. Лабораторія законодавчих ініціатив. 25.07.2025. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/profesijne-navchannya-derzhavnyh-sluzhbovciv/>

103. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. К.:Конус-Ю, 2007. 735 с.

104. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

105. Результати всеукраїнського опитування громадської думки щодо сприйняття державного управління, державної служби та державних послуг. 2023. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/41/All-Ukrainian_Survey_Dec_2023.pdf

106. Результати роботи НАЗК за 2024 рік: просвітницькі проекти для публічних службовців, освітян і молоді. Національне агентство з питань запобігання корупції. 22.01.2025. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rezultaty-roboty-nazk-za-2024-rik-prosvitnytski-proekty-dlya-publichnyh-sluzhbovtsiv-osvityan-i-molodi/>

107. Результати роботи НАЗК за 2024 рік: спеціальні перевірки публічних службовців. Національне агентство з питань запобігання корупції. 30.01.2025. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-roboty-nazk-za-2024-rik-spetsialni-perevirky-publichnyh-sluzhbovtsiv/>

108. Результати роботи НАЗК за другий квартал 2025 року за напрямом антикорупційної експертизи. Національне агентства з питань запобігання корупції. 10.07.2025. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rezultaty-roboty-nazk-za-drugyy-kvartal-2025-roku-za-napryamom-antykoruptsiynoi-ekspertyzy/>

109. Ренкас А., Скоба О., Леончук О., Онікієнко О., Шевчук А. Аналітичне дослідження у сфері захисту викривачів за 2023 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. 36 с.

110. Роз'яснення щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/12/Rozyasnennya-02.12.2022-po-sum_snytstvu-25-2.pdf

111. Руденко О. М. Забезпечення професійного розвитку державних службовців в Україні в умовах воєнного стану. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. № 1. 2024. С. 115-121. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.18>
112. Селіванов С. В. Професіоналізація публічної служби в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Т. 32 (71). № 5. 2021. С. 30-36. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/06>
113. Семенець-Орлова І., Кузьменко Г., Капеліста І., & Дакал А. (2025). Окремі аспекти функціонування публічної служби в умовах воєнного стану: протидія корупції та розбудова доброчесності. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*, (2 (78)), 176-179.
114. Серьогін С. Публічна служба в умовах цифрової трансформації: завдання, функції та вектори розвитку. *Аспекти публічного управління*. № 10(3). 2022. С. 11-20. DOI: <https://doi.org/10.15421/152215>
115. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. № 35-36 (9-10). 2016. С. 71-77.
116. Сидоренко Н. С., Шевченко С. О., Липовська Н. А. Публічна служба : навч. посіб. / Н. С. Сидоренко, С. О. Шевченко, Н. А. Липовська. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 264 с.
117. Скобіна І. І., Дубич К. В. Організаційно-правові засади запобігання корупції в державному управлінні. *Інвестиції: практика та досвід*. № 8. 2021. С. 120-126.
118. Скочиляс-Павлів О. В. Цифровізація публічного адміністрування як інструмент запобігання корупції. *Успіхи і досягнення у науці*. № 10 (10). 2024. С. 283-290.
119. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : моногр. Дніпро : ГРАНІ, 2020. 224 с.

120. Статистичні дані про кількісний склад державних службовців станом на 31.12.2024. 2024. НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/4kv24-1-1.pdf>
121. Степаненко Н. В., Донець В. О. Європейський досвід як шлях до ефективної антикорупційної політики в Україні: перспективи і реалії. *Legal Bulletin*. № 3 (13). 2024. С. 126-131. DOI:10.31732/2708-339X-2024-13-A19
122. Стрельченко О. Г. Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація. *Філософські та методологічні проблеми права*. № 1 (17). 2019. С. 104-111.
123. Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник: Державне управління*. № 2(8). 2021. С. 111-132. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-111-132](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-111-132)
124. Титаренко Л., Яценко В. Публічне управління України в умовах викликів війни: компонента соціетальних цінностей. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. № 31. 2024. С. 160-170. DOI: 10.35432/tisb312024307405
125. Тогобіцька-Громова А. А. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 3(24). 2018. С. 108-111.
126. Федоренко А. Антикорупційні Уповноважені: як НАЗК оцінює їхню ефективність. *Громадський простір*. 14.02.2025. URL: <https://www.prostir.ua/?blogs=antikoruptsijni-upovnovazheni-yak-nazk-otsinyuje-jih-efektyvnist>
127. Фенич Я. В., Дьордяй В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 4. 2024. С. 456-461. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/311054/302346> DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.75>
128. Хабарова Т. В. Роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н.*

Каразіна. Серія «Право». Вип. 35. 2023. С. 178-184. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-35-20>

129. Цигилик Н. В. Визначення пріоритетності напрямів реформування державної служби в Україні. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. № 1 (79). 2023. С. 19-24. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.3>

130. Цифрова трансформація системи управління людськими ресурсами на державній службі. Лабораторія законодавчих ініціатив. 18.07.2025. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/czyfrova-transformacziya-derzhavnij-sluzhbi/>

131. Чорниш Ю. Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні. Вип. 29. 2023. С. 78-87. DOI: [10.35432/tisb292023289121](https://doi.org/10.35432/tisb292023289121)

132. Шило С. М. Особливості застосування законодавства щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип. 74: частина 2. 2022. С. 86-93. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.48>

133. Штерма Т. В., Жук І. І., Цаплюк Р. В. Антикорупційні стратегії в управлінні публічними фінансами у контексті реформування бюджетної системи України. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління. № 19. 2025. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2025-19-08-02>.

134. Яким був 2024 рік для реформи державного управління? Реформа державного управління. 30.12.2024. URL: <https://par.in.ua/information/publications/401-yakym-buv-2024-rik-dlia-reformy-derzhavnoho-upravlinnia>

135. About STT. Special Investigation Service of the Republic of Lithuania. URL: <https://www.stt.lt/en/about-stt/4965>

136. Anti-corruption. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption_en

137. Bribery & Corruption Laws and Regulations 2025 – Singapore. 05.12.2024. URL: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/singapore/>

138. Combating Corruption in US Government and Judicial Processes. URL: <https://leppardlaw.com/federal/white-collar/combating-corruption-in-us-government-and-judicial-processes/>

139. Corruption, Drug Trafficking
and Other Serious Crimes
(Confiscation of Benefits)

Act 1992. URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CDTOSCCBA1992>

140. Good Practices in Public Service Excellence to Prevent Corruption. UNODC. URL: <https://files.acquia.undp.org/public/migration/pacific/good-practices-in-public-service-excellence-to-prevent-corruption.pdf>

141. Hawley S. Will the UK's new anti-corruption strategy be a paper tiger or slay the dragon? 9 January, 2024. URL: <https://www.spotlightcorruption.org/the-uks-new-anti-corruption-strategy/>

142. How effective is the work against corruption – really? Roschier. June 10, 2025. URL: <https://www.roschier.com/newsroom/how-effective-is-the-work-against-corruption-really>

143. Implement Strategy on Countering Corruption (US0130). URL: <https://www.opengovpartnership.org/members/united-states/commitments/us0130/>

144. Mission, Vision, Core Values. URL: <https://www.cpib.gov.sg/who-we-are/our-corporate-philosophy/mission-vision-core-values/>

145. New Zealand. November 5, 2020. URL: <https://www.ganintegrity.com/country-profiles/new-zealand/>

146. New Zealand's piecemeal approach to corruption not enough. 11 August 2025. URL: <https://www.rnz.co.nz/national/programmes/ninetoon/audio/2018999389/new-zealand-s-piecemeal-approach-to-corruption-not-enough>

147. OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook: Country Fact Sheet 2024. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024-country-notes_7f250aa9/sweden_24f0ea65/59376946-en.pdf
148. Prevention Of Corruption Act. URL: <https://www.cpi.gov.sg/about-corruption/legislation-and-enforcement/prevention-of-corruption-act/>
149. Resources for International Anti-Corruption Bodies. U.S. Office of Government Ethics. URL: https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about_anti-corruption
150. Singapore's Corrupt Practices Investigations Bureau: Guardian of Public Integrity. 13 November 2020. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Singapore%E2%80%99s-Corrupt-Practices-Investigations-of-Wal/02492da7b1461d112410968afb0733f0f61cb7cf>
151. Steg för steg Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling Slutrapport. Statskontoret 2023:20. 87 p.
152. UK Anti-Corruption Plan. December 2014. 60 p. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7eaccfed915d74e33f1b59/UKantiCorruptionPlan.pdf>
153. United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. 72 p. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a829eb7e5274a2e87dc21f0/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf
154. What We Do. U.S. Office of Government Ethics. URL: https://www.oge.gov/web/OGE.nsf/about_what-we-do

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Костюков В. Зарубіжний досвід антикорупційних практик у публічній службі. Суспільство та національні інтереси. 2025. №10(18). С. 526-533. [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-10\(18\)-526-533](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-10(18)-526-533).

2. Костюков В. Феномен корупції та антикорупційних практик у системі публічної служби: теоретичні аспекти. Public management. 2025. №2(43). С. 7-15. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2025-2\(43\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2025-2(43)-1).

3. Костюков В. & Мошнін А. (2024). Вплив антикорупційної політики на економічний розвиток та інвестицій клімат країни. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2024. 3(75), 41-45. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3\(75\)-6](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3(75)-6).

Особистий внесок: визначений причинно-наслідковий зв'язок між факторами дієвої антикорупційної політики та інвестиційної привабливості країни.

4. Костюков В. & Мошнін А. Цифровізація публічних послуг як засіб боротьби з корупцією в Україні. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2024. 4(76), 66-70. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4\(76\)-8](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4(76)-8).

Особистий внесок: виокремлені нові практичні можливості боротьби з корупцією в Україні через нові цифрові інструменти та практики.

Статті, опубліковані у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

5. Mikhno I., Koval V., Khaustova Ye., Jarvis M., Gudz P., Gudz M. & Kostiukov V. Smart projects on the development of green intellectual capital in eco-industrial parks, E3S Web Conf. 2023. Vol. 408, 01020, <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202340801020> Scopus.

Особистий внесок: обґрунтовано позитивні наслідки імплементації нових цифрових технологій у проектну діяльність та реалізацію стартапів, в тому числі для впровадження розумних проектів з розвитку зеленого інтелектуального капіталу на базі екоіндустріальних парків та подальшого зростання інвестиційної привабливості регіонів.

В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:

Тези конференцій, круглих столів, комунікативних заходів:

6. Костюков В. Нові підходи до удосконалення кадрової політики для підвищення доброчесності публічних службовців. “Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах світових тенденцій і національної практики”: зб. наук. праць і матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (26 листопада 2025 р.). Кропивницький: Центральноукраїнське видавництво, 2025. С. 223-226. https://kropyvnytskyi.maup.com.ua/assets/files/zbirnik-ci-maup_konf_26-list.-2025-r.pdf
7. Костюков В. Вектори розвитку публічної служби в Україні: антикорупційний вимір. III Міжнародна науково-практична конференція “Інноваційні методи управління економікою в умовах цифровізації бізнесу”: зб. матеріалів конференції (10 жовтня 2025 р.). Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2025. С. 164-166. <https://research.maup.com.ua/assets/files/conferency/3-conf-innov-metod-upr.pdf>.
8. Костюков В. Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик. III Міжнародна науково-практична конференція “Інноваційні методи управління економікою в умовах цифровізації бізнесу”: зб. матеріалів конференції (10 жовтня 2025 р.). Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2025. С. 348-349. <https://research.maup.com.ua/assets/files/conferency/3-conf-innov-metod-upr.pdf>.
9. Костюков В. Корупційні ризики: Сутність, особливості та прояви у публічному управлінні. Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Internet Conference “Transcending Boundaries: Unraveling the Dynamics of Cutting-Edge Research and its Transformative Impact on the Global Sphere” (July 10-11, 2025). Dnipro, Ukraine. P. 70-72. <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2025/07/Conference-Proceedings-July-10-11-2025.pdf>.
10. Костюков В., Семенець-Орлова І. Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик. Матеріали VI Всеукраїнської звітної науково-практичної конференції

“Проблеми і перспективи соціально-економічного розвитку в умовах модернізаційних процесів в Україні та світі” (8 грудня 2022 р.). Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2023. С. 330-331.
https://maup.com.ua/assets/files/science/conf/problemi-modernizacii_vipusk-15.pdf

Особистий внесок: відзначені нові перспективні вектори удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик.

ДОВІДКИ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ



ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Шевченка, 7, м. Чернігів, 14000, тел./факс: (0462) 67-50-71,
E-mail: post@regadm.gov.ua, сайт: www.cg.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 00022674

Від _____ № _____ На № _____ Від _____

Довідка про впровадження

У роботі Чернігівською обласною державною адміністрацією, зокрема, Відділом з питань запобігання та виявлення корупції Чернігівської обласної державної адміністрації та відділом управління персоналом апарату Чернігівської обласної державної адміністрації, використані результати дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора філософії Костюкова В'ячеслава Олександровича на тему: «Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик».

Значну інструментальну цінність мають запропоновані здобувачем заходи, спрямовані на адміністративне протистояння корупції: раціоналізація роботи органів публічної влади, забезпечення прозорості процедур конкурсного відбору, технологічне оновлення через впровадження електронного врядування та сервісів; реалізація стратегій управління людськими ресурсами, що мають включати прозорий добір персоналу, управління результативністю, безперервний розвиток, мотивацію та підзвітність; інституціоналізація етичної поведінки через розроблення та впровадження етичних кодексів і прозорих процедур врегулювання етичних проблем, посилення програмами навчання та незалежними механізмами контролю; розвиток професійного навчання публічних службовців з урахуванням сучасних викликів та антикорупційних практик через посилення спеціалізованого навчання; залучення до роботи з антикорупційними органами; формування культури доброчесності; використання сучасних технологій та аналіз даних; оптимізація процедури класифікації посад та її цифровізація (до прикладу, забезпечення функціональної спроможності інформаційної системи (HRMIS) адмініструвати нову (модифіковану) систему оплати праці); формування позитивного бренду роботодавця публічної служби шляхом забезпечення повної прозорості та справедливості всіх кадрових процесів, що демонструє нульову толерантність до корупції; публічна демонстрація та ефективна реалізація внутрішніх політик доброчесності та антикорупційного комплаєнсу.

Відділ управління персоналом апарату Чернігівської обласної державної адміністрації враховуватиме у своїй діяльності висновки та рекомендації автора дослідження в межах, визначених чинним законодавством, у частині прозорості



Підписав: Чаус В'ячеслав Анатолійович
Сертифікат: 3FAA9288358EC003040000085A63200BA44D300
Дійсний: з 08.04.2024 10:58:37 по 08.04.2026 10:58:37
Дата підпису: 09.12.2025



№ 11-10/13503-вих
09.12.2025

підбору кандидатів на посади державної служби, забезпечення безперервного професійного розвитку державних службовців, формування культури доброчесності, прозорості та справедливості всіх кадрових процесів, що демонструє нульову толерантність до корупції, з метою підвищення ефективності та прозорості державного управління, зміцнення довіри до влади, формування професійної, неупередженої та політично нейтральної державної служби.

Висновки вищезазначеного дослідження враховано при проведенні антикорупційної експертизи розпорядчих документів Чернігівської обласної державної адміністрації як ключового превентивного механізму.

Також, Чернігівською обласною державною адміністрацією вдосконалено механізм залучення громадських організацій та їх об'єднань до провадження антикорупційних практик у діяльності робочої групи «Прозорість та підзвітність», утвореної розпорядженням начальника Чернігівської обласної військової адміністрації від 09.10.2023 № 671 «Про утворення робочої групи».

Водночас, результати дослідження буде враховано при проведенні освітніх та просвітницьких заходів для державних службовців та антикорупційних уповноважених структурних підрозділів Чернігівської обласної військової адміністрації.

Також результати дисертаційного дослідження застосовані у роботі Чернігівського регіонального центру підвищення кваліфікації під час розробки та реалізації низки загальних короткострокових програм підвищення кваліфікації (ЗКППК), які призначені для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та отримали погодження Національного агентства України з питань державної служби, а саме:

«Управління персоналом: інструментарій, напрями та інноваційні практики» – забезпечення прозорості процедур конкурсного відбору, реалізація стратегій управління людськими ресурсами, що мають включати прозорий добір персоналу, управління результативністю, безперервний розвиток, мотивацію та підзвітність;

«Етика та доброчесність в роботі публічного службовця» – інституціоналізація етичної поведінки через розроблення та впровадження етичних кодексів і прозорих процедур врегулювання етичних проблем;

«Забезпечення впровадження принципів державного управління (SIGMA-принципів) Україною як країною-кандидатом на вступ до Європейського Союзу» – забезпечення повної прозорості та справедливості усіх кадрових процесів, що демонструє нульову толерантність до корупції;

«Законодавчі ініціативи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» – публічна демонстрація та ефективна реалізація внутрішніх політик доброчесності та антикорупційного комплаєнсу;

«Запобігання корупції та впровадження стандартів доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» – залучення до роботи з антикорупційними органами, формування культури доброчесності;

«Застосування технологій електронного врядування в органах державної влади та місцевого самоврядування» – технологічне оновлення через

впровадження електронного врядування та сервісів; використання сучасних технологій та аналіз даних;

«Сучасні інструменти управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування» – розвиток професійного навчання публічних службовців з урахуванням сучасних викликів та антикорупційних практик через посилення спеціалізованого навчання.

Практичне значення має запропонований у представленій дисертації комплексний інструментарій для запобігання виникнення корупційних ризиків на державній службі, що полягає в обов'язковому, періодичному оцінюванні для всіх державних службовців.

Значну практичну цінність також представляють пропозиції щодо вдосконалення інструментарію обов'язкового періодичного оцінюванні для всіх публічних службовців. Наразі у відносно сучасній формі він існує лише для державних службовців (втім потребує модифікації з врахуванням набутого досвіду), а для посадових осіб місцевого самоврядування – у вкрай застаралій та формальній. Між тим, вся система підвищення кваліфікації спирається на навчання професійним компетентностям, які є невід'ємними складовими щорічного оцінювання. Впровадження нового законодавства про службу органах місцевого самоврядування та оновлення низки підзаконних нормативно-правових актів для публічної служби в цілому – слушна нагода для швидкого запровадження запропонованих автором дисертаційного дослідження новацій.

Начальник

В'ячеслав ЧАУС



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА

пр. Миру, 43, м. Чернігів, 14002, тел./факс: (0462)676-720, e-mail: ch_oblrada@cg.gov.ua, код ЄДРПОУ 25618741

24.11.2025 № 01-05/1046

На № _____ від _____

Довідка про впровадження

У роботі Чернігівської обласної ради використані результати дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора філософії **Костюкова В'ячеслава Олександровича** на тему: "Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик".

Методологічне значення має запропонована у дисертаційній роботі Костюкова В.О. концепція проактивної моделі запобігання корупції в системі публічної служби, що полягає у системній інтеграції інституційних, нормативно-правових та технологічних інструментів, одночасному поєднанні нагляду та контролю, підвищення прозорості та підзвітності. Методологічно значимим є запропонований здобувачем комплексний інструмент оцінювання доброчесності публічних службовців, який передбачає трискладову компоненту (теоретичну, проблемно-ситуаційну, етично-психологічну) та поєднує не лише перевірку знання антикорупційного законодавства, а оцінювання поведінкових установок та психологічної стійкості особи. Запропонований інструментарій є інноваційним засобом системного формування нульової толерантності до корупції в системі публічної служби.

Теоретичне значення має запропонована Костюковим В.О. класифікація сучасних антикорупційних практик за функціональним призначенням, що охоплює різні аспекти боротьби з корупцією: нормативно-правові (законодавчі), інституційні, превентивні, викривальні та правозастосовні, контрольні та наглядові, просвітницькі (освітні) практики.

Практичне значення мають запропоновані здобувачем рекомендації щодо автоматизації конкурсних процесів, запровадження промоційних заходів для зміцнення іміджу публічної служби, розбудова організаційної культури публічних установ шляхом зміцнення функції управління персоналом, забезпечення інституційної доброчесності та етичного скринінгу кандидатів;

гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами; зміцнення гарантій правового захисту викривачів корупції; цифровізація управлінських процесів; підвищення правосвідомості серед публічних службовців та суспільства, поряд із проактивним залученням громадянського суспільства до антикорупційних ініціатив.

Голова обласної ради



О.С.

Олена ДМИТРЕНКО

062489

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

2, Frometivs'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

"25" листопада 2025 № 4600

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукової роботи
аспіранта кафедри публічного адміністрування
Костюкова В'ячеслава Олександровича

Дослідження Костюкова В.О. на тему **“Удосконалення системи публічної служби в контексті впровадження сучасних антикорупційних практик”** виконане відповідно до науково-дослідної роботи Міжрегіональної Академії управління персоналом на тему: **“Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти”** (номер державної реєстрації 0121U110533).

Дисертант узагальнив наукові підходи до напрямів удосконалення антикорупційних практик, що дало змогу їх систематизувати за ключовими напрямками: превентивні/попереджувальні; інституційні (організаційні); нормативно-правові (законодавство, відповідальність); технологічні (цифрові інструменти); секторальні (галузеві). У представленій роботі наголошено, що законодавчо регламентований конкурсний відбір на публічну службу в Україні протягом останніх років функціонував з обмеженнями, зумовленими карантинними заходами та введенням воєнного стану. Протягом трьох років активної фази воєнних дій відбір на посади публічної служби відбувається переважно шляхом непрозорих прямих призначень. Проведений аналіз засвідчив високу ротацію кадрів в системі публічної служби через низький рівень оплати праці, відсутність чітких кар'єрних перспектив, неефективність існуючих систем мотивації, вплив політичних змін та надмірне навантаження.

Методологічне значення мають узагальнення дисертанта щодо того, що реформа конкурсного відбору на державну службу в Україні не демонструє очікуваного прогресу, а більшість стратегічних завдань та процедур його проведення наразі не реалізовано. Оптимізація процедури відбору на публічну службу обґрунтована потребою забезпечення добору кадрів шляхом запровадження відкритих та прозорих конкурсів на основі заслуг, враховуючи при цьому поточні умови безпеки, посилення інституційної спроможності публічної служби. Здобувач наголошує, що професійний розвиток має стати динамічним інструментом, що дозволяє оперативно здобувати релевантні практичні навички, ключові компетентності через організацію професійного навчання публічних службовців та підвищення кваліфікації.

Науковий керівник теми НДР,
доктор наук з державного управління,
професор



І. А. Семенець-Орлова