

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ОСТРОСЬКА ЮЛІЯ СЕРГІЇВНА

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО СЛУЖБОВИХ ПЕРЕВІРОК В
ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

У сучасних умовах перед всіма гілками влади в Україні та громадським суспільством постає складне інституційне завдання з розроблення та впровадження національних механізмів оцінки й мінімізації корупційних ризиків до системи державного управління, що надасть змогу забезпечити реальне запобігання корупційним проявам на публічній службі, а також буде сприяти сталому соціально-економічному розвитку країни. На наш погляд, складність виконання цього завдання полягає у недостатності на сьогодні правового врегулювання зазначеного питання і відсутності ґрунтовних спеціальних наукових досліджень у галузі державного управління щодо розкриття змісту механізмів управління корупційними ризиками в системі державного управління України. А отже, дана проблема потребує надійної наукової основи та комплексного теоретико-методичного осмислення.

Службові перевірки в органах державної влади вони обов'язково повинні містити наступні елементи: визначення потенційно корупціогенних сфер діяльності органу; виділення окремих повноважень державного або муніципального службовця, при виконанні яких існує загроза виникнення корупційних проявів або дій; закріплення корупціогенних посад в органі державного або муніципального управління; виявлення прихованих потенційних можливостей державної або муніципальної системи, що будуть сприяти корупційним проявам з боку посадових осіб.

Європейські експерти у ході службових перевірок пропонують концентрацію зусиль щодо виявлення корупційних ризиків і факторів ризику проводити шляхом детального аналізу, розгляду характеристик, аспектів діяльності конкретної організації. З цією метою вони рекомендують використовувати загальний запитальник для оцінки інституційних корупційних ризиків конкретної організації.

Стан дослідження теми. Суттєвий внесок у теоретичне обґрунтування загальних обставин проведення службових перевірок в органах державної

влади у рамках заходів боротьби з корупцією зробили такі вчені, як: О.Бадалова [4], В. Борисов [7], О. Бусол [9], Г. Буряк [8], Л. Доля [18], М.Камлик [28, 29], В. Костенко [36], О. Кальман [27], О. Маркєєва [43], М. Мельник [45, 46], О. Прохоренко [67], С. Рогульський [70], В. Сташис [74], М. Хавронюк [80] та ін.

Ці та інші науковці у своїх дослідженнях насамперед виділяють загальні механізми, міри відповідальності та види контролю, а також наголошують на шляхах протидії корупції у середовищі державних службовців і працівників правоохоронних органів.

Метою даного дослідження є оцінка особливостей державного регулювання щодо службових перевірок в органах державної влади й місцевого самоврядування. Означена мета передбачає вирішення таких науково-дослідницьких **завдань**:

- здійснити теоретичне обґрунтування службових перевірок у системі державного управління України;
- розглянути механізми оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України;
- проаналізувати напрямки розвитку механізмів контролю у системі державного управління України.

Об'єктом дослідження є службові перевірки в органах державної влади України.

Предметом дослідження є державне регулювання щодо службових перевірок в органах державної влади й місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети й вирішення визначених задач використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи, що дало змогу систематизувати емпіричну інформацію, всебічно проаналізувати наявний стан політики службових перевірок в Україні та її складових, а також дозволило узагальнити й запропонувати напрямки розвитку та удосконалення механізмів управління корупційними ризиками.

Зокрема, у дослідженні застосовані такі методи, як: системний підхід,

узагальнення, аналіз, синтез, логіко-семантичний (визначення сутності, понять, чинників проведення службових перевірок у системі державного управління та їх класифікація за родовими ознаками); систематизації, порівняльно-правовий (визначення правових форм і методів здійснення державного контролю за управлінням корупційними ризиками).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні теоретико-методичні та науково-практичні положення і рекомендації даного дослідження можуть бути використані під час підготовки законодавчих і нормативних актів з питань проведення службових перевірок і запобігання та протидії корупції

Структура роботи. Структурно дане дослідження складається зі вступу, трьох розділів, які містять у своєму складі підрозділи, висновків, списку використаних джерел і літератури, а також додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтована актуальність теми, сформульована мета та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлена наукова новизна і практичне значення виконаної роботи. Наведений особистий внесок автора дослідження.

В першому розділі «Теоретичні обґрунтування службових перевірок у системі державного управління України» автором було досліджено теоретичні підходи до визначення ризиків у системі державного управління України, їх змісту, сутності та класифікації дозволило сформулювати такі основні висновки:

1. У дослідженні показано, що проблема корупції в нашій державі стала реальною загрозою правам і свободам людини та громадянина, верховенству права та демократії, правопорядку та соціальній справедливості, а також вона перешкоджає сталому економічному розвитку країни. На сьогоднішній день відсутні системні наукові дослідження і нормативно- правові обґрунтування

щодо визначення суті та змісту поняття корупційного ризику в системі державного управління, не визначені його детермінанти, відсутня єдина класифікація їх видів, а також поза увагою залишаються питання управління корупційними ризиками.

2. Розглянуто наявні систематизації видів корупційних ризиків у різних сферах суспільних відносин, при цьому зацентровано увагу на їх неповноті й фрагментарності та запропоновано власну загальну удосконалену класифікацію корупційних ризиків у системі державного управління залежно від видів корупції і можливих сфер її виникнення. Оскільки саме поява реальних корупційних відносин є негативним наслідком прояву корупційного ризику в системі державного управління.

Так, види корупційних ризиків класифіковано за такими ознаками: 1) за факторами виникнення; 2) за характером прояву в часі; 3) залежно від походження чинників, що лежать в основі корупційного ризику; 4) за формою корупційної дії; 5) залежно від кола суб'єктів корупційних відносин; 6) за характером державних повноважень; 7) за характером взаємодії між суб'єктами; 8) за сферами державного управління.

3. Розглянуто та проаналізовано причини виникнення корупційних ризиків і фактори ризиків у системі державного управління, запропоновано об'єднання підмножини причин у більш загальні групи залежно від чинників, що лежать в основі виникнення корупційних ризиків. Досліджена та запропонована систематизація причин корупційних ризиків залежно від чинників, що лежать в основі їх виникнення, або можливої реалізації. Запропоновано причини корупційних ризиків у системі державного управління поділяти на причини, зумовлені чинниками: організаційно-управлінського, економічного, соціального, правового та політичного характеру тощо. Також розкрито зміст і причинно-наслідкові зв'язки кожної з наведених груп чинників.

4. Обґрунтовано та виділено обов'язкові чотири етапи процесу управління ризиками, які можуть бути застосовані до корупційних ризиків у

системі державного управління України, а саме: 1) виявлення (ідентифікація) корупційного ризику; 2) оцінка корупційного ризику; 3) розробка та реалізація заходів для мінімізації корупційного ризику; 4) контроль за вжиттям заходів з усунення корупційного ризику.

Обґрунтовано та доведено, що процес управління корупційними ризиками за своєю суттю має бути безперервним, а його етапи циклічно та по чергово змінюють один одного. При цьому кожний з етапів управління корупційними ризиками являє собою відносно самостійний процес аналітичної та управлінської діяльності, що характеризується наявністю власних цілей, завдань та методів дослідження, визначеним колом об'єктів і суб'єктів управління.

В другому розділі «Механізми оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України» розглянуті механізми виявлення та оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України в ході службових перевірок, їх зміст, сутність, класифікація і послідовність здійснення дозволило сформулювати такі основні висновки:

1. Доведено необхідність нагального впровадження в Україні державних механізмів з виявлення та оцінки корупційних ризиків у системі державного управління з метою подальшої розробки та вжиття ключових антикорупційних попереджувальних заходів, що нададуть змогу уникнути або значно зменшити корупційні втрати, які виникають під час державного управління та які суттєво впливають на міжнародний імідж й економічний розвиток нашої держави.

2. Детально досліджено сучасні наукові та експертні підходи щодо аналізу змісту й складових механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління, при цьому виділено їх загальні риси та конкретні відмінності. За результатами дослідження запропоновано спільними елементами цього механізму вважати: аналіз причин і факторів ризику, визначення функцій і повноважень державної установи загалом та публічної особи зокрема, які схильні до виникнення корупційних відносин;

виділення переліку посад, які у своїй діяльності можуть бути пов'язані з корупційними ризиками; інші механізми залежно від сфери виникнення корупційних ризиків.

Зосереджено увагу на необхідності використання інформаційної основи для проведення аналізу корупційних ризиків, документування результатів виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків, складання реєстру посад, які у своїй діяльності пов'язані з корупційними ризиками.

3. Наголошено та обґрунтовано, що аналіз корупційних ризиків повинен розглядатися як один з елементів державних механізмів виявлення (ідентифікації) і оцінки корупційних ризиків, що проводиться шляхом пізнання та дослідження складових частин ризику – причин, умов і факторів ризику, а також виявлення природи самого ризику та його закономірностей.

4. Проаналізовано наявні провідні міжнародні методологічні основи оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, розкрита суть і послідовність проведення оцінювання корупційних ризиків експертами Ради Європи, Європейського Союзу, Агентства США з міжнародного Розвитку, Світового банку, Організації Об'єднаних Націй, Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей тощо.

З метою дієвого функціонування наголошено на необхідності втілення міжнародних антикорупційних стандартів лише з обов'язковим урахуванням української специфіки влади, системи управління, умов ведення бізнесу та менталітету населення, а також особливостей національної корупції та форми її прояву.

5. Аргументовано та виділено оцінку корупційних ризиків у системі державного управління як ключовий етап системи управління корупційними ризиками. Досліджено основні наукові та експертні підходи щодо змісту та складових механізму оцінки корупційних ризиків.

З метою подальшого розгляду та дослідження механізму оцінки ризиків запропоновано виходити з того, що оцінка корупційних ризиків у системі державного управління – це етап управління корупційними ризиками, який

полягає у застосуванні механізмів визначення ступеня імовірності виникнення (або реалізації) умов, причин і факторів ризику, що можуть призвести до корупційних відносин, а також встановлення рівня потенційного впливу корупційного ризику.

В третьому розділі «Напрямки розвитку механізмів контролю у системі державного управління України» дослідження напрямків розвитку механізмів мінімізації корупційних ризиків та розгляд видів і форм здійснення контролю в системі державного управління України дозволило сформулювати такі основні висновки:

1. Обґрунтовано та наголошено, що мінімізація корупційних ризиків у системі державного управління у ході службових перевірок є одним з пріоритетних етапів загальної системи управління корупційними ризиками. Досліджені основні наукові та експертні підходи щодо змісту заходів механізму мінімізації корупційних ризиків, указано на відмінність цієї системи від систем «ризик-менеджменту» та «антикорупційного комплаенсу».

Мінімізація корупційних ризиків у системі державного управління України – це етап системи управління корупційними ризиками, процес зниження імовірності та/або ступеня впливу корупційних ризиків, що передбачає вибір ефективних і достатніх заходів, які спрямовані на попередження негативних наслідків від можливого прояву корупційних ризиків.

2. Науково доведена та обґрунтована необхідність запровадження в системі державного управління України комплексного механізму державного управління, який буде спрямований на мінімізацію корупційних ризиків шляхом ухилення від цих ризиків та/або скорочення (зниження) наслідків їх впливу. Її складовими є окремі самостійні механізми: організаційно-кадровий, нормативно-правовий, освітньо-виховний, методичний та інформаційно-технічний. Розглянуто конкретний зміст та структура цих самостійних механізмів мінімізації корупційних ризиків у системі

державного управління.

3. У дослідженні наголошено на відсутності на сьогоднішній день повноцінної системи державного контролю за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління, а також системи оцінки ефективності вжитих заходів з мінімізації корупційних ризиків.

Аргументовано та запропоновано державний контроль за системою управління корупційними ризиками відносити до системи державного управління країни та вважати однією з головних функцій Національного агентства з питань запобігання корупції, що буде полягати в забезпеченні реального запровадження державницько-управлінських рішень з оцінки й мінімізації корупційних ризиків.

4. Враховуючи, що сутність державного контролю у сфері запобігання корупційним проявам, на думку автора, повинна полягати у здійсненні вивчення та обліку того, як саме контрольований об'єкт виконує покладені на нього антикорупційні завдання й реалізує свої функції, рекомендовані власно розроблені форми державного контролю за вжиттям заходів з виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності державної інституції.

До таких форм державного контролю віднесено: погодження антикорупційних програм державних органів; витребування та перевірка документів і відомостей; заслуховування доповідей, інформації посадових осіб державної інституції; проведення перевірки стану запровадження заходів; проведення службового розслідування.

5. Проаналізовані наявні наукові й експертні підходи щодо оцінки ефективності вжиття механізмів управління та запропоновані власні критерії (показники), що дозволяють оцінити рівень ефективності запровадження заходів з виявлення, оцінки й мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління та/або у діяльності конкретної державної інституції.

Зокрема, до таких критеріїв (показників) пропонується відносити: результати соціологічних й аналітичних досліджень з вивчення ситуації щодо

корупції; інформація світових рейтингів щодо стану протидії корупції в Україні; загальний рівень скоєння корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень; оцінка антикорупційної діяльності державної інституції з боку громадського суспільства. Розкрито їх зміст і механізми використання.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у ході даного дослідження ми прийшли до таких висновків (у відповідності з завданнями, поставленими у вступі до даного дослідження):

1. Здійснене теоретичне обґрунтування службових перевірок у системі державного управління України. Встановлено, що потреба у негайному вирішенні проблеми втілення ефективної антикорупційної політики в Україні, у т.ч. шляхом оптимізації службових перевірок, зумовлена наявністю високого рівня скоєння корупційних правопорушень та відсутністю довіри міжнародних інвесторів до системи державного управління та економіки нашої країни. У дослідженні обґрунтовуються напрями розвитку та упровадження дієвих механізмів управління корупційними ризиками в системі державного управління України.

На основі аналізу та узагальнення наукових праць вітчизняних і зарубіжних авторів за темою дослідження були розглянуті основні теоретико-методичні та запропоновані прикладні підходи щодо аналізу й удосконалення механізмів ідентифікації, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України шляхом здійснення службових перевірок.

2. Розглянуті механізми оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України. Виявлено, що «корупційний ризик у системі державного управління – це сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління, та які визначають можливість виникнення корупційної поведінки особи і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави.

Управління корупційними ризиками в системі державного управління – це процес використання форм і методів державного управління, спрямований на виявлення та оцінку корупційних ризиків, а також розробку та реалізацію заходів з мінімізації (зниження) впливу ризиків під час здійснення публічної діяльності.

Основними складовими механізму виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків в системі державного управління у ході службових перевірок необхідно вважати: аналіз причин та факторів корупційного ризику; визначення функцій, повноважень державної установи загалом та публічної особи зокрема, які схильні до виникнення корупційних відносин; визначення та складення переліку посад, які у своїй діяльності можуть бути пов'язані з корупційними ризиками; інші специфічні механізми, обумовлені функціями та сферою діяльності публічної інституції.

Формами та методами службових перевірок у ході контролю за вжиттям заходів з управління корупційними ризиками є: витребування та вивчення документів і відомостей щодо стану виконання заходів з управління корупційними ризиками; заслуховування інформації, доповідей посадових осіб державної інституції про стан виконання антикорупційного плану (програми) з управління корупційними ризиками; участь недержавних експертних організацій під час проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків в діяльності конкретної державної інституції; розробка громадськістю та їх контроль за вжиттям заходів щодо мінімізації корупційних ризиків тощо.

3. Проаналізовані напрямки розвитку механізмів контролю у системі державного управління України. З'ясовано, що під час аналізу корупційних ризиків повинно проводитися пізнання та дослідження його складових частин – причин, умов та факторів ризику, а також виявлення природи самого ризику та його закономірностей. Уточнено, процес аналізу корупційного ризику в системі державного управління, що дозволило отримати необхідну інформацію про його сутність і структуру, та надало

можливість закінчити ідентифікацію ризику й перейти до наступних етапів управління корупційним ризиком – його безпосередньої оцінки та вироблення механізмів з мінімізації.

Розроблено та запропоновано власний механізм оцінки корупційних ризиків, шляхом впровадження його відповідного алгоритму, що на практиці надасть можливість більш ефективно і якісно визначати рівень корупційного ризику, з метою подальшого обрання заходів для його мінімізації (усунення).

Основними складовими цього алгоритму мають бути: аналіз функцій та повноважень об'єкта оцінки; аналіз нормативних актів та організаційних документів об'єкта оцінки; аналіз корупціогенних посад об'єкта оцінки; безпосередня оцінка настання ризику та рівня його впливу; документування результатів оцінки ризиків.

Використання зазначеного механізму дозволить забезпечити вжиття ефективних заходів зі зменшення впливу корупційних ризиків або запобігти їх проявленню на державній службі, поліпшити функціонування державної інституції, виконання публічними особами їх повноважень та функцій держави, здійснюватиме адекватне прийняття державно-управлінських рішень та надання послуг тощо.

Сучасне становлення та розвиток нових антикорупційних механізмів державного управління закономірно стикається і буде стикатися з певними помилками та недоліками, проте обрання курсу на попередження корупційних ризиків в системі державного управління – єдине правильне рішення, якщо метою цієї діяльності дійсно є благо народу та держави.

АНОТАЦІЯ

Островська Ю.С. «Державне регулювання щодо службових перевірок в органах державної влади й місцевого самоврядування» – **На правах рукопису.**

Наукова робота на здобуття освітнього ступеню «магістр».

Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Здійснене теоретичне обґрунтування службових перевірок у системі державного управління України. Встановлено, що потреба у негайному вирішенні проблеми втілення ефективної антикорупційної політики в Україні, у т.ч. шляхом оптимізації службових перевірок, зумовлена наявністю високого рівня скоєння корупційних правопорушень та відсутністю довіри міжнародних інвесторів до системи державного управління та економіки нашої країни. У дослідженні обґрунтовуються напрями розвитку та упровадження дієвих механізмів управління корупційними ризиками в системі державного управління України.

Розглянуті механізми оцінки корупційних ризиків у системі державного управління України. Виявлено, що «корупційний ризик у системі державного управління – це сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління, та які визначають можливість виникнення корупційної поведінки особи і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави.

Розроблено та запропоновано власний механізм оцінки корупційних ризиків, шляхом впровадження його відповідного алгоритму, що на практиці надасть можливість більш ефективно і якісно визначати рівень корупційного ризику, з метою подальшого обрання заходів для його мінімізації (усунення).

Ключові слова: службова перевірка, державна влада, державне управління, механізм контролю, корупція.

ANNOTATION

Ostrovskaya Yu.S. "State regulation of official inspections in public authorities and local governments" - On the rights of the manuscript.

Scientific work for obtaining a master's degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Mykolaiv, 2020.

Theoretical substantiation of official inspections in the system of public administration of Ukraine is carried out. It is established that the need for an immediate solution to the problem of implementing an effective anti-corruption policy in Ukraine, including by optimizing official inspections, due to the high level of corruption offenses and the lack of confidence of international investors in the system of public administration and the economy of our country. The study substantiates the areas of development and implementation of effective mechanisms for managing corruption risks in the system of public administration of Ukraine.

Mechanisms for assessing corruption risks in the system of public administration of Ukraine are considered. It is revealed that “corruption risk in the system of public administration is a set of conditions and factors inherent in the system of public administration, which determine the possibility of corruption of a person and create a risk of negative consequences for vital interests of the individual, society and state.

Developed and proposed its own mechanism for assessing corruption risks, by implementing its appropriate algorithm, which in practice will provide an opportunity to more effectively and efficiently determine the level of corruption risk, in order to further select measures to minimize (eliminate).

Key words: official inspection, state power, public administration, control mechanism, corruption.