

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ОЛІЙНИК ОЛЕГ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.95:35.072.6:351:352.07:354

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ
КОМПЛАСЕНС-КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

_____ **О. О. Олійник**

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор **Доценко Олександр Сергійович**

Київ–2026

АНОТАЦІЯ

Олійник О. О. Адміністративно-правові засади запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2026.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади. У роботі обґрунтовано, що сучасний розвиток публічного адміністрування потребує переходу від переважно реактивних форм контролю до превентивної, ризик-орієнтованої та процедурно впорядкованої моделі забезпечення законності, доброчесності, прозорості, підзвітності й належного виконання публічно-владних повноважень. Комплаєнс-контроль розглянуто як самостійний адміністративно-правовий інструмент, здатний забезпечити попередження порушень ще до моменту їх фактичного вчинення.

У дисертації доведено, що актуальність запровадження комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади зумовлена ускладненням управлінських процесів, розширенням дискреційних повноважень посадових осіб, цифровізацією адміністративних процедур, підвищенням суспільних вимог до доброчесності державної служби, необхідністю ефективного використання публічних ресурсів і потребою узгодження внутрішньої діяльності органів виконавчої влади з принципами належного врядування. Авторська позиція полягає в тому, що без формування цілісної системи внутрішньої правової відповідності неможливо забезпечити сталу законність у діяльності виконавчої влади, оскільки формальна наявність контрольних, дисциплінарних чи антикорупційних механізмів не завжди гарантує своєчасне виявлення ризиків, належне документування рішень і відповідальну службову поведінку.

У дисертаційній роботі сформульовано визначення внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як самостійного об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю. Обґрунтовано, що такі відносини мають владно-управлінську, службово-підпорядковану, координаційну, процедурну та контрольну природу, оскільки виникають у процесі організації внутрішньої роботи органу виконавчої влади, розподілу компетенції, виконання управлінських рішень, забезпечення службової дисципліни та дотримання правових стандартів. Схарактеризовано сутність і специфіку таких правовідносин.

Висвітлено правову природу адміністративного комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади. У дослідженні обґрунтовано, що зміст адміністративного комплаєнс-контролю охоплює низку взаємопов'язаних елементів. Кожен із них має власне призначення, однак лише в сукупності вони формують цілісну модель внутрішньої правової відповідності органу виконавчої влади. Увагу зосереджено на тому, що комплаєнс-контроль має також створювати умови для попередження їх, навчання персоналу, коригування процедур і формування сталої культури доброчесності.

У роботі проаналізовано співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем. Констатовано, що ці інструменти мають спільну спрямованість на забезпечення відповідності діяльності встановленим вимогам, виявлення ризиків, документування результатів і вдосконалення управлінських процесів. Водночас комплаєнс-контроль, на відміну від державного нагляду, не є зовнішнім владно-імперативним впливом; на відміну від аудиту, не обмежується оцінюванням систем, операцій чи фінансової дисципліни; на відміну від внутрішнього контролю, не зводиться до загального управлінського спостереження за виконанням рішень. Його особливість полягає в поєднанні превентивного, нормативно-етичного, ризик-орієнтованого та внутрішньоорганізаційного впливу на службову поведінку й адміністративні процедури.

У дисертації також визначено особливості адміністративно-правового регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади. Сформульовано висновок, що сучасне адміністративно-правове регулювання цієї сфери є фрагментарним, оскільки окремі елементи комплаєнсу вже наявні в різних правових й організаційних механізмах, але вони не об'єднані в систему публічного комплаєнсу. Обґрунтовано, що національна модель поступово переходить від реактивного реагування на порушення до превентивного управління ризиками, однак цей перехід потребує чіткішого нормативного оформлення, визначення статусу відповідальних суб'єктів, єдиних стандартів документування, оцінювання ефективності та взаємодії між комплаєнс-підрозділами, керівництвом, внутрішнім аудитом і кадровими службами.

У дослідженні проаналізовано адміністративно-правовий механізм здійснення комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади. У роботі доведено, що адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів і посадових осіб з питань комплаєнсу має комплексний характер й охоплює організаційний, компетенційний, функціональний, гарантійний, відповідальний та комунікативний аспекти. Уповноважений підрозділ розглянуто як структурну одиницю із ширшим організаційним масштабом, що здатна забезпечувати системне планування, аналіз ризиків, внутрішню взаємодію, методичне супроводження та підготовку звітності. Уповноважена особа своєю чергою виконує аналогічні за змістом функції, але в індивідуальному форматі, що потребує посиленої уваги до гарантій її незалежності, професійної компетентності та захисту від неправомірного адміністративного впливу.

Виокремлено комплексний перелік форм реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців, а також сформульовано систему методів реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. Відповідні класифікації дали змогу подолати надмірно вузьке розуміння комплаєнсу як перевірки дотримання правил і висвітлити його як багатовимірний управлінсько-правовий вплив, що охоплює алгоритмізацію службових процедур, оцінювання ризиків, формування доброчесної поведінки, консультування, реагування на

конфлікт інтересів, цифрове фіксування дій, аналіз індикаторів порушень і забезпечення правових гарантій.

Увагу в дисертації спрямовано на процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади, які запропоновано тлумачити як послідовні юридично значущі дії органів виконавчої влади, їх керівників, уповноважених підрозділів, державних службовців й інших залучених суб'єктів, що спрямовані на ідентифікацію ризиків, установлення стандартів правомірної поведінки, запобігання порушенням, перевірку дотримання вимог, реагування на відхилення та організаційне навчання за результатами такого реагування.

Аргументовано, що антикорупційний та етичний комплаєнс має охоплювати стратегічно-програмну процедуру, процедуру ідентифікації та оцінювання ризиків, процедуру нормативної етизації службової поведінки, процедуру забезпечення дотримання заборон й обмежень, процедуру фінансового контролю, процедуру реагування на порушення, дисциплінарну процедуру, процедуру передання матеріалів компетентним органам, а також процедуру формування внутрішньої культури доброчесності.

Розроблено напрями вдосконалення адміністративного законодавства у сфері комплаєнс-контролю на основі позитивного закордонного досвіду. Доведено, що для України доцільною є функціональна адаптація з огляду на структуру виконавчої влади, наявні антикорупційні інститути, потреби цифровізації, бюджетну дисципліну, публічні закупівлі, управління державним майном і післявоєнне відновлення.

У дисертації сформульовано пропозиції щодо нормативного закріплення системи адміністративного комплаєнсу в органах публічної влади, удосконалення статусу уповноважених підрозділів, розширення їх координаційних і методичних функцій, запровадження процедур перевірки третіх осіб у ризикових сферах, урахування комплаєнс-ризиків у системі внутрішнього контролю розпорядників публічних ресурсів, а також

встановлення типових стандартів адміністративного комплаєнсу для органів виконавчої влади.

Обґрунтовано необхідність розроблення Стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади, завданням якої має стати формування нової якості внутрішнього функціонування органів виконавчої влади, за якої правомірність управлінського рішення перевіряють як після виникнення порушення, так і на етапі його підготовки, погодження, реалізації та оцінювання наслідків.

У роботі запропоновано поетапну модель реалізації такої Стратегії. Перший етап має бути спрямований на нормативне проєктування та діагностування наявного стану комплаєнс-процедур; другий – на пілотне впровадження типових рішень у найризиковіших сферах; третій – на масштабування ефективних інструментів на всю систему органів виконавчої влади; четвертий – на комплексне оцінювання, інституціоналізацію та коригування моделі з огляду на практичні результати. Відповідна послідовність надасть можливість уникнути формального впровадження комплаєнсу, перевірити дієвість запропонованих механізмів і забезпечити їх реальну інтеграцію в повсякденне публічне адміністрування.

У дисертації резюмовано, що запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади є необхідною умовою модернізації публічного адміністрування, його слід розглядати як один із ключових інструментів формування ефективної, відповідальної та європейсько орієнтованої системи виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: адміністративне право, комплаєнс-контроль, адміністративний комплаєнс, органи виконавчої влади, державна служба, внутрішньоорганізаційні відносини, адміністративне законодавство, доброчесність, законність, комплаєнс-ризики, уповноважений підрозділ, етичний комплаєнс, антикорупційний комплаєнс, публічне адміністрування, цифровізація, європейська інтеграція.

SUMMARY

Oliynyk O. O. Administrative and legal principles of introducing compliance control in the activities of executive bodies. – *Qualification scientific work on the rights of a manuscript.*

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 08 «Law» in the specialty 081 «Law». National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2026.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the administrative and legal principles of introducing compliance control in the activities of executive bodies. The work substantiates that the modern development of public administration requires a transition from predominantly reactive forms of control to a preventive, risk-oriented and procedurally regulated model of ensuring legality, integrity, transparency, accountability and proper execution of public authority powers. Compliance control is considered as an independent administrative and legal tool capable of preventing violations even before they are actually committed.

The dissertation proves that the relevance of introducing compliance control in executive bodies is due to the complexity of management processes, the expansion of discretionary powers of officials, the digitalization of administrative procedures, the increase in public requirements for the integrity of the civil service, the need for effective use of public resources and the need to harmonize the internal activities of executive bodies with the principles of good governance. The author's position is that without the formation of a holistic system of internal legal compliance, it is impossible to ensure sustainable legality in the activities of the executive branch, since the formal presence of control, disciplinary, or anti-corruption mechanisms does not always guarantee timely identification of risks, proper documentation of decisions, and responsible official behavior.

The dissertation work formulates the definition of intra-organizational relations in executive bodies as an independent object of administrative and legal research and the subject of control. It is substantiated that such relations have a power-management,

service-subordinate, coordination, procedural and control nature, since they arise in the process of organizing the internal work of the executive body, distributing competence, implementing management decisions, ensuring service discipline and compliance with legal standards. The essence and specifics of such legal relations are characterized.

The legal nature of administrative compliance control in executive bodies is revealed. The study substantiates that the content of administrative compliance control consists of a number of interrelated elements. Each of them has its own purpose, but only in the aggregate do they form a holistic model of internal legal compliance of the executive body. Particular attention is paid to the fact that compliance control should also create conditions for their prevention, training of personnel, adjustment of procedures, and formation of a sustainable culture of integrity.

The paper analyzes the relationship between compliance control and state supervision, audit and internal control. It is stated that these tools have a common focus on ensuring compliance with established requirements, identifying risks, documenting results and improving management processes. At the same time, compliance control, unlike state supervision, is not an external authoritative and imperative influence; unlike audit, it is not limited to assessing systems, operations or financial discipline; unlike internal control, it is not reduced to general managerial supervision over the implementation of decisions. Its feature is the combination of preventive, normative and ethical, risk-oriented and intra-organizational influence on official behavior and administrative procedures. The dissertation also identifies the features of administrative and legal regulation of the implementation of compliance procedures in the activities of executive authorities. It is concluded that the current administrative and legal regulation of this area is fragmentary, since individual elements of compliance are already present in various legal and organizational mechanisms, but they are not combined into a single system of public compliance. It is substantiated that the national model is gradually moving from reactive response to violations to preventive risk management, however, this transition requires clearer regulatory design, determination of the status of responsible entities, unified documentation

standards, assessment of effectiveness and interaction between compliance units, management, internal audit and human resources services.

The study reveals the administrative and legal mechanism for implementing compliance control in executive bodies. The work proves that the administrative and legal status of authorized units and officials on compliance issues is complex and covers organizational, competence, functional, guarantee, responsibility and communicative aspects. The authorized unit is considered as a structural unit with a wider organizational scale, capable of providing system planning, risk analysis, internal interaction, methodological support and preparation of reporting. The authorized person, in turn, performs functions similar in content, but in an individual format, which requires special attention to guarantees of his independence, professional competence and protection from undue administrative influence.

A comprehensive list of forms of implementation of compliance control in the activities of civil servants has been identified, and a system of methods for implementing compliance control in the activities of civil servants has been formulated. The corresponding classifications have allowed us to overcome the excessively narrow understanding of compliance as a check on compliance with rules and to reveal it as a multidimensional administrative and legal impact, which includes algorithmization of official procedures, risk assessment, formation of honest behavior, consulting, response to conflict of interest, digital recording of actions, analysis of indicators of violations and provision of legal guarantees.

The dissertation pays special attention to the procedures for legal support of anti-corruption and ethical compliance in executive bodies, which are proposed to be understood as consistent legally significant actions of executive bodies, their heads, authorized units, civil servants and other involved entities aimed at identifying risks, establishing standards of lawful behavior, preventing violations, verifying compliance with requirements, responding to deviations and organizational training based on the results of such response. It is argued that anti-corruption and ethical compliance should include a strategic and programmatic procedure, a procedure for identifying and assessing risks, a procedure for normative ethicalization of official behavior, a

procedure for ensuring compliance with prohibitions and restrictions, a financial control procedure, a procedure for responding to violations, a disciplinary procedure, a procedure for transferring materials to competent authorities, as well as a procedure for forming an internal culture of integrity.

Directions for improving administrative legislation in the field of compliance control have been developed based on positive foreign experience. It has been proven that for Ukraine, functional adaptation is appropriate, taking into account the structure of the executive branch, existing anti-corruption institutions, the needs of digitalization, budget discipline, public procurement, state property management, and post-war reconstruction.

The dissertation formulates proposals for the regulatory consolidation of the administrative compliance system in public authorities, improving the status of authorized units, expanding their coordination and methodological functions, introducing third-party verification procedures in risky areas, taking into account compliance risks in the internal control system of public resource managers, and establishing typical administrative compliance standards for executive authorities.

The need to develop a Strategy for the development of a comprehensive system of state compliance control in the activities of executive bodies is substantiated, the task of which should be to form a new quality of internal functioning of executive bodies, in which the legality of a management decision is checked both after the occurrence of a violation and at the stage of its preparation, approval, implementation and assessment of consequences.

The paper proposes a phased model for implementing such a Strategy. The first stage should be aimed at regulatory design and diagnostics of the existing state of compliance procedures. The second - at pilot implementation of typical solutions in the most risky areas. The third - at scaling effective tools to the entire system of executive bodies. The fourth - at comprehensive assessment, institutionalization and adjustment of the model taking into account practical results. The appropriate sequence will allow avoiding the formal implementation of compliance, verifying the effectiveness of the

proposed mechanisms and ensuring their real integration into everyday public administration.

As a result, the dissertation summarizes that the introduction of compliance control in the activities of executive authorities is a necessary condition for the modernization of public administration and should be considered as one of the key tools for the formation of an effective, responsible and European-oriented system of executive authority in Ukraine.

Keywords: administrative law, compliance control, administrative compliance, executive authorities, civil service, intra-organizational relations, administrative legislation, integrity, legality, compliance risks, authorized unit, ethical compliance, anti-corruption compliance, public administration, digitalization, European integration.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Oliinyk O. Regulatory and legal acts governing the implementation of compliance procedures in the activities of executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6 (340). P. 125–129. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2024/6/23.pdf>

2. Олійник О. О. Процедури правового забезпечення антикорупційного та етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 5. С. 323–327. URL: <https://nvpppp.in.ua/vip/2025/5/52.pdf>

3. Олійник О. О. Досвід Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та можливості його імплементації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 272–276. URL: https://www.nvpppp.in.ua/vip/2025/6/6_2025.pdf

4. Олійник О. О. Форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2026. Т. 37 (76), № 3. С. 182–188. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2026/3_2026/29.pdf

5. Олійник О. О. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 321–327. URL: <https://nvpppp.in.ua/vip/2026/1/51.pdf>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Олійник О. О. Співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом та внутрішнім контролем. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2023. С. 144–146.

7. Олійник О. О. Сутність поняття «адміністративний комплаєнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2024. С. 98–100.

8. Олійник О. О. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2025. С. 140–143.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЛАСНС-КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	30
1.1. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю.....	30
1.2. Сутність і зміст поняття «адміністративний компласнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень.....	46
1.3. Співвідношення компласнс-контролю з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем.....	73
1.4. Нормативно-правові акти, що регламентують упровадження компаснс-процедур у діяльність органів виконавчої влади.....	87
Висновки до розділу 1.....	102
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ КОМПЛАСНС-КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	104
2.1. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань компласнсу.....	104
2.2. Форми та методи реалізації компласнс-контролю в діяльності державних службовців.....	119
2.3. Процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного компаснсу в органах виконавчої влади.....	134
Висновки до розділу 2.....	151

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ КОМПЛАЄНС-КОНТРОЛЮ..... 154

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання комплаєнсу в державному
секторі й можливості його імплементації..... 154

3.2. Розроблення стратегії розвитку цілісної системи державного
комплаєнс-контролю в умовах цифровізації та євроінтеграції..... 169

Висновки до розділу 3..... 183

ВИСНОВКИ 185

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 198

ДОДАТКИ..... 219

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасний етап розвитку нашої держави вирізняється глибинною трансформацією системи публічного адміністрування, зміною вимог до діяльності органів виконавчої влади, посиленням ролі доброчесності, прозорості, підзвітності та правової визначеності в реалізації публічно-владних повноважень. Органи виконавчої влади щоденно приймають масив управлінських рішень, забезпечують реалізацію державної політики в ключових сферах суспільного життя, розпоряджаються публічними ресурсами, здійснюють контрольні, дозвільні, сервісні, регуляторні, кадрові, організаційні й інші функції. Якість їх внутрішньої організації безпосередньо впливає як на ефективність державного управління, так і на рівень довіри громадян до держави, стабільність правопорядку, захист прав та свобод людини, належне використання бюджетних коштів і спроможність України реалізовувати стратегічні реформи.

В умовах воєнного стану, післявоєнного відновлення, цифровізації публічних сервісів, європейської інтеграції та зростання обсягу міжнародної допомоги важливе значення має питання запобігання правовим, етичним, корупційним, процедурним, кадровим, фінансовим й інформаційним ризикам у діяльності органів виконавчої влади. Традиційні контрольні механізми, орієнтовані переважно на виявлення вже вчинених порушень, не завжди здатні забезпечити своєчасне попередження неправомірної поведінки, конфлікту інтересів, зловживання дискреційними повноваженнями, необґрунтованого ухвалення управлінських рішень або формального виконання вимог законодавства. За таких умов актуалізується потреба в запровадженні комплаєнс-контролю як превентивного адміністративно-правового інструменту, спрямованого на забезпечення відповідності діяльності органів виконавчої влади вимогам законодавства, принципам належного врядування, етичним стандартам, антикорупційним обмеженням, службовій дисципліні та публічному інтересу.

Актуальність обраної теми зумовлена також тим, що в Україні вже сформовано масив правових, організаційних й інституційних елементів, які за змістом наближаються до комплаєнс-процедур. Ідеться про антикорупційні програми, оцінювання корупційних ризиків, фінансовий контроль, внутрішній аудит, правила етичної поведінки, дисциплінарні процедури, внутрішній контроль, захист викривачів, службове консультування, вимоги до прозорості та документування управлінських рішень. Водночас ці елементи не утворюють завершеної, єдиної та методологічно узгодженої системи адміністративного комплаєнсу в органах виконавчої влади. Їх фрагментарність, різна нормативна природа, неоднаковий рівень практичного застосування та відсутність єдиних стандартів знижують ефективність превентивного впливу на внутрішньоорганізаційні процеси.

Значущість теми посилюється й тим, що цифровізація публічного адміністрування створює нові можливості та водночас нові ризики для діяльності органів виконавчої влади. Електронні сервіси, автоматизовані реєстри, цифрові сліди адміністративних дій, інформаційні системи, електронний документообіг й аналітичні інструменти можуть суттєво підвищити прозорість, контрольованість і передбачуваність управлінських процесів. Водночас вони породжують ризики неналежного доступу до інформації, маніпулювання даними, непрозорості алгоритмів, формального використання електронних процедур або недостатнього захисту персональних даних. За таких умов комплаєнс-контроль має розвиватися як цифрова підтримувана система правової відповідності, здатна поєднувати юридичні гарантії, технологічні інструменти й управлінську відповідальність.

Важливим також є стратегічний вимір досліджуваної проблематики, адже запровадження комплаєнс-контролю потребує формування цілісної системи державного комплаєнс-контролю, що передбачає єдиний понятійний апарат, типові стандарти, узгоджені процедури, підготовку відповідальних суб'єктів, інтеграцію з внутрішнім контролем й аудитом, використання цифрових інструментів, регулярне оцінювання ефективності та належне нормативне

забезпечення. З огляду на зазначене, актуальним є наукове обґрунтування стратегії розвитку такої системи в умовах цифровізації, європейської інтеграції, воєнних викликів і майбутнього відновлення України.

Теоретичну основу дослідження становлять наукові здобутки учених – представників доктрини адміністративного права, теорії публічного управління, антикорупційної політики, державної служби, внутрішнього контролю, аудиту та комплаєнсу, праці яких присвячені проблемам забезпечення законності, доброчесності, підзвітності, ефективності управлінської діяльності та запобігання правовим, корупційним й етичним ризикам у діяльності органів публічної влади (В. В. Аброськін, Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, В. М. Гарашук, М. В. Гаріфуллін, Н. В. Гришина, С. А. Даніелян, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, М. Ю. Карпушенко, В. В. Катеренюк, Р. С. Квасницька, С. В. Ківалов, М. П. Климчук, Ю. П. Козаченко, А. Є. Краковська, Н. В. Кудрик, О. В. Логвінова, А. К. Лупу, П. Д. Матвієнко, О. В. Мащенко, М. І. Мельник, Т. М. Мельник, Н. В. Москаленко, М. Ю. Можаровський, А. К. Мулик, Н. А. Орловська, Ю. Є. Полянський, О. М. Сарахман, В. Ю. Світлична, С. Г. Стеценко, С. С. Теленик, О. А. Теличко, С. В. Тіхонов, О. Ю. Хитра, С. О. Шатрава, С. А. Шелудько, А. Р. Шимко, Н. В. Щербакова та ін.

Водночас, не применшуючи значення наукових здобутків зазначених учених, слід констатувати, що в більшості наукових праць питання комплаєнсу, внутрішнього контролю, державного нагляду, аудиту, антикорупційної політики та забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації розглянуто переважно фрагментарно або в межах окремих галузевих аспектів. Попри наявність вагомого теоретичного доробку, адміністративно-правові засади запровадження комплаєнс-контролю саме в діяльності органів виконавчої влади ще не були предметом комплексного дисертаційного дослідження.

Недостатньо визначеними в адміністративно-правовій доктрині залишаються поняття, сутність, ознаки, форми, методи та процедури комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади, адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів і посадових осіб з питань комплаєнсу, а також

співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, внутрішнім контролем й аудитом. Окремого наукового осмислення потребують питання нормативного закріплення комплаєнс-процедур, запровадження антикорупційного й етичного комплаєнсу, адаптації іноземного досвіду та формування цілісної системи державного комплаєнс-контролю в умовах цифровізації та євроінтеграції. Викладені обставини зумовили вибір теми дисертаційного дослідження, її актуальність, теоретичну і практичну значущість.

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

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 року № 476. Тематика роботи узгоджується із завданнями державної антикорупційної політики, визначеними Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, строк виконання якої продовжено до набрання чинності Державною антикорупційною програмою на наступний період, а також із напрямками реформування публічного управління, передбаченими Дорожньою картою з питань реформи державного управління.

Дисертація також відповідає положенням Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019, і Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 року № 1351-р, у частині вдосконалення інституційної спроможності органів публічної влади, підвищення прозорості, доброчесності, підзвітності, цифровізації управлінських процесів і запровадження сучасних механізмів запобігання правовим, корупційним й етичним ризикам у діяльності органів виконавчої влади. Тему дисертаційного дослідження затверджено рішенням Вченої ради Національної

академії внутрішніх справ від 25 жовтня 2022 року (протокол № 14), уточнена рішення Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 травня 2026 року (протокол № 10).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу доктринальних положень адміністративного права, норм чинного національного законодавства, закордонного досвіду та практики функціонування органів виконавчої влади визначити сутність, зміст, ознаки й адміністративно-правові засади запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади, а також розробити науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення адміністративного законодавства у сфері формування цілісної системи державного комплаєнс-контролю.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно виконати такі основні завдання:

- визначити поняття та розглянути адміністративно-правову природу внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю;
- з'ясувати сутність, зміст і відмітні ознаки адміністративного комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності, доброчесності, службової дисципліни та належного виконання публічно-владних повноважень;
- схарактеризувати співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом, внутрішнім контролем, антикорупційним моніторингом й іншими суміжними організаційно-правовими інструментами;
- систематизувати нормативно-правові акти, що регламентують упровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади, визначити особливості адміністративно-правового регулювання цієї сфери;
- проаналізувати адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів і посадових осіб з питань комплаєнсу в органах виконавчої влади,

визначити їхні завдання, функції, повноваження, гарантії діяльності та межі відповідальності;

- окреслити форми та методи реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців, зокрема щодо оцінювання ризиків, запобігання порушенням, моніторингу службової поведінки, консультування, навчання та внутрішньої звітності;

- з'ясувати види та специфіку процедур правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади, зокрема механізми виявлення конфлікту інтересів, реагування на порушення, захисту викривачів і формування культури доброчесності;

- узагальнити іноземний досвід правового регулювання комплаєнсу в державному секторі, визначити можливості його адаптації та імплементації в адміністративно-правову систему України;

- обґрунтувати напрями формування стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в умовах цифровізації публічного управління та європейської інтеграції України;

- сформулювати пропозиції з удосконалення адміністративного законодавства у сфері запровадження, організації та здійснення комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та здійснення контролю за законністю, доброчесністю, етичністю й належним виконанням публічно-владних повноважень в органах виконавчої влади.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, комплексне застосування яких дало змогу визначити сутність, зміст, ознаки й особливості адміністративно-правових засад запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади.

За допомогою логіко-семантичного та аналітичного методів з'ясовано зміст базових для дослідження категорій, зокрема «внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади», «адміністративний комплаєнс-контроль», «комплаєнс», а також окреслено їх місце в понятійно-категоріальному апараті адміністративного права (підрозділи 1.1, 1.2). Метод системного аналізу використано для висвітлення внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю (підрозділ 1.1).

Порівняльно-правовий метод застосовано для встановлення співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем, що надало можливість виявити їхні спільні риси, відмінності, межі взаємодії та самостійне функціональне призначення комплаєнс-контролю в системі публічного адміністрування (підрозділ 1.3). Формально-юридичний метод використано під час аналізу нормативно-правових актів, що регламентують упровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади, а також для визначення прогалин, колізій, недоліків чинного адміністративно-правового регулювання в цій сфері (підрозділ 1.4).

Структурно-логічний та системно-функціональний методи застосовано під час характеристики адміністративно-правового механізму здійснення комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади, визначення його елементів, суб'єктного складу, функціонального призначення та внутрішніх зв'язків (розділ 2). За допомогою цих методів окреслено адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів і посадових осіб з питань комплаєнсу, зокрема їх завдання, повноваження, гарантії діяльності, форми взаємодії та межі відповідальності (підрозділ 2.1).

Метод класифікації використано для виокремлення форм і методів реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців, а також систематизації процедур правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади (підрозділи 2.2, 2.3). Метод документального аналізу дав змогу дослідити зміст внутрішніх актів,

адміністративних процедур, антикорупційних програм, етичних стандартів та інших організаційно-правових інструментів, які може бути використано для впровадження комплаєнс-контролю в публічній адміністрації (підрозділи 1.4, 2.3).

Порівняльно-правовий метод також застосовано для узагальнення зарубіжного досвіду правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та визначення можливостей його імплементації в Україні з огляду на національну модель організації виконавчої влади, стан адміністративного законодавства та євроінтеграційні зобов'язання України (підрозділ 3.1). Методи моделювання та прогнозування використано для обґрунтування перспективних напрямів удосконалення адміністративного законодавства у сфері комплаєнс-контролю, а також розроблення стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в умовах цифровізації та євроінтеграції (підрозділ 3.2).

У процесі підготовки дисертації застосовано й інші методи та прийоми наукового пізнання, серед яких узагальнення, індукція, дедукція, синтез, абстрагування та правове моделювання, що забезпечило комплексність дослідження і дало змогу сформулювати теоретичні положення, висновки та пропозиції щодо запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці українських і закордонних учених у галузі загальної теорії держави та права, адміністративного права, теорії публічного управління, антикорупційної політики, державної служби, внутрішнього контролю, аудиту та комплаєнсу. Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони України, акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні та європейські стандарти, що безпосередньо або опосередковано регламентують питання законності, доброчесності, запобігання корупції, етичної поведінки державних службовців, внутрішнього контролю та управління ризиками в діяльності органів виконавчої влади.

Інформаційну й емпіричну основу дослідження становлять матеріали практики публічного адміністрування, аналітичні й довідкові видання, офіційні документи органів державної влади, узагальнення зарубіжного досвіду, статистичні та інформаційні матеріали, а також результати наукового аналізу сучасного стану впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, на основі узагальнення наукових підходів, положень чинного адміністративного законодавства, практики публічного адміністрування, а також українського й зарубіжного досвіду визначити сутність й особливості адміністративно-правових засад запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади. У роботі обґрунтовано теоретико-правову природу комплаєнс-контролю як превентивного адміністративно-правового інструменту забезпечення законності, доброчесності, прозорості та підзвітності внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, а також окреслено напрями оптимізування адміністративно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин. Зокрема, у дисертації:

вперше:

– визначено, що внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет контролю становлять урегульовані нормами адміністративного права та внутрішньоорганізаційними актами владно-управлінські, координаційні, службово-підпорядковані й контрольні суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі внутрішньої організації діяльності органів виконавчої влади, розподілу та реалізації компетенції між їх структурними елементами, забезпечення належного виконання управлінських рішень, дотримання службової дисципліни, законності й ефективності функціонування адміністративного апарату з метою належного здійснення покладених на ці органи публічно-владних завдань і функцій;

– сформульовано систему методів реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців, яку класифіковано за функціональним способом адміністративно-правового впливу на службову поведінку та внутрішні процеси державного органу, до яких віднесено такі: 1) нормативно-алгоритмічний; 2) ризик-орієнтований; 3) ціннісний; 4) превентивно-роз'яснювальний; 5) консультативно-супровідний; 6) конфліктологічний; 7) деклараційно-верифікаційний; 8) індикаторно-аналітичний; 9) цифрово-трасологічний; 10) комунікативно-сигнальний; 11) корекційно-адаптивний; 12) юрисдикційно-гарантійний;

– встановлено, що адміністративний комплаєнс-контроль слід тлумачити як внутрішньоорганізаційну, безперервну, процедурно врегульовану, ризик-орієнтовану та превентивну діяльність органу виконавчої влади, яку здійснюють уповноважені суб'єкти з метою забезпечення відповідності адміністративних актів, управлінських рішень, службової поведінки посадових осіб, внутрішніх процедур, кадрових, контрольних, дозвільних, наглядових, сервісних та інших управлінських процесів вимогам законодавства, принципам адміністративної процедури, антикорупційним обмеженням, етичним стандартам, службовій дисципліні та публічному інтересу шляхом виявлення, оцінювання, попередження, мінімізації, документування й усунення комплаєнс-ризиків;

– схарактеризовано перелік особливостей адміністративно-правового регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади, якими є такі: 1) відсутність єдиного кодифікованого акта про публічний комплаєнс; 2) визначальним є антикорупційний підхід до розуміння комплаєнсу; 3) комплаєнс у діяльності органів виконавчої влади має публічно-правову природу; 4) ключовим суб'єктом відповідальності за комплаєнс є керівництво органу виконавчої влади; 5) національна модель поступово переходить від реактивного до превентивного регулювання; 6) комплаєнс має міждисциплінарний характер, оскільки потребує взаємодії права, управління, аудиту, етики, інформаційної безпеки, цифрових технологій, кадрового менеджменту та комунікацій; 7) комплаєнс-процедури мають бути

документованими: якщо орган не може підтвердити, чому ухвалено певне рішення, хто його погоджував, які ризики оцінювали, які альтернативи розглядали, які запобіжники застосовано, то така діяльність не відповідає сучасним стандартам належного врядування;

– виокремлено види форм реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців: 1) нормативно-програмна; 2) організаційно-інституційна; 3) ризик-орієнтована; 4) етико-поведінкова; 5) консультаційно-освітня; 6) деклараційно-фінансова; 7) конфліктологічна; 8) процедурно-документальна; 9) інформаційно-цифрова; 10) внутрішньоконтрольна й аудиторська; 11) зовнішньоаглядова;

удосконалено:

– класифікацію ознак внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю, до яких віднесено такі: 1) внутрішньоапаратний характер; 2) адміністративно-правова врегульованість; 3) владно-організаційна природа; 4) компетенційна зумовленість; 5) процедурна впорядкованість; 6) контрольна спрямованість; 7) превентивно-комплаєнсне значення; 8) службово-поведінковий зміст; 9) інтегративний характер;

– аналіз видів процедур правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади, якими є: 1) стратегічно-програмна процедура; 2) процедура ідентифікації та оцінювання корупційних й етичних ризиків; 3) процедура нормативної етизації службової поведінки; 4) процедура забезпечення дотримання антикорупційних заборон й обмежень; 5) процедура фінансового контролю; 6) процедура службового реагування, дисциплінарної відповідальності та передання матеріалів компетентним органам;

– пропозицію з оптимізації адміністративно-правового регулювання комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади, а саме розробити та затвердити спільний нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України і Національного агентства з питань запобігання корупції, а саме Типові стандарти

адміністративного комплаєнсу в органах виконавчої влади, у якому необхідно передбачити мінімальну структуру комплаєнс-програми, методологію систематизації ризиків, порядок внутрішнього консультування, правила документування комплаєнс-рішень, індикатори ефективності, порядок щорічного звітування та вимоги до професійної підготовки комплаєнс-посадових осіб;

– підхід до виокремлення особливостей адміністративно-правового регулювання комплаєнсу в державному секторі США, якими є:

- 1) поліцентричність нормативно-правового регулювання, яка полягає у відсутності єдиного кодифікованого акта про комплаєнс у державному секторі;
- 2) конфлікт-орієнтований характер етичної програми;
- 3) поєднання централізованої методології та децентралізованої відповідальності;
- 4) функціональне розмежування консультування, нагляду, інспекторського контролю та правозастосування;
- 5) інституціоналізація етичного навчання і попереднього консультування;
- 6) інтеграція комплаєнсу із внутрішнім контролем і ризик-менеджментом;
- 7) двоконтурність комплаєнсу;
- 8) поєднання превентивних, коригувальних і юрисдикційних наслідків;
- 9) пропорційність комплаєнс-вимог;

дістали подальшого розвитку:

– наукова позиція щодо класифікації видів комплаєнсу за такими критеріями: 1) за сферою застосування; 2) за характером нормативних вимог; 3) за суб'єктом упровадження; 4) за функціональним призначенням; 5) за рівнем обов'язковості вимог; 6) за спрямованістю впливу;

– характеристика спільних ознак комплаєнс-контролю, державного нагляду, аудиту та внутрішнього контролю, до яких віднесено такі:

- 1) орієнтованість на забезпечення відповідності діяльності встановленим вимогам;
- 2) зв'язок із забезпеченням законності;
- 3) виявлення відхилень і ризиків;
- 4) документування результатів;
- 5) спрямованість на вдосконалення діяльності;
- 6) значення для публічного інтересу;

– аргументація, за якою до Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції доцільно внести зміни, доповнивши його завдання координацією комплаєнс-контролю, участю у формуванні єдиної системи ризиків, моніторингом виконання коригувальних заходів, попереднім консультуванням, аналізом процедурних ризиків, взаємодією із внутрішнім аудитом, підготовкою щорічного звіту та використанням цифрової аналітики з дотриманням правових гарантій;

– деталізація спільних і відмінних рис адміністративного комплаєнс-контролю з іншими видами комплаєнсу.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості використання сформульованих у дисертації висновків, положень і пропозицій у:

– *науково-дослідній сфері* – як теоретико-методологічної основи для подальших наукових розробок з проблем адміністративно-правового регулювання комплаєнс-контролю, внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, запобігання корупційним й етичним ризикам у сфері публічного адміністрування (акт Національної академії внутрішніх справ від 08.07.2026 №225-нд);

– *правотворчій діяльності* – під час підготовки, удосконалення та систематизації законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на визначення адміністративно-правових засад запровадження комплаєнс-контролю, статусу уповноважених суб'єктів, процедур виявлення комплаєнс-ризиків і механізмів реагування на порушення в діяльності органів виконавчої влади;

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності внутрішнього контролю, антикорупційного моніторингу, етичного регулювання та управління ризиками в системі органів виконавчої влади, а також для вдосконалення практики прийняття, виконання і перевірки управлінських рішень;

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, лекційних курсів і методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування» та спеціальних курсів, присвячених комплаєнс-контролю в діяльності органів публічної влади (акт Національної академії внутрішніх справ від 08.07.2026 №224-оп).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження, проміжні та підсумкові результати, а також сформульовані автором узагальнення, висновки та пропозиції оприлюднені й обговорені на науково-практичних конференціях: «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 року); «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 4–5 червня 2024 року); «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 4–5 червня 2025 року).

Публікації. Основні наукові положення, висновки та пропозиції, сформульовані в дисертації, відображено у п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових журналах з юридичних наук, і трьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота охоплює вступ, три розділи, що містять дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінки. Список використаних джерел налічує 188 найменувань і викладений на 20 сторінках. Додатки розміщено на 5 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЛАЄНС-КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю

В умовах ускладнення структури виконавчої влади, розгалуження її апарату, професіоналізації державної служби та цифровізації управлінських процесів дедалі важливіше значення мають відносини, що виникають безпосередньо в органах публічної влади [1, с. 140]. Їх наукове осмислення є необхідним, оскільки без належної внутрішньої організації неможливі ні законність, ні стабільність управлінських рішень, ні реальне виконання покладених на орган функцій. Конституційний принцип, за яким органи державної влади та їхні посадові особи повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень й у спосіб, передбачені Конституцією України та законами України, поширюється як на зовнішні владні вияви, так і на внутрішню організацію діяльності апарату. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» безпосередньо визначає організацію, повноваження та порядок діяльності таких органів [2], а Закон України «Про державну службу» детально регламентує кадрові, дисциплінарні та процедурні аспекти їх щоденного функціонування [3].

Органи виконавчої влади посідають важливе місце в системі державних органів, оскільки забезпечують державне управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Кожен із них діє від імені держави та на виконання покладених на нього завдань, має визначений правовий статус і наділений юридично-владними повноваженнями, реалізація яких

забезпечує досягнення завдань виконавчо-розпорядчої діяльності. З позицій адміністративно-правової теорії такі органи є суб'єктами державного управління як однієї із форм реалізації державної влади поряд із законодавчою та судовою діяльністю [4, с. 106].

Публічно-владна природа органів виконавчої влади зумовлює підвищені вимоги до внутрішніх механізмів забезпечення законності й доброчесності. Комплаєнс-контроль у цій сфері слід розглядати не як факультативну управлінську практику, а як засіб зниження ризиків неналежного використання владних повноважень, що здатний безпосередньо впливати на права приватних осіб і реалізацію публічного інтересу.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, упровадження якої було передбачено Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, органи виконавчої влади визначено як самостійний різновид органів державної влади. Їхнім основним призначенням відповідно до конституційного принципу поділу влади визначено здійснення виконавчої гілки державної влади [5].

Це положення має концептуальне значення для визначення інституційного середовища, у якому запроваджено державний комплаєнс-контроль. Відповідний механізм має враховувати самостійність виконавчої влади, водночас забезпечувати її підзвітність, контрольованість і функціонування в межах конституційно визначеної компетенції.

С. Г. Стеценко зауважує, що виконавча влада вирізняється найвищим людським, матеріальним і фінансово-економічним потенціалом, порівняно з іншими гілками державної влади. Її діяльність не зводиться до буквального виконання законів, оскільки охоплює також деталізацію законодавчих положень за допомогою виконавчо-розпорядчої діяльності та прийняття підзаконних актів, здійснення контрольних повноважень, управління державним майном, реалізацію антимонопольної політики та виконання інших публічних завдань [6, с. 69].

Масштаб ресурсів і різноманітність функцій виконавчої влади об'єктивно збільшують кількість потенційних комплаєнс-ризиків. Саме тому система

внутрішнього контролю має бути диференційованою: єдині базові стандарти доцільно поєднувати зі спеціальними процедурами для сфер управління державним майном, розподілу бюджетних коштів, контрольно-наглядової діяльності та підзаконної нормотворчості.

В. К. Колпаков й О. В. Кузьменко визначають орган виконавчої влади як носія державної виконавчої влади, який реалізує закріплену за ним компетенцію у відповідній сфері державного управління та має нормативно визначений юридичний статус [7, с. 91].

Акцент на нормативно закріпленій компетенції є важливим для встановлення меж комплаєнс-контролю. Його призначення полягає не в підміні керівника органу або втручанні в законну дискрецію посадових осіб, а в перевірці того, чи реалізує повноваження належний суб'єкт, у передбаченій процедурі та без виходу за встановлені правом межі.

Огани виконавчої влади В. Криворучко розглядає як ключових суб'єктів адміністративного управління, що істотно впливають на функціонування публічного адміністрування та беруть участь у різних видах адміністративних проваджень. Орган виконавчої влади схарактеризовано як організований колектив, що становить самостійну частину державного апарату, має визначену компетенцію, виконує публічні функції, а його структура та діяльність регламентовані правовими нормами [8, с. 98–99].

Це визначення дає змогу поєднати інституційний та функціональний підходи до побудови комплаєнс-системи. Внутрішні комплаєнс-процедури мають охоплювати як структурну організацію відповідного колективу, так і практичну реалізацію публічних функцій у межах адміністративних проваджень, де найвиразніше виявляються ризики необґрунтованого або упередженого рішення.

В. Савенко пов'язує виникнення правовідносин із процесом правової соціалізації особи, поступовим набуттям нею правових знань, опануванням правових цінностей і культурних надбань суспільства. Результатом такого

процесу є втілення в правомірній поведінці рис правової активності та здатності діяти відповідно до правових вимог [9, с. 152].

Для теми комплаєнс-контролю ця позиція має значення з огляду на необхідність формування комплаєнс-культури в органах виконавчої влади. Ефективність такої системи залежить не лише від інструкцій та контрольних процедур, а й від рівня правової свідомості державних службовців, їхньої здатності сприймати дотримання правил як професійну цінність, а не як формальний обов'язок.

Д. В. Журавльов стверджує, що визначальною ознакою адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Водночас юридичне відображення виконавчої влади не може бути зведене виключно до опису владних відносин або до фіксації її як окремої функції, оскільки така конструкція породжує низку техніко-юридичних складнощів. Проте це не заперечує можливості закріплення в правових нормах соціальних і юридичних складників виконавчої влади [10, с. 109].

Складність юридичного опису виконавчої влади зумовлює необхідність гнучкого, але нормативно визначеного механізму комплаєнс-контролю. Такий механізм має враховувати не лише формальну компетенцію органу, а й фактичний характер владного впливу, наслідки управлінських рішень і ризики використання адміністративної дискреції всупереч її законному призначенню.

Н. Борисочева виокремлює комплекс ознак органів виконавчої влади, серед яких: належність до системи публічної адміністрації; організаційна єдність колективу осіб, об'єднаних для виконання спільних завдань; створення з волі держави та реалізація її владних настанов; наявність політичних і державних посад; спрямованість діяльності на здійснення підзаконних державно-виконавчих дій; реалізація компетенції виключно на підставах, у межах повноважень і в спосіб, визначені законодавством; наявність окремих організаційно-майнових атрибутів юридичної особи [11, с. 115].

Ці ознаки можуть бути використані для структурування об'єктів державного комплаєнс-контролю. Зокрема, оцінюванню мають підлягати

відповідність внутрішніх процедур законодавству, дотримання меж компетенції, належність використання матеріальних ресурсів, прозорість кадрових рішень і забезпечення балансу між політичним керівництвом та професійною діяльністю державних службовців.

І. Д. Романова розглядає правовідносини як індивідуалізований різновид суспільних відносин, що мають виразну соціальну природу. Такі відносини виникають між людьми в процесі їх взаємодії, розвитку відповідних соціальних зв'язків і вчинення певних дій, у зв'язку з чим для їх розуміння важливими є взаємопов'язані категорії «відносини», «діяльність» і «поведінка» [12, с. 319].

Для дослідження внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади цей підхід є важливим тому, що акцентує на реальній поведінці учасників управлінських процесів. Комплаєнс-контроль у такому контексті має бути спрямований не тільки на перевірку наявності нормативних приписів, а й на оцінювання фактичних дій посадових осіб, їх взаємодії, службової комунікації та дотримання внутрішніх стандартів належної поведінки.

О. І. Харитонova слушно зазначає, що поняття правовідносин є багаторівневим і його може бути досліджено в різних площинах. Його характеристика можлива на рівні загальної теорії права, зокрема крізь призму співвідношення приватного й публічного права; на рівні методології конкретної галузі права; на рівні практичного застосування окремої правової норми у відповідній сфері правового регулювання [13, с. 28].

Ця позиція надає можливість вибудувати багаторівневий підхід до аналізу внутрішньоорганізаційних відносин у системі виконавчої влади. У межах дисертаційного дослідження це означає, що комплаєнс-контроль необхідно розглядати одночасно як загальноправовий інструмент забезпечення відповідності, як адміністративно-правовий механізм внутрішнього управління та як конкретну процедуру перевірки поведінки посадових осіб у межах окремих управлінських ситуацій.

С. Л. Лисенков визначає правовідносини як такі суспільні зв'язки, у яких суб'єкти права є взаємними учасниками реалізації нормативних приписів. У

межах цих відносин вони набувають відповідних прав й обов'язків, діють як носії юридично значущої поведінки [14, с. 291].

У межах цього підходу внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади не є лише фактичними службовими контактами, а мають нормативно визначений характер. Комплаєнс-контроль у цій сфері повинен перевіряти, наскільки суб'єкти внутрішнього управління реалізують свої права й обов'язки відповідно до встановлених регламентів, посадових інструкцій, етичних стандартів і вимог законодавства.

Т. А. Занфірова стверджує, що суспільні відносини передусім є відносинами між людьми та нерозривно пов'язані з їхньою діяльністю. З цієї позиції слід розглядати і правові відносини, адже закріплені в праві моделі соціально бажаної поведінки спричиняють виникнення правовідносин, а правовідносини своєю чергою впливають на формування правомірної поведінки [15, с. 81].

У контексті діяльності органів виконавчої влади ця теза дає змогу розглядати внутрішньоорганізаційні відносини як середовище формування службової правомірної поведінки. Комплаєнс-контроль має не лише реагувати на відхилення, а й сприяти закріпленню таких моделей поведінки, за яких законність, доброчесність, неупередженість і відповідальність стають звичними правилами внутрішнього управління.

Є. О. Шевченко пропонує тлумачити правовідносини як урегульовані нормами права взаємозв'язки між суб'єктами права, що виявляються в реалізації ними суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Водночас правовідносини можуть бути схарактеризовані і як взаємозв'язки суб'єктів права, яким надано певної правової форми [16, с. 1117].

Цей підхід акцентує на формалізованому характері внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади. Для комплаєнс-контролю це означає необхідність чіткого визначення суб'єктів, між якими виникають відповідні зв'язки, їхніх прав, обов'язків, процедур взаємодії та юридичних наслідків недотримання встановлених правил.

Т. О. Коломєць, С. В. Ващенко, В. Г. Поліщук й інші автори зазначають, що адміністративно-правові відносини виникають у сфері владно-організаційної діяльності та пов'язані із функціонуванням органів виконавчої влади. Їхня особливість полягає в обов'язковій участі спеціального суб'єкта – органу виконавчої влади, який діє на владних засадах; можливість виникнення таких відносин за ініціативою будь-якої сторони без необхідності згоди іншої; переважно позасудовий порядок розгляду відповідних питань; настання відповідальності перед державою в разі порушення адміністративно-правових норм [17, с. 17–18].

Ця характеристика засвідчує владно-організаційну природу внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади. Комплаєнс-контроль у такому середовищі має враховувати нерівність службово-організаційних позицій учасників, ризики адміністративного тиску, можливість зловживання владною дискрецією та потребу в процедурних гарантіях для об'єктивного виявлення порушень.

У національній правовій доктрині організаційні відносини традиційно пов'язуються насамперед із публічно-правовою сферою, передусім з адміністративним правом. Окреслений підхід зумовлений тим, що відповідні відносини виникають у площині державного управління, мають владно-організаційний характер і ґрунтуються на зв'язку управління та підпорядкування. У цьому контексті організаційні відносини можна розглядати як відносини між вищими та нижчими органами державного управління, а також між ними й оперативними господарськими організаціями та підприємствами, що безпосередньо здійснюють господарську або підприємницьку діяльність у сферах виробництва, розподілу й обміну [18, с. 199].

Таке розуміння дає змогу засвідчити, що внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади мають не лише техніко-управлінський, а й чітко виражений адміністративно-правовий зміст. Для комплаєнс-контролю це означає, що предметом перевірки мають бути не тільки формальні управлінські рішення, а й організація владно-службових зв'язків, у межах яких виникають

ризика неналежного підпорядкування, перевищення повноважень або ухилення від відповідальності.

І. В. Воротинцева акцентує на тому, що організаційні відносини є управлінськими, оскільки в них владний суб'єкт організовує діяльність підлеглого або залежного суб'єкта. Водночас, попри те, що основний масив таких відносин належить до предмета адміністративного права, їх можуть регулювати й норми інших галузей права, залежно від характеру відповідної сфери та суб'єктного складу [19, с. 67–68].

Ця позиція є важливою для уникнення надмірно вузького розуміння внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади. Комплаєнс-контроль у таких органах має враховувати як адміністративно-правові приписи, так і норми трудового, антикорупційного, бюджетного, інформаційного й етичного регулювання, які разом формують нормативне середовище належної внутрішньої організації публічної адміністрації.

Досліджуючи правову природу управлінських відносин у системі органів виконавчої влади, В. А. Дерещ розглядає їх як різновид суспільних відносин, що виникають між органами виконавчої влади незалежно від місця, яке вони посідають в організаційно-правовій структурі відповідної системи. Зміст таких відносин зумовлений спрямованістю діяльності органів виконавчої влади на досягнення кінцевого управлінського результату, що охоплює розроблення та практичну реалізацію державної політики, а також здійснення публічного управління в різних сферах суспільного життя [20, с. 8].

Така позиція має принципове значення для обґрунтування необхідності запровадження комплаєнс-контролю саме як наскрізного механізму внутрішньосистемного забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. Оскільки управлінські відносини виникають між органами різного організаційно-правового рівня та спрямовані на досягнення спільного результату публічного адміністрування, комплаєнс-процедури мають охоплювати як діяльність окремого органу, так і вертикальні та горизонтальні форми міжвідомчої взаємодії, у межах яких можуть виникати ризики неналежного

розподілу компетенції, суперечності управлінських рішень або недостатньої підзвітності відповідальних суб'єктів.

Внутрішня організація апарату державного органу ґрунтується на впорядкованій системі службової підлеглості та персоніфікованої відповідальності. За умови застосування лінійної моделі побудови апарату саме вертикальні організаційні зв'язки набувають визначального характеру й становлять головну форму взаємодії між його структурними одиницями і посадовими особами [21, с. 13]. Чіткість вертикалі підпорядкування дає змогу встановити відповідальних за реалізацію комплаєнс-процедур, однак надмірна залежність уповноваженого підрозділу від керівництва може послабити об'єктивність внутрішнього контролю, а тому потребує врівноваження належними гарантіями його функціональної самостійності.

В. Б. Авер'янов, узагальнюючи наукову дискусію щодо характеру управлінських зв'язків у системі виконавчої влади, запропонував їх багатоаспектну класифікацію. Залежно від місця відповідних органів в ієрархічно побудованій системі науковець розмежовував вертикальні та горизонтальні відносини. За спрямованістю кінцевого результату функціонування і сферою діяльності вчений виокремив субординаційні, координаційні та реординаційні відносини, а за характером впливу на діяльність органів виконавчої влади – функціонально необхідні відносини, а також зв'язки з позитивним або негативним впливом [22, с. 91].

Водночас у межах цієї класифікації не було окремо систематизовано управлінські відносини за середовищем їх виникнення. Проте під час висвітлення змісту відповідного поняття В. Б. Авер'янов розмежовував, з одного боку, відносини, які виникають у процесі взаємодії апарату державного управління із зовнішнім соціальним середовищем, а з іншого – внутрішньоапаратні, або внутрішньоорганізаційні, відносини між органами [22, с. 82].

Для дослідження комплаєнс-контролю таке розмежування має засадниче значення, оскільки дає змогу визначити середовище, у якому реалізують

відповідні процедури. Внутрішньоорганізаційний комплаєнс спрямований на належне функціонування органу виконавчої влади, натомість його зовнішній вимір пов'язаний із забезпеченням законності, передбачуваності й доброчесності під час взаємодії органу з громадянами, суб'єктами господарювання та іншими учасниками адміністративно-правових відносин.

Досліджуючи правові акти у сфері управлінської діяльності Національної поліції України, О. Ю. Салманова виокремлює дві групи відносин, що підлягають нормативному врегулюванню. До першої групи належать внутрішньоорганізаційні відносини, пов'язані з визначенням засад діяльності поліції, регламентацією правового становища її структурних і територіальних підрозділів, вирішенням організаційно-ресурсних питань, а також запобіганням та протидією корупції. Друга група охоплює зовнішньоорганізаційні відносини, зокрема ті, що виникають у процесі надання поліцейських послуг і забезпечення публічної безпеки та порядку [23, с. 137].

Окреслений підхід демонструє, що антикорупційні та комплаєнс-процедури не є відокремленими від повсякденної організації діяльності публічного органу. Їх доцільно закріплювати у внутрішніх актах так, щоб вони охоплювали кадрові, ресурсні, дисциплінарні та службово-комунікаційні процеси, у межах яких можуть виникати ризики недоброчесної поведінки.

М. В. Развадовська, досліджуючи внутрішньоуправлінську діяльність Верховної Ради України, розглядає її як особливий різновид державного управління. Призначення такої діяльності полягає в забезпеченні узгодженої взаємодії апаратів і служб парламенту, їх керівників і народних депутатів як цілісної організаційної системи, що створює умови для реалізації конституційно визначених повноважень Верховної Ради України у встановлених Основним Законом межах [24, с. 14–15].

Хоча ця позиція стосується парламентського апарату, її методологічний зміст може бути враховано й під час аналізу діяльності органів виконавчої влади. Комплаєнс-контроль має забезпечувати дотримання окремих нормативних

приписів і внутрішню узгодженість роботи структурних підрозділів, без якої належна реалізація владної компетенції є істотно ускладненою.

С. В. Ківалов і Л. Р. Біла-Тіунова пропонують класифікувати внутрішньоорганізаційні управлінські відносини з огляду на суб'єктний критерій. За таким підходом розмежовують відносини, що виникають у системі та структурі органів державної влади; у системі органів місцевого самоврядування; у процесі внутрішньої організації діяльності інших державних органів, зокрема органів прокуратури, судів, Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України; у діяльності адміністрацій державних підприємств, установ та організацій [25, с. 21].

Така класифікація засвідчує, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини не є однорідними й залежать від правової природи відповідного суб'єкта. З огляду на це модель комплаєнс-контролю для органів виконавчої влади має враховувати саме специфіку публічно-владної діяльності, а не відтворювати без необхідної адаптації підходи, розроблені для приватних компаній або державних підприємств.

Я. В. Журавель зауважує, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини забезпечують нормативне закріплення системи органів виконавчої влади, порядку організації їхньої діяльності, трудових відносин, компетенції відповідних суб'єктів, форм взаємодії, механізмів контролю та необхідного забезпечення. Такі відносини відображають інтереси внутрішньої самоорганізації як усієї вертикалі виконавчої влади, так і кожного окремого елемента цієї системи. До основних їх різновидів науковець відносить відносини, пов'язані з підготовкою та прийняттям відомчих нормативно-правових актів; організацією кадрової роботи, включно з визначенням вакансій, конкурсним відбором, професійною підготовкою, навчанням, заохоченням, дисциплінарною відповідальністю та звільненням; взаємодією органів виконавчої влади і структурних підрозділів; внутрішнім контролем; матеріально-технічним та фінансовим забезпеченням [26, с. 57–58].

Цей перелік дає змогу окреслити основні напрями інтеграції комплаєнс-контролю в діяльність органів виконавчої влади. Відповідні процедури мають охоплювати весь внутрішній управлінський цикл – від нормотворчої та кадрової роботи до розпорядження бюджетними ресурсами, організації закупівель, внутрішнього моніторингу й оцінювання діяльності структурних підрозділів.

Внутрішньоорганізаційні правовідносини, слушно зазначає О. І. Бєдний, охоплюють передусім сферу взаємодії між структурними елементами органів публічної влади, зокрема їхніми підрозділами, службами, окремими посадами й апаратом загалом [27, с. 132]. Такі відносини виникають у процесі внутрішнього впорядкування діяльності відповідного органу, розподілу компетенції, підпорядкування, координації та забезпечення належного виконання покладених функцій і завдань. Внутрішньоорганізаційні відносини мають самостійне значення, оскільки саме через них забезпечують реальне функціонування механізму публічного адміністрування. Насамперед ідеться про юридично впорядковану систему службової взаємодії, без якої неможливе належне здійснення зовнішньовладних повноважень. Крім того, такі відносини є важливим об'єктом адміністративно-правового регулювання, адже від їх чіткості, ієрархічної визначеності та процедурної врегульованості залежить ефективність діяльності органів публічної влади, стан службової дисципліни та рівень законності у внутрішній організації роботи.

Внутрішньоорганізаційні управлінські відносини в органах виконавчої влади вирізняються насамперед спрямованістю на впорядкування внутрішньої діяльності відповідного органу, забезпечення узгодженої роботи його структурних підрозділів, посадових осіб та апарату загалом [26, с. 58].

Правова природа досліджуваних відносин є глибокою, оскільки саме через них формується внутрішня структура публічного управління, визначають порядок службової взаємодії, забезпечують дисципліну виконання та реалізують адміністративну відповідальність за неналежне виконання посадових обов'язків. Ці відносини становлять самостійну сферу владно-управлінського впливу, де контроль відіграє не факультативну, а системоутворювальну роль. Саме

контроль у межах внутрішньоорганізаційних відносин дає змогу оцінити стан виконавської дисципліни, законність внутрішніх управлінських процедур, дотримання компетенційних меж й ефективність реалізації внутрішніх рішень. Тому внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади слід розглядати і як середовище внутрішнього функціонування адміністративного апарату, і як окремий предмет адміністративно-правового впливу, у якому поєднані організаційний, владний, процедурний і контрольний елементи.

Тож можемо стверджувати, що внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет контролю – це врегульовані нормами адміністративного права та внутрішньоорганізаційними актами владно-управлінські, координаційні, службово-підпорядковані й контрольні суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі внутрішньої організації діяльності органів виконавчої влади, розподілу та реалізації компетенції між їхніми структурними елементами, забезпечення належного виконання управлінських рішень, дотримання службової дисципліни, законності й ефективності функціонування адміністративного апарату з метою належного здійснення покладених на ці органи публічно-владних завдань і функцій.

До основних ознак внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю доцільно віднести такі: 1) внутрішньоапаратний характер – відповідні відносини виникають переважно всередині органу виконавчої влади або в межах системи взаємопов'язаних органів, структурних підрозділів, посадових осіб і службовців, їхнє призначення полягає в забезпеченні повсякденного функціонування адміністративного апарату, розподілу завдань, організації службової взаємодії, підготовки та виконання управлінських рішень; 2) адміністративно-правова врегульованість – внутрішньоорганізаційні відносини не є суто фактичними або неформальними службовими контактами і мають правову основу, оскільки регламентовані нормами адміністративного законодавства, законодавства про державну службу, антикорупційного

законодавства, внутрішніми положеннями, регламентами, посадовими інструкціями, наказами й іншими актами управлінського характеру; 3) владно-організаційна природа – ці відносини формуються у сфері реалізації виконавчої влади, тому їм властивий владно-управлінський зміст. У їхніх межах керівники, структурні підрозділи та посадові особи реалізують організаційні, розпорядчі, координаційні, контрольні та дисциплінарні повноваження, адже сучасна організація виконавчої влади передбачає також горизонтальну координацію, міжструктурну взаємодію, службове погодження, внутрішнє консультування та колективну підготовку управлінських рішень, окрім підпорядкування; 4) компетенційна зумовленість – внутрішньоорганізаційні відносини безпосередньо пов'язані з розподілом, конкретизацією та реалізацією компетенції органу виконавчої влади. Тому одним із ключових контрольних критеріїв у цій сфері є перевірка того, чи не відбулося виходу за межі повноважень, підміни компетенції одного суб'єкта іншим, необґрунтованого делегування функцій або ухилення від виконання посадових обов'язків; 5) процедурна впорядкованість – ці відносини мають виявлятися через певну послідовність юридично й організаційно визначених дій, а саме через порядок підготовки проєктів рішень, погодження документів, проведення внутрішніх перевірок, реагування на ризики, розгляду службової інформації, вирішення кадрових питань, притягнення до дисциплінарної відповідальності, запобігання конфлікту інтересів тощо; 6) контрольна спрямованість – внутрішньоорганізаційні відносини підлягають контролю, але також містять контрольний компонент. У межах таких відносин перевіряють виконання управлінських рішень, дотримання службової дисципліни, законність внутрішніх процедур, належність використання ресурсів, своєчасність виконання доручень, якість службової комунікації та відповідність поведінки посадових осіб встановленим стандартам; 7) превентивно-комплаєнсне значення – внутрішньоорганізаційні відносини є середовищем, у якому виникають первинні ризики порушення законності, службової етики, доброчесності, антикорупційних обмежень і правил належного врядування, у зв'язку з чим їх

слід оцінювати також і з позиції запобігання потенційним відхиленням. У цьому аспекті комплаєнс-контроль надає можливість виявляти ризики ще до того, як вони набудуть форми правопорушення або незаконного управлінського рішення; 8) службово-поведінковий зміст – такі відносини охоплюють документи, процедури та компетенцію, а також фактичну поведінку посадових осіб. Вони виявляються в способі службового спілкування, виконанні доручень, дотриманні етичних стандартів, реагуванні на конфлікт інтересів, ставленні до публічних ресурсів, готовності діяти доброчесно та в межах закону. Тому предметом контролю має бути реальний стан службової поведінки, управлінської культури та правосвідомості працівників органу виконавчої влади; 9) інтегративний характер – внутрішньоорганізаційні відносини поєднують адміністративно-правові, службові, дисциплінарні, антикорупційні, етичні, інформаційні, кадрові та ресурсні елементи й становлять цілісну систему зв'язків, що забезпечує внутрішню керованість, контрольованість і правомірність діяльності органу виконавчої влади.

Сутність таких відносин полягає в тому, що вони є юридично впорядкованою системою внутрішніх владно-управлінських, службово-процедурних, координаційних, дисциплінарних і контрольних зв'язків, які забезпечують організаційну цілісність органу виконавчої влади, належний розподіл компетенції між його структурними елементами, узгодженість дій посадових осіб, правомірність внутрішніх управлінських процедур і реальне виконання покладених на орган публічно-владних функцій.

Як об'єкт адміністративно-правового дослідження внутрішньоорганізаційні відносини відображають внутрішній механізм функціонування виконавчої влади. Їх аналіз дає змогу з'ясувати, як орган виконавчої влади організовує власну діяльність, як розподіляють повноваження між керівництвом, структурними підрозділами й державними службовцями, які процедури забезпечують підготовку та виконання управлінських рішень, як формується службова дисципліна, як забезпечують законність, доброчесність, підзвітність і відповідальність у внутрішній діяльності адміністративного апарату.

Як предмет контролю досліджувані відносини становлять сукупність внутрішніх процесів, дій, рішень, процедур і службових зв'язків, які мають перевіряти з погляду їх відповідності закону, компетенції, процедурним вимогам, етичним стандартам, антикорупційним обмеженням і меті публічного адміністрування. Контроль у цій сфері спрямований безпосередньо на оцінювання стану внутрішньої організації, виявлення ризикових зон, запобігання службовим зловживанням, усунення причин управлінських відхилень і формування сталої культури правомірної службової поведінки.

Отже, внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади становлять не допоміжну чи суто технічну сфери функціонування адміністративного апарату, а самостійний і доктринально значущий різновид адміністративно-правових відносин, через який забезпечують реальну здатність органу публічної влади діяти законно, узгоджено, дисципліновано та результативно. Їх зміст охоплює службову підлеглисть, розподіл повноважень, кадрову роботу, внутрішню комунікацію, документообіг, підготовку управлінських рішень і контроль за їх виконанням, а також формування належного організаційно-правового середовища, у якому посадові особи реалізують надану їм компетенцію відповідно до вимог законності, доброчесності, службової етики та публічного інтересу.

У межах дослідження встановлено, що внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади мають комплексну правову природу. З одного боку, вони виникають усередині органу або системи органів виконавчої влади та спрямовані на забезпечення їх належної організаційної побудови. З іншого боку, ці відносини безпосередньо впливають на якість зовнішньої владної діяльності, оскільки саме внутрішній стан адміністративного апарату визначає правомірність, обґрунтованість, послідовність і передбачуваність управлінських рішень. Тому недоліки внутрішньої організації, прогалини в розподілі компетенції, формальний характер контролю, неналагодженість належної службової комунікації або слабкість процедур запобігання порушенням можуть

трансформуватися в зовнішні вияви незаконності, управлінської неефективності, корупційних ризиків чи порушення прав приватних осіб.

Особливість зазначених відносин полягає в тому, що вони поєднують владно-організаційний, процедурний, службово-дисциплінарний, координаційний і контрольний елементи та їх не можна зводити лише до відносин керівництва й підпорядкування, оскільки сучасна діяльність органів виконавчої влади передбачає також горизонтальну взаємодію структурних підрозділів, міжвідомчу координацію, правову оцінку управлінських ризиків, дотримання етичних стандартів, належне використання публічних ресурсів і забезпечення персональної відповідальності посадових осіб. Саме тому внутрішньоорганізаційні відносини є середовищем функціонування виконавчої влади, важливим предметом адміністративно-правового регулювання та контролю.

1.2. Сутність і зміст поняття «адміністративний комплаєнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень

Сучасний етап розвитку публічного управління в Україні вирізняється істотним ускладненням вимог до організації діяльності органів державної влади, передусім у частині забезпечення законності, прозорості, підзвітності, доброчесності й ефективного запобігання правопорушенням [28, с. 98]. У таких умовах вагоме значення має формування таких правових й організаційних механізмів, які були б здатні як реагувати на вже вчинені порушення, так і своєчасно виявляти ризики їх виникнення, попереджати відхилення від нормативно встановлених стандартів та забезпечувати постійну відповідність діяльності суб'єктів владних повноважень вимогам законодавства, службової дисципліни, антикорупційних обмежень і принципів належного врядування. Одним із таких механізмів поступово утверджується комплаєнс-контроль.

У правовій державі ефективність управлінських рішень безпосередньо залежить від наявності якісно побудованих процедур їх підготовки, прийняття та обґрунтування. Ідеться, зокрема, про належну нормативну визначеність послідовності відповідних дій, чіткість вимог до змісту й форми рішень, а також можливість оцінити їх правомірність, пропорційність і вмотивованість. У цьому контексті використання комплаєнс-інструментів набуває додаткового значення, оскільки вони сприяють підвищенню прозорості управлінських процесів і зниженню ризику прийняття необґрунтованих рішень [29, с. 4].

Слушно зазначають В. О. Рядінська та Ю. О. Костенко, що контроль доцільно розглядати як цілісну систему спостереження, аналізу та перевірки діяльності об'єкта управління, його фактичного стану й результатів функціонування. Його призначення полягає у встановленні того, наскільки прийняті управлінські рішення є обґрунтованими, доцільними й ефективними, а також у з'ясуванні реального стану їх виконання. Водночас контроль спрямований на своєчасне виявлення відхилень від установлених вимог, запобігання негативним наслідкам, усунення виявлених порушень і доведення відповідної інформації до уповноважених суб'єктів для вжиття належних заходів реагування [30, с. 32]. Контроль має значення також як одна з ключових юридичних гарантій законності у сфері публічного адміністрування. Саме через контрольну діяльність забезпечують підпорядкування управлінських процесів вимогам закону, принципам належного врядування, публічного інтересу та службової дисципліни.

Б. Ф. Усач пов'язує зміст контролю з перевіркою виконання прийнятих господарських рішень, метою якої є встановлення їх законності й економічної обґрунтованості [31, с. 10].

У площині діяльності органів виконавчої влади відповідний підхід потребує адаптації до публічно-правової природи управлінських рішень. Комплаєнс-контроль має враховувати не лише законність використання ресурсів, а й дотримання компетенції, обґрунтованість адміністративної

дискреції, пропорційність обраних заходів і відповідність рішення публічному інтересу.

О. А. Петрик, В. Я. Савченко та Д. Є. Свідерський у широкому значенні розглядають контроль як процес, за допомогою якого забезпечують реалізацію організацією визначених завдань [32, с. 345].

Застосування такого функціонального підходу надає можливість оцінювати комплаєнс-контроль не лише за кількістю проведених перевірок або виявлених порушень. Його результативність у системі виконавчої влади має бути визначена тим, наскільки запроваджені процедури сприяють досягненню мети належного врядування: законності, прозорості, підзвітності, доброчесності й передбачуваності управлінських рішень.

Л. П. Кулаковська та Ю. В. Піча визначають контроль як одну із функцій управління, спрямовану на забезпечення належного функціонування конкретного об'єкта відповідно до прийнятих управлінських рішень і встановленої мети [33, с. 7].

Така позиція дає змогу розглядати комплаєнс-контроль як інтегровану складову внутрішнього управління, а не відокремлену або факультативну діяльність спеціального підрозділу. В органах виконавчої влади він має бути вбудований у процеси планування, кадрового забезпечення, підготовки адміністративних актів, управління ресурсами й оцінювання виконання поставлених завдань.

В. Гаращук акцентує на подвійному функціональному характері контролю. З одного боку, він становить самостійну управлінську функцію, а з іншого – є невіддільним складником управлінської діяльності загалом [34, с. 175]. Таке розуміння дає змогу визначити місце комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади точніше. Він має функціонувати одночасно як спеціалізований напрям діяльності уповноважених суб'єктів і наскрізний елемент усіх основних управлінських процесів, що забезпечує превентивну перевірку відповідності ще на етапі формування рішення.

Д. В. Лученко розглядає контроль у діяльності публічної адміністрації як один із різновидів адміністративно-правової діяльності. У широкому значенні він постає як форма діяльності уповноважених суб'єктів, здійснювана в межах їхньої компетенції, регламентована адміністративно-процесуальними нормами та полягає у вчиненні юридично значущих дій зі спостереження, перевірки належного виконання підконтрольними суб'єктами правових приписів, а також у припиненні правопорушень за допомогою відповідних організаційно-правових засобів [35, с. 99]. Зазначений підхід дає змогу тлумачити комплаєнс-контроль як спеціалізований різновид внутрішньої контрольної діяльності, що має адміністративно-правову природу. На відміну від класичного контролю, комплаєнс-контроль має бути зорієнтований насамперед на попереднє виявлення умов, які можуть призвести до неправомірного управлінського рішення.

О. М. Музичук визначає контроль у діяльності публічної влади як функцію держави та всіх суб'єктів управління, що реалізують шляхом перевірки виконання або дотримання об'єктами контролю встановлених норм, правил і вимог. До змісту контролю науковець відносить сукупність заходів із виявлення, припинення та запобігання діям чи бездіяльності, які суперечать установленим вимогам, а також можливість суб'єкта контролю втручатися в діяльність підконтрольного об'єкта шляхом скасування чи зупинення рішень, тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків або притягнення до відповідальності [36, с. 47]. Для комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади така позиція має значення передусім у частині виявлення, припинення та запобігання порушенням. Водночас комплаєнс-підрозділ не завжди повинен мати прямі владно-каральні повноваження; ефективнішою є модель, за якої він фіксує ризики, готує висновки, ініціює реагування та передає матеріали суб'єктам, уповноваженим приймати остаточні управлінські рішення.

У навчальній літературі контроль визначають як один із найпоширеніших і найрезультативніших способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як підконтрольний

об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує визначені функції [37, с. 30].

У сфері комплаєнс-контролю такий підхід акцентує на постійному спостереженні за виконанням функцій органу виконавчої влади відповідно до законодавства та внутрішніх стандартів. Особливість полягає в тому, що об'єктом перевірки має бути не лише кінцевий результат діяльності, а й увесь управлінський шлях до нього: порядок підготовки рішення, погодження, мотивування, документування та виконання.

У навчальній адміністративно-правовій літературі контроль визначають як особливий вид діяльності, у межах якого суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як підконтрольний об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує визначені функції [38, с. 178].

У загальному значенні англomовний термін *compliance* позначає відповідність установленим вимогам, правилам або стандартам. У прикладному аспекті його зміст охоплює дотримання як зовнішніх нормативних приписів, так і внутрішніх актів, процедур й етичних орієнтирів відповідної організації. Водночас семантичне значення цього поняття не є одновимірним. Аналіз тлумачень, що міститься в Кембриджському словнику англійської мови, засвідчує, що слово *compliance* можна використовувати для позначення: виконання наказу, правила або прохання; готовності діяти відповідно до волі інших осіб; дотримання вимог закону, установленого правила чи положень певної угоди. Тож сутність комплаєнсу не обмежується формальним виконанням нормативних приписів, а охоплює ширшу систему забезпечення належної поведінки суб'єкта відповідно до визначених для нього зовнішніх і внутрішніх вимог [39, с. 26].

У науковій літературі становлення сучасної інституціоналізованої моделі комплаєнсу нерідко пов'язують з ухваленням 1977 року в Сполучених Штатах Америки Закону про корупційні практики за кордоном (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA). Наступним вагомим етапом її розвитку стало прийняття 1991 року Керівних принципів США з призначення покарань (US Sentencing Guidelines

Manual), доповнених главою 8 «Призначення покарань організаціям» (Sentencing of Organizations), відомою також як Федеральні рекомендації щодо призначення покарань організаціям (Federal Sentencing Guidelines for Organizations, FSGO). Законодавче регулювання, передбачене FCPA, поширювалося за визначених умов і на випадки неправомірного впливу на іноземних посадових осіб, допускаючи притягнення до відповідальності як організацій, зокрема іноземних, так і їхніх посадових осіб. Водночас значення цього акта не вичерпувалося встановленням санкцій за відповідні правопорушення, оскільки його положення сформували правові передумови для запровадження обов'язкових вимог до належної організації діяльності окремих суб'єктів [40, с. 55; 41].

Цей історико-правовий аспект засвідчує поступовий перехід від реагування на вже вчинені порушення до формування превентивних внутрішньоорганізаційних механізмів їх недопущення. Для адміністративно-правового дослідження вкрай важливим є те, що держава в такій моделі не обмежується застосуванням примусових заходів, а за допомогою нормативних вимог стимулює суб'єктів до самостійного виявлення, оцінювання та мінімізації ризиків протиправної поведінки.

Поняття «комплаєнс» (compliance) етимологічно пов'язано з англійським дієсловом *to comply*, що означає «діяти відповідно до встановлених вимог, правил, приписів або стандартів». У сучасному значенні комплаєнс охоплює забезпечення відповідності діяльності суб'єкта визначеним нормативним, етичним й організаційним орієнтирам. У межах комплаєнс-практики йдеться про дотримання правил належної поведінки у відповідній сфері діяльності, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, гарантування справедливого ставлення до клієнтів, а також про забезпечення професійної сумлінності під час надання консультаційних чи інших послуг [42, с. 140].

Н. В. Москаленко акцентує на посиленні ролі комплаєнсу в сучасних економічних процесах. На підтвердження цього науковиця зазначає, що під час Всесвітнього економічного форуму в Давосі до напрямів, удосконалення яких здатне стимулювати розвиток світової економіки й окремих національних

економік, було віднесено зменшення надмірного бюрократичного навантаження, протидію корупції, полегшення доступу до кредитування і фінансування, а також активніше впровадження комплаєнс-практик [43, с. 107].

Окреслена позиція дає змогу розглядати комплаєнс-контроль не лише як внутрішньоорганізаційний інструмент, а й як один із чинників формування сприятливого інституційного середовища для економічного розвитку. У діяльності органів виконавчої влади його запровадження має сприяти обмеженню адміністративних бар'єрів, підвищенню прозорості регуляторних процедур й усуненню передумов для прийняття рішень під впливом корупційних інтересів.

О. В. Неізнана визначає комплаєнс як сукупність функцій, інтегрованих у кожний бізнес-процес організації. Їх призначення полягає в забезпеченні дотримання внутрішніх стандартів ведення діяльності, правил корпоративної етики, законодавчих положень і нормативних вимог, що в сукупності має сприяти підвищенню ефективності фінансово-господарської діяльності [44, с. 269].

Цінність такої позиції полягає в тому, що вона орієнтує на наскрізне, а не фрагментарне впровадження комплаєнсу в діяльність організації. У межах системи органів виконавчої влади це означає необхідність інтегрувати комплаєнс-процедури не лише в діяльність спеціально уповноважених підрозділів, а й у процеси підготовки управлінських рішень, здійснення публічних закупівель, управління персоналом, розгляду звернень та реалізації контрольно-наглядових повноважень.

Комплаєнс, зазначає І. М. Пальцун, доцільно розглядати як складову корпоративної політики, орієнтовану на мінімізацію правових і репутаційних ризиків. Виникнення таких ризиків може бути пов'язане з недотриманням працівниками професійних, етичних та інших вимог, закріплених у внутрішніх документах відповідної організації [45, с. 139–140].

У площині адміністративного права це визначення заслуговує на увагу з огляду на тісний взаємозв'язок між належною організаційною культурою та

ефективністю публічного управління. Для органів виконавчої влади запровадження комплаєнс-політики має бути спрямоване не тільки на мінімізацію юридичних ризиків, а й на підтримання довіри громадян до публічної адміністрації, зміцнення доброчесності державної служби та запобігання репутаційним втратам державних інституцій.

Г. М. Азаренкова, Б. В. Цовма та Т. В. Томарович визначають комплаєнс як комплексну систему, що поєднує дотримання законодавства, внутрішній контроль й утвердження етичних засад поведінки в організації. Така система спрямована на попередження ризиків, пов'язаних із порушенням правових приписів, професійних стандартів, внутрішніх правил і кодексів етики, а також на забезпечення їх реального виконання працівниками незалежно від рівня, який вони посідають в організаційній структурі [46, с. 75].

Окреслена позиція надає можливість розглядати комплаєнс як цілісне внутрішньоорганізаційне середовище, а не як діяльність виключно одного спеціалізованого підрозділу. У системі органів виконавчої влади це означає необхідність поширення стандартів доброчесності й належної адміністративної поведінки на всі рівні службової ієрархії – від керівництва органу до посадових осіб, які безпосередньо реалізують публічно-владні повноваження.

М. Ю. Карпушенко й О. О. Карпушенко стверджують, що призначення комплаєнсу полягає не у створенні механізмів уникнення працівниками відповідальності за прийняті рішення. Його сутність виявляється у формуванні принципово іншого ставлення до будь-яких випадків недотримання законодавства або внутрішніх регламентів: у межах належно побудованої комплаєнс-системи такі порушення слід сприйматися як неприпустимі явища, що потребують своєчасного виявлення, попередження та належного реагування [47, с. 139].

У площині публічного управління ця теза набуває особливої значущості, оскільки результативність комплаєнс-контролю зумовлена не кількістю формально затверджених документів, а реальними змінами в організаційній культурі органу влади. Тож оцінювання ефективності державного комплаєнс-

контролю має охоплювати не лише статистику виявлених порушень, а й здатність органу створювати середовище нетерпимості до неправомірної поведінки та своєчасно усувати передумови її виникнення.

О. Маковоз і Д. Коваль пов'язують комплаєнс із дотриманням сукупності норм, правил і ціннісних орієнтирів, які забезпечують прозорість й ефективність діяльності організації. Зміст відповідних вимог поширюється як на внутрішні відносини між працівниками, так і на взаємодію з третіми особами: постачальниками, клієнтами, контрагентами, представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, благодійними організаціями й партнерами в проєктах соціальної відповідальності [48, с. 10].

Ця дефініція має значення для розроблення державної моделі комплаєнс-контролю, оскільки діяльність органів виконавчої влади також вирізняється значною кількістю зовнішніх комунікацій та процедур взаємодії з приватними та публічними суб'єктами. Посиленого контролю потребують сфери, у яких така взаємодія супроводжується підвищеними ризиками конфлікту інтересів, непрозорого розподілу ресурсів або неправомірного впливу на зміст управлінських рішень.

В. Гура пропонує розглядати комплаєнс як стан відповідності діяльності підприємства, його внутрішніх політик, правил і процедур вимогам національного та міжнародного законодавства, а також морально-етичним засадам ведення діяльності. До змісту комплаєнсу науковиця включає контроль за внутрішніми процесами організації та управління комплаєнс-ризиками, спрямований на протидію корупції і зміцнення економічної безпеки [49].

Цінність цього підходу полягає в поєднанні антикорупційної та безпекової функцій комплаєнсу з вимогою постійного контролю за внутрішніми процесами. Для органів виконавчої влади його адаптація дає змогу розглядати державний комплаєнс-контроль як інструмент захисту інституційної стійкості органу, зменшення вразливості управлінських процедур і недопущення використання публічних повноважень у приватних інтересах.

Т. Климко й О. Мельник тлумачать комплаєнс як універсальну й визнану в міжнародній практиці систему протидії загрозам та управління ризиками. Її основне призначення полягає в забезпеченні узгодженості діяльності організації з вимогами законодавства, правилами, рекомендаціями і стандартами, що застосовують у відповідній сфері [50, с. 25–26].

Універсальність комплаєнсу створює методологічні передумови для його використання не лише в приватному секторі, а й у діяльності публічної адміністрації. Водночас перенесення корпоративних моделей у систему органів виконавчої влади не має бути механічним: структура комплаєнс-процедур має враховувати публічно-владний характер компетенції відповідного органу, вимоги законності та пріоритет захисту публічного інтересу.

У науковій літературі також є визначення, у межах яких комплаєнс фактично ототожнюють зі станом повного дотримання суб'єктом усіх застосовних вимог. Зокрема, Л. Правдива пов'язує зміст комплаєнсу із законослухняністю та етичною поведінкою [51, с. 10].

Водночас абсолютна відповідність усім вимогам є радше цільовим орієнтиром, ніж станом, який може бути гарантований у будь-який момент діяльності складної організації. Для органів виконавчої влади продуктивнішим є процесуальний підхід, за якого результативність комплаєнс-контролю оцінюють за здатністю своєчасно виявляти відхилення, визначати їх причини та забезпечувати належне коригування управлінських практик.

Н. В. Овсюк до базових засад комплаєнсу відносить невідворотність відповідальності за недотримання комплаєнс-стандартів, об'єктивність, системність, своєчасність й оперативність контрольних заходів, а також їх наукову обґрунтованість і застосування професійного судження [52, с. 667].

Такий перелік засвідчує, що ефективний комплаєнс-контроль не може зводитися до формального встановлення заборон або проведення епізодичних перевірок. У діяльності органів виконавчої влади відповідні принципи мають визначати побудову цілісної превентивної системи, у межах якої своєчасне

виявлення ризиків поєднане з неупередженим реагуванням на встановлені порушення.

О. В. Михайленко та Х. Ю. Риштун пов'язують зміст комплаєнсу із забезпеченням правомірності діяльності організації загалом і належної поведінки кожного її працівника зокрема. Проведення комплаєнс-перевірки надає можливість підтвердити перед контрагентами відповідність діяльності компанії вимогам законодавства, установленим стандартам, правилам і договірним зобов'язанням [53, с. 121].

На наш погляд, у публічно-правовій площині значення комплаєнс-перевірок не може обмежуватися підтвердженням формальної відповідності діяльності органу влади нормативним вимогам. Такі перевірки повинні охоплювати оцінювання реальної дієвості внутрішніх процедур, якості управлінських рішень, дотримання вимог доброчесності й здатності органу своєчасно усувати виявлені ризики.

Л. Л. Калініченко характеризує комплаєнс-програму як локальний акт організації, у якому закріплено комплекс внутрішніх правил і процедур, спрямованих на досягнення визначеної мети й забезпечення прозорості її діяльності. До структури такої програми можуть належати кодекс корпоративної поведінки й етики, правила запобігання шахрайству, механізми врегулювання внутрішніх конфліктів і спорів із контрагентами, а також положення щодо захисту конфіденційної інформації. Для практичного виконання закріплених положень можуть створювати комплаєнс-підрозділи або визначати окремих посадових осіб – комплаєнс-офіцерів [54, с. 244–245].

У діяльності органів виконавчої влади функціональним аналогом комплаєнс-програми може бути внутрішній комплексний акт, який визначатиме завдання, принципи, відповідальних суб'єктів, процедури моніторингу й алгоритми реагування на встановлені порушення. Формальне затвердження такого документа не забезпечить очікуваного результату без належного розподілу компетенції, кадрового забезпечення, навчання працівників і періодичного оцінювання ефективності впроваджених заходів.

С. А. Шелудько пропонує розуміти комплаєнс як стан узгодженості всіх складових організації, її процедур і внутрішніх систем із чинними та застосовними вимогами. Така відповідність має комплексний характер, оскільки охоплює не лише правові приписи, а й професійні, технічні, етичні та екологічні стандарти [55, с. 168].

Цінність запропонованого визначення полягає в тому, що воно висвітлює комплаєнс як багаторівневу характеристику належного функціонування організації, а не як сукупність відокремлених контрольних заходів. У діяльності органів виконавчої влади такий підхід дає змогу оцінювати саме узгодженість усієї системи адміністративних процедур із вимогами доброчесності, професійності, екологічної відповідальності та належного врядування.

А. Коршун характеризує комплаєнс як внутрішньоорганізаційний процес, спрямований на забезпечення відповідності діяльності суб'єкта господарювання сукупності обов'язкових і добровільно прийнятих вимог. До них належать приписи національного законодавства, положення міжнародно-правових актів екстериторіальної дії, локальні документи відповідного суб'єкта й стандарти саморегульованих організацій у певній сфері. Реалізація такого процесу передбачає формування належної корпоративної культури, здійснення контролю за комплаєнс-ризиками й використання інших організаційно-правових інструментів забезпечення відповідності [56, с. 59].

Ця позиція переконливо демонструє, що комплаєнс формується в просторі взаємодії нормативних приписів різного рівня та не може бути зведений виключно до виконання законодавчо встановлених обов'язків. Для органів виконавчої влади методологічно значущим є врахування цієї багаторівневості, оскільки належна організація державного комплаєнс-контролю має охоплювати дотримання законів, підзаконних актів, внутрішніх регламентів, етичних правил публічної служби й добровільно впроваджених стандартів належного врядування.

За результатами здійсненого дослідження М. Дубіцький доходить висновку, що зміст комплаєнсу не слід звужувати до управління ризиками,

оскільки ця категорія охоплює ширше коло організаційних і правових процесів. Науковець пропонує визначати комплаєнс як постійний процес, організований учасником суспільних відносин для забезпечення відповідності власної діяльності законодавчим, нормативним, внутрішньоорганізаційним і добровільно прийнятим вимогам у відповідній сфері. Різноманітні інструменти, способи та процедури, за допомогою яких забезпечують таку відповідність, у сукупності утворюють комплаєнс-систему [40, с. 60].

Запропонований підхід надає можливість розмежувати комплаєнс як загальний безперервний процес забезпечення відповідності й управління ризиками як один із його функціональних складників. У межах адміністративно-правової доктрини це розмежування має принципове значення, оскільки державний комплаєнс-контроль має охоплювати також і формування внутрішніх стандартів, моніторинг їх дотримання, навчання посадових осіб, оцінювання результативності процедур та належне реагування на встановлені порушення.

Своєю чергою Л. А. Чудак акцентує на системоутворювальному значенні комплаєнс-політики для належної організації корпоративного управління. Така політика забезпечує дотримання вимог законодавства й інших нормативних приписів, а також створює необхідні передумови для розвитку суб'єкта господарювання відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів [57, с. 43].

Р. Рудень зауважує, що функціональне призначення комплаєнсу не обмежується забезпеченням формального виконання законодавчих приписів. На цей механізм покладено також завдання з упорядкування тієї частини суспільних відносин, яка через мінливість, складність або залежність від конкретних обставин не може бути вичерпно врегульована нормами права. Специфічна риса податкового комплаєнсу полягає в тому, що поряд з положеннями законодавства істотне значення має правозастосовна позиція податкових органів, наділених контрольними повноваженнями. Ефективність виконання платниками податкових обов'язків частково залежить від належного розуміння ними

підходів, яких дотримуються контролюючі органи під час застосування податково-правових норм [58, с. 260–261].

Окреслена позиція є важливою для адміністративно-правового аналізу, оскільки акцентує на значенні передбачуваності діяльності контролюючих органів і зрозумілості сформованих ними правозастосовних підходів. Водночас комплаєнс не має перетворюватися на засіб покладення на приватних осіб додаткових обов'язків, які безпосередньо не випливають із закону, а тому позиції органів виконавчої влади мають бути відкритими, обґрунтованими й узгодженими з принципом правової визначеності.

У національному правовому полі одне з перших нормативних відображень категорії комплаєнсу було пов'язане з банківською сферою. У Методичних рекомендаціях щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України, затверджених постановою Національного банку України від 28 березня 2007 року № 98, відповідну діяльність розглядають крізь призму необхідності знати, розуміти й виконувати вимоги законодавства України, банківські нормативи, положення і правила, внутрішні політики, стандарти та кодекси, що регламентують діяльність банку. Отже, уже на ранньому етапі нормативного використання цієї категорії комплаєнс пов'язували не лише з формальним виконанням законодавчих приписів, а й з дотриманням внутрішніх регуляторних документів установи [59].

На законодавчому рівні спеціальне визначення комплаєнсу закріплено в п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії». У межах цього Закону комплаєнс розглядають як урегульований внутрішніми документами надавача фінансових послуг, а в передбачених спеціальним законом випадках – і надавача супровідних послуг постійно діючий процес виявлення та попередження ризиків невідповідності діяльності законодавчим вимогам, правилам, стандартам і принципам здійснення відповідної діяльності. Зміст цього процесу охоплює два основні напрями. Першим є спостереження та контроль за узгодженістю внутрішніх документів, що регламентують процеси організації, із законодавством, галузевими стандартами, документами

відповідних об'єднань учасників ринку фінансових послуг, у визначених випадках – бізнес-планом або бізнес-стратегією. Другий напрям полягає в контролі за дотриманням працівниками внутрішніх документів організації та застосовних зовнішніх вимог [60].

Таке законодавче визначення має спеціальний галузевий характер, однак містить положення, придатні для подальшого розвитку загальної адміністративно-правової концепції державного комплаєнс-контролю. Надзвичайно важливим є закріплення безперервності відповідного процесу та поєднання двох взаємозалежних рівнів контролю: нормативного, спрямованого на перевірку внутрішніх документів, і персонального, орієнтованого на фактичну поведінку працівників.

Нормативне закріплення змісту комплаєнсу дає підстави розглядати його не як одноразовий контрольний захід, а як постійний процес забезпечення належної поведінки відповідного суб'єкта. Цей процес охоплює два взаємопов'язані напрями: по-перше, приведення внутрішніх документів юридичної особи у відповідність до вимог законодавства, стандартів, правил й інших регуляторних приписів; по-друге, систематичний контроль за дотриманням установлених вимог працівниками організації. Такий підхід відображає усталене розуміння комплаєнсу як механізму узгодження діяльності суб'єкта господарювання з нормативними орієнтирами, дає змогу враховувати можливі фінансові, репутаційні й інші негативні наслідки порушень, запобігання яким становить одне з основних завдань комплаєнс-контролю [61, с. 70–71].

У контексті адміністративно-правового дослідження така позиція має значення насамперед тому, що надає можливість розглядати комплаєнс як інструмент превентивного забезпечення законності, а не лише як спосіб реагування на вже вчинені порушення. Для органів виконавчої влади цю модель може бути адаптовано шляхом поєднання внутрішньої нормативної впорядкованості з постійним моніторингом дотримання посадовими особами законодавчих, етичних й антикорупційних вимог.

Окремий підхід у закордонній доктрині полягає у визначенні комплаєнсу як комплексу внутрішніх процесів, за допомогою яких організації адаптують свою діяльність до встановлених нормативних вимог. Відповідна система охоплює механізми запобігання порушенням, їх своєчасного виявлення та належного реагування на випадки недотримання законодавства або регуляторних практик. Водночас комплаєнс можна розглядати і як результат регуляторного впливу держави на діяльність юридичних осіб, що здійснюють через систему превентивних стимулів, контрольних заходів й інструментів виявлення та сигналізування про можливі порушення [62, с. 2078, 2082].

З адміністративно-правової позиції цей підхід дає змогу відобразити подвійний характер комплаєнсу: з одного боку, він є внутрішнім механізмом самоконтролю організації, а з іншого – опосередкованим інструментом реалізації регуляторної політики держави. Саме поєднання внутрішньоорганізаційних процедур із зовнішніми вимогами публічної адміністрації створює передумови для переходу від суто каральної моделі контролю до ризик-орієнтованої та превентивної моделі забезпечення законності.

В іноземній правовій доктрині комплаєнс також розглядають як упорядковану систему внутрішньої політики та контрольних інструментів, що впроваджує організація для недопущення порушень законодавства. Водночас функціонування такої системи надає можливість продемонструвати зовнішнім регуляторним органам, що суб'єкт уживає реальних заходів для стримування протиправної поведінки та зниження відповідних ризиків. Сучасні комплаєнс-програми спрямовані не лише на забезпечення формальної відповідності бізнес-адміністрування правовим приписам, а й на його узгодження з етичними та культурними стандартами, значення яких послідовно посилюється [63, с. 10].

Така позиція є важливою для розуміння комплаєнсу як інструменту взаємодії внутрішнього контролю та зовнішнього адміністративного нагляду. У публічному секторі її застосування передбачає, що орган виконавчої влади повинен не лише формально дотримуватися вимог законодавства, а й бути

спроможним підтвердити дієвість внутрішніх процедур, спрямованих на попередження порушень.

У науковій літературі до найпоширеніших напрямів комплаєнс-контролю традиційно відносять антикорупційний, податковий і корпоративний комплаєнс [47, с. 135]. Водночас сфера застосування відповідного механізму не обмежується зазначеними різновидами, оскільки комплаєнс-контроль вирізняється комплексністю та може бути інтегрований майже в будь-який напрям діяльності, у межах якого є ризики невиконання нормативних, етичних або організаційних вимог.

Для адміністративно-правової науки це означає, що комплаєнс не слід ототожнювати виключно з антикорупційною політикою, хоча саме цей напрям залишається одним із найбільш суспільно значущих. У діяльності органів виконавчої влади доцільно передбачати диференційовані комплаєнс-механізми залежно від характеру управлінських функцій, компетенції конкретного органу та властивих відповідній сфері ризиків.

Аналізуючи класифікацію комплаєнсу за сферами його практичного застосування, М. Ю. Можаровський розмежовує універсальні та спеціалізовані напрями комплаєнс-діяльності. До першої групи автор відносить види комплаєнсу, запровадження яких має значення для кожного суб'єкта господарювання незалежно від галузі й особливостей його діяльності. Ідеться, зокрема, про антикорупційний, податковий, корпоративний і трудовий комплаєнс. Водночас необхідність реалізації спеціалізованих напрямів зумовлена специфікою відповідної господарської діяльності. До таких напрямів належать комплаєнс у сфері запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; фінансовий та банківський комплаєнс; комплаєнс у сфері інтелектуальної власності та інноваційної діяльності; комплаєнс на ринку цінних паперів, у сфері лістингу й біржової діяльності; екологічний, антимонопольний і страховий комплаєнс, а також інші його різновиди, зумовлені характером діяльності конкретного суб'єкта [42, с. 142].

Важливим етапом розвитку національного законодавства стало нормативне закріплення спеціального визначення комплаєнсу у сфері податкового адміністрування. Відповідно до пп. 14.1.221-1 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України, комплаєнс охоплює систему заходів і процедур, що реалізують уповноважені контролюючі органи з метою підвищення рівня добровільного виконання платниками податків установлених обов'язків і зниження ймовірності виникнення податкових ризиків. Ідеться як про дотримання вимог податкового законодавства, так і про виконання інших нормативних приписів, контроль за дотриманням яких належить до компетенції відповідних органів [64]. Близьке за змістом бачення податкового комплаєнсу простежується пропонують О. В. Мащенко та Ю. П. Козаченко [65, с. 82].

Закріплене в Податковому кодексі України визначення має галузевий характер, оскільки орієнтоване передусім на відносини між платниками податків і контролюючими органами. Водночас воно є показовим для адміністративно-правової доктрини, адже відображає поступовий перехід публічного адміністрування від переважно каральної моделі до ризик-орієнтованого підходу, ґрунтованого на стимулюванні добровільного дотримання встановлених вимог.

Досліджуючи податковий комплаєнс як елемент податкової безпеки держави, П. В. Коломієць зазначає, що його належне впровадження сприяє зниженню ризиків невиконання платниками вимог податкового законодавства, спрощенню процедур подання звітності та виконання податкових обов'язків. Науковиця також пов'язує розвиток цієї системи з підвищенням прозорості податкових відносин, спільним усуненням проблем у сфері податкової безпеки та формуванням партнерської моделі взаємодії між державою та суб'єктами господарювання [66, с. 260–261].

Цей підхід має важливе значення для переосмислення характеру адміністративних правовідносин у податковій сфері. Побудова взаємодії на засадах довіри та партнерства не скасовує контрольних повноважень держави, однак дає змогу послабити регуляторне навантаження на добросовісних

платників і зосередити ресурси контролюючих органів на ділянках підвищеного ризику.

Розкриваючи концептуальні засади податкового комплаєнсу, Р. Рудень виокремлює його етичний вимір. Відносини між платниками податків і контролюючими органами мають ґрунтуватися на взаємній відкритості та прозорості, а належне виконання податкових обов'язків передбачає не лише буквальне дотримання нормативних положень, а й урахування мети, заради якої вони були встановлені законодавцем [58, с. 271].

Такий підхід розширює зміст податкового комплаєнсу, доповнюючи юридично обов'язкові вимоги засадами добросовісності та партнерської взаємодії між державою і платниками податків. Проте звернення до так званого духу закону не може підміняти собою зміст чітко сформульованих правових норм, а має бути лише додатковим орієнтиром для побудови відповідальної моделі поведінки учасників адміністративно-правових відносин.

О. І. Кисельова та С. А. Неверова акцентують, що для трудового права України комплаєнс залишається порівняно новою категорією. Водночас розвиток національної правової системи та євроінтеграційні процеси актуалізують необхідність формування належних правових й організаційних засад трудового комплаєнсу. За твердженням науковиць, у закордонній практиці, зокрема в Сполучених Штатах Америки та Великій Британії, упровадження комплаєнс-програм у діяльність підприємств, установ й організацій розглядають як один із показників їх надійності на ринку праці [67, с. 46].

Для системи виконавчої влади трудовий комплаєнс має важливе значення, оскільки якість кадрових процедур безпосередньо впливає на доброчесність і професійну стійкість публічної служби. Його впровадження доцільно пов'язувати із запобіганням дискримінації, конфліктам інтересів, переслідуванню викривачів, непрозору просуванню на службі й іншим порушенням, здатним деформувати внутрішнє середовище органу виконавчої влади. Термін «комплаєнс» увійшов до національного професійного обігу порівняно нещодавно. Його використання поступово поширилося в бізнес-

середовищі, юридичній практиці, нормативно-правових актах і документах рекомендаційного характеру. Водночас понятійний апарат комплаєнсу в Україні ще не набув належного рівня доктринальної усталеності. Порівняно незначна кількість досліджень присвячена саме визначенню комплаєнсу як правової категорії та встановленню співвідношення між елементами відповідної терміносистеми. У закордонній науковій літературі це поняття також нерідко розглядають не самотійно, а крізь призму окремих галузевих напрямів його застосування.

Така ситуація засвідчує необхідність подальшого теоретичного уточнення змісту комплаєнсу та його співвідношення із суміжними категоріями, насамперед внутрішнім контролем, аудитом, державним наглядом. Для доктрини адміністративного права вкрай важливим є розроблення понятійної моделі державного комплаєнс-контролю, здатної врахувати публічно-владний характер діяльності органів виконавчої влади та не зводити відповідний механізм до корпоративного аналога.

Окремим функціональним напрямом є антикорупційний комплаєнс. Його зміст становить система заходів, призначених для управління ризиками порушення законодавчих, нормативних й етичних вимог у сфері запобігання та протидії корупції. Такий підхід передбачає як реагування на вже виявлені порушення, так і формування внутрішнього середовища, у межах якого забезпечують своєчасну ідентифікацію корупційних ризиків, їх належне оцінювання та впровадження дієвих запобіжних механізмів [68, с. 12–14].

Висвітлюючи сутність комплаєнсу в антикорупційному вимірі, В. Г. Козленко розглядає його як упорядковану сукупність принципів, правил і методів протидії корупційним виявам. У такому значенні комплаєнс охоплює систему стандартів і процедур, за допомогою яких забезпечують приведення найважливіших сфер та сегментів економічної діяльності у відповідність до нормативно-правових вимог, насамперед тих, що мають антикорупційне спрямування [69, с. 7–8].

У контексті адміністративного права комплаєнс доцільно розглядати значно ширше, адже його сутність виявляється також у функції превентивного юридичного інструменту, спрямованого на забезпечення законності, належного урядування, прозорості управлінських процедур і мінімізації корупційних ризиків у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

А. Коршун критично оцінює нормативне визначення комплаєнсу у сфері професійної діяльності на ринках капіталу й організованих товарних ринках. На думку дослідниці, дискусійною є вимога щодо опису всіх внутрішніх процесів, пов'язаних із відповідною професійною діяльністю, оскільки обґрунтованішим могло би бути зосередження на ключових або найістотніших процесах. Крім того, науковиця акцентує на недоцільності обмеження комплаєнсу виключно профільними вимогами певної галузі, адже діяльність відповідного суб'єкта може охоплювати також трудові, антикорупційні й інші напрями комплаєнсу, включно зі сферою корпоративної соціальної відповідальності [56, с. 55–57].

Ці зауваження мають методологічне значення для встановлення меж державного комплаєнс-контролю. У діяльності органів виконавчої влади доцільно уникати як надмірної деталізації другорядних процедур, що може спричинити бюрократизацію контролю, так і невиправданого звуження комплаєнсу до окремого напрямку, наприклад, виключно до запобігання корупції.

О. Р. Ковалишин визначає корпоративний комплаєнс як діяльність, спрямовану на контроль за дотриманням посадовими особами та працівниками господарських товариств вимог законодавства, а також положень локальних актів нормативного й ненормативного характеру [70, с. 74]. Перевагою такої позиції є чітке виокремлення об'єкта комплаєнс-контролю, яким є фактична поведінка працівників і посадових осіб у межах установлених правил.

О. М. Колодізєв та О. В. Коцюба розглядають комплаєнс у банківській сфері як процес управління комплаєнс-ризиками, що належить до функцій окремого банку й банківської системи загалом. Його призначення науковці пов'язують з контролем за узгодженістю державних і внутрішньобанківських

правил з міжнародними вимогами задля забезпечення фінансової безпеки банківської установи [71, с. 369].

Це визначення демонструє значення узгодження внутрішньоорганізаційного регулювання із зовнішніми стандартами й вимогами, що виходять за межі національної правової системи. У діяльності органів виконавчої влади така логіка має реалізовуватися з огляду на євроінтеграційні зобов'язання України, міжнародні стандарти належного врядування та необхідність адаптації внутрішніх адміністративних процедур до сучасних вимог прозорості й підзвітності.

О. В. Овсієнко досліджує функціональне призначення комплаєнсу в бізнес-адмініструванні та його вплив на формування ефективної господарської поведінки. Автор зауважує, що теоретичні уявлення про комплаєнс не завжди цілком відповідають практичним процедурам, які впроваджують у діяльність конкретних організацій [72, с. 179].

Це спостереження є актуальним і для публічного сектору, де формальне затвердження комплаєнс-програми не свідчить про реальну дієвість відповідної системи. Під час оцінювання комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади необхідно враховувати не лише наявність внутрішніх документів, а й фактичне виконання встановлених процедур, спроможність своєчасно виявляти ризики та реальний вплив рекомендацій на управлінські рішення. Організація внутрішньої системи відповідності залежить від сукупності взаємопов'язаних чинників: масштабу установи, кількості її структурних підрозділів, розподілу функціональних обов'язків, усталених етичних орієнтирів і професійної кваліфікації працівників. Збільшення розміру організації може створювати додаткові ресурсні можливості для функціонування спеціалізованих контрольних підрозділів, однак одночасно підвищує імовірність системних порушень, комунікаційних розривів і помилок координації. Важливе значення має якість управлінських рішень, оскільки саме менеджмент визначає практичне місце механізмів відповідності у внутрішній структурі організації [73, с. 676].

У системі органів виконавчої влади такі чинники слід враховувати під час вибору організаційної моделі комплаєнс-контролю. Для невеликих органів може бути достатнім визначення уповноваженої посадової особи, натомість у складних багаторівневих структурах доцільними є створення спеціалізованих підрозділів, запровадження вертикальних каналів звітування та координація ризик-менеджменту між територіальними органами.

Деталізуючи специфіку саме комплаєнс-контролю, слід зауважити, що Н. В. Москаленко розглядає комплаєнс-контроль як особливий процес управління ризиками, зміст якого полягає в забезпеченні сумлінного дотримання вимог законодавства, етичних норм, правил, що сформувалися у відповідній сфері правового регулювання, а також засад ділової взаємодії. Такий підхід спрямований на утвердження належних стандартів поведінки у відповідному середовищі, підтримання правомірної діяльності суб'єкта та збереження його належної ділової репутації [43, с. 111]. Це визначення є цінним тим, що воно дає змогу розглядати комплаєнс як внутрішньоорганізаційний інструмент мінімізації ризиків, як елемент правового забезпечення належного функціонування суб'єктів, наділених публічно-владними чи управлінськими повноваженнями.

Важливою складовою системи комплаєнсу, зазначає С. С. Теленик, є комплаєнс-контроль, зміст якого полягає в здійсненні перевірки діяльності суб'єкта на предмет її відповідності встановленим правовим приписам, внутрішнім правилам і визначеним стандартам. За функціональною природою комплаєнс-контроль є окремою управлінською функцією, спрямованою на забезпечення неухильного дотримання нормативно-правових актів, стандартів діяльності, установчих документів і внутрішніх положень організації. Крім того, його призначення охоплює запобігання втягненню організації та її працівників у протиправну діяльність, а також гарантування своєчасного й належного виконання обов'язків щодо подання передбаченої законодавством звітності [74, с. 227–228].

С. І. Василішин, І. І. Рагуліна та В. В. Орлов розглядають комплаєнс-контроль як вагомий елемент системи економічної безпеки та внутрішнього контролю підприємства в умовах різноманітних ризиків і загроз. На думку науковців, його функціонування сприяє задоволенню інформаційних потреб користувачів фінансової та нефінансової інформації, а також створює передумови для посилення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання [75, с. 12].

У сфері публічного управління це положення набуває ширшого змісту, оскільки комплаєнс-контроль має сприяти не конкурентоспроможності органу влади, а підвищенню його інституційної спроможності та стійкості до внутрішніх і зовнішніх ризиків. Важливим результатом його застосування має стати забезпечення прозорості управлінських процесів, доступності належної інформації та підвищення рівня суспільної довіри до діяльності органів виконавчої влади.

Тож, на нашу думку, адміністративний комплаєнс-контроль необхідно розуміти як внутрішньоорганізаційну, безперервну, процедурно врегульовану, ризик-орієнтовану та превентивну діяльність органу виконавчої влади, яку здійснюють уповноважені суб'єкти з метою забезпечення відповідності адміністративних актів, управлінських рішень, службової поведінки посадових осіб, внутрішніх процедур, кадрових, контрольних, дозвільних, наглядових, сервісних та інших управлінських процесів вимогам законодавства, принципам адміністративної процедури, антикорупційним обмеженням, етичним стандартам, службовій дисципліні та публічному інтересу шляхом виявлення, оцінювання, попередження, мінімізації, документування й усунення комплаєнс-ризиків. Таке визначення відрізняє адміністративний комплаєнс-контроль від вузького фінансового чи корпоративного комплаєнсу, оскільки його предметом є дотримання формальних правил і загалом правомірність владної управлінської діяльності.

Зміст адміністративного комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади охоплює низку взаємопов'язаних елементів, до яких належать такі:

1) нормативно-правовий елемент, який полягає в перевірці відповідності діяльності органу виконавчої влади вимогам законодавства, компетенційним межах, адміністративним процедурам, внутрішнім регламентам і службовим інструкціям; 2) компетенційний елемент – пов’язаний з перевіркою того, чи діє суб’єкт владних повноважень у межах наданої йому компетенції, чи не відбувається перевищення повноважень, підміна одного суб’єкта іншим, необґрунтоване делегування функцій або ухилення від виконання посадових обов’язків. Цей елемент відрізняє адміністративний комплаєнс-контроль від низки приватноправових різновидів комплаєнсу, оскільки в публічному управлінні ключовим критерієм є дія органу влади виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені законом; 3) процедурний елемент, який передбачає оцінювання дотримання встановленої послідовності адміністративних дій, строків, порядку підготовки, погодження, прийняття, виконання та перегляду управлінських рішень. Адміністративний комплаєнс-контроль спрямований на запобігання процедурним дефектам, які можуть призвести до незаконності або необґрунтованості адміністративного акта; 4) антикорупційно-етичний елемент, що охоплює моніторинг конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо подарунків, сумісництва, службової неупередженості, доброчесності, прозорості прийняття рішень й етичної поведінки державних службовців; 5) ризик-орієнтований елемент, який полягає у виявленні сфер, процесів і посадових функцій, найвразливіших до порушень законності, зловживання дискрецією, корупційних виявів, неефективного використання ресурсів або прийняття непропорційних рішень. Це дає змогу спрямовувати контрольні зусилля не однаково на всі процеси, а насамперед на найризиковіші ділянки діяльності органу виконавчої влади; 6) організаційно-консультативний елемент, який передбачає надання посадовим особам роз’яснень, рекомендацій, методичної допомоги та внутрішніх консультацій щодо належного виконання службових обов’язків і допомогу державним службовцям діяти правомірно ще до виникнення порушення; 7) корекційно-відновлювальний елемент, який охоплює документування виявлених відхилень,

підготовку рекомендацій, контроль за усуненням порушень, оцінювання ефективності вжитих заходів і запобігання повторному виникненню аналогічних ризиків; 8) звітно-аналітичний елемент, який полягає в підготовці внутрішньої звітності для керівництва органу виконавчої влади щодо стану законності, рівня комплаєнс-ризиків, типових порушень, слабких місць внутрішньої організації та необхідних управлінських рішень, завдяки чому адміністративний комплаєнс-контроль стає джерелом управлінської інформації, необхідної для підвищення якості публічного адміністрування.

Також, з огляду на зазначене, класифікацію видів комплаєнсу доцільно здійснювати за такими критеріями: 1) за сферою застосування – у якій сфері постає ризик невідповідності та які саме правила мають бути забезпечені. Це, наприклад, антикорупційний, податковий, корпоративний, трудовий, фінансовий, банківський, антимонопольний, екологічний, страховий, інформаційний, бюджетний, закупівельний, етичний, службовий, адміністративний та інші види комплаєнсу; 2) за характером нормативних вимог комплаєнс може бути правовим, етичним, технічним, професійним, організаційним, процедурним і змішаним. Правовий комплаєнс орієнтований на відповідність законодавству, етичний – на дотримання морально-професійних стандартів, технічний – на виконання спеціальних технічних правил, професійний – на стандарти певної діяльності, процедурний – на послідовність і порядок прийняття рішень, змішаний – на поєднання кількох груп вимог; 3) за суб'єктом упровадження розрізняють приватний комплаєнс, що функціонує в діяльності суб'єктів господарювання, банків, фінансових установ, корпорацій та інших приватноправових організацій, і публічний комплаєнс, що мають застосовувати в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних установах, державних підприємствах та інших суб'єктах публічного сектору; 4) за функціональним призначенням комплаєнс може бути превентивним, контрольним, консультативним, корекційним, аналітичним, навчальним і репутаційним; 5) за рівнем обов'язковості вимог комплаєнс можна поділити на імперативний, що ґрунтується на обов'язкових приписах

законодавства, і добровільно-стандартний, що пов'язаний з дотриманням внутрішніх політик, кодексів поведінки, міжнародних стандартів, рекомендацій і найкращих практик; 6) за спрямованістю впливу комплаєнс може бути внутрішнім і зовнішнім. Адміністративний комплаєнс-контроль поєднує обидва виміри, оскільки внутрішня правомірність органу виконавчої влади безпосередньо впливає на законність його зовнішніх владних рішень.

До спільних рис адміністративного комплаєнс-контролю та інших видів комплаєнсу належать такі: 1) орієнтованість на забезпечення відповідності діяльності встановленим вимогам; 2) превентивний характер; 3) ризик-орієнтований підхід; 4) використання внутрішніх правил, процедур і стандартів; 5) постійний моніторинг поведінки працівників або посадових осіб; 6) документування відхилень; 7) наявність консультативної та навчальної складової; 8) спрямованість на мінімізацію правових, організаційних і репутаційних ризиків; 9) необхідність формування культури доброчесної та відповідальної поведінки.

Водночас адміністративний комплаєнс-контроль має низку відмінних рис, які дають змогу виокремити його як самостійний різновид комплаєнсу. До них належать такі: 1) він функціонує у публічно-правовій сфері та пов'язаний з реалізацією владних повноважень; 2) його основним критерієм є передусім дія органу влади в межах компетенції та в спосіб, визначений законом; 3) його кінцевою метою є не прибутковість, конкурентоспроможність чи репутаційний захист організації, а забезпечення законності, доброчесності, належного врядування та публічного інтересу; 4) його об'єктом є як поведінка працівників, так й адміністративні акти, управлінські процедури, дискреційні рішення, службові процеси, внутрішні регламенти та механізми реалізації публічно-владних функцій; 5) він має безпосередній зв'язок із правами, свободами та законними інтересами приватних осіб, оскільки дефекти внутрішньої діяльності органу виконавчої влади можуть трансформуватися в незаконні зовнішні владні рішення.

Отже, нині функціонування органів виконавчої влади забезпечення законності більше не можна розглядати виключно як результат зовнішнього

контролю або як наслідок застосування заходів юридичної відповідальності за вже вчинене порушення. Ефективна законність у діяльності суб'єктів владних повноважень передбачає формування всередині органу такої організаційно-правової системи, яка здатна своєчасно виявляти, попереджати та мінімізувати ризики прийняття незаконних, необґрунтованих, непропорційних або процедурно дефектних управлінських рішень. Саме таку функцію має виконувати адміністративний комплаєнс-контроль.

Адміністративний комплаєнс-контроль в органах виконавчої влади, на наш погляд, охоплює щонайменше правовий скринінг проєктів актів, перевірку дотримання компетенції та процедурних строків, моніторинг конфлікту інтересів, антикорупційне оцінювання рішень і процесів, оцінювання комплаєнс-ризиків у контрольній, дозвільній, наглядовій і сервісній діяльності, внутрішнє консультування посадових осіб, контроль за виконанням етичних стандартів, документування відхилень і рекомендацій, контроль за усуненням виявлених порушень, звітування керівництву про рівень правомірності й ризикові ділянки діяльності органу.

Тож адміністративний комплаєнс-контроль слід розглядати як системоутворювальний внутрішній механізм забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. Його сутність полягає в тому, щоб перевести законність із площини реагування на порушення в площину щоденного управлінського стандарту.

1.3. Співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем

В умовах воєнного стану, євроінтеграційних процесів, цифровізації управління, посилення антикорупційної політики та впровадження ризик-орієнтованих моделей адміністрування держава потребує якісно нових підходів до забезпечення правомірної поведінки органів публічної влади. У такому

контексті комплаєнс-контроль постає як важливий елемент сучасної системи адміністративно-правового забезпечення законності, що має превентивний, аналітичний та організаційно-управлінський потенціал.

Попри відносно активне використання категорії «комплаєнс» у фінансовій, корпоративній, антикорупційній та управлінській сферах, у національній адміністративно-правовій доктрині її зміст, функціональне призначення та місце в системі контрольної діяльності держави досі не набули достатнього рівня концептуальної визначеності. Посиленої наукової уваги потребує проблема співвідношення комплаєнс-контролю з тими категоріями, які мають суміжну правову природу та частково перетинаються з ним за своїм функціональним призначенням, а саме державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем.

І. В. Коляда визначає комплаєнс-контроль через здатність суб'єкта діяти відповідно до встановлених інструкцій, правил і спеціальних вимог [76, с. 185].

Таке трактування відображає базову властивість комплаєнсу – орієнтованість на забезпечення відповідності поведінки заздалегідь визначеним вимогам. Однак для адміністративно-правового дослідження цього недостатньо, оскільки комплаєнс-контроль у діяльності органів виконавчої влади має охоплювати також оцінювання ризиків, моніторинг внутрішніх процедур, визначення відповідальних суб'єктів і встановлення дієвих механізмів реагування на виявлені відхилення.

Дослідження Т. О. Кобелевої дає підстави розглядати комплаєнс-контроль як окремий різновид контрольної діяльності, функціонально пов'язаний із внутрішнім аудитом і системою внутрішнього контролю. Запровадження відповідних механізмів надає можливість істотно знизити рівень комплаєнс-ризиків та забезпечити належний рівень захищеності організації від наслідків недотримання встановлених вимог. Для характеристики такого стану авторка використовує поняття «комплаєнс-безпека» [77].

Для адміністративно-правової науки принциповим є чітке розмежування комплаєнс-контролю, внутрішнього аудиту й інших видів внутрішньої перевіркової діяльності, оскільки вони мають різне функціональне призначення.

У системі органів виконавчої влади комплаєнс-контроль має бути спрямований передусім на превентивне забезпечення відповідності, натомість аудит слід використовувати для незалежного оцінювання належності й результативності вже запроваджених механізмів.

А. К. Мулик зазначає, що в іноземних державах комплаєнс-контроль поступово перетворився на невіддільний компонент діяльності фінансових установ і компаній, що працюють у різних галузях економіки. В Україні відповідні практики стали впроваджувати пізніше, а їх поширення протягом тривалого часу стримувалося недостатньою сформованістю законодавчих засад і браком усталених механізмів застосування в національному бізнес-середовищі. Така ситуація зумовлює необхідність подальшого наукового осмислення, нормативного врегулювання та практичного розвитку комплаєнс-інструментів у національній економіці. Призначення комплаєнсу не обмежується захистом ділової репутації компанії або майнових інтересів її власників. Його належне функціонування сприяє декриміналізації господарської діяльності, формуванню добросовісного конкурентного середовища та підтриманню стабільності економічних процесів. Саме тому порядок запровадження і функціонування комплаєнс-систем у ключових секторах економіки потребує належного законодавчого регулювання, а передумовою їх ефективності має стати послідовна протидія початковим виявам фінансової та економічної корупції [78, с. 371].

Такий підхід може бути розвинений у площині адміністративного права шляхом обґрунтування потреби у формуванні узгоджених засад державного комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади. Ідеться не про буквально перенесення корпоративних практик до публічного сектору, а про створення спеціально адаптованої системи, спрямованої на забезпечення законності, доброчесності, інституційної стійкості та підзвітності органів публічної адміністрації.

У науковій літературі комплаєнс-контроль переважно визначають як систему управління комплаєнс-ризиками, яка надає можливість здійснювати їх

ідентифікацію, оцінювання, мінімізацію та систематичний моніторинг. Відповідний підхід пропонує О. Ковальчук, досліджуючи особливості управління комплаєнс-ризиками в банківській сфері [79, с. 154].

Ризик-орієнтований підхід є важливою, але не вичерпною характеристикою комплаєнс-контролю, оскільки він не цілком відображає його нормативну, організаційну й етичну складові. У діяльності органів виконавчої влади відповідна система має охоплювати не лише управління ризиками, а й визначення стандартів належної поведінки, механізмів внутрішньої комунікації, процедур навчання персоналу та способів перевірки ефективності застосованих заходів.

На думку Н. Б. Пацурії, комплаєнс-контроль необхідно визначати як елемент внутрішньої контрольної системи суб'єкта господарювання, органічно інтегрований у загальний механізм корпоративного управління. Такий підхід дає підстави стверджувати, що комплаєнс не може зводитися виключно до діяльності окремого працівника або структурного підрозділу. Він має функціонувати як комплексна система внутрішніх правил, процедур й інструментів управління ризиками [80, с. 207].

Комплаєнс-контроль доцільно розглядати передусім як превентивний адміністративно-правовий інструмент забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Його значення виявляється у своєчасному виявленні ризиків порушення обов'язкових приписів, недопущенні відхилень від установлених адміністративних процедур і зміцненні службової дисципліни. Ефективний комплаєнс-контроль сприяє формуванню належної моделі правомірної поведінки в органах виконавчої влади й інших інституціях, діяльність яких пов'язана з реалізацією публічного інтересу. І тому його слід оцінювати як важливий елемент механізму адміністративно-правового забезпечення прозорості, підзвітності та доброчесності у сфері публічного управління.

О. М. Сарахман і В. Козьол зазначають, що ефективне здійснення комплаєнс-контролю потребує низки обов'язкових організаційних передумов.

До таких умов вони відносять незалежність служби комплаєнс-контролю, забезпечення її необхідними інформаційними та фінансовими ресурсами, а також чіткий розподіл обов'язків між відповідальними виконавцями [81, с. 87–88].

Ця позиція має безпосереднє значення для побудови моделі комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади, оскільки без функціональної незалежності відповідальний підрозділ може перетворитися на формальний елемент внутрішньої структури. Водночас незалежність не означає відокремленість від управлінського процесу: комплаєнс-служба має бути достатньо автономною для об'єктивного оцінювання ризиків і водночас інтегрованою в канали прийняття рішень, щоб її висновки реально враховували.

І. Павлик спрямовує увагу на те, що в адміністративному праві України контроль розглядають у широкому значенні як один із засобів забезпечення законності, правопорядку й дисципліни у сфері публічного адміністрування. У такому значенні він охоплює процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права. У науковій літературі розмежовують переважно адміністративний і прокурорський нагляд, а адміністративний, або управлінський, нагляд визначають як спосіб забезпечення законності й дисципліни в публічному адмініструванні, що здійснюють спеціальні суб'єкти публічної адміністрації щодо організаційно не підпорядкованих їм об'єктів [82, с. 5].

Таке розмежування має важливе значення для з'ясування місця комплаєнс-контролю серед суміжних адміністративно-правових категорій. На відміну від адміністративного нагляду, який здебільшого спрямований на організаційно не підпорядкованих суб'єктів, комплаєнс-контроль в органі виконавчої влади має внутрішньоорганізаційний характер і спрямований на перевірку відповідності власних процедур, рішень та службової поведінки встановленим правовим й етичним стандартам.

У науковій літературі нагляд розглядають як окремий різновид контрольної діяльності, предмет якого обмежується перевіркою законності

здійснюваних дій. У такому контексті нагляд є контролем у вузькому значенні та зосереджується на дотриманні законності під час застосування заходів адміністративного примусу [83, с. 235].

Зіставлення нагляду та комплаєнс-контролю свідчить про відмінність їх функціонального призначення. Комплаєнс-контроль не повинен обмежуватися перевіркою законності вже вчинених дій, оскільки його зміст охоплює попереднє виявлення ризиків, формування внутрішніх стандартів, навчання персоналу та запобігання умовам, за яких може виникнути порушення.

Н. В. Мішина зазначає, що державний нагляд полягає переважно в праві уповноваженого органу перевіряти діяльність відповідного суб'єкта без самостійного усунення встановлених недоліків або без можливості безпосередньо вимагати їх усунення. Для застосування необхідних заходів суб'єкт нагляду має звертатися до інших державних органів, передусім правоохоронних [84, с. 160–161].

Це положення допомагає провести межу між зовнішнім державним наглядом і внутрішнім комплаєнс-контролем. Уповноважений комплаєнс-підрозділ органу виконавчої влади має бути наділений не каральними повноваженнями, а правом фіксувати ризики, ініціювати перевірку, подавати обов'язкові для розгляду рекомендації та спрямовувати інформацію компетентним суб'єктам для прийняття належного рішення.

Л. В. Сорока визначає державний нагляд і контроль як комплекс організаційно-правових й інформаційно-інспекційних заходів, що здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади. Метою таких заходів є виявлення, встановлення, припинення та запобігання порушенням правил здійснення господарської діяльності, забезпечення її якісного, безпечного і стабільного характеру, а також захист інтересів держави й суспільства [85, с. 174].

Така позиція дає змогу відмежувати зовнішній державний нагляд і контроль від внутрішнього комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади. Якщо державний нагляд переважно спрямований назовні – на поведінку

підконтрольних суб'єктів, то комплаєнс-контроль має бути спрямований усередину органу, забезпечуючи якість, законність і доброчесність його власних управлінських процедур.

І державний нагляд, і комплаєнс-контроль пов'язані з контролем за правомірністю поведінки, орієнтовані на захист публічного інтересу й можуть ґрунтуватися на оцінці ризиків. Крім того, обидва механізми мають профілактичний компонент: державний нагляд фіксує порушення і запобігає їм, а комплаєнс-контроль також спрямований на недопущення відхилень від правових вимог ще до настання негативних наслідків [86].

Однак відмінності полягають у тому, що державний нагляд є зовнішньою владною діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів, здійснюваною у формах, межах і процедурах, безпосередньо визначених законом. Державний нагляд передбачає можливість застосування приписів, санкцій, зупинення діяльності чи ініціювання інших владних наслідків. Комплаєнс-контроль своєю чергою є насамперед внутрішньоорганізаційним механізмом саморегуляції та самоперевірки, спрямованим на узгодження з вимогами до моменту зовнішнього втручання [86]. Об'єктом державного нагляду здебільшого є поведінка підконтрольного суб'єкта з позиції закону, натомість об'єкт комплаєнс-контролю ширший, охоплює ще й внутрішні процедури, етичні стандарти, конфлікти інтересів, антикорупційні обмеження, репутаційні ризики й управлінську культуру. Державний нагляд має імперативно-владну природу, а комплаєнс-контроль – сервісно-превентивну, хоча й не позбавлену дисциплінарного потенціалу. З огляду на це, комплаєнс-контроль не підміняє державний нагляд, а має знижувати ймовірність застосування останнього.

Спільні риси комплаєнс-контролю та аудиту виявляються в тому, що обидві категорії спрямовані на оцінку відповідності діяльності певним критеріям, виявлення недоліків і розроблення рекомендацій щодо їх усунення. За міжнародними стандартами внутрішній аудит є незалежною, об'єктивною діяльністю з надання впевненості та консультацій, що має вдосконалювати операції, управління ризиками, контроль і врядування [87]. У сфері публічного

аудиту стандарти INTOSAI також пов'язують аудит з незалежним інформуванням, підзвітністю, прозорістю та забезпеченням виконання функцій публічними суб'єктами відповідно до закону й етики. Це зближує аудит із комплаєнс-контролем на рівні спільної орієнтованості на законність, належне управління та попередження системних збоїв [88]. А. О. Семенець зазначає, що під час проведення перевірок аудитор та фахівці у сфері контролю оцінюють відповідність досліджуваних об'єктів установленим вимогам і з'ясовують причини виявлених відхилень. Для належного виконання аналітичної функції сучасний внутрішній аудитор має сформувати стратегічне бачення перевірки, використовуючи технології та інструменти, придатні як для ретроспективного аналізу, так і для прогнозування можливих ризиків [89, с. 89].

Однак ключова відмінність полягає у функціональному часі й ролі. Аудит здебільшого має періодичний, оцінний та ретроспективно-аналітичний характер, оскільки перевіряє, наскільки вже наявні процеси, рішення чи системи відповідають встановленим критеріям, і надає незалежний висновок або рекомендації. Комплаєнс-контроль, навпаки, має поточний, вбудований і безперервний характер. Він діє в режимі щоденного супроводу діяльності, має не тільки оцінити наслідки, а й попередити порушення на стадії їх формування.

Надзвичайно важливо, що міжнародні комплаєнс-стандарти безпосередньо розмежовують комплаєнс-функцію та внутрішній аудит. Базельський комітет акцентує, що діяльність комплаєнс-функції слід періодично переглядати внутрішнім аудитом, а отже, комплаєнс й аудит повинні бути розділені, щоб перший не оцінював сам себе, а другий забезпечував незалежну перевірку достатності й ефективності комплаєнс-функції [90]. Якісні характеристики внутрішнього аудиту позитивно позначаються на ефективності внутрішнього контролю в операційній та комплаєнс-площині, тобто аудит є оцінювачем і підсилювачем контрольної системи, а не її тотожним елементом. Отже, комплаєнс-контроль є первинним превентивним контуром відповідності, а аудит – вторинним незалежним механізмом оцінки, який перевіряє, чи є цей контур належно організованим, достатнім й ефективним.

Л. В. Товкун й А. С. Овчаренко зазначають, що в європейських державах внутрішній аудит посідає важливе місце в системі державного внутрішнього фінансового контролю, у зв'язку з чим для України одним із ключових завдань стало формування належного правового регулювання, правил і стандартів у цій сфері. У межах євроінтеграційних зобов'язань Україна взяла курс на гармонізацію відповідної сфери з міжнародно визнаними стандартами, методологією та найкращими практиками Європейського Союзу. Трансформація системи фінансового контролю змінила підходи до організації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державному секторі, а на основі концептуальних документів Європейської комісії, матеріалів Міжнародного інституту внутрішніх аудиторів і практик держав – членів ЄС були розроблені нормативно-правові акти, що регулюють ці питання. Водночас науковці стверджують, що правове регулювання внутрішнього аудиту залишається недостатнім, оскільки внутрішній аудит не можна зводити лише до аналізу бухгалтерської та фінансової звітності: він має становити комплексну діяльність, спрямовану на систематичний контроль усіх сфер державного сектору та попередження проблем, а не лише реагування на них [91, с. 297].

Така позиція дає змогу провести змістове розмежування між внутрішнім аудитом і комплаєнс-контролем у державному секторі. Внутрішній аудит має оцінювати результативність, надійність й ефективність систем управління та контролю, натомість комплаєнс-контроль має безперервно супроводжувати управлінські процеси, виявляючи ризики невідповідності законодавству, етичним стандартам, антикорупційним вимогам і внутрішнім процедурам ще на ранніх стадіях їх виникнення.

Тож комплаєнс-контроль не тотожний внутрішньому аудиту, оскільки останній переважно спрямований на незалежне оцінювання ефективності внутрішнього контролю, управління ризиками й діяльності установи. Комплаєнс-контроль своєю чергою інтегрується в повсякденну управлінську діяльність і має діяти до прийняття ризикового рішення, під час його підготовки та після реалізації відповідного управлінського процесу.

Найближчим до комплаєнс-контролю є саме внутрішній контроль. У правовій доктрині є підходи науковців, які аналізують комплаєнс як інструмент внутрішнього контролю або досліджують внутрішній комплаєнс-контроль. Наприклад, Т. В. Романчик розглядає комплаєнс як інструмент внутрішнього контролю та складову управлінської діяльності підприємства, установи або організації. Комплаєнс-контроль, який у науковій літературі нерідко за змістом зближують із поняттям комплаєнсу, охоплює комплекс взаємопов'язаних заходів нагляду за відповідністю діяльності суб'єкта внутрішнім правилам, чинному законодавству й засадам ділової етики. Його превентивне призначення полягає в попередженні та мінімізації комплаєнс-ризиків, здатних негативно впливати на економічну безпеку організації [92, с. 153].

В. Б. Іванов й І. Ф. Лаврик пов'язують превентивне призначення внутрішнього комплаєнс-контролю із системною роботою щодо виявлення, оцінювання та мінімізації ризиків. До основних складників такої роботи науковці відносять ідентифікацію, класифікацію та облік ризиків; визначення ймовірності їх виникнення і можливих наслідків; моніторинг результативності запроваджених механізмів управління ризиками; підготовку рекомендацій, внутрішніх документів і заходів, спрямованих на зниження їх рівня. До відповідних завдань також належать виявлення конфліктів інтересів у діяльності організації та її працівників, аналіз динаміки звернень, зауважень клієнтів, оцінювання доцільності залучення підрядників, передання окремих послуг на аутсорсинг, підготовка внутрішніх антикорупційних документів, а також упровадження стандартів корпоративної поведінки та професійної етики [93, с. 82].

М. Ю. Можаровський стверджує, що одним із найзатребуваніших інструментів внутрішнього контролю в діяльності сучасних організацій і є впровадження комплаєнс-заходів [94, с. 171–172].

У науковій літературі внутрішній контроль нерідко визначають як систему спостереження та перевірки функціонування певного об'єкта, спрямовану на забезпечення законності та виявлення відхилень від установлених параметрів.

Такий підхід акцентує на тому, що внутрішній контроль має не лише фіксувати стан об'єкта, а й встановлювати, наскільки його діяльність відповідає попередньо визначеним нормам, правилам і очікуваним результатам [95, с. 331].

Зазначене розуміння є близьким до комплаєнс-контролю, однак не тотожним йому. Якщо внутрішній контроль переважно спрямований на перевірку відповідності діяльності встановленим параметрам, то комплаєнс-контроль в органах виконавчої влади має додатково охоплювати оцінювання правових, етичних, антикорупційних і репутаційних ризиків, які можуть виникати ще до фактичного порушення.

Т. А. Бутинець розглядає внутрішній контроль як сукупність контрольних функцій або процедур, що здійснюють власники відповідно до чинного законодавства й інших регламентуючих документів. У такому підході внутрішній контроль постає як інструмент забезпечення інтересів суб'єкта управління через упорядкування процедур перевірки, оцінювання та реагування на виявлені відхилення [96, с. 39].

Для органів виконавчої влади така конструкція потребує суттєвої адаптації, оскільки замість приватного інтересу власника визначальними є публічний інтерес, законність і належне виконання владної компетенції. Комплаєнс-контроль у публічній адміністрації має бути зорієнтований не на захист корпоративного контролю, а на запобігання зловживанням, конфлікту інтересів, порушенню процедур і підриву довіри до державного органу.

Н. П. Кузик визначає внутрішній контроль як управлінську функцію, що охоплює відповідну організаційну структуру, а також сукупність методів і прийомів, які застосовують особи, що діють в інтересах конкретного підприємства. У цьому контексті внутрішній контроль є не ізольованою перевіркою дією, а складовою управлінської системи, яка забезпечує узгоджене функціонування об'єкта відповідно до інтересів суб'єкта управління [97, с. 4, 6].

З огляду на це, комплаєнс-контроль в органах виконавчої влади доцільно розглядати як елемент внутрішньої управлінської системи, а не як допоміжну

перевірку після прийняття рішення. Його ефективність залежить від того, наскільки чітко визначено місце комплаєнс-підрозділу в організаційній структурі, його методи роботи, канали отримання інформації та порядок взаємодії з керівництвом і структурними підрозділами.

Спільність внутрішнього контролю та комплаєнс-контролю виявляється в тому, що обидва механізми є внутрішніми, організаційно вбудованими, пов'язаними з управлінською відповідальністю керівника, орієнтованими на запобігання відхиленням, мінімізацію ризиків і забезпечення досягнення завдань органу [98]. Основні засади функціонування внутрішнього контролю в розпорядників бюджетних коштів пов'язують його із системою політик, правил і заходів, спрямованих на досягнення місії, завдань, планів і вимог щодо діяльності установи. У цьому сенсі комплаєнс-контроль справді можна вважати функціонально спорідненим із внутрішнім контролем [99].

Водночас ототожнення цих понять є помилковим. Внутрішній контроль – це родова, комплексна система, яка охоплює фінансові, операційні, процедурні, інформаційні, кадрові й інші компоненти. Його завданням є загальна керованість організації, досягнення мети, законність, ефективність, збереження ресурсів і належне функціонування процесів. Комплаєнс-контроль своєю чергою є спеціалізованим сегментом цієї ширшої системи, який фокусується на відповідності правовим, етичним, антикорупційним і регуляторним вимогам. Тобто внутрішній контроль відповідає за всю систему впорядкованого управління, а комплаєнс-контроль – за її нормативно-етичну безпеку. Тому співвідношення між ними доцільно описувати як співвідношення загального і спеціального [77, с. 83–89].

Ще одна важлива відмінність полягає в предметі ризику. Для внутрішнього контролю значущими є всі ризики, що перешкоджають досягненню мети установи: фінансові, операційні, ІТ-ризики, ризики помилок у процесах, неефективного використання ресурсів тощо [100, с. 146]. Для комплаєнс-контролю центральними є саме ризики невідповідності – порушення закону, недотримання службових й етичних стандартів, конфлікти інтересів, корупційні

вияви, відхилення від політик і процедур, репутаційні втрати через недоброчесну поведінку. Отже, комплаєнс-контроль в органах виконавчої влади має бути організаційно пов'язаним із внутрішнім контролем, але не розчинятися в ньому, інакше нівелюється його цільова спрямованість.

З огляду на викладене вище, до спільних ознак комплаєнс-контролю, державного нагляду, аудиту та внутрішнього контролю можна віднести такі:

- 1) орієнтованість на забезпечення відповідності діяльності встановленим вимогам – усі зазначені інструменти спрямовані на те, щоб поведінка суб'єктів, управлінські рішення, процедури або результати діяльності відповідали певним правовим, організаційним, професійним чи етичним критеріям;
- 2) зв'язок із забезпеченням законності – для кожного із цих механізмів законність є базовим орієнтиром, хоча її забезпечення відбувається різними способами, а саме через владний нагляд, незалежну аудиторську оцінку, внутрішній управлінський контроль або комплаєнс-попередження ризиків;
- 3) виявлення відхилень і ризиків – кожен із зазначених інструментів передбачає встановлення невідповідностей, порушень, недоліків або потенційних ризиків, які можуть негативно вплинути на діяльність суб'єкта чи публічний інтерес;
- 4) документування результатів – державний нагляд, аудит, внутрішній контроль і комплаєнс-контроль потребують фіксації виявлених фактів, висновків, рекомендацій, зауважень або заходів реагування;
- 5) спрямованість на вдосконалення діяльності – їх спільним функціональним призначенням є покращення управлінських процесів, підвищення дисципліни, прозорості, відповідальності й ефективності;
- 6) значення для публічного інтересу – у діяльності органів виконавчої влади всі зазначені інструменти слід оцінювати як через внутрішню ефективність, так і через їх здатність захищати права людини, забезпечувати належне врядування та підтримувати довіру до держави.

Своєю чергою відмінні ознаки комплаєнс-контролю, порівняно з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем, полягають у такому:

- 1) за правовою природою державний нагляд має зовнішній владно-імперативний характер, аудит – незалежний оцінювально-гарантійний характер, внутрішній

контроль – загальноуправлінський характер, а комплаєнс-контроль – внутрішньоорганізаційний, превентивний і нормативно-етичний характер; 2) за суб'єктом здійснення державний нагляд реалізують спеціально уповноважені органи щодо підконтрольних суб'єктів, аудит здійснюють незалежні або внутрішні аудитори, внутрішній контроль забезпечують керівництво, структурні підрозділи й відповідальні посадові особи, комплаєнс-контроль мають здійснювати уповноважені комплаєнс-підрозділи або посадові особи у взаємодії з керівництвом і службовцями органу; 3) за об'єктом впливу державний нагляд переважно оцінює дотримання обов'язкових вимог, аудит – стан систем, операцій, фінансової дисципліни, ризик-менеджменту або ефективності, внутрішній контроль – виконання внутрішніх завдань, процедур й управлінських рішень, комплаєнс-контроль – відповідність службової поведінки, адміністративних актів, внутрішніх процедур, етичних стандартів, антикорупційних вимог і компетенційних меж; 4) за часовою спрямованістю державний нагляд часто реагує на стан виконання вимог або вже наявні порушення, аудит здебільшого оцінює минулі або завершені процеси, внутрішній контроль може бути попереднім, поточним і наступним, а комплаєнс-контроль має бути безперервним і діяти до, під час та після управлінського рішення; 5) за функціональним призначенням державний нагляд забезпечує владне дотримання обов'язкових норм, аудит формує незалежну оцінку й упевненість, внутрішній контроль підтримує керованість і результативність органу, а комплаєнс-контроль запобігає правовим, етичним, антикорупційним і репутаційним ризикам у щоденній діяльності органу виконавчої влади; 6) за методами реалізації державний нагляд використовує перевірки, приписи, санкції та інші владні заходи, аудит – аудиторські процедури, аналіз доказів, тестування систем і звітування, внутрішній контроль – управлінські процедури, погодження, перевірку виконання, розподіл повноважень, а комплаєнс-контроль – правовий скринінг, оцінювання ризиків, моніторинг конфлікту інтересів, етичне консультування, комплаєнс-навчання, внутрішні рекомендації та контроль за усуненням відхилень; 7) за характером

наслідків державний нагляд може безпосередньо спричиняти обов'язкові приписи, зупинення діяльності, санкції або інші владні наслідки, аудит переважно завершується висновками й рекомендаціями, внутрішній контроль зумовлює управлінські або дисциплінарні рішення, а комплаєнс-контроль насамперед спрямований на попередження порушень, корекцію поведінки й удосконалення процедур, хоча за потреби може бути підставою для дисциплінарного чи іншого правового реагування; 8) за ціннісною спрямованістю державний нагляд концентрується на обов'язковості правових приписів, аудит – на достовірності, ефективності та підзвітності, внутрішній контроль – на належній організації управління, а комплаєнс-контроль – на формуванні культури законності, доброчесності, службової етики й запобіганні неправомірній поведінці.

Отже, комплаєнс-контроль в органах виконавчої влади слід розглядати як спеціалізований адміністративно-правовий механізм забезпечення законності, який знаходиться у функціональному зв'язку з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем, але має власне призначення. З державним наглядом його зближує орієнтованість на дотримання обов'язкових норм і захист публічного інтересу, однак відрізняє внутрішній, превентивний і невідомий щодо контрольованого процесу характер. З аудитом його поєднує оцінювання відповідності й підготовка рекомендацій, однак відрізняє постійність, інтегрованість у щоденну управлінську діяльність, спрямованість на раннє запобігання ризикам. Із внутрішнім контролем комплаєнс-контроль має найбільшу інституційну спорідненість, але не збігається з ним, оскільки внутрішній контроль є ширшою системою управлінського забезпечення, а комплаєнс-контроль становить її спеціалізований правовий, етичний та антикорупційно-превентивний компоненти.

1.4. Нормативно-правові акти, що регламентують упровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади

Проблематика впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади належить до порівняно нових, але концептуально важливих напрямів розвитку сучасного адміністративного права. Її актуальність зумовлена тим, що органи виконавчої влади в умовах європейської інтеграції, цифровізації публічного управління, посилення антикорупційної політики, воєнного стану та післявоєнного відновлення держави мають функціонувати як інституції, здатні діяти за заздалегідь визначеними правилами доброчесності, законності, прозорості, підзвітності, ризик-орієнтованого контролю та внутрішньої управлінської відповідальності.

Особливість національного правового регулювання полягає в тому, що немає єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, який комплексно визначав би поняття, структуру, принципи, процедури й інституційну модель комплаєнсу в органах виконавчої влади. Натомість відповідне регулювання має фрагментарний, міжгалузевий і водночас системно пов'язаний характер. Його джерельну основу становлять Конституція України, закони про Кабінет Міністрів України і про центральні органи виконавчої влади, антикорупційне законодавство, законодавство про державну службу, адміністративну процедуру, адміністративні послуги, публічні закупівлі, бюджетний контроль, внутрішній аудит, доступ до публічної інформації, відкритість використання публічних коштів, захист персональних даних, кібербезпеку, електронний документообіг, а також підзаконні акти Кабінету Міністрів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань державної служби, Міністерства фінансів України й інших суб'єктів нормотворення.

Отже, нормативно-правове забезпечення комплаєнс-процедур у діяльності органів виконавчої влади доцільно аналізувати як багаторівневу адміністративно-правову систему, у межах якої кожний акт виконує власну

регулятивну функцію (конституційну, організаційно-управлінську, антикорупційну, службово-етичну, процедурну, фінансово-контрольну, закупівельну, інформаційну або цифрово-безпекову).

Питання нормативно-правового забезпечення впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади не належить до цілком недосліджених у національній юридичній науці, однак його наукове осмислення здебільшого здійснювали фрагментарно – у межах ширших проблем адміністративно-правового регулювання публічного управління, запобігання корупції, забезпечення доброчесності державної служби, внутрішнього контролю, управління ризиками, правового статусу органів виконавчої влади та модернізації механізмів державного управління. Аспекти зазначеної проблематики аналізували В. В. Аброськін, С. А. Даніелян, О. Ю. Дрозд, Ю. П. Козаченко, Р. С. Квасницька, А. Є. Краковська, Н. В. Кудрик, О. В. Логвінова, О. В. Мащенко, Н. В. Москаленко, М. Ю. Можаровський, А. К. Мулик, С. В. Тіхонов, О. Ю. Хитра, А. Р. Шимко, Н. В. Щербакова та ін. Водночас більшість наукових праць у цій сфері зосереджена переважно на загальних питаннях адміністративного права, антикорупційної політики, державної служби, публічного адміністрування або організації діяльності органів виконавчої влади. Натомість комплексне дослідження саме нормативно-правових актів, які регламентують упровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади, не набуло достатньої системності, що й зумовлює актуальність нашого дослідження.

Я. І. Маслова акцентує на важливості правового регулювання як засобу цілеспрямованого впливу держави на суспільні відносини за допомогою створення та застосування юридичних норм. Зміст таких норм визначають з огляду на особливості предмета регулювання та методів, використання яких дає змогу забезпечити найупорядкованіший характер відповідних відносин. У сфері запобігання корупції правове регулювання формує нормативні межі діяльності уповноважених суб'єктів, сприяє зменшенню термінологічної невизначеності й

дає змогу інтегрувати спеціальні правові інструменти в загальну систему регулювання суспільних відносин [101, с. 170].

Стосовно державного комплаєнс-контролю ця позиція засвідчує необхідність формування спеціальної нормативної основи, а не обмеження локальними ініціативами окремих органів виконавчої влади. Правове регулювання має встановити понятійний апарат, принципи, мінімальні стандарти внутрішніх процедур, статус відповідальних суб'єктів, межі доступу до інформації, форми звітності та механізми координації між органами.

Первинною нормативною основою впровадження будь-яких комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади є Конституція України. Її значення полягає в тому, що саме Основний Закон закріплює обов'язкові межі правомірної поведінки суб'єктів владних повноважень. Вона безпосередньо не використовує термін «комплаєнс», однак закріплює фундаментальні засади, без яких публічний комплаєнс неможливий. Важливе значення має частина друга ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [102]. Це положення є конституційним ядром публічно-правового комплаєнсу, оскільки встановлює три обов'язкові критерії законності владної діяльності, а саме: наявність правової підстави, дотримання компетенційних меж і використання належної процедури. Фактично це означає, що орган виконавчої влади не може самостійно конструювати довільні правила поведінки, оминати встановлені процедури або підміняти правові механізми адміністративним розсудом. Якщо корпоративний комплаєнс допускає ширшу свободу організаційного саморегулювання, то комплаєнс органу виконавчої влади завжди має бути легалізований через нормативний акт, адміністративну процедуру, посадову інструкцію, внутрішній порядок або інший правовий інструмент, що не виходить за межі закону.

У контексті комплаєнсу важливими є також ст. 3, 8, 40, 55, 64 та 92 Конституції України, за якими забезпечення відповідності діяльності органів

виконавчої влади закону слід розглядати як гарантію прав людини у відносинах із публічною адміністрацією.

Отже, Конституція України виконує щодо комплаєнс-процедур три ключові функції: 1) легітимацийну – визначає правові межі діяльності виконавчої влади; 2) ціннісну – підпорядковує діяльність публічної адміністрації правам людини й верховенству права; 3) процедурно-гарантійну – вимагає, щоб владні рішення ухвалювали у правовій формі, за встановленою процедурою та з можливістю подальшого контролю.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає організацію, повноваження і порядок діяльності уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади. У контексті досліджуваної проблематики цей нормативно-правовий акт має значення тому, що саме Кабінет Міністрів України забезпечує загальне спрямування, координацію та контроль діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади [103].

Важливим є Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, а також інші процедурні питання діяльності уряду [104]. У контексті комплаєнсу це означає, що управлінське рішення уряду має проходити визначений цикл підготовки, погодження, правової експертизи, антикорупційної оцінки, обґрунтування, розгляду та прийняття. Процедурна дисципліна урядового нормотворення є однією із форм комплаєнсу на найвищому рівні виконавчої влади [105, с. 126–127].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності міністерств й інших центральних органів виконавчої влади [2]. Його значення щодо комплаєнсу полягає в тому, що саме цей нормативно-правовий акт закладає організаційно-правову модель функціонування суб'єктів, у діяльність яких мають бути інтегровані комплаєнс-процедури.

Цей Закон України розмежовує міністерства як органи, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах, й інші центральні органи виконавчої влади, які виконують окремі функції з реалізації

державної політики. Таке розмежування відіграє важливу роль для комплаєнсу, оскільки процедури управління ризиками, внутрішнього контролю, антикорупційного планування, службової етики й адміністративної відповідальності мають адаптуватися до функціонального профілю конкретного органу.

Наприклад, для міністерства комплаєнс-процедури мають охоплювати нормотворчу діяльність, стратегічне планування, погодження проєктів актів, оцінку впливу політики, антикорупційну експертизу й моніторинг реалізації державної політики. Для служби, агентства або інспекції актуальними є процедури адміністративного нагляду, контролю, ліцензування, надання адміністративних послуг, проведення перевірок, ухвалення індивідуальних адміністративних актів, обробки інформації та реагування на скарги.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» також важливий тому, що встановлює вертикаль підзвітності, підпорядкування та координації в системі центральних органів виконавчої влади [2]. Комплаєнс у цій системі має бути вбудований у механізм управлінського контролю з боку міністра, Кабінету Міністрів України, служб внутрішнього аудиту, уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції та інших контрольних суб'єктів.

Закон України «Про запобігання корупції» наближається до нормативного закріплення публічного комплаєнсу, оскільки встановлює правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, визначає статус НАЗК, коло суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження, механізми фінансового контролю, правила запобігання конфлікту інтересів, вимоги до антикорупційних програм, захист викривачів й інші інструменти доброчесності [106]. Цей нормативно-правовий акт безпосередньо передбачає обов'язок ухвалення антикорупційних програм у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, державних органах із загальнодержавною юрисдикцією та обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях. НАЗК формує методологічну основу антикорупційного комплаєнсу, погоджує антикорупційні програми, здійснює

контроль за декларуванням, надає роз'яснення щодо конфлікту інтересів, організовує роботу з викривачами та координує антикорупційну політику. Закон України поширює вимоги антикорупційного законодавства на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також на прирівняних до них осіб. Для органів виконавчої влади це означає, що комплаєнс-процедури мають бути спрямовані як на абстрактну організацію процесів, так і на поведінку конкретних посадових осіб, їхні приватні інтереси, службові обов'язки, деклараційні зобов'язання, подарунки, сумісництво, суміщення, використання службових повноважень і дотримання правил етичної поведінки.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає антикорупційні програми органів влади, які мають ґрунтуватися на оцінюванні корупційних ризиків [106]. Цей елемент наближує національне законодавство до міжнародного розуміння комплаєнсу як системи виявлення, оцінювання, мінімізації та моніторингу ризиків. Комплаєнс у такому значенні передбачає попередження ситуацій, у яких порушення може виникнути. У сучасній комплаєнс-системі механізми повідомлення про корупцію, захист викривачів, порядок розгляду повідомлень, обов'язок створення каналів для інформування про можливі порушення відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки дають змогу виявляти ризики на ранніх стадіях і не допустити перетворення внутрішньої проблеми органу на системне правопорушення. У діяльності органів виконавчої влади фінансовий контроль, моніторинг способу життя, перевірка декларацій, механізми реагування на конфлікт інтересів мають превентивне значення, оскільки дисциплінують посадову поведінку, зменшують простір прихованого приватного впливу та створюють умови для довіри до публічного управління.

Недолік Закону України «Про запобігання корупції» полягає в тому, що він регулює переважно антикорупційну складову комплаєнсу й не охоплює решту аспектів, наприклад, якість адміністративних процедур, управління персоналом,

цифрову безпеку, захист даних, закупівельну доброчесність, внутрішній контроль і належне документування управлінських процесів.

Важливе місце в системі нормативного забезпечення комплаєнс-процедур посідають підзаконні акти НАЗК. Серед них слід виокремити наказ НАЗК від 27 травня 2021 року № 277/21 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» [107] і наказ НАЗК від 28 грудня 2021 року № 830/21 «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» [108], зокрема в частині Методології управління корупційними ризиками. Методологія НАЗК визначає алгоритм управління корупційними ризиками в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, у яких ухвалюють антикорупційні програми згідно зі ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції».

Типове положення про уповноважений підрозділ або уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції визначає завдання, функції, права й організаційний статус відповідного підрозділу. З позиції комплаєнсу уповноважений підрозділ є внутрішнім центром антикорупційної відповідності органу виконавчої влади. Його функції не зводяться до підготовки звітів або формального консультування службовців, він має брати участь в оцінюванні корупційних ризиків, підготовці антикорупційної програми, моніторингу її виконання, наданні методичної допомоги, виявленні конфлікту інтересів, організації навчання з питань доброчесності та взаємодії з НАЗК.

Методологія управління корупційними ризиками має ще важливіше значення для побудови реальної комплаєнс-системи. Вона переводить антикорупційну роботу в площину конкретного управлінського циклу, що охоплює визначення об'єктів оцінювання, ідентифікацію ризиків, аналіз причин й умов їх виникнення, оцінювання імовірності та наслідків, визначення заходів впливу, моніторинг виконання, перегляд антикорупційної програми. Вважаємо, що подальше вдосконалення адміністративно-правового регулювання має передбачати посилення гарантій функціональної автономії, професійної

спеціалізації та реальної участі уповноважених підрозділів у ключових управлінських процесах органу виконавчої влади.

Закон України «Про державну службу» є одним із базових актів, що регламентують персональний і службово-етичний елементи комплаєнсу в органах виконавчої влади [3]. Він визначає принципи державної служби, правовий статус державного службовця, порядок вступу на службу, проходження служби, оцінювання результатів службової діяльності, дисциплінарну відповідальність, обмеження та гарантії.

У контексті комплаєнсу важливими є принципи державної служби, а саме верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність, політична неупередженість, прозорість і стабільність. Ці принципи створюють нормативний образ державного службовця як особи, яка діє в межах правової та етичної моделей публічної служби.

Стаття 8 цього Закону України встановлює основні обов'язки державного службовця, зокрема обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти виключно на підставі, у межах повноважень й у спосіб, передбачені законом, дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки [3], що засвідчує, що комплаєнс органу виконавчої влади неможливий без індивідуального комплаєнсу кожного службовця.

Комплаєнс-процедури мають запобігати ситуаціям, коли державний службовець використовує адміністративні ресурси для політичної мети, ухвалює рішення з мотивів політичної лояльності або допускає дискримінаційне ставлення до приватних осіб через їхні політичні погляди. Комплаєнс у сфері державної служби має передбачати регулярне навчання, етичне консультування, оцінювання поведінкових ризиків, механізми запобігання конфліктам у колективі, перевірку дотримання правил службової дисципліни.

Статті 62–66 Закону України «Про державну службу» формують дисциплінарний блок комплаєнс-системи [3]. Закон України «Про державну службу» важливий також тим, що створює зв'язок між комплаєнсом і дисциплінарною відповідальністю. Якщо комплаєнс-процедури не мають

наслідків для службової кар'єри, оцінювання, дисциплінарної практики й управління персоналом, вони залишаються декларативними. Тому органи виконавчої влади мають інтегрувати вимоги доброчесності, етики, законності та політичної нейтральності в посадові інструкції, оцінювання результатів службової діяльності, службове навчання та дисциплінарні процедури. Отже, дисциплінарна відповідальність виконує також і превентивну функцію, оскільки створює правові наслідки для порушення службової дисципліни, правил етичної поведінки, невиконання посадових обов'язків, використання повноважень у приватних інтересах або дій, що шкодять авторитету державної служби.

Закон України «Про адміністративну процедуру» має фундаментальне значення для формування процедурного комплаєнсу в органах виконавчої влади [109]. Він регулює відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, уповноважених здійснювати функції публічної адміністрації, із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Щодо комплаєнсу цей нормативно-правовий акт встановлює правила належної адміністративної поведінки під час вирішення індивідуальних справ. Законодавство про адміністративну процедуру відповідає на питання, як орган має законно, обґрунтовано, неупереджено і справедливо ухвалювати рішення щодо приватної особи. Цей нормативно-правовий акт вимагає, щоб діяльність органу виконавчої влади була і результативною, і процедурно правомірною. Для публічного комплаєнсу це принципово, оскільки неправомірність адміністративного рішення часто виникає не лише через неправильний результат, а й через порушення процедури, як-то неналежне повідомлення особи, відсутність мотивування, ігнорування доказів, недотримання строків, конфлікт інтересів посадової особи або неврахування принципу пропорційності.

Бюджетний кодекс України закріплює важливі положення щодо контролю та аудиту в бюджетному процесі. Частина третя статті 26 цього нормативно-правового акта передбачає, що розпорядники бюджетних коштів в особі їх

керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит, забезпечують їх здійснення у своїх установах й організаціях, що належать до сфери їх управління [98]. Ця норма встановлює, що керівник органу не може перекласти відповідальність за внутрішній контроль виключно на бухгалтерську службу, підрозділ аудиту або окрему уповноважену особу. Внутрішній контроль є управлінською відповідальністю керівництва, а отже, має бути інтегрований у всі процеси планування, виконання бюджету, закупівель, управління майном, кадрових рішень, документообігу та звітності. Фінансовий комплаєнс органів виконавчої влади має охоплювати дотримання бюджетного законодавства, оцінювання ризиків неефективного використання коштів, запобігання конфлікту інтересів під час прийняття фінансових рішень, внутрішній контроль договорів і платежів, документування фінансових операцій, забезпечення прозорості використання публічних коштів, реагування на аудиторські рекомендації.

Окремим елементом адміністративно-правового регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади доцільно визнати податковий комплаєнс, який полягає в забезпеченні своєчасного й повного виконання податкових обов'язків і формуванні належної фінансової дисципліни органу публічної адміністрації [64]. У діяльності органів виконавчої влади податковий комплаєнс насамперед виявляється через правильність виконання функцій податкового агента щодо нарахування, утримання та сплати податку на доходи фізичних осіб, військового збору, єдиного соціального внеску, подання податкової звітності, належне документування фінансових операцій, використання електронного кабінету й дотримання строків податкового звітування.

В адміністративно-правовому аспекті податковий комплаєнс органу виконавчої влади розглядають у взаємодії з бюджетним, бухгалтерським і внутрішньоконтрольним комплаєнсом. Порухення податкових обов'язків органом публічної адміністрації або його посадовими особами негативно позначається на бюджетній дисципліні й на легітимності органу, оскільки держава не може вимагати належної податкової поведінки від приватних осіб,

якщо її власні інституції припускаються несистемності, несвоєчасності або формальності у виконанні податкових процедур. Тому податковий комплаєнс доцільно розглядати як складник ширшої моделі фінансової доброчесності виконавчої влади, спрямованої на забезпечення законності використання публічних коштів, прозорості звітності й запобігання фінансовим правопорушенням.

Публічні закупівлі є однією з найризиковіших сфер діяльності органів виконавчої влади. Саме тому Закон України «Про публічні закупівлі» має важливе значення для комплаєнс-процедур [110]. Стаття 5 цього Закону закріплює принципи здійснення публічних закупівель, серед яких добросовісна конкуренція, максимальна економія, ефективність, пропорційність, відкритість і прозорість, недискримінація учасників, об'єктивне й неупереджене визначення переможця, запобігання корупційним діям і зловживанням [110].

У контексті комплаєнсу публічні закупівлі потребують окремої системи процедурних запобіжників, а саме планування закупівель, обґрунтування очікуваної вартості, перевірки конфлікту інтересів, документування рішень уповноважених осіб, перевірки підстав для відхилення учасників, контролю змін до договорів, моніторингу ризикових закупівель, аналізу зв'язків між учасниками, відкритості інформації в електронній системі закупівель.

Перевага законодавства про публічні закупівлі полягає в тому, що воно вже містить значний масив комплаєнс-орієнтованих норм. Однак недоліком залишається те, що закупівельний комплаєнс часто функціонує відокремлено від загальної системи антикорупційного комплаєнсу органу виконавчої влади. Унаслідок цього антикорупційна програма органу може формально згадувати закупівельні ризики, але не завжди містить реальні внутрішні процедури попередження маніпуляцій з технічними вимогами, очікуваною вартістю, строками, кваліфікаційними критеріями чи змінами до договору.

Важливим компонентом сучасного публічного комплаєнсу є інформаційна відкритість. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює обов'язок розпорядників інформації забезпечувати доступ до публічної

інформації, зокрема у формі відкритих даних [111]. Публічна інформація у формі відкритих даних має бути придатною для автоматизованої обробки, вільного та безоплатного доступу, а також подальшого використання.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 затверджує Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [112]. В аспекті комплаєнсу відкриті дані виконують функцію зовнішнього контролю, оскільки дають змогу громадськості, журналістам, бізнесу, науковцям й іншим суб'єктам аналізувати діяльність органів виконавчої влади, виявляти аномалії, порівнювати показники, контролювати витрати, закупівлі, регуляторні рішення та кадрові процеси.

Цифровий комплаєнс охоплює створення цифрових слідів управлінських рішень, автоматизацію ризик-індикаторів, електронний документообіг, інтеграцію реєстрів, аналітику відкритих даних, електронні канали повідомлення про порушення та публічні дашборди виконання антикорупційних програм. У цьому аспекті цифровізація може істотно посилити комплаєнс-процедури, водночас породжує нові ризики, як, наприклад, формальне завантаження неякісних даних, маніпулювання форматами, неповноту наборів, відсутність оновлення, невідповідність між відкритими даними та фактичними управлінськими процесами.

Тож слід констатувати, що особливості адміністративно-правового регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади полягають у такому: 1) відсутність єдиного кодифікованого акта про публічний комплаєнс; 2) переважає антикорупційний підхід до розуміння комплаєнсу; 3) комплаєнс у діяльності органів виконавчої влади має публічно-правову природу; 4) ключовим суб'єктом відповідальності за комплаєнс є керівництво органу виконавчої влади; 5) національна модель поступово переходить від реактивного до превентивного регулювання; 6) комплаєнс має міждисциплінарний характер, оскільки потребує взаємодії права, управління, аудиту, етики, інформаційної безпеки, цифрових технологій, кадрового менеджменту та комунікацій; 7) комплаєнс-процедури мають бути

документованими – якщо орган не може підтвердити, чому ухвалено певне рішення, хто його погоджував, які ризики оцінювали, які альтернативи розглядали, які запобіжники застосовано, то така діяльність не відповідає сучасним стандартам належного врядування.

До переваг адміністративно-правового регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади слід відносити такі:

- 1) наявність розвиненої антикорупційної нормативної основи. Національне законодавство містить комплексний Закон України «Про запобігання корупції», який регламентує конфлікт інтересів, фінансовий контроль, антикорупційні програми, обмеження службової поведінки, захист викривачів і діяльність уповноважених підрозділів. Перевага полягає в тому, що базові елементи антикорупційного комплаєнсу вже мають законодавчий рівень закріплення, а отже, не залежать виключно від внутрішньої волі окремого органу виконавчої влади;
- 2) інституціоналізація уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції. Запровадження уповноважених підрозділів або осіб створює постійний внутрішній центр комплаєнс-компетенції в органі виконавчої влади. Їх перевага полягає в тому, що вони поєднують превентивні, консультаційні, контрольні, аналітичні та комунікаційні функції, забезпечуючи не разову перевірку, а постійний супровід доброчесності;
- 3) перехід до ризик-орієнтованого підходу. Методологія управління корупційними ризиками дає змогу органам виконавчої влади переходити від формального переліку заходів до аналізу конкретних ризикових процесів. Перевага такого підходу полягає в адресності: контрольні та превентивні ресурси спрямовують передусім на ті сфери, де ймовірність порушень є найвищою;
- 4) програмно-стратегічна узгодженість антикорупційної політики. Наявність Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми створює загальнодержавну основу для комплаєнс-процедур, що дає змогу поєднувати внутрішні антикорупційні програми окремих органів із ширшими державними пріоритетами, очікуваними результатами, строками й відповідальними виконавцями;
- 5) наявність фінансово-аудиторського блоку комплаєнсу – Бюджетний кодекс України,

стандарти внутрішнього аудиту й методичні рекомендації з внутрішнього контролю створюють нормативну основу для контролю за використанням бюджетних коштів, і перевага полягає в тому, що комплаєнс охоплює комплексно як поведінку службовців, так і фінансово-управлінські процеси; 6) розвиток процедурної законності через Закон України «Про адміністративну процедуру» – універсалізація принципів адміністративної процедури істотно посилює комплаєнс, оскільки вимагає від органів виконавчої влади мотивованості, відкритості, пропорційності, безсторонності та добросовісності. Перевага полягає в тому, що комплаєнс починає охоплювати як антикорупційні обмеження, так і якість адміністративного рішення; 7) цифровізація прозорості й відкритих даних – законодавство про доступ до публічної інформації, відкриті дані й електронні закупівлі створює умови для зовнішнього громадського та аналітичного контролю, що засвідчує, що значна частина інформації про діяльність органів влади стає доступною для незалежного аналізу, що підвищує ймовірність виявлення ризикових практик; 8) наявність правового інституту викривачів – захист викривачів посилює внутрішню спроможність органів виявляти приховані порушення. Інформація про ризики може надходити як від керівництва або аудитора, так і від працівників, які безпосередньо спостерігають проблемні процеси.

Підсумовуючи викладене, можна резюмувати, що нормативно-правове регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади в Україні знаходиться на етапі поступового становлення та системного ускладнення. Воно ще не оформлене в єдиний інститут адміністративного права, однак уже має достатньо розгалужену нормативну основу, яка охоплює конституційні принципи законності, організацію виконавчої влади, антикорупційну політику, державну службу, етичну поведінку, адміністративну процедуру, адміністративні послуги, публічні закупівлі, бюджетний контроль, внутрішній аудит, доступ до інформації, захист персональних даних і цифрову безпеку.

Центральне місце в цій системі посідає Закон України «Про запобігання корупції», оскільки саме він безпосередньо закріплює найнаближеніші до комплаєнсу інструменти, а саме антикорупційні програми, управління корупційними ризиками, уповноважені підрозділи, запобігання конфлікту інтересів, фінансовий контроль і захист викривачів. Для органів виконавчої влади комплаєнс має ширший за антикорупційну площину зміст й охоплює всю систему процедур, які забезпечують відповідність діяльності органу праву, публічному інтересу, етичним стандартам, принципам доброго врядування та правам людини.

Перспективним напрямом подальшого вдосконалення є розроблення на рівні Кабінету Міністрів України або НАЗК загальної методики побудови комплаєнс-систем в органах виконавчої влади, яка поєднувала б оптимізовано й комплексно антикорупційний, процедурний, бюджетний, закупівельний, кадровий, етичний, інформаційний і цифровий компоненти.

Висновки до розділу 1

1. Внутрішньоорганізаційні відносини мають самостійне значення, оскільки саме через них забезпечують реальне функціонування механізму публічного адміністрування. Насамперед ідеться про юридично впорядковану систему службової взаємодії, без якої неможливе належне здійснення зовнішньовладних повноважень. Такі відносини є важливим об'єктом адміністративно-правового регулювання, адже від їх чіткості, ієрархічної визначеності та процедурної врегульованості залежать ефективність діяльності органів публічної влади, стан службової дисципліни та рівень законності у внутрішній організації їх роботи.

2. Адміністративний комплаєнс-контроль в органах виконавчої влади охоплює щонайменше правовий скринінг проєктів актів, перевірку дотримання компетенції та процедурних строків, моніторинг конфлікту інтересів,

антикорупційне оцінювання рішень і процесів, оцінювання комплаєнс-ризиків у контрольній, дозвільній, наглядовій і сервісній діяльності, внутрішнє консультування посадових осіб, контроль за виконанням етичних стандартів, документування відхилень і рекомендацій, контроль за усуненням виявлених порушень, звітування керівництву про рівень правомірності й ризикові ділянки діяльності органу.

3. Зміст адміністративного комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади охоплює низку взаємопов'язаних елементів, до яких належать такі елементи: 1) нормативно-правовий; 2) компетенційний; 3) процедурний; 4) антикорупційно-етичний; 5) ризик-орієнтований; 6) організаційно-консультативний; 7) корекційно-відновлювальний; 8) звітно-аналітичний.

4. Ключова відмінність комплаєнс-контролю та аудиту полягає у функціональному часі й ролі. Аудит здебільшого має періодичний, оцінний та ретроспективно-аналітичний характер, оскільки перевіряє, наскільки вже наявні процеси, рішення чи системи відповідають встановленим критеріям, і надає незалежний висновок або рекомендації. Комплаєнс-контроль, навпаки, має поточний, вбудований і безперервний характер. Він діє в режимі щоденного супроводу діяльності, має не тільки оцінити наслідки, а й попередити порушення на стадії їх формування.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ КОМПЛАЄНС-КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу

Формування належної системи комплаєнсу в діяльності органів виконавчої влади є одним із ключових напрямів модернізації адміністративно-правового механізму забезпечення законності, доброчесності, прозорості й підзвітності публічного управління. У сучасному розумінні комплаєнс у сфері публічної адміністрації охоплює систему організаційно-правових, превентивних, контрольних, консультативних, аналітичних і координаційних заходів, спрямованих на виявлення, оцінювання, мінімізацію та усунення правових ризиків у діяльності органів державної влади, їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління.

Центральною юридичною конструкцією, через яку інституціоналізується публічно-правовий комплаєнс, є уповноважений підрозділ або уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», такі підрозділи чи посадові особи утворюються чи визначаються для організації та здійснення заходів із запобігання і виявлення корупції у визначених законом суб'єктах публічного сектору. Цей нормативно-правовий акт безпосередньо встановлює коло органів й організацій, у яких створюють або визначають таких суб'єктів, закріплює їх підконтрольність керівникові відповідного органу, гарантії функціональної незалежності, основні завдання та напрями діяльності, а також особливий порядок погодження звільнення керівників таких підрозділів або уповноважених осіб у визначених випадках [106]. НАЗК своєю чергою затверджує Типове положення про

уповноважений підрозділ (уповноважену особу), визначає їх мінімальну штатну чисельність, координує та аналізує ефективність їхньої діяльності [107].

Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів/посадових осіб з питань комплаєнсу має складну, багаторівневу природу. Він поєднує елементи внутрішньоорганізаційної компетенції, превентивного адміністративного контролю, службово-правової відповідальності, методичного супроводу, антикорупційного моніторингу, управління ризиками, захисту викривачів, забезпечення етичної поведінки та взаємодії з НАЗК, правоохоронними органами, керівництвом відповідного органу, структурними підрозділами, територіальними органами й підпорядкованими юридичними особами.

Проблематику адміністративно-правового статусу уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу аналізували Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, В. М. Гаращук, Н. В. Гришина, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, С. В. Ківалов, М. П. Климчук, Т. О. Коломоєць, О. Р. Мулик, Ю. Є. Полянський, К. В. Ростовська, С. Г. Стеценко, П. В. Цимбал, С. О. Шатрава та ін. У працях зазначених науковців висвітлено загальні засади адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, проблеми державного контролю, запобігання корупції, службової етики, конфлікту інтересів, внутрішнього аудиту та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. Однак, попри наявність значного теоретичного підґрунтя, адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу в органах виконавчої влади досі комплексно й системно не досліджено, що й зумовлює актуальність нашої проблематики.

Для того щоб з'ясувати сутність адміністративно-правового статусу, доцільно передусім визначити розуміння правового статусу. Ю. Я. Якимов керується тим, що правовий статус має складну внутрішню будову й охоплює кілька взаємопов'язаних елементів. Серед найзначущіших складових він виокремлює правосуб'єктність, а також конкретизований обсяг прав й обов'язків відповідного суб'єкта [113, с. 19, 31].

У контексті дослідження комплаєнс-контролю цей підхід дає змогу обґрунтувати, що статус уповноваженого комплаєнс-підрозділу або посадової особи не може бути зведено лише до переліку завдань. Він має містити визначення правосуб'єктності, меж компетенції, прав доступу до інформації, обов'язків щодо реагування на ризики й відповідальності за неналежне виконання комплаєнс-функції.

М. В. Кравчук визначає правовий статус як комплексну систему прав, свобод й обов'язків, що належать громадянину і визначають його юридичне становище в суспільстві відповідно до чинного законодавства та інших правових актів [114, с. 86–87].

Хоча це визначення насамперед стосується особи, його конструкція може бути використана для ширшого аналізу правового становища суб'єктів публічного адміністрування. Для органів виконавчої влади важливо визначити не лише їх загальний правовий статус, а й спеціальний статус суб'єктів, відповідальних за впровадження та практичне функціонування комплаєнс-контролю.

О. В. Зайчук і Н. М. Оніщенко розглядають правовий статус як цілісну систему закріплених у законодавстві та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів й обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Науковці виокремлюють такі його ознаки, як універсальність, індивідуалізований характер, взаємозв'язок з іншими елементами правового регулювання та внутрішня системність. Для класифікації правового статусу пропонують використовувати два основні критерії: характер відповідного статусу, за яким розмежовують загальний, галузевий, спеціальний та індивідуальний статуси, а також належність статусу певному суб'єкту [115, с. 366].

Такий підхід створює належну теоретичну основу для визначення правового становища суб'єктів, які забезпечують функціонування комплаєнс-контролю в системі виконавчої влади. Його використання надає можливість розмежувати загальні повноваження органу виконавчої влади та спеціальну

компетенцію структурного підрозділу або посадової особи, відповідальних за організацію внутрішніх комплаєнс-процедур.

А. В. Панчишин тлумачить правовий статус як інтегровану правову категорію, структура якої охоплює норми, що визначають становище відповідного суб'єкта; його основні права, свободи, законні інтереси й обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії реалізації прав і свобод; юридичну відповідальність; правовідносини загального характеру [116, с. 95–96].

Для дослідження адміністративно-правових засад комплаєнс-контролю ця позиція є цінною з огляду на її комплексний характер. Визначення статусу уповноваженого комплаєнс-підрозділу або посадової особи має охоплювати не лише перелік повноважень, а й принципи діяльності, межі компетенції, гарантії неупередженості, механізми взаємодії з іншими структурними одиницями та підстави юридичної відповідальності.

Адміністративно-правовий статус є галузевим різновидом правового статусу й відображає становище суб'єкта у сфері публічного адміністрування. У цьому контексті привертає увагу позиція В. Я. Малиновського, який розмежовує адміністративно-правовий статус фізичних і юридичних осіб [117, с. 379].

Таке розмежування має принципове значення для побудови системи державного комплаєнс-контролю, оскільки її функціонування передбачає участь різних за своєю правовою природою суб'єктів. З одного боку, відповідні повноваження реалізують органи виконавчої влади та їх структурні підрозділи, а з іншого – конкретні посадові особи, діяльність яких потребує належного нормативного визначення, персоніфікації відповідальності та встановлення гарантій професійної незалежності.

Ю. П. Битяк визначає адміністративно-правовий статус громадянина як складник його загального правового статусу. Обсяг і зміст відповідного статусу обумовлені характером адміністративної правосуб'єктності особи, до структури якої належать адміністративна правоздатність й адміністративна дієздатність [118, с. 58–59].

Хоча таке визначення стосується передусім громадянина, закладений у ньому підхід має ширше методологічне значення для дослідження суб'єктного складу адміністративних правовідносин. У сфері державного комплаєнс-контролю необхідно чітко встановити, які суб'єкти можуть бути носіями відповідних повноважень, з якого моменту вони набувають здатності їх реалізовувати та які правові межі їх втручання у внутрішні управлінські процеси.

Б. П. Сірко пропонує розуміти адміністративно-правовий статус як сукупність юридичних характеристик, правових норм і зобов'язань, які визначають становище, повноваження та роль конкретної юридичної особи, органу або іншої структури в системі публічного управління. Такий статус відображає встановлені законодавством права й обов'язки відповідної адміністративної одиниці, а також порядок здійснення нею функцій та взаємодії з іншими суб'єктами управління [119, с. 80].

Ця позиція є надзвичайно корисною для формування адміністративно-правової моделі комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади, оскільки пов'язує статус не лише з правами та обов'язками, а й із функціональною роллю суб'єкта в системі управління. Статус комплаєнс-підрозділу має визначати його місце в організаційній структурі органу, форми взаємодії з керівництвом й іншими підрозділами, межі самостійності, процедури звітування та правові наслідки його висновків.

Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко, висвітлюючи зміст правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, виокремлюють у його структурі цільовий компонент. До цього компонента науковці відносять, по-перше, мету діяльності суб'єкта публічної адміністрації, тобто той загальний соціально значущий результат у певній сфері життєдіяльності суспільства й держави, на досягнення якого спрямована його діяльність з метою задоволення публічних або державних потреб. По-друге, до цільового компонента належать завдання суб'єкта публічної адміністрації, які становлять конкретизовані напрями його діяльності та в сукупності забезпечують реалізацію визначеної мети [120, с. 175].

У контексті запровадження комплаєнс-контролю ця позиція дає змогу обґрунтувати, що статус уповноваженого комплаєнс-підрозділу або комплаєнс-офіцера має починатися не з переліку технічних повноважень, а з визначення його мети в системі органу виконавчої влади. Такою метою доцільно визнати забезпечення законності, доброчесності, прозорості та ризик-орієнтованої стійкості внутрішніх управлінських процесів, натомість завдання мають бути конкретизовані через моніторинг ризиків, підготовку рекомендацій, внутрішнє консультування, аналіз процедур і сприяння формуванню комплаєнс-культури.

У науковій літературі також увагу зосереджують на тому, що зміст адміністративно-правового статусу особи становить сукупність закріплених нормами адміністративного права прав й обов'язків, практичну реалізацію яких забезпечує система юридичних гарантій. Вихідною передумовою такого статусу є адміністративна правоздатність, тобто здатність особи бути носієм прав і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [121, с. 198].

Ця позиція дає змогу зауважити, що ефективність комплаєнс-контролю залежить як від нормативного закріплення компетенції відповідних суб'єктів, так і від наявності реальних гарантій її здійснення. Для уповноважених осіб такими гарантіями можуть бути організаційна самостійність, безперешкодний доступ до необхідної інформації, захист від неправомірного впливу, належні процедури повідомлення про ризики й обов'язковість розгляду підготовлених ними рекомендацій.

В. В. Зуй відносить до структури адміністративно-правового статусу громадянина права, обов'язки, гарантії їх реалізації та юридичну відповідальність [122, с. 107].

Перевагою такого підходу є його лаконічність й орієнтованість на ключові елементи правового становища суб'єкта. У контексті запровадження комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади відповідна конструкція може бути використана як базова модель, однак потребує доповнення такими елементами, як завдання діяльності уповноваженого суб'єкта, принципи здійснення

комплаєнс-функції, порядок підзвітності, форми взаємодії та процедури реагування на виявлені ризики.

Особливість досліджуваного адміністративно-правового статусу полягає в тому, що уповноважений підрозділ або посадова особа не є класичним контролюючим органом у зовнішньовладному розумінні, оскільки вони не здійснюють адміністративного примусу щодо невизначеного кола приватних осіб, не приймають індивідуальних владних рішень щодо притягнення до юридичної відповідальності та не підміняють правоохоронні органи. Їхня правова природа полягає в тому, що вони є внутрішніми суб'єктами превентивного забезпечення законності, які шляхом аналітичної, консультативної, моніторингової, методичної, організаційної та інформаційної діяльності попереджають порушення антикорупційного законодавства, мінімізують корупційні ризики, забезпечують дотримання етичних стандартів, організовують функціонування каналів повідомлення про порушення та сприяють формуванню інституційної культури доброчесності.

Національне агентство з питань запобігання корупції не є уповноваженим підрозділом конкретного органу виконавчої влади, його адміністративно-правовий статус має фундаментальне значення для розуміння всієї системи комплаєнсу в публічному секторі. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [106]. Відповідна законодавча конструкція відрізняє НАЗК від звичайних органів виконавчої влади, оскільки воно формує методологічну, нормативну, координаційну та контрольну основи функціонування превентивної антикорупційної інфраструктури загалом.

Компетенція НАЗК у сфері комплаєнсу охоплює аналіз стану запобігання та протидії корупції, розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми, формування антикорупційної політики, моніторинг додержання законодавства з питань етичної поведінки, запобігання і

врегулювання конфлікту інтересів, координацію роботи з управління корупційними ризиками, методичну допомогу, контроль, перевірку декларацій, адміністрування відповідних реєстрів та порталів, координацію й аналіз ефективності діяльності уповноважених підрозділів, погодження антикорупційних програм, а також організацію роботи з викривачами [106].

Адміністративно-правовий статус НАЗК у цій сфері має декілька визначальних ознак: 1) НАЗК є нормативно-методологічним центром комплаєнс-системи, оскільки затверджує типові положення, методології управління корупційними ризиками, правила функціонування окремих антикорупційних процедур і надає роз'яснення; 2) НАЗК є координаційним центром, адже забезпечує узгодженість діяльності уповноважених підрозділів у різних органах публічної адміністрації; 3) НАЗК виконує гарантійну функцію, оскільки погодження звільнення керівників уповноважених підрозділів або уповноважених осіб у визначених законом випадках має запобігати неправомірному адміністративному тиску на таких суб'єктів; 4) НАЗК реалізує інформаційно-аналітичну функцію, оскільки через реєстри, портали, перевірки й узагальнення практики формує інформаційну базу для оцінювання реального стану публічної доброчесності.

Значення НАЗК у контексті адміністративно-правового статусу уповноважених підрозділів полягає в тому, що саме воно забезпечує їхню інституційну однорідність. Без такого центрального суб'єкта уповноважені підрозділи могли б перетворитися на фрагментарні внутрішні служби з різним рівнем компетентності, різним обсягом гарантій та різними підходами до оцінювання корупційних ризиків. Наявність НАЗК як спеціального органу дає змогу сформувати єдині стандарти, забезпечити вертикаль методичного супроводу, уніфікувати практику запобігання конфлікту інтересів, декларування, захисту викривачів, візування проєктів актів і підготовки антикорупційних програм.

Адміністративно-правову роль НАЗК не слід тлумачити як підпорядкування всіх уповноважених підрозділів цьому органу в

організаційно-службовому сенсі. Уповноважені підрозділи залишаються структурними елементами відповідних органів чи організацій, підконтрольними їх керівникам. НАЗК здійснює щодо них нормативно-методичний, координаційний, аналітичний і гарантійний впливи. Така модель дає змогу поєднати внутрішню інтегрованість комплаєнс-функції в діяльність конкретного органу з єдиними загальнодержавними стандартами антикорупційної політики.

Базовим суб'єктом комплаєнсу в органах виконавчої влади є уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції. Відповідно до ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції», такі підрозділи утворюють або визначають в Апараті Верховної Ради України, Офісі Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, секретаріатах визначених законом омбудсманських інституцій, державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратах, територіальних і міжрегіональних органах, місцевих державних адміністраціях, а також в інших визначених законом суб'єктах [106].

Типове положення, затверджене наказом НАЗК № 277/21, визначає уповноважений підрозділ як самостійний і функціонально незалежний структурний підрозділ відповідного органу або організації [107]. Самостійність означає організаційну відокремленість від інших структурних одиниць, а функціональна незалежність – заборону неправомірного втручання в здійснення покладених на підрозділ завдань, недопустимість покладення на нього невласливих функцій і необхідність забезпечення належних організаційних, матеріальних й інформаційних умов діяльності.

Цільове призначення уповноваженого підрозділу полягає в організації та здійсненні заходів із запобігання та виявлення корупції. Проте в адміністративно-правовому аспекті це формулювання слід тлумачити системно. Воно охоплює реагування на окремі порушення антикорупційного законодавства, а також участь у побудові внутрішньої системи доброчесності відповідного органу. Уповноважений підрозділ бере участь у розробленні внутрішніх актів, проведенні оцінювання корупційних ризиків, підготовці й

моніторингу виконання антикорупційної програми, наданні методичної та консультаційної допомоги, здійсненні заходів щодо запобігання конфлікту інтересів, контролі за поданням декларацій, організації роботи з викривачами, перевірці контрагентів, візуванні проєктів актів, інформуванні керівника органу, НАЗК й інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [107].

Зміст компетенції уповноваженого підрозділу має комплексний характер, що виявляється в таких елементах: 1) нормотворчо-організаційний – передбачає участь у підготовці внутрішніх актів, антикорупційної програми, планів заходів, процедур повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, правил етичної поведінки й механізмів запобігання конфлікту інтересів; 2) ризик-орієнтований – охоплює організацію роботи з оцінювання корупційних ризиків, підготовку пропозицій щодо їх усунення, моніторинг виконання заходів впливу на ризики; 3) консультативний – надання працівникам органу роз'яснень щодо застосування антикорупційного законодавства, правил декларування, сумісництва, суміщення, подарунків, конфлікту інтересів, обмежень після припинення діяльності тощо; 4) моніторингово-контрольний – охоплює перевірку дотримання вимог законодавства, контроль за своєчасністю подання декларацій, участь у службових розслідуваннях, перевірку інформації про можливі правопорушення; 5) комунікаційно-захисний, що охоплює організацію каналів повідомлень, взаємодію з викривачами та забезпечення гарантій їх захисту.

Значення уповноваженого підрозділу в діяльності органів виконавчої влади полягає в тому, що він виконує роль внутрішнього інституційного запобіжника від неправомірного управління. Якщо юридична служба переважно оцінює правову відповідність актів і договорів, кадрова служба забезпечує проходження служби, внутрішній аудит перевіряє ефективність системи внутрішнього контролю, то уповноважений підрозділ концентрується саме на доброчесності, конфлікті інтересів, корупційних ризиках, етичній поведінці,

викриванні та превенції порушень. Його роль саме в інтеграції антикорупційних стандартів у всі ключові управлінські процеси.

Увагу привертає адміністративно-правовий статус керівника уповноваженого підрозділу, через якого персоніфікують функціональну незалежність, професійну відповідальність і зовнішню комунікацію уповноваженого підрозділу. Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що керівник уповноваженого підрозділу є підзвітним і підконтрольним керівникові відповідного органу або організації, однак одночасно законодавство встановлює гарантії його незалежності. Зокрема, звільнення керівника уповноваженого підрозділу органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, не може здійснюватися без надання згоди НАЗК [106]. Ця конструкція є важливою гарантією, оскільки запобігає ситуації, коли керівник органу, не задоволений принциповою позицією комплаєнс-підрозділу, може усунути його керівника в адміністративному порядку. Керівник уповноваженого підрозділу організовує роботу підрозділу, визначає внутрішній розподіл завдань, забезпечує підготовку антикорупційних заходів, координує оцінювання корупційних ризиків, контролює виконання антикорупційної програми, забезпечує підготовку повідомлень керівникові органу, НАЗК або іншим компетентним суб'єктам, а також організовує роботу щодо захисту викривачів [106]. Типове положення також передбачає, що керівник уповноваженого підрозділу або уповноважена особа можуть визначати окремого працівника, відповідального за реалізацію повноважень із захисту викривачів [107].

Адміністративно-правовий статус керівника уповноваженого підрозділу поєднує такі складові: 1) управлінську – забезпечує організацію діяльності підрозділу; 2) експертно-правову – його рішення, висновки, пропозиції та повідомлення мають ґрунтуватися на професійному тлумаченні антикорупційного, службового, адміністративного, трудового, бюджетного, закупівельного й іншого законодавства; 3) гарантійну – саме від професійної незалежності керівника безпосередньо залежить здатність підрозділу виявляти

ризика, які можуть бути небажаними для політичного або адміністративного керівництва органу.

Значення керівника уповноваженого підрозділу полягає в тому, що він забезпечує документообіг у сфері запобігання корупції, є інституційним носієм функції внутрішньої доброчесності. Його професійність, незалежність і належний доступ до інформації визначають реальну ефективність комплаєнс-системи органу виконавчої влади.

У випадках, коли утворення окремого уповноваженого підрозділу є недоцільним або не передбачене організаційною структурою, відповідні функції можуть покладати на уповноважену особу. Типове положення НАЗК визначає, що уповноважена особа може бути окремою штатною одиницею або особою, на яку покладено виконання відповідних обов'язків, за умови недопущення реального чи потенційного конфлікту інтересів [107].

Адміністративно-правовий статус уповноваженої особи відрізняється від статусу уповноваженого підрозділу насамперед організаційним масштабом. Якщо підрозділ є структурною одиницею з певним штатом, внутрішнім розподілом функцій і ширшими можливостями для спеціалізації, то уповноважена особа персонально виконує комплекс завдань, які за змістом є аналогічними завданням підрозділу.

До компетенції уповноваженої особи належать участь у розробленні та реалізації антикорупційних заходів, надання консультацій працівникам, організація роботи з оцінювання корупційних ризиків, контроль за поданням декларацій, моніторинг дотримання антикорупційних обмежень, участь у перевітках і службових розслідуваннях, взаємодія з викривачами, інформування керівника відповідного органу та НАЗК про факти можливих порушень [106].

Суттєвим проблемним аспектом статусу уповноваженої особи є ризик формального покладення на неї комплаєнс-функцій без належного звільнення від несумісних або надмірних службових обов'язків. Якщо одна й та сама особа одночасно здійснює кадрову роботу, розробляє управлінські рішення, бере участь у закупівлях, погоджує договори та водночас має оцінювати корупційні

ризика цих процесів, виникає загроза конфлікту інтересів. Тому вимога Типового положення щодо недопущення конфлікту інтересів має сутнісне значення, оскільки має гарантувати, що уповноважена особа не буде оцінювати власні рішення або рішення підрозділу, до якого вона організаційно прив'язана.

Роль уповноваженої особи вкрай важлива у невеликих органах, установах, територіальних структурах й організаціях, де створення повноцінного підрозділу може бути об'єктивно складним. У таких умовах саме персональна доброчесність і професійна спроможність уповноваженої особи забезпечують мінімально необхідний рівень комплаєнс-контролю.

Уповноважена (посадова) особа у сфері публічних закупівель не є уповноваженою особою з питань запобігання та виявлення корупції у вузькому значенні. Її статус регулює насамперед Закон України «Про публічні закупівлі» [110]. Однак у системі публічного комплаєнсу вона має важливе суміжне значення, оскільки закупівлі є однією з найризикованіших сфер діяльності органів виконавчої влади. Адміністративно-правовий статус закупівельної уповноваженої особи полягає в організації та проведенні процедур закупівель, забезпеченні дотримання вимог закупівельного законодавства, плануванні закупівель, оприлюдненні інформації, підготовці тендерної документації, розгляді пропозицій та забезпеченні належної закупівельної процедури. Вона відповідає за процедурну законність закупівель, але не підміняє антикорупційний підрозділ. Також доцільно зауважити, що між закупівельною уповноваженою особою й антикорупційним уповноваженим підрозділом має бути постійна взаємодія. Антикорупційний підрозділ не повинен втручатися в дискрецію закупівельної особи щодо процедурних рішень, однак має оцінювати корупційні ризики закупівель, аналізувати потенційні конфлікти інтересів, перевіряти дотримання обмежень щодо пов'язаних осіб, брати участь у формуванні внутрішніх процедур доброчесності закупівель, здійснювати аналітику ризикових контрагентів і реагувати на повідомлення про можливі порушення. Роль закупівельної уповноваженої особи в комплаєнс-системі полягає в тому, що вона забезпечує процедурну доброчесність одного з найбільш

фінансово значущих управлінських процесів. Тож закупівельна особа відповідає за правомірність закупівельної процедури, а антикорупційний підрозділ – за оцінювання доброчесності, конфліктів інтересів і корупційних ризиків цієї процедури.

Важливе значення має галузевий, а саме податковий комплаєнс. Постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо функціонування системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками) в Державній податковій службі» від 25 липня 2024 року № 854 було запроваджено експериментальний проєкт щодо функціонування системи управління податковими ризиками, тобто комплаєнс-ризиками, у Державній податковій службі [123]. Предметом податкового комплаєнсу є не стільки внутрішня доброчесність органу, скільки управління ризиками недотримання податкових обов'язків платниками податків, підвищення добровільного виконання податкового законодавства, уніфікування підходів до ризиків і запровадження ризик-орієнтованої моделі адміністрування. У контексті адміністративно-правового статусу уповноважених підрозділів з питань комплаєнсу податковий комплаєнс має допоміжне методологічне значення. Він засвідчує, що комплаєнс у публічному управлінні поступово виходить за межі суто антикорупційної проблематики й перетворюється на ширшу модель адміністративного управління ризиками. Податковий комплаєнс спрямований переважно на управління поведінкою платників податків й ефективність податкового адміністрування.

Отже, адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу є складною юридичною конструкцією, яка поєднує організаційний, компетенційний, гарантійний, превентивний, контрольний та координаційний елементи. Його не можна зводити до формального виконання антикорупційних доручень або технічного супроводу деклараційних процедур. За своєю сутністю такий статус відображає інституціоналізацію в публічному управлінні спеціальної функції забезпечення доброчесності, правомірності й управління корупційними ризиками.

Ключовим суб'єктом методологічного й координаційного забезпечення цієї системи є НАЗК, яке формує стандарти, затверджує типові положення, координує діяльність уповноважених підрозділів, аналізує їхню ефективність, забезпечує функціонування окремих антикорупційних інструментів і є зовнішньою гарантією незалежності таких суб'єктів. Безпосередньо через НАЗК забезпечують єдність антикорупційної політики й уніфікування комплаєнс-практик у публічному секторі.

Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції є базовим внутрішнім суб'єктом публічного комплаєнсу в органах виконавчої влади, правова природа якого полягає в здійсненні превентивної, аналітичної, консультативної, контрольної та координаційної функцій, спрямованих на запобігання корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням, управління ризиками, захист викривачів, врегулювання конфлікту інтересів і формування культури доброчесності [124, с. 327]. Керівник уповноваженого підрозділу є персоніфікованим носієм комплаєнс-функції, від професійної незалежності та компетентності якого залежить реальна ефективність підрозділу. Особливий порядок погодження його звільнення з НАЗК у визначених законодавством випадках є важливою адміністративно-правовою гарантією, що запобігає неправомірному впливу на антикорупційну діяльність. Уповноважена особа є функціонально аналогічним, але організаційно компактнішим суб'єктом комплаєнсу. Її статус особливо важливий у невеликих органах, установах й організаціях, оскільки саме щодо уповноважених осіб гостро постає проблема суміщення функцій, ризику конфлікту інтересів, недостатньої ресурсної спроможності та формального ставлення до комплаєнс-обов'язків. Уповноважені підрозділи й особи в територіальних органах і місцевих державних адміністраціях забезпечують реалізацію антикорупційних стандартів на місцевому рівні публічного управління. Їхнє значення полягає в адаптації загальнодержавних правил до конкретних адміністративних процедур, де найчастіше виникають практичні корупційні ризики. Уповноважені суб'єкти в підприємствах, установах й організаціях, що належать до сфери управління

органів виконавчої влади, виконують функцію поширення публічних стандартів доброчесності на підпорядкований інституційний сектор. Вони запобігають утворенню прогалин антикорупційної політики поза межами центрального апарату органу. Уповноважений з реалізації антикорупційної програми юридичної особи є окремим, але спорідненим суб'єктом комплаєнс-інфраструктури. Його статус поєднує трудово-правовий, корпоративний і публічно-правовий компоненти, оскільки він діє всередині юридичної особи, але реалізує вимоги державної антикорупційної політики. Суміжні суб'єкти – закупівельні уповноважені особи, підрозділи внутрішнього аудиту, внутрішнього контролю та галузеві комплаєнс-ризик-структури – не підміняють антикорупційні уповноважені підрозділи, однак формують спільно з ними ширшу інфраструктуру правомірності публічного управління. Оптимальна модель полягає в чіткому розмежуванні та постійній координації цих функцій.

Подальша оптимізація адміністративно-правового статусу уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу має передбачати посилення гарантій функціональної незалежності, уточнення мінімальних ресурсних і штатних стандартів, запровадження чітких критеріїв ефективності, розмежування комплаєнс-функції з юридичною службою, внутрішнім аудитом, кадровою службою та закупівельними підрозділами, удосконалення процедур управління корупційними ризиками, посилення захисту викривачів, формування єдиної цифрової інфраструктури внутрішнього комплаєнсу, підвищення професійної підготовки відповідних посадових осіб.

2.2. Форми та методи реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців

Комплаєнс-контроль у діяльності державних службовців є спеціалізованим адміністративно-правовим механізмом забезпечення належної, правомірної, доброчесної та етично вмотивованої службової поведінки, що поєднує

нормативно встановлені обов'язки, організаційні процедури, превентивні заходи, управління ризиками, внутрішній контроль, моніторинг, консультування, повідомлення про порушення, дисциплінарне реагування та зовнішній інституційний нагляд. У такому розумінні комплаєнс-контроль не зводиться виключно до антикорупційного контролю чи формальної перевірки дотримання заборон й обмежень, а охоплює всю систему адміністративно-правових, організаційно-управлінських, процедурних та етичних засобів, спрямованих на те, щоб державний службовець діяв у межах повноважень, у спосіб, визначений законодавством, без конфлікту приватного й публічного інтересу, з дотриманням принципів професійності, політичної неупередженості, доброчесності, прозорості та підзвітності.

У цьому контексті важливе значення має дослідження саме форм реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. Формами комплаєнс-контролю є зовнішньо виражені, нормативно визначені або організаційно усталені способи практичного здійснення контрольного, превентивного, консультативного, моніторингового, аналітичного, процедурного та реактивного впливу на службову поведінку державних службовців [125, с. 183]. Якщо комплаєнс-контроль як загальна категорія відображає зміст і призначення відповідного механізму, то його форми демонструють, у який саме спосіб цей механізм реалізують у реальній діяльності державного органу та конкретного державного службовця.

Безпосередньо форми реалізації комплаєнс-контролю дають змогу перевести загальні вимоги законності, доброчесності й етичної поведінки з рівня абстрактних принципів у площину конкретних адміністративно-правових процедур. Через них здійснюють оцінювання корупційних і службових ризиків, перевіряють дотримання антикорупційних обмежень, забезпечують урегулювання конфлікту інтересів, організовують фінансовий контроль, здійснюють внутрішній аудит, проводять службове консультування, реалізують захист викривачів, документують управлінські рішення, контролюють дотримання правил етичної поведінки та застосовують заходи дисциплінарного

реагування. Крім того, форми реалізації комплаєнс-контролю мають важливе значення насамперед тому, що вони забезпечують упорядкованість публічно-службових відносин. Державна служба за своєю природою пов'язана з реалізацією владних повноважень, прийняттям управлінських рішень, розпорядженням публічними ресурсами, доступом до службової інформації, впливом на права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб. За таких умов будь-яке відхилення від вимог доброчесності, неупередженості чи законності може мати наслідком деформацію управлінського процесу, підрив авторитету державного органу, виникнення корупційних практик, порушення принципу рівності перед законом і зниження рівня довіри до публічної адміністрації. Тому форми комплаєнс-контролю виконують гарантійну функцію, адже забезпечують контроль за поведінкою службовця та захист публічного інтересу.

Проблематику форм і методів реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців досліджували О. Ю. Дрозд, В. Б. Іванов, М. Ю. Карпушенко, В. В. Катеренюк, Т. А. Коломієць, А. Є. Краковська, О. В. Логвінова, П. Д. Матвієнко, М. Ю. Можаровський, О. М. Сарахман, В. Ю. Світлична, С. С. Теленик, О. А. Теличко та ін. Однак, попри наявність наукового доробку з питань державного контролю, антикорупційної політики, доброчесності та службової дисципліни, тема саме форм реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців потребує поглибленого адміністративно-правового дослідження.

У доктрині адміністративного права не сформовано наукових підходів до класифікації форм за аналізованою темою. В. В. Катеренюк серед форм комплаєнс-контролю виокремлює попередній, поточний та наступний, внутрішній і зовнішній, а також превентивний, викривальний та коригувальний комплаєнс-контроль [126, с. 96]. Зазначена класифікація, сформульована переважно в площині корпоративного комплаєнсу, потребує певної адаптації до сфери державної служби, оскільки діяльність державних службовців має публічно-правову природу.

Слід зауважити, що форми комплаєнс-контролю мають різну правову природу та різне функціональне призначення. Одні з них мають превентивний характер і спрямовані на недопущення порушень ще до моменту їх виникнення. Інші мають моніторинговий або аналітичний характер і пов'язані з перевіркою декларацій, аналізом способу життя, внутрішнім аудитом, оцінюванням ефективності антикорупційних програм, виявленням слабких місць у службових процедурах. Окрему групу становлять процедурні форми, через які забезпечують документування управлінських рішень, фіксацію службових дій, дотримання адміністративної процедури, прозорість погоджень й обґрунтованість прийнятих рішень. Водночас реактивні форми, зокрема службове розслідування, дисциплінарне провадження та інші заходи юридичного реагування, забезпечують відновлення порушеного службового порядку й підтверджують обов'язковість комплаєнс-вимог. На нашу думку, форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців доцільно класифікувати саме за функціональним призначенням відповідного правового інструменту, а не за формальною належністю до певного органу чи підрозділу.

Нормативно-програмна форма реалізації комплаєнс-контролю є базовою, оскільки саме через неї комплаєнс-контроль набуває юридичної визначеності. Її зміст полягає в закріпленні правил належної службової поведінки, антикорупційних обмежень, процедур запобігання правопорушенням, вимог до управління ризиками, стандартів внутрішнього контролю та відповідальності в нормативно-правових актах, антикорупційних програмах, внутрішніх положеннях, посадових інструкціях, кодексах етики, регламентах, порядках взаємодії та локальних управлінських документах. У діяльності державних службовців ця форма має подвійне призначення, оскільки вона визначає межі дозволеної, обов'язкової та забороненої поведінки, а також перетворює загальний принцип законності на конкретні службові алгоритми, наприклад, як діяти в разі конфлікту інтересів, як повідомляти про корупційні ризики, як погоджувати подарунки чи інші вигоди, як подавати декларацію, як

документувати адміністративне рішення, як реагувати на повідомлення викривача, як проходити внутрішній контроль або службове розслідування.

Закон України «Про державну службу» закріплює основні засади державної служби [3], а безпосередньо в ст. 8 цього нормативно-правового акту сформовано первинний обов'язковий стандарт поведінки державного службовця [3].

Закон України «Про запобігання корупції» деталізує цю позицію через систему спеціальних антикорупційних інструментів: обмеження щодо використання службових повноважень чи становища, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансовий контроль, захист викривачів, повноваження НАЗК й уповноважених підрозділів [106]. Отже, нормативно-програмна форма визначає зміст комплаєнсу як правового режиму службової доброчесності, у межах якого державний службовець утримується від порушень і є зобов'язаним активно запобігати ситуаціям, здатним поставити під сумнів неупередженість, об'єктивність або правомірність його діяльності.

Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки та Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки виконують роль документів стратегічної комплаєнс-орієнтації, оскільки визначають проблеми, очікувані результати, заходи, відповідальних суб'єктів і строки реалізації державної антикорупційної політики [127; 128]. У цьому аспекті комплаєнс-контроль не є суто реактивним інструментом і набуває ознак планової управлінської діяльності, орієнтованої на виявлення системних причин порушень. Роль нормативно-програмної форми полягає в забезпеченні юридичної передбачуваності комплаєнс-контролю. Без неї будь-які контрольні дії можуть перетворитися на адміністративний розсуд без достатньої правової основи. Натомість належне нормативне закріплення правил комплаєнсу дає змогу забезпечити баланс між контролем і правами державного службовця, інтересами держави й гарантіями службової стабільності, превенцією порушень і заборобою свавільного втручання в службову діяльність.

Організаційно-інституційна форма реалізації комплаєнс-контролю полягає у створенні та функціонуванні системи суб'єктів, відповідальних за організацію, координацію, моніторинг і забезпечення дотримання державними службовцями правил належної поведінки. Її зміст охоплює діяльність НАЗК, уповноважених підрозділів або уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції, служб управління персоналом, керівників державної служби, безпосередніх керівників, внутрішніх аудиторів, дисциплінарних комісій, а також інших органів і посадових осіб, які в межах компетенції забезпечують доброчесність службової діяльності.

Ключовим спеціалізованим суб'єктом на рівні державного органу є уповноважений підрозділ або уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції. Відповідно до ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції», такі підрозділи або особи утворюються чи визначаються для організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції [106]. Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК № 277/21, конкретизує їх завдання, функції, права, гарантії діяльності та напрями взаємодії з іншими структурними підрозділами [107].

Значення цієї форми полягає в тому, що комплаєнс-контроль набуває персоніфікованого й організаційно забезпеченого характеру. Отже, організаційно-інституційна форма виконує системоутворювальну функцію і забезпечує розмежування компетенції суб'єктів контролю, недопущення дублювання повноважень, створення каналів комунікації, збереження незалежності уповноважених осіб й інтеграцію комплаєнсу в управлінський цикл державного органу.

Ризик-орієнтована форма реалізації комплаєнс-контролю є однією з найсучасніших і методологічно важливих форм комплаєнс-контролю. Її сутність полягає в систематичному виявленні, аналізі, оцінюванні, пріоритизації та мінімізації корупційних, етичних, процедурних, кадрових, закупівельних,

інформаційних та інших комплаєнс-ризиків, які можуть виникати в діяльності державних службовців або державного органу загалом.

Методологія управління корупційними ризиками, затверджена наказом НАЗК № 830/21, фактично закріплює перехід від формального контролю до ризик-орієнтованого управління доброчесністю [108]. Держава має виявляти ті управлінські процеси, у яких імовірність порушень є підвищеною, а саме розподіл бюджетних коштів, публічні закупівлі, кадрові рішення, надання адміністративних послуг, дозвільні процедури, контрольні заходи, управління державним майном, робота з інформаційними ресурсами, прийняття індивідуальних адміністративних актів.

У контексті діяльності державного службовця ризик-орієнтована форма має декілька рівнів. На індивідуальному рівні вона передбачає ідентифікацію ситуацій, у яких службовець може бути поставлений перед ризиком конфлікту інтересів, неправомірної вигоди, тиску з боку керівництва, політичного впливу або порушення етичних стандартів. На організаційному рівні вона стосується оцінювання процедур, посад, структурних підрозділів і процесів, які є найвразливішими до зловживань. На стратегічному рівні вона відображається в антикорупційній програмі державного органу, планах управління ризиками, внутрішніх регламентах і заходах контролю.

Етико-поведінкова форма реалізації комплаєнс-контролю полягає у встановленні, підтриманні та контролі за дотриманням стандартів службової етики, доброчесності, лояльності до публічного інтересу, професійної стриманості, політичної неупередженості й недопущення поведінки, що дискредитує державну службу. Її нормативною основою є Закон України «Про державну службу», наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», а також положення Закону України «Про запобігання корупції» щодо етичної поведінки, конфлікту інтересів і обмежень [3; 106; 129].

Особливість цієї форми полягає в тому, що вона спрямована на поведінку, яка формально може не становити правопорушення, але підриває довіру до державної служби. Наприклад, грубе спілкування з громадянами, демонстративне ігнорування службових процедур, використання службового статусу для приватного авторитету, неетична комунікація в публічному просторі або створення враження упередженості можуть мати значний негативний ефект для публічної довіри навіть за відсутності складу корупційного правопорушення. Державний службовець реалізує владні або організаційно-розпорядчі функції від імені держави, тому його поведінку оцінюють як зовнішній вияв якості публічної адміністрації. Роль етико-поведінкової форми полягає у формуванні внутрішнього професійного стандарту державного службовця.

Консультаційно-освітня форма реалізації комплаєнс-контролю полягає в наданні державним службовцям роз'яснень, методичної допомоги, індивідуальних консультацій, проведенні навчань, тренінгів, тестувань, моделюванні етичних дилем, доведенні до відома змін законодавства та формуванні практичних навичок доброчесної поведінки. На відміну від класичного контролю, який часто асоціюється з перевіркою та відповідальністю, ця форма спрямована на попередження порушення до моменту його виникнення. Її правове значення полягає в тому, що держава, встановлюючи складну систему обмежень й обов'язків для державного службовця, має забезпечити реальну можливість їх розуміння та належного застосування. Без ефективного консультування службовець може формально знати про наявність обмежень, але не розуміти способу їх практичного застосування в конкретній життєвій ситуації. Наприклад, питання конфлікту інтересів, подарунків, сумісництва, участі в конкурсних чи закупівельних комісіях, спілкування з колишніми роботодавцями, використання службової інформації або поведінки в соціальних мережах часто потребують професійної інтерпретації.

Деклараційно-фінансова форма реалізації комплаєнс-контролю охоплює подання, перевірку, логічний та арифметичний контролю, повну перевірку декларацій, моніторинг способу життя, контроль за своєчасністю декларування

та реагування на порушення вимог фінансового контролю. Її правовою основою є розділ VII Закону України «Про запобігання корупції» [106]. Ця форма є однією з найформалізованіших, оскільки передбачає конкретні строки, коло суб'єктів, обсяг відомостей, електронний формат подання, процедури перевірки та юридичні наслідки порушення. У діяльності державного службовця вона забезпечує прозорість майнового становища особи, яка виконує функції держави, створює інструмент виявлення необґрунтованих активів або невідповідності рівня життя офіційним доходам, дисциплінує службовця щодо недопущення приховування приватних інтересів, дає суспільству й уповноваженим органам можливість контролювати потенційні ризики незаконного збагачення.

У контексті комплаєнс-контролю ця форма є інструментом управління довірою до державної служби. Відповідальне декларування засвідчує готовність службовця здійснювати прозору діяльність перед державою та суспільством. Саме тому порушення правил декларування має ще й репутаційне значення. Роль цієї форми полягає в забезпеченні матеріальної прозорості державної служби й активізується в умовах воєнного стану, обмежених бюджетних ресурсів і підвищеного суспільного запиту на доброчесність посадових осіб.

Конфліктологічна форма реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців полягає в тому, що вона безпосередньо захищає неупередженість публічного адміністрування. Якщо деклараційно-фінансова форма виявляє майнову прозорість, то конфліктологічна форма забезпечує функціональну чистоту адміністративного рішення. Вона є вкрай важливою в кадрових, закупівельних, дозвільних, контрольних, наглядових і розпорядчих процедурах, де приватний інтерес службовця може бути прихованим, але істотно впливати на результат.

Процедурно-документальна форма полягає в забезпеченні правомірності службової діяльності через дотримання встановлених адміністративних процедур, належне документування управлінських дій, мотивування рішень, фіксацію службових погоджень, ведення реєстрів, протоколів, актів, службових

записок, висновків, резолюцій, електронних слідів і матеріалів провадження. Її значення істотно посилюється у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [109].

Інформаційно-цифрова форма реалізації комплаєнс-контролю охоплює використання електронних реєстрів, інформаційно-аналітичних систем, електронного документообігу, відкритих даних, автоматизованого моніторингу, електронного декларування, цифрових журналів доступу, систем публічних закупівель, електронних кабінетів, реєстрів звернень і запитів, а також інших цифрових інструментів, які дають змогу фіксувати, аналізувати та перевіряти поведінку державних службовців. Ця форма ґрунтується на законодавстві про доступ до публічної інформації, захист персональних даних, публічні закупівлі, електронне урядування, антикорупційне декларування та адміністративну процедуру [110; 111; 130].

Внутрішньоконтрольна й аудиторська форми реалізації комплаєнс-контролю полягають у перевірці ефективності внутрішніх процедур, оцінюванні системи управління ризиками, аналізі дотримання правил використання бюджетних коштів, державного майна, кадрових, закупівельних й адміністративних процедур, а також у наданні рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків. Нормативно-правовою основою є Бюджетний кодекс України, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Основних засад функціонування внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001» і «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» [98; 99; 131].

Зовнішньонаглядова форма реалізації комплаєнс-контролю охоплює діяльність суб'єктів, які не входять до структури відповідного державного органу, але мають повноваження перевіряти, оцінювати, контролювати або оскаржувати дії державних службовців. До таких суб'єктів належать НАЗК, суди, органи державного фінансового контролю, Рахункова палата в межах її конституційної компетенції, Уповноважений Верховної Ради України з прав

людини, правоохоронні органи, органи адміністративного оскарження, а також громадськість і медіа в межах законних форм громадського контролю. Форма має особливе гарантійне значення, оскільки внутрішній комплаєнс не завжди може бути достатньо незалежним. У випадках, коли керівництво органу саме є джерелом ризику, коли внутрішні повідомлення блокують, коли уповноважена особа не має належної автономії, службовець зазнає тиску або порушення має системний характер, саме зовнішній контроль забезпечує можливість неупередженого реагування.

У межах дослідження методів реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців принципове значення має аналіз уже сформованих у науці підходів до методів контролю у сфері публічного управління, публічної служби, державного фінансового контролю, внутрішнього контролю, комплаєнсу та публічної доброчесності. Відповідний аналіз надає можливість встановити, які методи контролю традиційно виокремлювали в національній адміністративно-правовій та управлінській доктрині, а також які з них можуть бути адаптовані до комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців.

У доктрині адміністративного права метод є комплексним способом правового регулювання. Поряд з імперативними засобами, що ґрунтуються на владних приписах і юридичній обов'язковості встановлених правил, у цій галузі застосовують також окремі елементи диспозитивного регулювання [83, с. 16].

Комплексний характер адміністративно-правового методу дає змогу обґрунтувати поєднання обов'язкових і рекомендаційних елементів під час запровадження комплаєнс-контролю. Держава має нормативно закріпити мінімально необхідні стандарти, гарантії та процедури, водночас залишивши органам виконавчої влади можливість деталізувати внутрішні алгоритми з огляду на їх компетенцію, організаційну структуру та притаманні їм ризики.

У науці протягом тривалого часу переважав загальний підхід до методів контролю як до сукупності засобів, прийомів і способів з'ясування фактичного стану підконтрольного об'єкта. У межах такого підходу методами контролю називали аналіз, інспектування, централізоване й децентралізоване

інспектування, перевірку, ревізію, ідентифікацію, ліцензування, фінансову експертизу, обстеження, а також розглядали співвідношення контролю з наглядом, моніторингом й аудитом [132, с. 7-8]. Цей підхід є важливим для розуміння генези контрольної діяльності, однак для комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців він потребує суттєвого уточнення, оскільки значна частина цих елементів є не методами у вузькому значенні, а формами або інструментами контрольної діяльності.

Схожий підхід простежується і в дослідженнях державного фінансового контролю, де методи контролю розглядають крізь призму аналізу, інвентаризації, зіставлення, перевірки фактичних матеріалів, документального дослідження, оцінювання достовірності даних обліку та звітності. Зокрема, М. І. Шутов зазначає, що методи контролю використовують не ізольовано, а в поєднанні, що підвищує дієвість контролю; водночас вибір методичних прийомів залежить від мети, завдань контролю, характеру явищ і специфіки об'єкта дослідження [133, с. 28]. Важливо, що науковець окремо акцентував на проблемі змішування форм, видів і методів контролю, констатує, що в науковій літературі методи контролю нерідко ототожнюють із його формами [133, с. 29–30]. Для дослідження комплаєнс-контролю цей висновок має методологічне значення, оскільки підтверджує необхідність чіткого розмежування. Перевірка, аудит, ревізія чи моніторинг можуть бути формами або інструментами, однак метод має відображати спосіб впливу, пізнання чи організації контрольної діяльності.

Важливе значення для дослідження має наукова позиція В. В. Катеренюка, який, аналізуючи структуру механізму корпоративного комплаєнс-контролю, виокремлює елементи, які цей механізм має за основу, й елементи, через які його здійснюють. До першої групи автор відносить об'єкти, суб'єкти, нормативно-правову основу та результати, а до другої – форми, методи й засоби реалізації комплаєнс-контролю [126, с. 94]. У цьому підході методи не поглинаються формами чи засобами, їх розглядають як самостійний елемент механізму комплаєнс-контролю. Водночас зазначена концепція сформульована переважно

для корпоративного комплаєнсу, а тому потребує адміністративно-правової адаптації до державної служби, де об'єктом контролю є не приватна корпоративна поведінка, а службова діяльність особи, уповноваженої на виконання функцій держави.

У науковій позиції В. В. Катеренюка методи комплаєнс-контролю доцільно розглядати як сукупність прийомів, засобів і практичних інструментів, за допомогою яких здійснюють перевірку відповідності поведінки працівників, управлінських органів та власників суб'єкта господарювання встановленим внутрішнім і зовнішнім правилам. До таких методів можуть належати порівняльний аналіз, аналіз відповідності, постійний моніторинг, оцінювання комплаєнс-ризиків, анкетування працівників, проведення інтерв'ю, аудит окремих операцій, тематичні або комплексні перевірки й інші контрольні інструменти. Водночас важливим є те, що зазначені методи не мають ізольованого характеру, оскільки в межах однієї форми комплаєнс-контролю їх можуть застосовувати комплексно, доповнюючи один одного та забезпечуючи повнішу оцінку стану дотримання встановлених правил [126, с. 96].

Отже, можемо констатувати, що в перевірених наукових джерелах не сформовано усталеної спеціальної класифікації саме методів реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. Наявні підходи або стосуються загальних методів контролю в публічному управлінні, або описують способи контролю у сфері публічної служби, або досліджують комплаєнс-контроль у корпоративному, банківському, трудовому чи економіко-управлінському контексті. У зв'язку із зазначеними для адміністративно-правового дослідження комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців доцільним є авторське формування окремої класифікації методів, яка враховує публічно-правову природу державної служби, спеціальний правовий статус державного службовця, антикорупційні обмеження, службову дисципліну, вимоги доброчесності, цифровізацію публічного управління, захист викривачів і необхідність процедурних гарантій.

Тож методи реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців пропонуємо класифікувати саме за функціональним способом адміністративно-правового впливу на службову поведінку та внутрішні процеси державного органу. До них доцільно відносити такі: 1) нормативно-алгоритмічний метод – спосіб перетворення законодавчих, етичних і антикорупційних вимог на конкретні алгоритми службової поведінки, внутрішні процедури й моделі правомірного рішення, сутність якого полягає в забезпеченні правової визначеності комплаєнс-контролю; 2) ризик-орієнтований метод – спосіб виявлення, оцінювання та пріоритезації сфер службової діяльності з підвищеною імовірністю порушення. Його сутність полягає в концентрації контрольних ресурсів на найвразливіших процесах; 3) ціннісний метод – спосіб формування внутрішньої професійної орієнтації державного службовця на публічний інтерес, неупередженість і відмову від переваги приватного інтересу. Його сутність полягає в інтерналізації доброчесності як стандарту державної служби; 4) превентивно-роз'яснювальний метод – спосіб попередження порушень через системне інформування, навчання, пояснення та моделювання службових ситуацій, сутність якого полягає в зниженні ризику порушення до його виникнення; 5) консультативно-супровідний метод – спосіб індивідуалізованої допомоги державному службовцю в складних або невизначених комплаєнс-ситуаціях, сутність якого полягає в професійному супроводі правомірного рішення; 6) конфліктологічний метод – спосіб виявлення, оцінювання, врегулювання та документування реального або потенційного конфлікту інтересів з метою нейтралізації приватного впливу на публічне повноваження; 7) деклараційно-верифікаційний метод – спосіб зіставлення задекларованих службовцем відомостей із фактичними даними для виявлення майнових, фінансових або інтересових невідповідностей з метою забезпечення прозорості й підзвітності публічної служби; 8) індикаторно-аналітичний метод – спосіб виявлення ризиків через систему ознак, показників, повторюваних відхилень і закономірностей у службових процесах, який полягає в аналітичному розпізнаванні прихованих або системних комплаєнс-проблем;

9) цифрово-трасологічний метод – спосіб використання цифрового сліду службових дій для відтворення послідовності рішень, доступів, погоджень і змін, який полягає в підвищенні доказовості, прозорості та персоніфікації відповідальності; 10) комунікативно-сигнальний метод – спосіб отримання і захищеного опрацювання повідомлень про порушення, ризики, тиск або етичні проблеми, сутність якого полягає в перетворенні інформаційних сигналів на підставу для належного реагування; 11) корекційно-адаптивний метод – спосіб зміни внутрішніх процедур й управлінських практик після виявлення ризику або порушення, сутність якого полягає у виправленні як поведінки окремої особи, так і системних причин комплаєнс-дефекту; 12) юрисдикційно-гарантійний метод – спосіб застосування юридичного реагування на порушення з дотриманням процедурних гарантій державного службовця, сутність якого полягає в забезпеченні невідворотності відповідальності без порушення принципів законності, пропорційності та справедливості.

Здійснений аналіз дає змогу підсумувати, що методи реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців становлять системну сукупність адміністративно-правових, організаційних, інформаційних, превентивних, аналітичних, корекційних і юрисдикційних способів забезпечення відповідності службової поведінки вимогам законності, доброчесності, етичності, антикорупційної безпеки та належного врядування. Методи комплаєнс-контролю необхідно чітко відмежовувати від його форм. Форми відображають зовнішній організаційний вияв контрольної діяльності, натомість методи відображають спосіб впливу на службову поведінку, управлінське рішення або внутрішній процес державного органу. Таке розмежування має принципове значення для побудови коректної наукової класифікації.

Форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців становлять складну, багаторівневу та функціонально взаємопов'язану адміністративно-правову систему, яка охоплює антикорупційний контроль, фінансове декларування, дисциплінарну відповідальність, а також весь цикл службової поведінки від нормативного визначення обов'язків і ризиків до

навчання, консультування, документування, моніторингу, аудиту, повідомлення про порушення, захисту викривачів, дисциплінарного реагування та зовнішнього нагляду.

Такий багатоформний характер комплаєнс-контролю засвідчує, що він є цілісною системою адміністративно-правових засобів, інтегрованих у щоденну діяльність державного службовця. Сутність досліджуваних форм полягає в тому, що вони дають змогу сформувати цілісну модель доброчесної державної служби. Від належного нормативного визначення, організаційного забезпечення та практичного застосування цих форм залежать ефективність запобігання корупційним і службовим порушенням, якість управлінських рішень, рівень підзвітності державних органів, захист прав громадян, авторитет державної служби й сталість демократичної публічної адміністрації. Ефективний комплаєнс-контроль має бути постійним елементом організаційної культури державного органу. Його метою є формування такого службового середовища, у якому правомірна, етична й доброчесна поведінка є професійною нормою, а порушення – таким винятком, який своєчасно виявляють, належно оцінюють, щоб забезпечити пропорційне правове реагування.

2.3. Процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади

Правове забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади здійснюють як сукупність нормативних приписів, заборон й обмежень і цілісна система адміністративно-правових процедур, спрямованих на попередження, виявлення, припинення та належне реагування на корупційні та етично-дисциплінарні ризики у сфері публічного управління. Комплаєнс у діяльності органів виконавчої влади полягає в процедурно організованому забезпеченні правомірної, доброчесної, неупередженої, прозорості та підконтрольної поведінки суб'єктів владних повноважень [134, с. 323].

Проблематика процедур правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади має складний загальнотеоретичний характер, оскільки знаходиться на перетині кількох взаємопов'язаних правових площин, а саме адміністративного права, теорії публічного управління, етичного регулювання публічної служби, а також внутрішнього контролю та інституційної відповідальності держави за належну організацію виконавчої влади.

Особливість органів виконавчої влади полягає в тому, що вони щоденно реалізують значний обсяг владно-управлінських повноважень, адже приймають індивідуальні та нормативні адміністративні акти, розподіляють бюджетні ресурси, здійснюють контрольні й наглядові функції, організовують надання адміністративних послуг, управляють державним майном, забезпечують кадрову політику, приймають рішення щодо прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Усі ці сфери об'єктивно містять підвищений ризик виникнення конфлікту інтересів, зловживання дискреційними повноваженнями, непрозорого впливу, фаворитизму, формального ставлення до службових обов'язків, порушення принципу політичної нейтральності, неправомірного використання службової інформації або ресурсів. Тож актуальність дослідження зумовлена тим, що в сучасних умовах антикорупційна політика дедалі активніше набуває превентивного, процедурного й управлінсько-правового змісту, спрямованого на створення таких організаційних і нормативних умов діяльності органів виконавчої влади, за яких корупційну або етично не сумісну поведінку насамперед попереджають, виявляють на ранніх стадіях і нейтралізують через належно впорядковані правові механізми.

Тематику процедур правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади досліджували О. Ф. Андрійко, Н. Д. Бабяк, І. А. Білоцька, А. Ю. Дзюба, О. Ю. Дрозд, Б. М. Головкін, А. К. Лупу, М. І. Мельник, А. В. Мовчан, Є. В. Невмержицький, Ю. В. Старушик та ін. Попри наявність окремих наукових напрацювань, відповідна проблематика залишається недостатньо розробленою в доктрині адміністративного права,

оскільки досі її висвітлювали переважно фрагментарно й без належного системного аналізу.

З етимологічного погляду поняття «забезпечення» походить від дієслова «забезпечувати» й охоплює кілька взаємопов'язаних значень: надання чогось у достатньому обсязі, задоволення певних потреб, створення надійних передумов для здійснення відповідної діяльності, гарантування певного результату, а також захист або охорона особи чи об'єкта від можливої небезпеки [135, с. 345].

У контексті комплаєнс-контролю таке тлумачення надає можливість розглядати забезпечення не лише як формальне нормативне закріплення певних правил, а як створення реальних умов для їх виконання. Для органів виконавчої влади це означає потребу в поєднанні правових, організаційних, кадрових, інформаційних і ресурсних елементів, без яких комплаєнс-контроль не може бути дієвим інструментом запобігання порушенням.

За словниковим тлумаченням поняття «забезпечення» охоплює створення належних і надійних умов для реалізації певної діяльності, задоволення відповідних потреб або гарантування досягнення визначеного результату. У деяких випадках цей термін використовують також для позначення матеріальних засобів, необхідних для існування або належного функціонування певного суб'єкта [136, с. 400].

Зазначене трактування дає змогу розглядати забезпечення не як окрему юридичну дію, а як формування комплексу умов, необхідних для стабільного функціонування відповідної системи. У контексті запровадження комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади йдеться про створення нормативних, інституційних, організаційних, кадрових та інформаційних передумов, без яких відповідний механізм залишатиметься декларативним.

Є. Ю. Соболев й О. В. Звенигородська пов'язують сутність забезпечення зі створенням умов, які гарантують досягнення визначеного правового результату. Правове забезпечення науковці розглядають як нормативно регламентовану діяльність держави, спрямовану на практичну реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян [137, с. 73].

Так формується правозахисний вимір комплаєнс-контролю в публічному секторі, призначення якого не зводиться виключно до захисту внутрішніх інтересів органу виконавчої влади, оскільки належне функціонування комплаєнс-процедур має також знижувати ризики порушення прав приватних осіб під час прийняття та виконання адміністративних рішень.

У юридичній площині забезпечення пов'язують з правом як регулятором суспільних відносин і з його зовнішнім вираженням у нормативних приписах правових актів. Водночас К. В. Барсуков акцентує на діяльнісному аспекті цієї категорії, пов'язуючи забезпечення з функціонуванням органів державної влади, завдяки якому стають можливими практична реалізація правозастосування, а також захист прав, свобод і законних інтересів громадян [138, с. 7].

Така позиція є важливою для розуміння адміністративно-правового забезпечення комплаєнс-контролю як поєднання нормативної та практичної складових. У діяльності органів виконавчої влади недостатньо лише визначити комплаєнс-процедури у внутрішніх актах; необхідно також забезпечити їх реальне застосування, належне документування, контроль за виконанням і захист осіб, які повідомляють про порушення.

О. С. Пашинський акцентує на подвійному значенні категорії «забезпечення» в юридичній науці. По-перше, цей термін позначає діяльність державних органів, громадських об'єднань, посадових осіб і громадян, спрямовану на створення оптимальних умов для належного виконання правових приписів та правомірної реалізації прав і свобод. По-друге, забезпечення можна розглядати як результат відповідної діяльності, що виявляється у фактичному втіленні нормативних вимог і реальному здійсненні правомірної поведінки [139, с. 187–188].

Запропоноване розмежування дає підстави оцінювати державний комплаєнс-контроль одночасно в процесуальному та результативному вимірах. Факт затвердження внутрішніх положень або створення спеціалізованого підрозділу не можна вважати достатнім результатом, якщо запроваджені

механізми фактично не впливають на якість управлінських рішень і не зменшують кількість комплаєнс-ризиків.

У загальнотеоретичному значенні правове забезпечення є цілеспрямованим впливом на поведінку людей і суспільні відносини, що здійснюються за допомогою системи юридичних засобів [140, с. 327].

Адміністративно-правове забезпечення є не просто сукупністю нормативно-правових актів, а цілісним механізмом упорядкування поведінки суб'єктів публічного адміністрування. Стосовно державного комплаєнс-контролю такий механізм має охоплювати не лише встановлення обов'язкових правил, а й визначення процедур їх реалізації, способів моніторингу, гарантій незалежності уповноважених суб'єктів і юридичних наслідків виявлених порушень.

Я. В. Лазур розглядає правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою юридичних норм, приписів й інших правових засобів упорядкування суспільних відносин. Зміст цього процесу охоплює нормативне закріплення відповідних відносин, їх охорону, практичну реалізацію та подальший розвиток [141, с. 392].

Такий підхід засвідчує, що адміністративно-правове забезпечення комплаєнс-контролю не може вичерпуватися прийняттям одного спеціального акта або затвердженням локального положення. Ідеться про цілісну систему юридичних засобів, яка повинна одночасно встановлювати правила, створювати умови для їх застосування, гарантувати захист уповноважених осіб і забезпечувати розвиток комплаєнс-механізмів відповідно до змін у публічному управлінні.

М. М. Бурбика визначає правове забезпечення як поєднання двох взаємопов'язаних складників: системи закріплених у законодавстві правових гарантій та діяльності уповноважених органів і посадових осіб, спрямованої на їх практичне втілення [142, с. 179].

Ця конструкція є продуктивною для визначення структури адміністративно-правового забезпечення державного комплаєнс-контролю.

Наявність нормативно передбачених гарантій функціональної самостійності комплаєнс-підрозділу не матиме практичної цінності без чітко визначених повноважень, доступу до інформації, належних каналів комунікації та дієвих процедур реагування на повідомлення про порушення.

В. А. Медяник обґрунтовує доцільність виокремлення статичної та динамічної складових правового забезпечення. Статичний аспект охоплює встановлені державою гарантії та нормативно визначені умови, натомість динамічний аспект полягає в практичній діяльності органів публічної влади щодо створення передумов для належної реалізації прав і свобод громадян. Отже, правове забезпечення одночасно характеризує як систему гарантій, так і послідовний процес їх практичного втілення [143, с. 44].

Використання цієї конструкції є надзвичайно продуктивним для дослідження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади. До його статичних елементів доцільно віднести нормативно визначені принципи, повноваження, гарантії незалежності та внутрішні стандарти, а до динамічних – постійний моніторинг ризиків, перевірку процедур, навчання персоналу, реагування на повідомлення та коригування виявлених недоліків.

О. М. Гумін і Є. В. Пряхін пропонують розглядати адміністративно-правове забезпечення в широкому та вузькому значеннях. У широкому воно охоплює діяльність уповноважених державою органів щодо впорядкування суспільних відносин, їх нормативного закріплення, охорони, практичної реалізації та подальшого розвитку. Вузьке трактування цієї категорії залежить від змісту конкретної сфери суспільних відносин, щодо якої застосовують відповідні адміністративно-правові засоби [144, с. 48].

Таке розмежування має принципове значення для формування понятійного апарату дослідження. Адміністративно-правове забезпечення державного комплаєнс-контролю охоплює всю систему нормативних й інституційних передумов його функціонування, а також це конкретні процедури виявлення, оцінювання, документування та мінімізації комплаєнс-ризиків у діяльності певного органу виконавчої влади.

Д. Дж. Галліган визначає процедури як окремі кроки або способи дій, які використовують для прийняття рішення, здійснення певної дії чи вирішення конкретної справи в правовому або адміністративному середовищі. Водночас поняття «процес» має узагальнений характер, оскільки охоплює сукупність взаємопов'язаних процедур, спрямованих на прийняття певного рішення або виконання визначеної дії [145, р. 8].

Розмежування процесу та процедури надає можливість точніше визначити внутрішню структуру державного комплаєнс-контролю. Комплаєнс-контроль слід розглядати як безперервний управлінський процес, який передбачає систему окремих процедур: ідентифікації ризиків, перевірки відповідності, фіксації результатів, підготовки рекомендацій, реагування на порушення та подальшого моніторингу.

Для висвітлення поняття адміністративної процедури доцільно розглянути зміст загальної категорії «процедура». Цей термін походить від латинського слова *procedo*, яке передає значення руху вперед, проходження або просування [146, с. 234]. У сфері правового регулювання процедура набуває юридичного характеру й означає визначену нормами права послідовність юридично значущих дій, вчинення яких породжує відповідні правові наслідки [147, с. 45].

Такий підхід дає змогу обґрунтувати необхідність процедурної формалізації комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади. Внутрішні документи мають не лише проголошувати загальні завдання доброчесності, а й установлювати чітку послідовність дій посадових осіб, строки, форми документування, порядок передання інформації та правові наслідки виявлення відповідних ризиків.

У доктрині адміністративного права термін «процедура» пов'язують із французьким словом *procedure* й латинським *procedo*, що в загальному значенні відображає ідею руху, просування або послідовного проходження певних етапів. У правовому значенні процедуру розглядають як нормативно визначену систему взаємопов'язаних дій, об'єднаних спільною метою та спрямованих на

досягнення певного юридично значущого результату, зокрема реалізацію прав відповідних суб'єктів [148, с. 289].

Таке тлумачення має істотне значення для розуміння комплаєнс-контролю як процедурно впорядкованого механізму, а не як довільної внутрішньої перевірки. У діяльності органів виконавчої влади комплаєнс-процедури мають бути побудовані як послідовність юридично та організаційно значущих дій: виявлення ризику, його оцінювання, документування, повідомлення відповідального суб'єкта, підготовка висновку, реагування та подальший моніторинг усунення виявлених недоліків.

О. В. Закаленко, Д. А. Козачук й А. Ю. Осадчий розглядають процедуру як загальносоціальне явище, що виконує роль інструменту впорядкування відносин між людьми в різних сферах суспільного життя. Процедурні механізми властиві нормативному регулюванню загалом, оскільки реалізація більшості соціальних норм потребує встановлення певних процедур і процедурних правил. Значущою процедура стає щодо тих соціальних норм, які вирізняються формальною визначеністю, чіткою фіксацією та зовнішнім знаковим оформленням, тобто насамперед щодо юридичних норм [149, с. 6].

Така позиція дає змогу обґрунтувати, що комплаєнс у сфері публічного управління потребує не лише декларативного проголошення етичних чи антикорупційних стандартів, а й чітких процедур їх реалізації. У межах органів виконавчої влади такі процедури повинні формалізувати порядок повідомлення про ризики, перевірки інформації, оцінювання конфлікту інтересів, ухвалення внутрішніх висновків і подальшого контролю за виконанням рекомендацій.

Н. В. Галіцина визначає процедуру як сукупність дій або операцій, за допомогою яких реалізують певний процес, його окремий етап або стадію, що відображає зміст відповідної технології діяльності [150, с. 166].

Для комплаєнс-контролю таке розуміння є продуктивним, оскільки дає змогу розглядати його як технологію послідовного управлінського реагування на ризики. У практиці органів виконавчої влади це означає потребу в розподілі комплаєнс-процесу на окремі стадії: виявлення ризику, його попередню оцінку,

документування, перевірку, підготовку рекомендацій, реагування керівництва та контроль за усуненням виявлених недоліків.

Р. С. Алімов, аналізуючи загальні ознаки процедури, зауважує, що, попри різноманітність наукових підходів, більшість її визначень містить дві ключові характеристики. По-перше, процедура передбачає впорядковану й послідовну систему дій; по-друге, ці дії спрямовані на досягнення певної мети, пов'язаної з оформленням, виконанням, здійсненням, розглядом або обговоренням відповідної справи [151, с. 10].

Ця позиція засвідчує, що комплаєнс-процедури не можуть бути випадковими або ситуативними управлінськими діями. Їх цінність полягає саме в передбачуваності, послідовності та спрямованості на конкретний результат – запобігання порушенням, мінімізацію ризиків, забезпечення етичної поведінки та підвищення якості внутрішніх управлінських рішень.

О. П. Євсєєв, досліджуючи процедури в конституційному праві, визначає процедуру як систему дій, що спрямована на досягнення юридично значущого результату, охоплює послідовно змінювані акти поведінки, має ієрархічну побудову та є засобом реалізації основного правовідношення. Юридична процедура, згідно з таким підходом, може бути схарактеризована як нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення спільного правового результату. Порядком у цьому контексті є закріплена в нормах позитивного права модель належної поведінки, яка визначає, які саме дії та в якій послідовності має виконати суб'єкт права для досягнення мети, заради якої відповідну процедуру запроваджено [152, с. 24].

Тож юридична процедура є нормативною моделлю належної поведінки уповноважених суб'єктів. У сфері антикорупційного й етичного комплаєнсу це означає, що внутрішні процедури органу виконавчої влади мають визначати не лише загальний обов'язок діяти доброчесно, а й конкретний алгоритм поведінки в ситуаціях конфлікту інтересів, отримання неправомірної пропозиції, виявлення

порушення етичних правил або необхідності повідомлення про комплаєнс-ризик.

О. С. Дніпров акцентує, що ефективність адміністративних процедур безпосередньо залежить від якості їх правового регулювання. Нормативно встановлені правила дають змогу впорядкувати внутрішні та зовнішні процеси в діяльності публічної адміністрації, регламентувати виконання управлінських функцій і створити юридичні передумови для перевірки законності й обґрунтованості адміністративних актів компетентними суб'єктами [153, с. 67].

Комплаєнс-контроль має бути інтегрований у процедури підготовки, погодження, прийняття та перегляду управлінських рішень. Така інтеграція надасть можливість змістити акцент з реагування на вже допущені порушення на попередню перевірку обґрунтованості рішень, прозорості їх мотивів і відповідності встановленій компетенції.

Д. В. Сущенко зосереджує увагу на фрагментарності адміністративно-процедурного регулювання в Україні. Науковець зазначає, що відповідні правила нерідко закріплюють на підзаконному рівні, не завжди є належно збалансованими та не цілком відповідають стандартам адміністративних процедур європейського типу [154, с. 114].

Ці зауваження є важливими для встановлення належного рівня нормативного закріплення державного комплаєнс-контролю. Основні засади, гарантії та мінімальні процедурні стандарти такого механізму доцільно визначати на законодавчому рівні, залишаючи підзаконним і локальним актам деталізацію внутрішніх алгоритмів з огляду на компетенцію та ризик-профіль конкретного органу виконавчої влади.

У науковій літературі категорію «адміністративна процедура» нерідко використовують у вузькому значенні. І. В. Бойко, О. Т. Зима й О. М. Соловійова зауважують, що відповідним поняттям охоплено переважно правові процедури, пов'язані з реалізацією зовнішньо спрямованих функцій суб'єктів публічного адміністрування, натомість внутрішньоорганізаційні процеси діяльності публічної адміністрації залишаються поза межами такого трактування [155, с. 7].

Така позиція має значення для коректного визначення місця комплаєнс-контролю в системі адміністративно-правових категорій. Оскільки значну частину комплаєнс-заходів реалізують усередині органу виконавчої влади, доцільно розмежовувати адміністративні процедури у вузькому значенні та внутрішньоорганізаційні комплаєнс-процедури, які забезпечують належну підготовку управлінських рішень і попередження ризиків ще до виникнення зовнішніх правових наслідків.

А. Ю. Осадчий визначає юридичну процедуру як нормативно визначену послідовність дій, спрямованих на досягнення результату, що має правове значення. Її зміст утворюють передбачені правовими актами моделі поведінки, реалізація яких може бути пов'язана зі встановленням правових норм, підтвердженням юридичних фактів або настанням інших юридично значущих наслідків [156, с. 105].

Таке розуміння дає змогу обґрунтувати необхідність формалізації ключових етапів комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади. Виявлення ризику, його документування, передання інформації компетентному підрозділу, підготовка висновку та реагування на встановлене порушення мають утворювати не довільну управлінську практику, а нормативно впорядковану послідовність дій.

О. В. Копан і В. І. Мельник акцентують, що процедури забезпечення безпеки за управлінською природою не мають принципових відмінностей від заходів, які застосовують в інших сферах соціального регулювання. Оскільки управлінська діяльність є різновидом соціальної діяльності, її практична реалізація потребує належно сформованого організаційно-правового механізму. У контексті протидії організованим злочинності та недопущення встановлення корупційних зв'язків у діяльності установ, організацій і підприємств, передусім тих, що належать до системи національної безпеки, важливе значення має поєднання профілактичних і правозастосовних інструментів комплаєнсу [157, с. 149].

Така позиція надає можливість обґрунтувати особливе значення комплаєнс-контролю для органів виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з реалізацією безпекових, правоохоронних, дозвільних або контрольно-наглядових повноважень. Водночас комплаєнс не підміняє оперативно-розшукові, кримінально-процесуальні чи інші спеціальні заходи протидії злочинності, а виконує превентивну функцію, спрямовану на своєчасне виявлення внутрішніх вразливостей і мінімізацію ризиків протиправного впливу на діяльність публічної адміністрації.

Отже, процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади слід тлумачити як установлені нормами адміністративного законодавства послідовні юридично значущі дії органів виконавчої влади, їх керівників, уповноважених підрозділів, державних службовців й інших залучених суб'єктів, спрямовані на ідентифікацію комплаєнс-ризиків, установлення стандартів правомірної поведінки, запобігання порушенням, перевірку дотримання вимог, реагування на відхилення та забезпечення організаційного навчання за результатами такого реагування.

У доктрині адміністративного права не сформовано чіткого підходу до класифікації процедур правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади. А. К. Лупу у своєму дисертаційному дослідженні розглядає процедури підзвітності та підконтрольності службовців, витрачання коштів і ресурсів організації [158, с. 18–19], зокрема на підставі аналізу наукової роботи ми можемо виокремити як спеціальний блок процедур дотримання антикорупційних обмежень процедури виявлення приватного інтересу, повідомлення про конфлікт інтересів, контролю за подарунками, перевірки сумісництва, контролю за спільною роботою близьких осіб, постслужбових обмежень, зовнішнього та внутрішнього контролю за дотриманням таких обмежень.

На нашу думку, первинною процедурою правового забезпечення антикорупційного комплаєнсу в органах виконавчої влади є стратегічно-програмна процедура, сутність якої полягає в трансформації загальнодержавних

пріоритетів антикорупційної політики в конкретні управлінські, організаційні та контрольні заходи, обов'язкові для відповідного органу виконавчої влади. На відміну від індивідуальних процедур реагування на порушення, стратегічно-програмна процедура має превентивний, плановий і системоутворювальний характер. Її передбачають Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» [127] та Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки [128]. Роль стратегічно-програмної процедури полягає також у забезпеченні узгодженості антикорупційної діяльності органу виконавчої влади з національною антикорупційною політикою загалом, адже без такої узгодженості комплаєнс набуває фрагментарного характеру. Тому стратегічно-програмна процедура є вихідною і визначає правову структуру подальшої системи антикорупційного й етичного комплаєнсу.

Наступною є процедура ідентифікації та оцінювання корупційних й етичних ризиків, яка виявляє ті управлінські процеси, посадові повноваження, адміністративні рішення та службові ситуації, у яких є підвищена ймовірність виникнення корупційної поведінки, конфлікту інтересів, зловживання дискрецією, непрозорого використання бюджетних ресурсів або порушення етичних стандартів. Цю процедуру слід відмежовувати від загального контролю за дотриманням законодавства, оскільки контроль здебільшого спрямований на встановлення факту відповідності чи невідповідності поведінки вже наявним вимогам, натомість ризик-орієнтована процедура має превентивний характер і має встановити, де саме порушення може виникнути згодом [159].

Важливу роль у цій процедурі відіграє уповноважений підрозділ або уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції [107]. Функціональна незалежність цього суб'єкта є передумовою об'єктивного оцінювання ризиків, оскільки ризики часто виникають у тих сферах, де управлінський інтерес керівництва може не збігатися з вимогами доброчесності. У системі органів виконавчої влади найризиковішими є переважно процедури публічних закупівель, управління державним майном, розподілу бюджетних

коштів, надання дозволів, ліцензій, адміністративних послуг, здійснення контрольно-наглядових повноважень, кадрового добору, присвоєння рангів, преміювання, службового просування, притягнення до дисциплінарної відповідальності. У цих сферах комплаєнс має бути процедурно вбудованим у відповідний управлінський процес через розподіл повноважень, документування рішень, колегіальність, перевірку конфлікту інтересів, контроль доступу до інформації, автоматизацію процедур, обґрунтування дискреційних рішень і періодичний моніторинг. Правове значення процедури оцінювання ризиків полягає в тому, що вона формує доказову основу антикорупційної програми органу виконавчої влади.

Етичний комплаєнс в органах виконавчої влади починається з процедури нормативної етизації службової поведінки, що полягає в юридичному закріпленні стандартів належної поведінки державних службовців, доведенні цих стандартів до службовців, включенні їх до системи службових обов'язків і забезпеченні можливості юридичного реагування на їх порушення. Загальні правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування підтверджують, що етичне регулювання в нашій державі поступово переходить від загальних моральних декларацій до конкретизованої службово-правової моделі поведінки [129]. Закон України «Про державну службу» безпосередньо відносить дотримання правил етичної поведінки до основних обов'язків державного службовця. Порушення правил етичної поведінки може бути підставою для дисциплінарної відповідальності державного службовця [3]. Етичний комплаєнс становить частину адміністративно-правового режиму державної служби, оскільки недотримання етичних правил може призвести до службово-правових наслідків. Тож орган виконавчої влади зобов'язаний затвердити або застосовувати відповідні правила, а також забезпечити процедури їх практичної імплементації, наприклад, ознайомлення службовців, проведення навчань, консультування щодо етичних дилем, розгляд повідомлень про порушення, документування етичних інцидентів, застосування дисциплінарного реагування. Роль цієї процедури в

системі комплаєнсу полягає у формуванні службового середовища, у якому правомірність поведінки оцінюють як за критерієм відсутності кримінального чи адміністративного правопорушення, так і за критерієм відповідності принципам доброчесності, неупередженості, політичної нейтральності, поваги до людини, належного використання службових повноважень й утримання від поведінки, що може підірвати авторитет державної служби.

Однією з ключових процедур правового забезпечення комплаєнсу в органах виконавчої влади слід визнати процедуру забезпечення дотримання антикорупційних заборон й обмежень, зміст якої охоплює комплекс адміністративно-правових вимог, пов'язаних із правовим режимом подарунків, заборонаю або обмеженням сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, недопущенням неправомірної спільної роботи близьких осіб, дотриманням обмежень після припинення виконання функцій держави, а також заборонаю використання службових повноважень чи службового становища в приватних інтересах.

У межах Закону України «Про запобігання корупції» відповідні обмеження функціонують як цілісна система превентивного адміністративно-правового впливу [106]. Процедурна природа цієї групи комплаєнс-заходів полягає в послідовному здійсненні низки організаційно-правових дій, до яких належать завчасне інформування державних службовців про зміст установлених заборон і обмежень, виявлення та декларування обставин, що можуть мати значення для застосування таких обмежень, перевірка потенційних випадків підпорядкування або спільної роботи близьких осіб, надання службовцям роз'яснень щодо правомірності прийняття подарунків, фіксація випадків отримання подарунків, які допускає закон, реагування на встановлені порушення, а також передання відповідної інформації уповноваженим суб'єктам у разі наявності ознак адміністративного чи кримінального правопорушення. Функціональне призначення процедури дотримання антикорупційних обмежень і заборон полягає у встановленні юридичних меж допустимої службової поведінки. Антикорупційні обмеження окреслюють мінімально допустиму правову межу,

вихід за яку набуває значення юридично релевантного порушення, здатного притягнути до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Процедура фінансового контролю є однією з найформалізованіших процедур антикорупційного комплаєнсу, яка охоплює подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перевірку факту подання декларацій, контроль своєчасності подання, логічний та арифметичний контроль, повну перевірку декларацій, моніторинг способу життя в передбачених законом випадках, а також реагування на неподання, несвоечасне подання або зазначення недостовірних відомостей. Стаття 45 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює базовий обов'язок відповідних суб'єктів щорічно подавати декларацію шляхом заповнення на офіційному вебсайті НАЗК [106, 160]. Уповноважений підрозділ має організувати нагадування, методичне інформування, перевірку факту подання декларацій, фіксацію порушень строків, повідомлення НАЗК, а також аналіз типових проблем, які постають під час виконання службовцями деклараційних обов'язків.

Міжнародні стандарти також розглядають декларування активів, інтересів, подарунків й іншої вигоди як елемент запобігання конфлікту інтересів і корупції. Відповідно до ст. 8 Конвенції ООН проти корупції, держави мають прагнути встановлювати системи, які зобов'язують публічних службовців повідомляти відповідним органам про зовнішню діяльність, зайнятість, інвестиції, активи, істотні подарунки або вигоди, з яких може виникати конфлікт інтересів [161].

Процедура службового реагування, дисциплінарної відповідальності та передання матеріалів компетентним органам полягає в належній правовій кваліфікації встановленого факту, виборі компетентного суб'єкта реагування, забезпеченні процесуальних гарантій особи, прийнятті обґрунтованого рішення та переданні матеріалів до відповідних органів, якщо виявлено ознаки адміністративного або кримінального правопорушення. Закон України «Про державну службу» передбачає дисциплінарну відповідальність державного

службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, порушення правил етичної поведінки й інше порушення службової дисципліни [3]. Процедура реагування має передбачати фіксацію інформації про можливе порушення, попередній правовий аналіз, визначення того, чи належить порушення до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або іншої юрисдикції, ініціювання дисциплінарного провадження або службової перевірки, витребування пояснень, дослідження доказів, забезпечення неупередженості осіб, які беруть участь у розгляді, прийняття рішення, повідомлення уповноважених органів у разі необхідності, аналіз причин й умов, що сприяли порушенню. Слід зауважити, що зазначена процедура має відповідати загальним принципам адміністративної процедури, а саме принципам верховенства права, законності, юридичної визначеності, обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, пропорційності, своєчасності й ефективності [109].

Отже, процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади становлять взаємопов'язану систему адміністративно-правових механізмів, які забезпечують практичну реалізацію вимог доброчесності, неупередженості, прозорості, підзвітності та правомірності службової поведінки. Кожна процедура виконує окрему, але взаємодоповнювальну функцію в загальному механізмі запобігання корупції. Процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу є ключовим інструментом трансформації органів виконавчої влади із формально підконтрольних суб'єктів у доброчесні, підзвітні та правомірно організовані інституції публічного управління. Саме через процедурну впорядкованість комплаєнсу досягають реальної дії принципу верховенства права у сфері виконавчої влади, оскільки кожне управлінське рішення слід приймати в межах компетенції та в спосіб, який виключає приватний інтерес, прихований вплив, етичну деформацію та корупційне відхилення від публічного інтересу.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративно-правовий статус уповноваженої особи відрізняється від статусу уповноваженого підрозділу насамперед організаційним масштабом. Якщо підрозділ є структурною одиницею з певним штатом, внутрішнім розподілом функцій і ширшими можливостями для спеціалізації, то уповноважена особа персонально виконує комплекс завдань, які за змістом є аналогічними завданням підрозділу. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу є складною юридичною конструкцією, яка поєднує організаційний, компетенційний, гарантійний, превентивний, контрольний та координаційний елементи. За своєю сутністю такий статус відображає інституціоналізацію в публічному управлінні спеціальної функції забезпечення доброчесності, правомірності й управління корупційними ризиками.

2. Нормативно-програмна форма реалізації комплаєнс-контролю є базовою, оскільки саме через неї комплаєнс-контроль набуває юридичної визначеності. Її зміст полягає в закріпленні правил належної службової поведінки, антикорупційних обмежень, процедур запобігання правопорушенням, вимог до управління ризиками, стандартів внутрішнього контролю та відповідальності в нормативно-правових актах, антикорупційних програмах, внутрішніх положеннях, посадових інструкціях, кодексах етики, регламентах, порядках взаємодії та локальних управлінських документах. У діяльності державних службовців ця форма має подвійне призначення, оскільки вона визначає межі дозволеної, обов'язкової та забороненої поведінки, а також перетворює загальний принцип законності на конкретні службові алгоритми, наприклад, як діяти в разі конфлікту інтересів, як повідомляти про корупційні ризики, як погоджувати подарунки чи інші вигоди, як подавати декларацію, як документувати адміністративне рішення, як реагувати на повідомлення викривача, як проходити внутрішній контроль або службове розслідування.

3. Методи реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців становлять системну сукупність адміністративно-правових, організаційних, інформаційних, превентивних, аналітичних, корекційних і юрисдикційних способів забезпечення відповідності службової поведінки вимогам законності, доброчесності, етичності, антикорупційної безпеки та належного врядування. Методи комплаєнс-контролю необхідно чітко відмежовувати від його форм. Форми відображають зовнішній організаційний вияв контрольної діяльності, натомість методи відображають спосіб впливу на службову поведінку, управлінське рішення або внутрішній процес державного органу.

4. Виокремлено процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади: 1) стратегічно-програмна процедура полягає в перетворенні загальнодержавних антикорупційних пріоритетів на конкретні плани, заходи, завдання та контрольні механізми, обов'язкові для відповідного органу виконавчої влади; 2) процедура ідентифікації та оцінювання корупційних й етичних ризиків полягає у виявленні найуразливіших управлінських процесів, посадових повноважень і службових ситуацій, у яких можуть виникнути корупційна поведінка, конфлікт інтересів або порушення етичних стандартів; 3) процедура нормативної етизації службової поведінки полягає в юридичному закріпленні стандартів доброчесної, неупередженої та професійної поведінки державних службовців і включенні цих стандартів до системи їх службових обов'язків; 4) процедура забезпечення дотримання антикорупційних заборон й обмежень полягає у встановленні, роз'ясненні, перевірці та практичному застосуванні правових меж допустимої службової поведінки щодо подарунків, сумісництва, близьких осіб, приватних інтересів і використання службового становища; 5) процедура фінансового контролю полягає в забезпеченні майнової прозорості державних службовців через подання, перевірку та контроль декларацій, моніторинг способу життя і реагування на порушення деклараційних обов'язків; 6) процедура службового реагування, дисциплінарної відповідальності та передання матеріалів

компетентним органам полягає в правовій оцінці виявленого порушення, визначенні належного виду відповідальності, забезпеченні процесуальних гарантій службовця та переданні матеріалів у разі наявності ознак адміністративного чи кримінального правопорушення.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ КОМПЛАЄНС-КОНТРОЛЮ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання комплаєнсу в державному секторі й можливості його імплементації

Правове регулювання комплаєнсу в державному секторі в сучасних правопорядках розглядають як самостійний адміністративно-правовий механізм забезпечення законності, доброчесності, підзвітності й належного врядування. У публічному секторі функціональне призначення комплаєнсу полягає в попередженні правових, етичних, організаційних, репутаційних, фінансових й управлінських ризиків, які виникають у діяльності органів публічної адміністрації. Отже, у закордонних державах комплаєнс дедалі частіше поєднується з категоріями публічної доброчесності, внутрішнього контролю, управління ризиками, управління етикою, захисту від інформаторів, запобігання конфлікту інтересів й адміністративної відповідальності.

Актуальність дослідження французького досвіду правового регулювання комплаєнсу в державному секторі зумовлена тим, що Французька Республіка впродовж останнього десятиліття сформувала одну з найрозвиненіших у континентальній Європі моделей нормативного поєднання антикорупційного запобігання, службової деонтології, прозорості публічного життя, контролю конфлікту інтересів, захисту викривачів і доброчесності публічних закупівель [162, с. 273]. Французька модель комплаєнсу демонструє широку адміністративно-правову конструкцію, оскільки комплаєнс у публічному секторі постає як система попереднього управління ризиками неправомірного впливу, приватизації публічної функції, фаворитизму, незаконного інтересу, недотримання етичних обов'язків і підриву довіри до адміністративного рішення. Тому її дослідження є важливим для доктрини адміністративного права,

яка знаходиться на етапі доктринального розмежування антикорупційного контролю, внутрішнього аудиту, службової дисципліни, етичного консультування та власне комплаєнс-контролю.

Отже, дослідження французького досвіду є актуальним насамперед у зв'язку з потребою формування в Україні якісно нової моделі публічного комплаєнсу, яка має системно охоплювати нормативне визначення комплаєнс-ризиків, структурування ризиків, етичне консультування, деонтологічний контроль, внутрішні повідомлення, доброчесність закупівель, належну перевірку третіх осіб, персональну відповідальність керівництва та періодичне оцінювання ефективності комплаєнс-програм. Французька правова система надає для цього конкретну нормативно-правову основу, придатну для наукового аналізу, критичного осмислення та функціональної імплементації в національне адміністративне право.

Французький досвід становить особливу цінність для України, оскільки він ґрунтується на взаємодії кількох нормативних масивів. Закон Французької Республіки «Про прозорість публічного життя» від 11 жовтня 2013 року № 2013-907 закріпив поняття конфлікту інтересів як ситуації втручання між публічним інтересом і публічними або приватними інтересами, яка може вплинути або створити враження впливу на незалежне, неупереджене й об'єктивне виконання функцій. Це вкрай важливо для захисту довіри до публічної служби [163].

У цьому контексті важливу роль відіграє Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – Вищий орган з питань прозорості публічного життя, функціональне призначення якого полягає в запобіганні конфліктам інтересів, консультуванні публічних посадових осіб, забезпеченні прозорості лобістської діяльності та формуванні стандартів етичної поведінки. За даними Європейського парламенту, НАТVP уповноважений збирати декларації про майно й інтереси значної кількості публічних посадових осіб, запобігати конфліктам інтересів, консультувати та навчати посадових осіб щодо етичних принципів, а також сприяти прозорості публічного життя [164].

Публічний комплаєнс набуває процедурно визначеної форми через обов'язок органів й установ публічного сектору запроваджувати системи запобігання та виявлення порушень доброчесності. Закон Французької Республіки «Про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя» від 9 грудня 2016 року № 2016-1691, відомий як Sapin II, інституціоналізував діяльність Французького антикорупційного агентства та сформував основу антикорупційного комплаєнсу через рекомендації, контроль процедур, структурування ризиків і запобігання таким діям, як корупція, торгівля впливом, незаконне одержання інтересу, привласнення публічних коштів і фаворитизм [165]. Французьке антикорупційне агентство у своїх рекомендаціях для суб'єктів публічного і приватного секторів керується необхідністю побудови антикорупційної програми відповідно до ризикового профілю організації з такими елементами, як зобов'язання керівництва, кодекс поведінки, навчання, перевірка третіх осіб, внутрішній механізм повідомлень, контрольні процедури, дисциплінарна система й коригувальні заходи [166]. У цих Рекомендаціях передбачено, що вони призначені для визначення процедур упровадження антикорупційних програм, які можуть застосовувати всі організації відповідно до їхнього ризикового профілю, незалежно від розміру, правової форми, статусу, сфери діяльності, бюджету, обороту чи кількості працівників. Для національного адміністративного права відповідна конструкція є методологічно важливою, оскільки демонструє перехід від статичної моделі «дотримання заборон» до динамічної моделі «управління ризиками», у якій правову відповідність забезпечують системою внутрішнього запобігання.

Загальний кодекс публічної служби Франції своєю чергою формує службово-етичну основу комплаєнсу через закріплення обов'язків гідності, неупередженості, доброчесності, чесності, нейтральності та права кожного публічного службовця звертатися до *référént déontologue*, якою є спеціально визначена посадова/уповноважена особа або організаційний суб'єкт, до якого публічний службовець має право звернутися за консультацією стосовно дотримання етичних, деонтологічних і службово-професійних обов'язків або ж,

іншими словами, уповноважений радник з питань службової етики та деонтологічних обов'язків публічних службовців [167]. Регламентарна частина Загального кодексу публічної служби після кодифікації 2024–2025 років деталізує порядок призначення такого радника, рівень його інституційного закріплення, можливість виконання відповідних функцій однією або кількома особами, вимоги до професійної придатності, забезпечення матеріальних умов діяльності, дотримання професійної таємниці й надання порад у разі наявності ознак конфлікту інтересів. Для нашої держави цей інститут є значущим, оскільки чинна система уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції поєднує методичні, контрольні, консультаційні й організаційні функції, що не завжди сприяє довірі службовців до попереднього етичного консультування. Французька модель доводить доцільність відокремлення консультаційної функції від контрольної та дисциплінарної, що дає змогу запобігати порушенням ще до їх виникнення [167]. Така нормативна багатошаровість є корисною для національного адміністративного законодавства, оскільки демонструє, що комплаєнс у державному секторі не може бути ефективним за умови його зведення виключно до формального антикорупційного декларування.

Кодекс публічних закупівель передбачає виключення з процедур закупівель осіб, засуджених за певні правопорушення, а також дозволяє замовнику виключити учасника, якщо його участь створює конфлікт інтересів, який неможливо усунути іншими засобами [168]. Для України, де публічні закупівлі, відбудова, міжнародна допомога й управління бюджетними ресурсами мають критичне значення, французький підхід є важливим як адміністративно-процедурний стандарт доброчесного доступу до публічних ресурсів. Він демонструє, що комплаєнс має охоплювати, крім поведінки посадових осіб, також і належну перевірку контрагентів, структури власності, пов'язаності, доброчесності учасників, наявності ризиків неправомірного впливу на рішення замовника.

Закон Французької Республіки «Про поліпшення захисту викривачів» визначає викривача як фізичну особу, яка без прямої фінансової винагороди добросовісно повідомляє або розкриває інформацію про злочин, проступок, загрозу чи шкоду публічному інтересу, порушення або спробу приховування порушення міжнародного зобов'язання Франції, права ЄС, закону чи регламенту [169]. Також цей нормативно-правовий акт деталізує процедури прийняття й обробки повідомлень викривачів, зокрема внутрішні процедури, зовнішні канали та перелік компетентних зовнішніх органів. Національне адміністративне законодавство про викривачів уже містить низку важливих гарантій, однак французький досвід засвідчує необхідність детальнішої процедурної регламентації, а саме строки підтвердження отримання повідомлення, строки зворотного зв'язку, критерії прийнятності повідомлення, порядок передання повідомлення іншому компетентному органу, захист особи, щодо якої подано повідомлення, правила архівування матеріалів і відповідальність за розкриття конфіденційної інформації.

Щодо напрямів запозичення позитивного досвіду Франції в національне адміністративне законодавство стосовно правового регулювання комплаєнсу в державному секторі зазначимо, що видається доцільним доповнити Закон України «Про запобігання корупції» окремою статтею «Система адміністративного комплаєнсу в органах публічної влади», у якій визначити, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації та юридичні особи публічного права зобов'язані забезпечувати функціонування внутрішньої системи адміністративного комплаєнсу, спрямованої на запобігання, виявлення, оцінювання, мінімізацію та усунення ризиків порушення антикорупційного законодавства, етичних стандартів, правил запобігання конфлікту інтересів, вимог прозорості, доброчесності й належного використання публічних ресурсів.

Також необхідно законодавчо запровадити в органах виконавчої влади інститут радника з питань доброчесності, який виконував би системно превентивно-консультаційну функцію, тобто оптимізовану версію комплаєнс-

менеджера, передбаченого наказом Державної податкової служби України «Про організацію діяльності комплаєнс-менеджера з платником податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства» від 31 жовтня 2024 року № 788 [170]. Його статус доцільно врегулювати в Законі України «Про державну службу», закріпивши статтю такого змісту: «Державний службовець має право звернутися до радника з питань доброчесності для отримання консультації щодо дотримання правил етичної поведінки, запобігання конфлікту інтересів, сумісності службової діяльності з іншими видами діяльності, прийнятності подарунків, комунікації з приватними суб'єктами та інших питань, пов'язаних із доброчесним виконанням службових повноважень».

З огляду на досвід Франції у сфері публічних закупівель, державно-приватного партнерства, управління державним майном і надання державної допомоги, доцільно передбачити належну адміністративно-правову процедуру перевірки третіх осіб, яка має полягати у визначенні ризику взаємодії органу публічної влади з конкретним контрагентом, зокрема через аналіз структури власності, попередніх корупційних правопорушень, конфлікту інтересів, пов'язаності з посадовими особами, участі в санкційних списках, порушень закупівельної дисципліни або недоброчесної ділової практики.

Крім цього, вважаємо за доцільне розробити та затвердити спільний нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України і НАЗК, а саме Типові стандарти адміністративного комплаєнсу в органах виконавчої влади, у якому передбачити мінімальну структуру комплаєнс-програми, методологію систематизації ризиків, порядок внутрішнього консультування, правила документування комплаєнс-рішень, індикатори ефективності, порядок щорічного звітування та вимоги до професійної підготовки комплаєнс-посадових осіб.

Федеративна Республіка Німеччина репрезентує іншу модель правового регулювання комплаєнсу в державному секторі. Якщо французький підхід тяжіє до спеціалізованого централізованого методичного контролю, то німецький підхід ґрунтується на поєднанні децентралізованої адміністративної

відповідальності, внутрішньовідомчих процедур, службової дисципліни, персональної доброчесності публічних службовців і спеціальних каналів повідомлення про порушення.

Одним із ключових актів німецької системи є Федеральна директива щодо запобігання корупції у федеральній адміністрації від 30 липня 2004 року [171], яка визначає правові й організаційні засади запобігання корупції у федеральній адміністрації.

Зміст директиви дає змогу виокремити п'ять базових адміністративно-правових інструментів формування публічного комплаєнсу. Першим є ідентифікація сфер із підвищеними корупційними ризиками, зокрема закупівель, дозвольно-ліцензійних, контрольних, митних, податкових, кадрових, майнових і бюджетних процедур. Другим є інститут контактної особи з питань запобігання корупції, яка має виконувати консультаційну, комунікаційну та превентивну функції без змішування їх із дисциплінарними повноваженнями. Третім є принцип «чотирьох очей», що передбачає недопущення одноосібного ухвалення рішень у ризикових сферах через погодження, розподіл функцій та електронну фіксацію процедур. Четвертим є ротація персоналу на корупційно вразливих посадах як засіб запобігання сталим неформальним зв'язкам і втраті службової нейтральності. П'ятим є ризик-орієнтоване службове навчання, спрямоване на формування практичних навичок доброчесної поведінки та своєчасне консультування службовців [172, р. 120–121].

Важливим елементом німецької моделі є нормативне врегулювання повідомлень про порушення. Закон про кращий захист викривачів (Hinweisgeberschutzgesetz) гарантує захист осіб, які у зв'язку з професійною діяльністю отримали інформацію про правопорушення та повідомляють її через визначені законом канали або здійснюють публічне розкриття [173]. Сфера дії закону охоплює повідомлення про діяння, що тягнуть кримінальну відповідальність, а також окремі порушення у сферах захисту життя і здоров'я, трудових прав, фінансових інтересів ЄС, внутрішнього ринку тощо [173].

Для національного адміністративного законодавства важливе значення має процедурна визначеність механізму повідомлення. Досліджуваний Закон зобов'язує роботодавців створювати внутрішні служби повідомлень, забезпечувати відповідні канали звернення, розглядати повідомлення та вживати подальших заходів [173]. Водночас передбачено гарантії конфіденційності викривача, особи, щодо якої подано повідомлення, та інших згаданих у повідомленні осіб. Окремо встановлено функціонування зовнішньої федеральної служби повідомлень у Федеральному відомстві юстиції, організаційно відокремленої від інших його повноважень [173].

Для України німецька модель є корисною ще й тому, що вона дає змогу розглядати комплаєнс як системну відповідальність кожного органу публічної влади. Тому німецький досвід може бути використаний для посилення внутрішньої відповідальності кожного органу виконавчої влади за власну комплаєнс-систему.

З огляду на німецьку модель, Кабінету Міністрів України доцільно затвердити Директиву про запобігання порушенням доброчесності та комплаєнс-ризикам в органах виконавчої влади. Відповідний нормативно-правовий акт міг би мати підзаконний, але обов'язковий характер для міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та державних підприємств, що належать до сфери управління органів виконавчої влади. У ньому необхідно передбачити: 1) визначення посад і процедур підвищеного комплаєнс-ризiku; 2) застосування принципу подвійного контролю; 3) ротацію на ризикових посадах; 4) порядок прийняття та повернення подарунків; 5) правила службової комунікації з приватними суб'єктами; 6) обов'язкове навчання службовців; 7) статус контактної особи з питань комплаєнсу; 8) порядок документування консультацій і ризикових рішень; 9) щорічне звітування керівника органу про стан комплаєнсу.

Дослідження досвіду Сполучених Штатів Америки щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі має істотне значення для подальшого розвитку національної доктрини адміністративного права та

вдосконалення організаційно-правових засад функціонування органів виконавчої влади. Актуальність такого аналізу зумовлена тривалою історією формування американських інститутів публічної доброчесності, а також особливою структурою їх нормативного забезпечення. У США немає єдиного законодавчого акта, який комплексно регулював би всі елементи комплаєнсу в державному секторі та використовував поняття комплаєнсу в державному секторі як універсальну легальну категорію. Натомість сформовано розгалужену багаторівневу систему, у межах якої окремі складові комплаєнсу врегульовані нормами законодавства про урядову етику, запобігання конфлікту інтересів, фінансове декларування, інспекторський контроль, внутрішній контроль, захист викривачів, публічні закупівлі, федеральні гранти, цивільно-правове реагування на неправдиві вимоги до держави, відсторонення недоброчесних контрагентів від участі у правовідносинах із публічною адміністрацією та кримінальну відповідальність за корупційні діяння.

Для належного розуміння американського досвіду необхідно враховувати федеративний устрій США. Федеральне законодавство встановлює систему етичних і комплаєнс механізмів для федеральної виконавчої влади, а також визначає правила використання федеральних коштів, участі у федеральних закупівлях й отримання федеральних грантів. Водночас штати, округи та муніципалітети мають власні етичні кодекси, комісії, правила декларування, процедури розгляду повідомлень і локальні інституції доброчесності. Тож доцільно зауважити, що комплаєнс у державному секторі США є поліцентричною системою нормативно визначених механізмів попередження, виявлення, оцінювання та усунення ризиків порушення публічно-правових обов'язків, спрямованою на забезпечення неупередженості адміністративних рішень, доброчесного використання публічних ресурсів, належного виконання законодавства, внутрішньої підзвітності органів виконавчої влади й утвердження довіри суспільства до державного управління.

Формування сучасної федеральної системи публічної доброчесності в США пов'язане насамперед із прийняттям Закону «Про етику в уряді» (Ethics in

Government Act of 1978) [174]. Після подальших законодавчих змін і рекодифікації основні положення цього акта доцільно цитувати через главу 131 розділу 5 Кодексу США, присвячену етичній поведінці [175]. Цей нормативний масив визначає правові основи фінансового декларування та діяльності Управління урядової етики США (Office of Government Ethics). Відповідно до 5 U.S.C. § 13121, Управління урядової етики утворено як окремий орган у структурі виконавчої влади [174]. Повноваження його директора полягають у такому: визначення загального напрямку політики виконавчої влади щодо запобігання конфлікту інтересів; розроблення нормативних правил у сфері етики; формування процедур подання, перевірки й оприлюднення фінансових декларацій; визначення порядку виявлення та врегулювання конфлікту інтересів; моніторинг дотримання вимог щодо публічного фінансового декларування; консультування етичних радників органів виконавчої влади; видання розпоряджень про вжиття коригувальних заходів; отримання звітів від федеральних органів; сприяння розумінню етичних стандартів й оцінювання потреби в зміні чинного регулювання [175].

Важлива особливість цього нормативного підходу полягає в наділенні Управління урядової етики США ще й наглядовими та коригувальними функціями. У випадках неналежної організації етичної програми органу директор OGE може вимагати її зміни, а в разі невиконання відповідної вимоги – письмово повідомити Президента США та Конгрес про невідповідність діяльності органу встановленим стандартам [175]. Отже, OGE не є суто методичним центром: воно виконує функцію загального адміністративного нагляду за якістю організації етичної інфраструктури федеральної виконавчої влади.

Фундаментальне значення для розвитку американської системи урядової етики має також Executive Order 12674 від 12 квітня 1989 року [176]. Цей акт закріплює принцип, відповідно до якого публічна служба є суспільною довірою – *public service is a public trust*. Із цього принципу випливає вимога ставити відданість Конституції, законам й етичним засадам вище за особисту вигоду.

Центральним підзаконним нормативним актом є 5 C.F.R. Part 2638 – Програма етики виконавчої гілки влади (Executive Branch Ethics Program) [177]. Його положення вкрай важливі для висвітлення природи комплаєнсу в американському державному секторі. Відповідно до §2638.101, основною місією етичної програми виконавчої влади є запобігання конфліктам інтересів серед службовців. У широкому значенні такі конфлікти можуть бути пов'язані із фінансовими інтересами, діловими або особистими відносинами, неналежним використанням службового становища, робочого часу чи публічних ресурсів, а також отриманням подарунків [177]. Кожний керівник федерального органу зобов'язаний призначити уповноважену посадову особу органу з питань етики, а також її заступника або альтернативну посадову особу. Тож американська модель поєднує централізоване формування стандартів із децентралізованою відповідальністю кожного органу.

Загальні стандарти поведінки федеральних службовців визначено в Стандартах етичної поведінки для працівників виконавчої гілки влади [177]. Цей нормативно-правовий акт охоплює систему базових правил, пов'язаних із подарунками, фінансовими інтересами, неупередженістю у виконанні службових обов'язків, пошуком іншої роботи, неналежним використанням службового становища та здійсненням зовнішньої діяльності.

Особливість цього регулювання полягає в його процедурній спрямованості. Службовець повинен утримуватися від очевидно протиправної поведінки, а також має оцінювати, чи здатна конкретна ситуація поставити під сумнів його неупередженість або створити обґрунтоване враження неналежного впливу приватного інтересу.

Розвиненою є американська модель комплаєнсу у сфері федеральних закупівель, яка має принципове значення для дослідження державного сектору, оскільки демонструє поширення вимог доброчесності за межі внутрішньої структури органу виконавчої влади – на приватних суб'єктів, які отримують доступ до публічних коштів.

Ключовим нормативним джерелом є Федеральне регулювання закупівель (FAR). Загальні положення щодо неналежної ділової практики та конфліктів інтересів містяться в ч. 3, а спеціальні вимоги до етичних програм контрагентів – у п. 3.10 [178]. Відповідно до FAR, державні контрагенти повинні діяти з найвищим ступенем доброчесності й чесності. Вони мають запроваджувати письмовий кодекс ділової етики, навчальну програму й систему внутрішнього контролю, співмірні з розміром компанії та обсягом її участі у виконанні державних контрактів.

Отже, американська модель ґрунтується на функціональному розмежуванні інституційних повноважень і поєднанні взаємопов'язаних превентивних, консультаційних, контрольних, інспекційних та юрисдикційних механізмів. Її визначальна особливість полягає в тому, що комплаєнс охоплює створення такої внутрішньої організації публічної адміністрації, за якої ризики конфлікту інтересів, неналежного використання публічних ресурсів, неправомірного впливу, фінансових порушень, шахрайства, репресій щодо викривачів і недоброчесної поведінки контрагентів виявляють до того, як вони призведуть до завдання шкоди публічному інтересу.

На нашу думку, до особливостей адміністративно-правового регулювання комплаєнсу в державному секторі США доцільно відносити такі:

- 1) поліцентричність нормативно-правового регулювання, яка полягає у відсутності єдиного кодифікованого акта про комплаєнс у державному секторі. Правове регулювання формується нормами декількох галузей і нормативних рівнів, а саме законодавства про урядову етику, кримінального законодавства, регламентів виконавчої влади, правил фінансового декларування, внутрішнього контролю, закупівель, федеральних грантів, захисту викривачів і відсторонення недоброчесних учасників. Поліцентричність не є хаотичною, оскільки кожний нормативний блок виконує окрему функцію в спільній системі;
- 2) конфлікт-орієнтований характер етичної програми – основна мета полягає в запобіганні конфліктам інтересів і забезпеченні доброчесності адміністративного рішення;
- 3) поєднання централізованої методології та децентралізованої відповідальності

– Управління урядової етики США встановлює правила, здійснює загальний нагляд і може вимагати коригувальних заходів, а практичну реалізацію етичної програми покладено на керівника кожного органу, керівників підрозділів і службовців; 4) функціональне розмежування консультування, нагляду, інспекторського контролю та правозастосування – етичні посадові особи консультують і сприяють урегулюванню ризиків; Управління урядової етики США формує політику та контролює ефективність етичних програм; незалежні наглядові підрозділи в урядових установах США здійснюють перевірки й розслідування; Управління спеціального радника опрацьовує окремі повідомлення та реагує на заборонені кадрові практики; правоохоронні органи здійснюють кримінально-правове реагування. Зазначене запобігає конфлікту ролей і підвищує довіру до консультаційних процедур; 5) інституціоналізація етичного навчання та попереднього консультування – службовець повинен мати доступ до професійної консультації до вчинення дії. Етична програма охоплює навчання, орієнтованість нових працівників і підтримання обізнаності, що полягає в розвитку здатності самостійно розпізнавати ризики; 6) інтеграція комплаєнсу із внутрішнім контролем і ризик-менеджментом – оцінювання ризиків, контрольне середовище, моніторинг та коригувальні заходи розглядають як елементи нормального функціонування органу, а не як реакцію виключно на вже виявлені порушення; 7) двоконтурність комплаєнсу – внутрішній контур стосується службовців, процедур й адміністративних рішень органу. Зовнішній контур поширюється на підрядників, субпідрядників, отримувачів і суботримувачів федеральних коштів. Доступ до публічних ресурсів передбачає також здатність контрагента підтримувати систему доброчесності; 8) поєднання превентивних, коригувальних і юрисдикційних наслідків – американська система передбачає зміну внутрішніх процедур, навчання, моніторинг, обов’язкове розкриття інформації, усунення конфлікту інтересів, відсторонення недоброчесного контрагента, цивільну відповідальність і, за наявності підстав, кримінальне переслідування; 9) пропорційність комплаєнс-вимог – рівень вимог залежить від характеру функцій, ризикового

профілю, масштабу діяльності й обсягу використання публічних коштів. Зокрема, розширені закупівельні вимоги диференціюють залежно від вартості й особливостей контракту, що дає змогу уникнути необґрунтованого адміністративного навантаження.

На основі досвіду США доцільно доповнити Закон України «Про запобігання корупції» окремою статтею, у якій визначити адміністративний комплаєнс у публічному секторі як систему правових, організаційних, консультаційних, контрольних і коригувальних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, оцінювання, мінімізування та усунення ризиків порушення законодавства, правил етичної поведінки, вимог доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і належного використання публічних ресурсів.

За аналогією з американською моделлю слід визначити в органах виконавчої влади керівника комплаєнс-функції та його заступника. Необхідно забезпечити організаційне розмежування двох напрямів, а саме превентивно-консультаційного, що передбачає конфіденційні консультації, навчання, допомогу у врегулюванні ризиків і підготовку методичних матеріалів, а також контрольно-інспекційного, що охоплює перевірку повідомлень, моніторинг виконання вимог, фіксацію порушень й ініціювання належного реагування.

Також, на нашу думку, необхідно запровадити диференційований попередній контроль переходу осіб, які обіймали посади підвищеного ризику, до приватних компаній, що знаходилися у сфері їх регулювання, контролю, ліцензування, фінансування або закупівельної взаємодії. Оцінювання має стосуватися ризиків використання службової інформації, попередніх зв'язків, впливу на колишніх колег і створення обґрунтованого сумніву щодо неупередженості попередніх рішень.

Досвід США засвідчує, що правове регулювання комплаєнсу в державному секторі не обов'язково потребує єдиного спеціального закону, а ефективна модель може бути сформована через функціонально взаємопов'язану систему нормативних актів, інституцій і процедур. Проте така поліцентрична система є результативною виключно за умови чіткого розподілу

відповідальності, єдності методології та практичної інтеграції комплаєнсу в щоденне управління.

Здійснений аналіз дає підстави резюмувати, що французький досвід правового регулювання комплаєнсу в державному секторі є надзвичайно важливим для України з огляду на його системність, нормативну деталізованість і практичну спрямованість. Його головна особливість полягає в тому, що комплаєнс розглядають як комплексний адміністративно-правовий механізм формування доброчесного публічного управління. Французька модель об'єднує прозорість публічного життя, запобігання конфлікту інтересів, етичні обов'язки службовців, захист викривачів, деонтологічний контроль, доброчесність публічних закупівель і методичний супровід антикорупційних програм. Відповідне комплексне розуміння є перспективним для національного законодавства, яке потребує переходу від фрагментарних антикорупційних інструментів до цілісної системи адміністративного комплаєнсу. Французьке законодавство демонструє, що ефективна комплаєнс-система має ґрунтуватися на внутрішній спроможності органу публічної влади самостійно ідентифікувати ризики, запобігати їм, документувати управлінські рішення, консультувати службовців і реагувати на виявлені порушення. Французький досвід має бути використаний Україною як джерело функціональних правових рішень, що здатні посилити національну систему адміністративно-правового забезпечення доброчесності, зробивши її превентивною, процедурною і ризик-орієнтованою.

Отже, іноземний досвід правового регулювання комплаєнсу в державному секторі засвідчує поступове формування нової адміністративно-правової парадигми, у межах якої доброчесність публічної адміністрації забезпечують комплексно як заборонами, санкціями та зовнішнім контролем, так і внутрішніми системами управління ризиками, етичного консультування, службового навчання, повідомлення про порушення, документування рішень і коригувальних заходів.

3.2. Розроблення стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в умовах цифровізації та євроінтеграції

Розвиток адміністративно-правових засад запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади потребує переходу до формування цілісної системи превентивного забезпечення правомірності публічного адміністрування. У сучасних умовах відповідна система не може обмежуватися діяльністю уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, підготовкою антикорупційних програм або періодичним оцінюванням корупційних ризиків.

Актуальність розроблення стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в умовах цифровізації та євроінтеграції зумовлена тим, що сучасна публічна адміністрація функціонує в умовах одночасної дії кількох трансформаційних чинників, а саме європейської інтеграції, цифровізації державних сервісів, посилення вимог до доброчесності, необхідності ефективного використання бюджетних і міжнародних ресурсів, воєнного стану та подальшої післявоєнної відбудови. За таких умов традиційна модель контролю, орієнтована переважно на виявлення порушення після його вчинення, не відповідає складності сучасних управлінських процесів. Органи виконавчої влади потребують як зовнішнього нагляду та юридичної відповідальності, так і внутрішньої системи попередження, раннього виявлення, оцінювання, мінімізації та усунення ризиків невідповідності їхньої діяльності вимогам права й публічного інтересу.

У цьому контексті державний комплаєнс-контроль доцільно розглядати як якісно новий рівень розвитку внутрішньоорганізаційних відносин у системі виконавчої влади. Його призначення полягає не в дублюванні функцій антикорупційних органів, внутрішнього аудиту, фінансового контролю, службових розслідувань або дисциплінарної відповідальності, а, навпаки, полягає в здатності поєднати ці інструменти в узгоджену, ризик-орієнтовану та превентивну систему.

Цифровізація змінює і технічну форму діяльності органів виконавчої влади, і природу адміністративного контролю. Електронні реєстри, автоматизований обмін даними, цифрові сліди адміністративних дій, аналітика ризиків, електронні закупівлі, реєстр прозорості, системи електронного документообігу та цифрові канали повідомлення про порушення створюють передумови для переходу від епізодичного контролю до постійного моніторингу ризиків. Отже, цифровізація породжує нові правові виклики, такі як захист персональних даних, кібербезпека, алгоритмічна прозорість, недопущення автоматизованого свавілля, забезпечення людського нагляду та процесуальних гарантій особи. Тому стратегія розвитку державного комплаєнс-контролю має враховувати цифрово-правовий аспект.

Крім цього, євроінтеграційний курс України вимагає формування адміністративної системи, спроможної діяти відповідно до принципів належного адміністрування, відкритості, інституційної підзвітності, ефективного внутрішнього контролю, захисту прав людини й доброчесного управління публічними фінансами. У цьому значенні комплаєнс-контроль є одним із механізмів практичного наближення національної виконавчої влади до європейських стандартів публічного управління.

Загальнотеоретичне значення розроблення стратегії полягає також у тому, що вона надає можливість визначити місце комплаєнс-контролю в системі адміністративного права. У сфері виконавчої влади комплаєнс-контроль набуває публічно-правової природи, оскільки спрямований на забезпечення реалізації публічного інтересу, належного виконання компетенції, дотримання принципів адміністративної процедури, запобігання зловживанню владою та захист довіри до держави.

Відповідна стратегія має поєднати нормативне визначення комплаєнс-контролю, інституційний розподіл повноважень, цифрову простежуваність адміністративних рішень, захист викривачів, закупівельний комплаєнс, прозорість лобіювання, кібербезпеку, захист персональних даних, оцінювання

ефективності та персональну відповідальність керівництва органів виконавчої влади.

У науковій літературі нечисленними є спроби визначити напрями оптимізації адміністративного законодавства у сфері комплаєнс-контролю. Аналізуючи перспективи вдосконалення комплаєнс-контролю, Т. Швидка та К. Халецька обґрунтовують доцільність нормативного визначення порядку його запровадження в господарських товариствах, належного врегулювання системи внутрішнього контролю та поширення комплаєнс-механізмів за межі банківської сфери й діяльності професійних учасників фондового ринку. Науковиці пов'язують реалізацію відповідних заходів з посиленням прозорості господарської діяльності підприємств [179, с. 89].

Такі пропозиції можуть бути методологічно адаптовані до формування цілісної системи державного комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади. З огляду на це, до перспективних напрямів адміністративно-правового регулювання доцільно віднести нормативне закріплення засад державного комплаєнс-контролю, визначення мінімальних стандартів внутрішніх комплаєнс-процедур, розмежування компетенції відповідальних підрозділів і поступове поширення ризик-орієнтованих механізмів на всі основні напрями діяльності публічної адміністрації.

У науковій літературі зазначено, що негативний вплив корупції на економічний розвиток не обмежується прямими матеріальними втратами. Узагальнюючи відповідні положення, О. Ю. Бусол відносить до непрямих економічних наслідків корупції нераціональне використання бюджетних коштів й інших державних ресурсів; викривлення фінансових потоків; нерівномірність податкового навантаження; неефективний розподіл ресурсів і професійного потенціалу працівників; деформацію структури державних видатків; скорочення надходжень держави від основних товарів і послуг; зниження інноваційної активності; розширення тіньового сегмента економіки; створення додаткових бар'єрів для експортерів з держав із нижчим рівнем корупції; погіршення умов

діяльності приватних підприємців і загальне уповільнення темпів економічного зростання [180, с. 353].

Цей перелік підтверджує, що розроблення стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю має ґрунтуватися не лише на завданні запобігання окремим правопорушенням, а й на усвідомленні системного характеру корупційних загроз для економічної безпеки держави. У зв'язку із цим оцінювання результативності комплаєнс-механізмів в органах виконавчої влади має передбачати аналіз якості використання бюджетних ресурсів, прозорості адміністративних процедур, обґрунтованості управлінських рішень і здатності відповідного органу своєчасно виявляти ризики інституційної недоброчесності.

О. І. Кисельова та С. А. Неверова вважають, що одним із першочергових напрямів розвитку трудового комплаєнсу в Україні має стати формування узгодженої нормативної основи з огляду на міжнародні стандарти. Ідеться про прийняття законів і підзаконних нормативно-правових актів, здатних установити прозорі, справедливі й результативні процедури реалізації відповідних механізмів. Важливим є формування належного рівня комплаєнс-культури, за якої дотримання трудового законодавства сприйматимуть як необхідний стандарт поведінки як у зовнішніх відносинах на ринку праці, так і в межах внутрішньої організаційної структури підприємства або установи. На думку дослідниць, нормативне регулювання трудового комплаєнсу має охоплювати: визначення відповідного поняття; мету запровадження комплаєнс-контролю; його основні завдання та принципи; структуру і склад комплаєнс-служби; права й обов'язки відповідальних фахівців; гарантії їхньої діяльності, а також підстави юридичної відповідальності [67, с. 47].

Запропонована структура може бути використана як орієнтир під час розроблення цілісної моделі державного комплаєнс-контролю, однак потребує адаптації до особливостей публічного управління. У перспективі нормативний акт у цій сфері має визначати не лише статус уповноважених підрозділів і посадових осіб, а й порядок оцінювання комплаєнс-ризиків, правила їх документування, канали повідомлення про порушення, гарантії захисту

викривачів, процедури внутрішнього реагування та критерії періодичного оцінювання результативності всієї системи.

На нашу думку, першою проблемою адміністративно-правового регулювання комплаєнсу в державному секторі є фрагментарність. Управління корупційними ризиками, внутрішній контроль, внутрішній аудит, адміністративна процедура, цифровий захист, закупівельні перевірки та захист викривачів розвиваються як окремі напрями. Вони мають власні методики, відповідальних суб'єктів, плани та звітність. Це створює ризик дублювання, формалізму й відсутності єдиної управлінської картини.

Наступна проблема полягає в недостатній інтеграції комплаєнсу в процес прийняття адміністративних рішень. Закон України «Про адміністративну процедуру» встановив принципи, однак ці принципи ще не цілком інтегровані у внутрішні комплаєнс-процедури органів виконавчої влади [109].

Ще одна проблема стосується переважно документального характеру антикорупційного планування. У практичній діяльності постає ризик оцінювання ефективності за формальними показниками, а саме за кількістю затверджених документів, проведених навчань, заповнених форм, підготовлених звітів або опрацьованих повідомлень. Водночас ключовим показником має бути фактичне усунення системних причин порушень.

Четверта проблема пов'язана з нерівномірністю інституційної спроможності. У різних органах виконавчої влади уповноважені підрозділи мають неоднакові кадрові, технічні й аналітичні ресурси. У деяких випадках їх сприймають як допоміжні структурні одиниці, а не як професійні суб'єкти превентивного управління ризиками.

П'ята проблема полягає в недостатньому розмежуванні функцій, що зумовлено тим, що консультування, контроль, перевірка повідомлень, організація оцінювання ризиків, методична робота й участь у дисциплінарних процедурах можуть концентруватися в одному підрозділі, що в сукупності знижує рівень довіри службовців до конфіденційної консультації та створює конфлікт ролей.

Остання проблема зумовлена цифровізацією. Запровадження електронних систем нерідко здійснюють передусім як технологічний проєкт, натомість комплаєнс-вимоги, захист персональних даних, протоколювання операцій, контроль доступу, строк зберігання інформації та процедура оскарження автоматизованого висновку можуть залишатися недостатньо деталізованими.

Європейську інтеграцію України слід розглядати як трансформацію способу функціонування публічної адміністрації. У центрі цього процесу – принцип належного адміністрування, який закріплений у ст. 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу [181].

Важливим орієнтиром у контексті євроінтеграції є Принципи державного управління OECD/SIGMA, які охоплюють стратегічну рамку реформ, розроблення та координацію політики, управління державною службою, організацію та підзвітність адміністрації, надання послуг і цифровізацію, а також управління державними фінансами. У документі акцентовано на необхідності чіткого інституційного розподілу відповідальності, моніторингу результатів, використання доказових даних, розвитку організаційної культури, сумісності інформаційних систем і реалізації принципу одноразового подання даних [182].

Для розвитку цифрової складової важливе значення має Регламент ЄС 2024/903 про заходи для високого рівня інтероперабельності публічного сектору в Союзі, який формує європейський підхід до транскордонної сумісності цифрових публічних послуг, повторного використання рішень й оцінювання інтероперабельності [183]. В умовах застосування алгоритмічних засобів важливим є Регламент ЄС 2024/1689 про штучний інтелект, який для систем підвищеного ризику передбачає управління ризиками, технічне документування, протоколювання операцій, прозорість, людський нагляд, вимоги до точності, стійкості та кібербезпеки [184].

У сфері захисту інформації необхідно орієнтуватися на Загальний регламент про захист даних, який закріплює принципи законності, цільового обмеження, мінімізації даних, точності, обмеження строку зберігання, цілісності, конфіденційності й підзвітності; вимагає застосування захисту даних за задумом

і за замовчуванням, належних заходів безпеки та оцінювання впливу в ризикових випадках [185].

Додатковим орієнтиром є Директива NIS2, яка посилює вимоги до управління кібербезпековими ризиками, відповідальності керівництва, реагування на інциденти й стійкості інформаційних систем [186].

Окреме значення має Директива ЄС 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення права Союзу. Вона вимагає створення внутрішніх і зовнішніх каналів повідомлення, захисту конфіденційності, належного подальшого реагування та заборони репресій [187].

Тож можемо констатувати, що євроінтеграція потребує формування системи державного комплаєнс-контролю, яка одночасно забезпечуватиме належну адміністративну процедуру, управління ризиками доброчесності, цифрову сумісність, захист персональних даних, кіберстійкість, людський нагляд за алгоритмічними засобами, ефективне викривання порушень, підзвітність керівництва, контроль використання публічних ресурсів, а також вимірюваність результатів.

Тому необхідно розробити та затвердити Стратегію розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади на 2027–2030 роки. Зокрема, її необхідно узгодити зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2026–2030 роки, цифровими стратегіями України та євроінтеграційним переговорним процесом [188]. Пропонована нами Стратегія не повинна замінювати Антикорупційну стратегію або Державну антикорупційну програму.

Слід визначити мету цього нормативно-правового акта, а саме встановити таке: «Метою Стратегії є формування до 2030 року цілісної, ризик-орієнтованої, діджиталізованої та сумісної з європейськими стандартами системи державного комплаєнс-контролю, яка забезпечує: своєчасне виявлення і мінімізацію ризиків порушення законодавства; інтеграцію комплаєнсу в повсякденні управлінські процеси; підвищення якості адміністративних процедур; посилення персональної відповідальності керівництва; ефективну координацію

уповноважених підрозділів; цифрову простежуваність ризикових процесів; належне реагування на повідомлення про порушення; прозорість взаємодії з приватними суб'єктами; захист персональних даних і кіберстійкість; регулярне оцінювання фактичної результативності системи».

Також в одному з перших пунктів доцільно визначити завдання Стратегії, а саме: «До основних завдань належать: законодавче визначення державного комплаєнс-контролю; запровадження типового стандарту комплаєнс-системи органу виконавчої влади; інтеграція корупційних, адміністративних, фінансових, закупівельних, інформаційних і кібербезпекових ризиків; розмежування консультативних, контрольних та аудиторських функцій; визначення правового статусу керівника комплаєнс-функції; формування системи секторальних комплаєнс-стандартів; створення модульної цифрової інфраструктури; запровадження алгоритмічної аналітики ризиків з людським наглядом; удосконалення процедур захисту викривачів; посилення комплаєнсу у сфері публічних закупівель, лобіювання та використання коштів відбудови; підготовка державних службовців; створення системи вимірюваних показників; регулярне незалежне оцінювання; узгодження з *acquis* ЄС і рекомендаціями OECD/SIGMA».

Відповідна Стратегія має ґрунтуватися на таких принципах: «1) верховенство права – комплаєнс-контроль не може бути використано як інструмент позаправового впливу, прихованої дисциплінарної практики або обмеження законної адміністративної дискреції; 2) належне адміністрування – об'єктом оцінювання є як кінцевий результат, так і процедура його досягнення, тобто компетенція, строки, неупередженість, обґрунтування, участь особи, документування та можливість оскарження; 3) ризик-орієнтованість – рівень контролю має відповідати реальному рівню ризику. Необґрунтоване застосування однаково складних процедур до всіх процесів створює надмірне адміністративне навантаження та знижує ефективність; 4) превентивність – пріоритет надають попередженню, консультуванню та коригуванню, а не покаранню *постфактум*; 5) пропорційність – обсяг збору даних, інтенсивність

контролю та вид заходу реагування мають бути необхідними і співмірними з ризиком; 6) функціональна незалежність – уповноважений підрозділ повинен мати можливість надавати професійний висновок без неправомірного втручання керівництва; 7) персональна управлінська відповідальність – наявність уповноваженого підрозділу не звільняє керівника органу й керівників процесів від відповідальності за ризики; 8) відсутність дублювання – комплаєнс-контроль не повинен створювати паралельні процедури там, де необхідного результату може бути досягнуто шляхом інтеграції з внутрішнім контролем, адміністративною процедурою або електронною системою; 9) цифрова простежуваність – у ризикових процесах має бути забезпечено можливість відтворити послідовність дій, підстави рішення, погодження, відводи, зміни та коригувальні заходи; 10) захист даних за задумом і за замовчуванням – система має збирати лише необхідну інформацію, розмежовувати доступ, обмежувати строки зберігання і фіксувати операції; 11) людський нагляд – алгоритмічний інструмент може формувати індикатор ризику, але не повинен автоматично встановлювати факт порушення або негативні юридичні наслідки; 12) відкритість і підзвітність – суспільству мають бути доступні узагальнені відомості про ефективність системи без розкриття захищеної законом інформації; 13) інтероперабельність – нові цифрові рішення повинні взаємодіяти з уже наявними реєстрами й інформаційними системами, а не створювати ізольовані масиви; 14) професійність – комплаєнс-контроль вимагає підготовки фахівців з адміністративного права, управління ризиками, внутрішнього контролю, цифрових технологій, інформаційної безпеки й етики».

Ефективність Стратегії залежить від чіткого розподілу повноважень між суб'єктами, які беруть участь у формуванні, координації, реалізації, моніторингу й оцінюванні системи державного комплаєнс-контролю. Кабінет Міністрів України має бути суб'єктом загальної політичної та організаційної координації. До його повноважень доцільно віднести затвердження Стратегії та операційного плану її реалізації, визначення органів для пілотного впровадження, затвердження Типового стандарту державного комплаєнс-контролю,

забезпечення узгодження Стратегії з реформою державного управління, управлінням державними фінансами, цифровою трансформацією та євроінтеграційними зобов'язаннями України. Національне агентство з питань запобігання корупції доцільно визначити центральним методичним суб'єктом у частині доброчесності, запобігання корупції, конфлікту інтересів, захисту викривачів, прозорості лобіювання та антикорупційного ризик-менеджменту. НАЗК має розробляти методологію комплаєнс-контролю, типові критерії оцінювання, вимоги до звітності, підходи до взаємодії з Реєстром прозорості, а також здійснювати методичну підтримку уповноважених підрозділів.

Міністерство фінансів України має відповідати за інтеграцію державного комплаєнс-контролю з внутрішнім контролем, управлінням бюджетними ризиками, внутрішнім аудитом і системою управління державними фінансами. Саме цей орган повинен забезпечити методичне узгодження комплаєнс-ризиків із внутрішнім контролем розпорядників бюджетних коштів і визначити особливості комплаєнсу для бюджетних програм підвищеного ризику.

Міністерство цифрової трансформації України має забезпечити цифрову основу Стратегії. Його функції повинні охоплювати розроблення вимог до інтероперабельності, електронної взаємодії реєстрів, цифрової ідентифікації, автоматичного протоколювання операцій, захисту даних за задумом, людського нагляду за алгоритмічними інструментами та недопущення створення надмірних централізованих масивів персональних даних.

Національне агентство України з питань державної служби має забезпечити кадровий і навчальний компонент Стратегії. До його завдань доцільно віднести формування професійних компетентностей з питань комплаєнсу, розроблення програм підвищення кваліфікації, включення комплаєнс-тематики до навчання державних службовців, методичне забезпечення етичного консультування та оцінювання кадрових потреб органів виконавчої влади.

Керівник органу виконавчої влади має бути центральним суб'єктом відповідальності на рівні конкретного органу. Він повинен забезпечити

створення системи комплаєнс-контролю, належне ресурсне забезпечення уповноваженого підрозділу, затвердження карти ризиків, виконання коригувальних заходів, недопущення втручання в професійні висновки, щорічне звітування та формування внутрішньої культури доброчесності.

Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції має бути трансформований у професійний координаційний центр комплаєнс-контролю зі збереженням спеціальних антикорупційних функцій. Його діяльність має охоплювати координацію оцінювання ризиків, методичну допомогу, попереднє консультування, моніторинг виконання заходів, участь у роботі з повідомленнями викривачів, аналіз процедурних ризиків, взаємодію з внутрішнім аудитом і підготовку щорічного звіту про стан комплаєнс-системи.

Водночас необхідно безпосередньо закріпити, що уповноважений підрозділ не підміняє керівників процесів, внутрішній аудит, дисциплінарні комісії або правоохоронні органи. Його основна роль полягає не в концентрації відповідальності за доброчесність, а в координації та методичному забезпеченні системи.

Реалізація Стратегії може супроводжуватися низкою ризиків, які необхідно врахувати вже на етапі її розроблення: 1) бюрократизація комплаєнс-контролю, яка може виявитися у створенні додаткових форм, звітів і погоджень без реального впливу на якість управління. Мінімізація цього ризику потребує автоматизації типових операцій, скасування звітності, яку дублюють, і ризик-орієнтованої диференціації вимог; 2) формалізація оцінювання ризиків – органи можуть зосередитися на складанні карт ризиків без реального усунення системних причин. Для мінімізації цього ризику необхідно оцінювати не кількість документів, а виконання коригувальних заходів, зменшення кількості повторюваних порушень і фактичну зміну управлінських практик; 3) надмірна централізація даних – створення єдиного масиву чутливої службової та персональної інформації може підвищити ризики неправомірного доступу, витоку або зловживання. Мінімізування цього ризику потребує модульного підходу, мінімізування даних, рольового доступу, аудиту операцій і чітких

строків зберігання; 4) алгоритмічна упередженість – автоматизовані індикатори можуть помилково визначати ризик, відтворювати приховані упередження або створювати хибнопозитивні сигнали. Для мінімізування необхідні людський нагляд, пояснюваність, тестування якості даних, фіксація підстав висновку та право особи на пояснення й оскарження; 5) використання комплаєнс-контролю як інструменту тиску – щоб уникнути цього, необхідно нормативно закріпити функціональну незалежність професійних висновків, належну процедуру, межі доступу до інформації та можливість судового контролю; 6) дублювання функцій між уповноваженими підрозділами, внутрішнім аудитом, фінансовим контролем, дисциплінарними комісіями та правоохоронними органами. Мінімізування цього ризику потребує чіткого розмежування координації, консультування, моніторингу, аудиту, дисциплінарного реагування та кримінально-правового переслідування; 7) недостатня інституційна спроможність органів виконавчої влади, подолання якої потребує навчання, методичних матеріалів, належного кадрового забезпечення, пілотного впровадження та поступового масштабування; 8) кіберзагрози – оскільки комплаєнс-підсистема міститиме відомості про ризики, повідомлення, коригувальні заходи та службові процеси, то це потребує підвищеного рівня захисту, резервування, сегментації доступу, багатофакторної автентифікації, моніторингу аномальної активності та регулярного тестування захищеності.

Стратегія має передбачити створення Єдиної інформаційно-аналітичної підсистеми державного комплаєнс-контролю, але це не про формування нового централізованого реєстру, який накопичує необмежений масив персональних даних, а про модульну цифрову платформу, що забезпечує взаємодію різних інформаційних ресурсів у межах чітко визначеної правової мети.

Якщо певна інформація вже міститься в законному державному реєстрі, службовець або суб'єкт взаємодії не повинен повторно подавати її без об'єктивної потреби. Водночас кожний інформаційний обмін повинен мати чітку правову підставу, визначену мету, обмежений набір даних, розмежовані права

доступу, автоматичне протоколювання, строк зберігання, можливість перевірки й механізм реагування на інцидент.

Реалізацію Стратегії доцільно здійснювати поетапно. На першому етапі 2027 року слід запровадити нормативне проектування та діагностування. На цьому етапі необхідно затвердити Стратегію та операційний план її реалізації, підготувати базові зміни до законодавства, розробити Типовий стандарт державного комплаєнс-контролю, провести інвентаризацію чинних процедур, визначити органи для пілотування, сформувати модель єдиної системи ризиків, оцінити цифрову готовність органів виконавчої влади, визначити вимоги до захисту даних і розробити навчальні програми.

2028 року наступним етапом має бути пілотне впровадження, на якому необхідно запровадити систему у визначених органах підвищеного ризику, протестувати модульну цифрову платформу, інтегрувати карти ризиків із внутрішнім контролем, розмежувати консультаційні, контрольні й аудиторські функції, запровадити електронне документування процедур, протестувати алгоритмічні індикатори, провести незалежне оцінювання пілотів і скоригувати методологію.

Третім етапом є масштабування. На цьому етапі типові рішення мають бути поширені на центральні органи виконавчої влади, забезпечено сумісність із публічними електронними реєстрами, запроваджено секторальні стандарти, розширено закупівельний комплаєнс, удосконалено роботу з коштами відбудови, забезпечено аналітичну звітність і проведено навчання керівників процесів.

Останнім етапом є оцінювання та інституціоналізація, на завершальному етапі необхідно провести комплексне незалежне оцінювання, визначити ефективність цифрових засобів, перевірити пропорційність збору даних, оцінити вплив системи на якість адміністрування, усунути дублювання, оновити нормативні акти; підготувати план розвитку та поширити ефективні рішення на інші суб'єкти публічного сектору.

Крім цього, до Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції доцільно внести зміни, якими доповнити його завдання координацією комплаєнс-контролю, участю у формуванні єдиної системи ризиків, моніторингом виконання коригувальних заходів, попереднім консультуванням, аналізом процедурних ризиків, взаємодією з внутрішнім аудитом, підготовкою щорічного звіту та використанням цифрової аналітики з дотриманням правових гарантій.

Статтю 26 Бюджетного кодексу України доцільно доповнити положенням про те, що система внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів ураховує інтегровану систему комплаєнс-ризиків, зокрема ризики порушення законодавства, конфлікту інтересів, неналежного використання дискреції, публічних закупівель, інформаційної безпеки та невиконання коригувальних заходів.

Також додатково в законодавстві про публічні закупівлі доцільно передбачити спеціальний режим закупівельного комплаєнсу для процедур підвищеного ризику, який має охоплювати ризик-орієнтовану комплаєнс-перевірку учасників, доброчесні контрактні застереження, розкриття ключових субпідрядників, повідомлення про істотні порушення, право на аудит, коригувальний план, прозорий механізм тимчасового обмеження участі недоброчесних суб'єктів, а також право на пояснення та оскарження.

У законодавстві про публічні електронні реєстри, захист персональних даних і кібербезпеку доцільно закріпити спеціальні гарантії функціонування комплаєнс-підсистеми, а саме правові підстави обміну даними, мінімізацію, рольовий доступ, протоколювання, строки зберігання, аудит доступу, оцінювання впливу на права особи, людський перегляд, повідомлення про інциденти й відповідальність за неправомірне використання інформації.

У межах комплаєнс-підсистеми в контексті захисту персональних даних необхідно застосовувати мінімізацію даних, цільове обмеження, рольову модель доступу, шифрування, псевдонімізацію у визначених випадках, журналювання, перевірку правомірності доступу, строки видалення, повідомлення про

інциденти, оцінювання впливу на права особи, можливість виправлення неточних даних і заборону використання відомостей поза визначеною метою.

Отже, здійснений аналіз дає підстави стверджувати, що стратегічний розвиток державного комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади є об'єктивною потребою сучасного етапу розвитку доктрини адміністративного права. Його необхідність зумовлена ускладненням управлінських процесів, цифровізацією публічних сервісів, євроінтеграційними зобов'язаннями України, підвищенням вимог до доброчесності публічної адміністрації та потребою ефективного використання бюджетних, міжнародних і відбудовчих ресурсів. У таких умовах традиційні механізми контролю, що діють переважно після вчинення порушення, мають бути доповнені превентивною, ризик-орієнтованою та цифрово підтримуваною системою правової відповідності.

Стратегія розвитку державного комплаєнс-контролю має бути спрямована на формування нової якості діяльності органів виконавчої влади, її результатом має стати зменшення кількості правопорушень, підвищення передбачуваності адміністративних процедур, захист публічного інтересу, зміцнення довіри до держави, ефективніше використання бюджетних ресурсів, належна інтеграція цифрових технологій і практичне наближення публічної адміністрації в Україні до європейських стандартів належного врядування.

Висновки до розділу 3

1. З огляду на досвід Франції у сфері публічних закупівель, державно-приватного партнерства, управління державним майном і надання державної допомоги, доцільно передбачити належну адміністративно-правову процедуру перевірки третіх осіб, яка має полягати у визначенні ризику взаємодії органу публічної влади з конкретним контрагентом, зокрема через аналіз структури власності, попередніх корупційних правопорушень, конфлікту інтересів,

пов'язаності з посадовими особами, участі в санкційних списках, порушень закупівельної дисципліни або недоброчесної ділової практики.

2. У США немає єдиного законодавчого акта, який комплексно регулював би всі елементи комплаєнсу в державному секторі та використовував поняття комплаєнсу в державному секторі як універсальну легальну категорію. Натомість сформовано розгалужену багаторівневу систему, у межах якої окремі складові комплаєнсу врегульовані нормами законодавства про урядову етику, запобігання конфлікту інтересів, фінансове декларування, інспекторський контроль, внутрішній контроль, захист викривачів, публічні закупівлі, федеральні гранти, цивільно-правове реагування на неправдиві вимоги до держави, відсторонення недоброчесних контрагентів від участі в правовідносинах із публічною адміністрацією та кримінальну відповідальність за корупційні діяння.

3. На підставі досвіду США доцільно доповнити Закон України «Про запобігання корупції» окремою статтею, у якій визначити адміністративний комплаєнс у публічному секторі як систему правових, організаційних, консультативних, контрольних і коригувальних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, оцінювання, мінімізування та усунення ризиків порушення законодавства, правил етичної поведінки, вимог доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і належного використання публічних ресурсів.

4. Аргументовано, що ст. 26 Бюджетного кодексу України доцільно доповнити положенням про те, що система внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів враховує інтегровану систему комплаєнс-ризиків, зокрема ризики порушення законодавства, конфлікту інтересів, неналежного використання дискреції, публічних закупівель, інформаційної безпеки та невиконання коригувальних заходів.

ВИСНОВКИ

Дослідження теоретико-правових, нормативних, організаційних і правозастосовних аспектів адміністративно-правових засад запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади дало змогу сформулювати низку науково обґрунтованих висновків, а також розробити пропозиції та рекомендації з удосконалення адміністративно-правового регулювання в цій сфері. Основні з них полягають у такому:

1. Внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет контролю вирізняються такими ознаками: 1) внутрішньоапаратний характер – відповідні відносини виникають переважно всередині органу виконавчої влади або в межах системи взаємопов'язаних органів, структурних підрозділів, посадових осіб і службовців, їх призначення полягає в забезпеченні повсякденного функціонування адміністративного апарату, розподілу завдань, організації службової взаємодії, підготовки та виконання управлінських рішень; 2) адміністративно-правова врегульованість – внутрішньоорганізаційні відносини не є суто фактичними або неформальними службовими контактами, мають правову основу, оскільки регламентовані нормами адміністративного законодавства, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства, внутрішніми положеннями, регламентами, посадовими інструкціями, наказами й іншими актами управлінського характеру; 3) владно-організаційна природа – ці відносини формуються у сфері реалізації виконавчої влади, тому їм властивий владно-управлінський зміст. У їх межах керівники, структурні підрозділи та посадові особи реалізують організаційні, розпорядчі, координаційні, контрольні та дисциплінарні повноваження, адже сучасна організація виконавчої влади передбачає також горизонтальну координацію, міжструктурну взаємодію, службове погодження, внутрішнє консультування та колективну підготовку управлінських рішень, окрім підпорядкування;

4) компетенційна зумовленість – внутрішньоорганізаційні відносини безпосередньо пов'язані з розподілом, конкретизацією та реалізацією компетенції органу виконавчої влади. Тому одним із ключових контрольних критеріїв у цій сфері є перевірка того, чи не відбулося виходу за межі повноважень, підміни компетенції одного суб'єкта іншим, необґрунтованого делегування функцій або ухилення від виконання посадових обов'язків;

5) процедурна впорядкованість – ці відносини мають виявлятися через певну послідовність юридично й організаційно визначених дій, а саме через порядок підготовки проєктів рішень, погодження документів, проведення внутрішніх перевірок, реагування на ризики, розгляду службової інформації, вирішення кадрових питань, притягнення до дисциплінарної відповідальності, запобігання конфлікту інтересів тощо;

6) контрольна спрямованість – внутрішньоорганізаційні відносини підлягають контролю, але також містять контрольний компонент. У межах таких відносин перевіряють виконання управлінських рішень, дотримання службової дисципліни, законність внутрішніх процедур, належність використання ресурсів, своєчасність виконання доручень, якість службової комунікації та відповідність поведінки посадових осіб встановленим стандартам;

7) превентивно-комплаєнсне значення – внутрішньоорганізаційні відносини є середовищем, у якому виникають первинні ризики порушення законності, службової етики, доброчесності, антикорупційних обмежень і правил належного врядування, у зв'язку з чим їх слід оцінювати також і з позиції запобігання потенційним відхиленням. У цьому аспекті комплаєнс-контроль надає можливість виявляти ризики ще до того, як вони набудуть форми правопорушення або незаконного управлінського рішення;

8) службово-поведінковий зміст – такі відносини охоплюють документи, процедури та компетенцію, а також фактичну поведінку посадових осіб. Вони виявляються в способі службового спілкування, виконанні доручень, дотриманні етичних стандартів, реагуванні на конфлікт інтересів, ставленні до публічних ресурсів, готовності діяти доброчесно та в межах закону. Тому предметом контролю має бути реальний стан службової поведінки, управлінської культури

та правосвідомості працівників органу виконавчої влади; 9) інтегративний характер – внутрішньоорганізаційні відносини поєднують адміністративно-правові, службові, дисциплінарні, антикорупційні, етичні, інформаційні, кадрові та ресурсні елементи, становлять цілісну систему зв'язків, що забезпечує внутрішню керованість, контрольованість і правомірність діяльності органу виконавчої влади.

2. Зміст адміністративного комплаєнс-контролю в органах виконавчої влади охоплює взаємопов'язані елементи, до яких належать: 1) нормативно-правовий, що полягає в перевірці відповідності діяльності органу виконавчої влади вимогам законодавства, компетенційним межах, адміністративним процедурам, внутрішнім регламентам і службовим інструкціям; 2) компетенційний – пов'язаний із перевіркою того, чи діє суб'єкт владних повноважень у межах наданої йому компетенції, чи не відбувається перевищення повноважень, підміна одного суб'єкта іншим, необґрунтоване делегування функцій або ухилення від виконання посадових обов'язків. Цей елемент відрізняє адміністративний комплаєнс-контроль від низки приватноправових різновидів комплаєнсу, оскільки в публічному управлінні ключовим критерієм є дія органу влади виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені законом; 3) процедурний, який передбачає оцінювання дотримання встановленої послідовності адміністративних дій, строків, порядку підготовки, погодження, прийняття, виконання та перегляду управлінських рішень. Адміністративний комплаєнс-контроль спрямований на запобігання процедурним дефектам, які можуть призвести до незаконності або необґрунтованості адміністративного акта; 4) антикорупційно-етичний, що охоплює моніторинг конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо подарунків, сумісництва, службової неупередженості, доброчесності, прозорості прийняття рішень й етичної поведінки державних службовців; 5) ризик-орієнтований, який полягає у виявленні сфер, процесів і посадових функцій, найвразливіших до порушень законності, зловживання дискрецією, корупційних виявів, неефективного використання ресурсів або прийняття непропорційних

рішень. Зазначене дає змогу спрямовувати контрольні зусилля не однаково на всі процеси, а насамперед на найризиковіші ділянки діяльності органу виконавчої влади; 6) організаційно-консультативний, який передбачає надання посадовим особам роз'яснень, рекомендацій, методичної допомоги та внутрішніх консультацій щодо належного виконання службових обов'язків і допомогу державним службовцям діяти правомірно ще до виникнення порушення; 7) корекційно-відновлювальний, який охоплює документування виявлених відхилень, підготовку рекомендацій, контроль за усуненням порушень, оцінювання ефективності вжитих заходів і запобігання повторному виникненню аналогічних ризиків; 8) звітно-аналітичний елемент, який полягає в підготовці внутрішньої звітності для керівництва органу виконавчої влади щодо стану законності, рівня комплаєнс-ризиків, типових порушень, слабких місць внутрішньої організації та необхідних управлінських рішень, завдяки чому адміністративний комплаєнс-контроль стає джерелом управлінської інформації, необхідної для підвищення якості публічного адміністрування.

3. Відмітні ознаки комплаєнс-контролю, порівняно з державним наглядом, аудитом і внутрішнім контролем, полягають у такому: 1) за правовою природою державний нагляд має зовнішній владно-імперативний характер, аудит – незалежний оцінювально-гарантійний характер, внутрішній контроль – загальноуправлінський характер, а комплаєнс-контроль – внутрішньоорганізаційний, превентивний і нормативно-етичний характер; 2) за суб'єктом здійснення державний нагляд реалізують спеціально уповноважені органи щодо підконтрольних суб'єктів, аудит здійснюють незалежні або внутрішні аудитори, внутрішній контроль забезпечує керівництво, структурні підрозділи й відповідальні посадові особи, комплаєнс-контроль мають здійснювати уповноважені комплаєнс-підрозділи або посадові особи у взаємодії з керівництвом і службовцями органу; 3) за об'єктом впливу державний нагляд переважно оцінює дотримання обов'язкових вимог, аудит – стан систем, операцій, фінансової дисципліни, ризик-менеджменту або ефективності, внутрішній контроль – виконання внутрішніх завдань, процедур й управлінських

рішень, комплаєнс-контроль – відповідність службової поведінки, адміністративних актів, внутрішніх процедур, етичних стандартів, антикорупційних вимог і компетенційних меж; 4) за часовою спрямованістю державний нагляд часто реагує на стан виконання вимог або вже наявні порушення, аудит здебільшого оцінює минулі або завершені процеси, внутрішній контроль може бути попереднім, поточним і наступним, а комплаєнс-контроль має бути безперервним і діяти до, під час та після управлінського рішення; 5) за функціональним призначенням державний нагляд забезпечує владне дотримання обов'язкових норм, аудит формує незалежну оцінку й упевненість, внутрішній контроль підтримує керованість і результативність органу, а комплаєнс-контроль запобігає правовим, етичним, антикорупційним і репутаційним ризикам у щоденній діяльності органу виконавчої влади; 6) за методами реалізації державний нагляд використовує перевірки, приписи, санкції та інші владні заходи, аудит – аудиторські процедури, аналіз доказів, тестування систем і звітування, внутрішній контроль – управлінські процедури, погодження, перевірку виконання, розподіл повноважень, а комплаєнс-контроль – правовий скринінг, оцінювання ризиків, моніторинг конфлікту інтересів, етичне консультування, комплаєнс-навчання, внутрішні рекомендації та контроль за усуненням відхилень; 7) за характером наслідків державний нагляд може безпосередньо спричиняти обов'язкові приписи, зупинення діяльності, санкції або інші владні наслідки, аудит переважно завершується висновками й рекомендаціями, внутрішній контроль призводить до управлінських або дисциплінарних рішень, а комплаєнс-контроль насамперед спрямований на попередження порушень, корекцію поведінки й удосконалення процедур, хоча за потреби може бути підставою для дисциплінарного чи іншого правового реагування; 8) за ціннісною спрямованістю державний нагляд концентрується на обов'язковості правових приписів, аудит – на достовірності, ефективності й підзвітності, внутрішній контроль – на належній організації управління, а комплаєнс-контроль – на

формуванні культури законності, доброчесності, службової етики й запобіганні неправомірній поведінці.

4. До переваг адміністративно-правового регулювання впровадження комплаєнс-процедур у діяльність органів виконавчої влади віднесено такі:

- 1) наявність розвиненої антикорупційної нормативної основи. Національне законодавство містить комплексний Закон України «Про запобігання корупції», який регламентує конфлікт інтересів, фінансовий контроль, антикорупційні програми, обмеження службової поведінки, захист викривачів і діяльність уповноважених підрозділів. Перевага полягає в тому, що базові елементи антикорупційного комплаєнсу вже мають законодавчий рівень закріплення, а отже, не залежать виключно від внутрішньої волі окремого органу виконавчої влади;
- 2) інституціоналізація уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції. Запровадження уповноважених підрозділів або осіб створює постійний внутрішній центр комплаєнс-компетенції в органі виконавчої влади. Їх перевага полягає в тому, що вони поєднують превентивні, консультаційні, контрольні, аналітичні та комунікаційні функції, забезпечуючи не разову перевірку, а постійний супровід доброчесності;
- 3) перехід до ризик-орієнтованого підходу. Методологія управління корупційними ризиками дозволяє органам виконавчої влади переходити від формального переліку заходів до аналізу конкретних ризикових процесів. Перевага такого підходу полягає в адресності: контрольні та превентивні ресурси спрямовують передусім на ті сфери, де ймовірність порушень є найвищою;
- 4) програмно-стратегічна узгодженість антикорупційної політики. Наявність Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми створює загальнодержавну основу для комплаєнс-процедур, що надає можливість поєднувати внутрішні антикорупційні програми окремих органів із ширшими державними пріоритетами, очікуваними результатами, строками й відповідальними виконавцями;
- 5) наявність фінансово-аудиторського блоку комплаєнсу – Бюджетний кодекс України, стандарти внутрішнього аудиту й методичні рекомендації з внутрішнього контролю створюють нормативну основу для

контролю за використанням бюджетних коштів, а перевага полягає в тому, що комплаєнс охоплює комплексно як поведінку службовців, так і фінансово-управлінські процеси; 6) розвиток процедурної законності через Закон «Про адміністративну процедуру» – універсалізація принципів адміністративної процедури істотно посилює комплаєнс, оскільки вимагає від органів виконавчої влади мотивованості, відкритості, пропорційності, безсторонності та добросовісності. Перевага полягає в тому, що комплаєнс починає охоплювати як антикорупційні обмеження, так і якість адміністративного рішення; 7) цифровізація прозорості та відкритих даних – законодавство про доступ до публічної інформації, відкриті дані й електронні закупівлі створює умови для зовнішнього громадського й аналітичного контролю, унаслідок чого значна частина інформації про діяльність органів влади стає доступною для незалежного аналізу, що підвищує імовірність виявлення ризикових практик; 8) наявність правового інституту викривачів – захист викривачів посилює внутрішню спроможність органів виявляти приховані порушення. Тож інформація про ризики може надходити як від керівництва або аудитора, так і від працівників, які безпосередньо бачать проблемні процеси.

5. Адміністративно-правовий статус керівника уповноваженого підрозділу поєднує такі складові: 1) управлінська – забезпечує організацію діяльності підрозділу; 2) експертно-правова – його рішення, висновки, пропозиції та повідомлення мають ґрунтуватися на професійному тлумаченні антикорупційного, службового, адміністративного, трудового, бюджетного, закупівельного й іншого законодавства; 3) гарантійна – саме від професійної незалежності керівника безпосередньо залежить здатність підрозділу виявляти ризики, які можуть бути небажаними для політичного або адміністративного керівництва органу.

Зміст компетенції уповноваженого підрозділу має комплексний характер, що виявляється в таких елементах: 1) нормотворчо-організаційний – передбачає участь у підготовці внутрішніх актів, антикорупційної програми, планів заходів, процедур повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із

корупцією правопорушень, правил етичної поведінки та механізмів запобігання конфлікту інтересів; 2) ризик-орієнтований – охоплює організацію роботи з оцінювання корупційних ризиків, підготовку пропозицій щодо їх усунення, моніторинг виконання заходів впливу на ризики; 3) консультативний – надання працівникам органу роз'яснень щодо застосування антикорупційного законодавства, правил декларування, сумісництва, суміщення, подарунків, конфлікту інтересів, обмежень після припинення діяльності тощо; 4) моніторингово-контрольний – охоплює перевірку дотримання вимог законодавства, контроль за своєчасністю подання декларацій, участь у службових розслідуваннях, перевірку інформації про можливі правопорушення; 5) комунікаційно-захисний – передбачає організацію каналів повідомлень, взаємодію з викривачами та забезпечення гарантій їх захисту.

Адміністративно-правовий статус НАЗК у цій сфері має декілька визначальних ознак: 1) НАЗК є нормативно-методологічним центром комплаєнс-системи, оскільки затверджує типові положення, методології управління корупційними ризиками, правила функціонування окремих антикорупційних процедур і надає роз'яснення; 2) НАЗК є координаційним центром, адже забезпечує узгодженість діяльності уповноважених підрозділів у різних органах публічної адміністрації; 3) НАЗК виконує гарантійну функцію, оскільки погодження звільнення керівників уповноважених підрозділів або уповноважених осіб у визначених законом випадках має запобігати неправомірному адміністративному тиску на таких суб'єктів; 4) НАЗК реалізує інформаційно-аналітичну функцію, оскільки через реєстри, портали, перевірки й узагальнення практики формує інформаційну базу для оцінювання реального стану публічної доброчесності.

6. Формами реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців є: 1) нормативно-програмна – полягає в закріпленні правил, стандартів, обмежень, процедур і службових алгоритмів комплаєнс-поведінки в законах, антикорупційних програмах, кодексах етики, положеннях, інструкціях та інших управлінських документах; 2) організаційно-інституційна – створення

системи суб'єктів і посадових осіб, які організовують, координують, супроводжують та контролюють дотримання державними службовцями вимог доброчесності й законності; 3) ризик-орієнтована – виявлення, оцінювання, пріоритизація та мінімізація комплаєнс-ризиків у тих службових процесах, де підвищеною є ймовірність порушень або зловживань; 4) етико-поведінкова – полягає у формуванні й підтриманні стандартів службової етики, доброчесної поведінки, неупередженості, професійної стриманості та недопущення дій, що підривають авторитет державної служби; 5) консультаційно-освітня – запобігання порушенням шляхом навчання, роз'яснення, консультування, методичної допомоги та формування в державних службовців практичних навичок правомірної поведінки; 6) деклараційно-фінансова – передбачає забезпечення майнової прозорості державного службовця через подання, перевірку й контроль декларацій, моніторинг способу життя та реагування на порушення вимог фінансового контролю; 7) конфліктологічна – полягає у своєчасному виявленні, запобіганні та врегулюванні реального чи потенційного конфлікту інтересів для гарантування неупередженості службових рішень; 8) процедурно-документальна – забезпечення правомірності службової діяльності через дотримання адміністративних процедур, належне мотивування рішень, фіксацію дій, погоджень, висновків, актів й електронних слідів; 9) інформаційно-цифрова – полягає у використанні електронних реєстрів, цифрових систем, відкритих даних, електронного документообігу й автоматизованого моніторингу для фіксації, аналізу та перевірки службової поведінки; 10) внутрішньоконтрольна й аудиторська – перевірка ефективності внутрішніх процедур, управління ризиками, використання бюджетних ресурсів, кадрових і закупівельних процесів, розроблення рекомендацій щодо усунення недоліків; 11) зовнішньонаглядова – полягає у здійсненні незалежної перевірки, оцінювання або реагування зі сторони суб'єктів поза межами відповідного державного органу, що гарантує об'єктивність контролю в разі внутрішньої неефективності чи системних ризиків.

7. Методами реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців є такі: 1) нормативно-алгоритмічний – спосіб перетворення законодавчих, етичних й антикорупційних вимог на конкретні алгоритми службової поведінки, внутрішні процедури та моделі правомірного рішення, сутність якого полягає в забезпеченні правової визначеності комплаєнс-контролю; 2) ризик-орієнтований – спосіб виявлення, оцінювання та пріоритезації сфер службової діяльності з підвищеною ймовірністю порушення. Його сутність полягає в концентрації контрольних ресурсів на найвразливіших процесах; 3) ціннісний – спосіб формування внутрішньої професійної орієнтованості державного службовця на публічний інтерес, неупередженість і відмову від переваги приватного інтересу. Його сутність полягає в інтерналізації доброчесності як стандарту державної служби; 4) превентивно-роз'яснювальний – спосіб попередження порушень через системне інформування, навчання, пояснення та моделювання службових ситуацій, сутність якого полягає в зниженні ризику порушення до його виникнення; 5) консультативно-супровідний – спосіб індивідуалізованої допомоги державному службовцю в складних або невизначених комплаєнс-ситуаціях, сутність якого полягає в професійному супроводі правомірного рішення; 6) конфліктологічний – спосіб виявлення, оцінювання, урегулювання та документування реального або потенційного конфлікту інтересів з метою нейтралізації приватного впливу на публічне повноваження; 7) деклараційно-верифікаційний – спосіб зіставлення задекларованих службовцем відомостей із фактичними даними для виявлення майнових, фінансових або інтересових невідповідностей з метою забезпечення прозорості та підзвітності публічної служби; 8) індикаторно-аналітичний – спосіб виявлення ризиків через систему ознак, показників, повторюваних відхилень і закономірностей у службових процесах, який полягає в аналітичному розпізнаванні прихованих або системних комплаєнс-проблем; 9) цифрово-трасологічний – спосіб використання цифрового сліду службових дій для відтворення послідовності рішень, доступів, погоджень і змін, який полягає в підвищенні доказовості, прозорості та персоніфікації відповідальності;

10) комунікативно-сигнальний – спосіб отримання і захищеного опрацювання повідомлень про порушення, ризики, тиск або етичні проблеми, сутність якого полягає в перетворенні інформаційних сигналів на підставу для належного реагування; 11) корекційно-адаптивний – спосіб зміни внутрішніх процедур й управлінських практик після виявлення ризику або порушення, сутність якого полягає у виправленні як поведінки окремої особи, так і системних причин комплаєнс-дефекту; 12) юрисдикційно-гарантійний – спосіб застосування юридичного реагування на порушення з дотриманням процедурних гарантій державного службовця, сутність якого полягає в забезпеченні невідворотності відповідальності без порушення принципів законності, пропорційності та справедливості.

8. Процедури правового забезпечення антикорупційного й етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади слід тлумачити як установлені нормами адміністративного законодавства послідовні юридично значущі дії органів виконавчої влади, їх керівників, уповноважених підрозділів, державних службовців й інших залучених суб'єктів, спрямовані на ідентифікацію комплаєнс-ризиків, установлення стандартів правомірної поведінки, запобігання порушенням, перевірку дотримання вимог, реагування на відхилення та забезпечення організаційного навчання за результатами такого реагування.

9. На підставі досвіду Франції доцільно доповнити Закон України «Про запобігання корупції» окремою статтею «Система адміністративного комплаєнсу в органах публічної влади», у якій визначити, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації та юридичні особи публічного права зобов'язані забезпечувати функціонування внутрішньої системи адміністративного комплаєнсу, спрямованої на запобігання, виявлення, оцінювання, мінімізацію та усунення ризиків порушення антикорупційного законодавства, етичних стандартів, правил запобігання конфлікту інтересів, вимог прозорості, доброчесності й належного використання публічних ресурсів.

10. З огляду на німецьку модель, Кабінету Міністрів України доцільно затвердити Директиву про запобігання порушенням доброчесності та комплаєнс-ризикам в органах виконавчої влади. Відповідний нормативно-правовий акт міг би мати підзаконний, але обов'язковий характер для міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та державних підприємств, що належать до сфери управління органів виконавчої влади. У ньому необхідно передбачити: 1) визначення посад і процедур підвищеного комплаєнс-ризика; 2) застосування принципу подвійного контролю; 3) ротацію на ризикових посадах; 4) порядок прийняття та повернення подарунків; 5) правила службової комунікації з приватними суб'єктами; 6) обов'язкове навчання службовців; 7) статус контактної особи з питань комплаєнсу; 8) порядок документування консультацій і ризикових рішень; 9) щорічне звітування керівника органу про стан комплаєнсу.

11. Обґрунтовано необхідність розроблення та затвердження Стратегії розвитку цілісної системи державного комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади на 2027–2030 роки. Встановлено, що ефективність майбутньої моделі державного комплаєнс-контролю залежить від чіткого розподілу повноважень між Кабінетом Міністрів України, НАЗК, Міністерством фінансів України, Міністерством цифрової трансформації України, Національним агентством з питань державної служби, керівниками органів виконавчої влади й уповноваженими підрозділами. Уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції доцільно трансформувати в координаційні центри комплаєнс-контролю зі збереженням їх спеціальних антикорупційних функцій, але без підміни ними керівників процесів, внутрішнього аудиту, дисциплінарних комісій чи правоохоронних органів. Запропоновано поетапну реалізацію Стратегії: 1) нормативне проєктування та діагностування 2027 року; 2) пілотне впровадження 2028 року; 3) масштабування типових рішень 2029 року; 4) комплексне оцінювання та інституціоналізація системи 2030 року. Зазначена послідовність дає змогу уникнути формального впровадження комплаєнсу, перевірити його дієвість у ризикових сферах, адаптувати методологію до

реальних управлінських процесів і забезпечити поступове поширення ефективних практик на весь сектор виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Олійник О. О. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення* : матеріали другої міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 04–05 червня 2025 р. / Наук.-дослід. ін-т публічного права. Київ, 2025. С. 140–143.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
4. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
6. Стеценко С. Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.
7. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95–99.
9. Савенко В. Правовідносини як форма відображення юридичної природи суспільних відносин в державі. *European Political and Law Discourse*. 2015. Vol. 2, Issue 2. С. 148–152.
10. Журавльов Д. В. Оновлена характеристика органів виконавчої влади України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 108–113.
11. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 111–116. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.6.18>.

12. Романова І. Д. Розуміння поняття правовідносин. *Новітні кримінально-правові дослідження – 2017* : зб. наук. пр. / відп. ред. О. В. Козаченко. Миколаїв : Іліон, 2017. С. 316–319.
13. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
14. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Юрисконсульт ; КНТ, 2006. 355 с.
15. Занфірова Т. А. Правовідносини як форма суспільних відносин. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2010. Вип. 533. Правознавство. С. 78–83. URL: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/533/14.pdf>.
16. Шевченко Є. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
17. Адміністративне право України : підручник / Т. О. Коломoeць, С. В. Ващенко, В. Г. Поліщук та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломoeць. 2-ге вид., змін. і допов. Київ : Істина, 2012. 528 с.
18. Аналіз господарської діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. І. В. Сімоненко, Т. Д. Косової. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 384 с.
19. Воротинцева І. В. Цивільні організаційні правовідносини, що виникають при набутті статусу фізичної особи-підприємця : дис. ... д-ра філософії : 081. Одеса, 2022. 215 с.
20. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 20 с.
21. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління : навч. посіб. : у 3 ч. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. 248 с.

22. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
23. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Панов, 2016. 460 с.
24. Развадовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.
25. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України : навч. посіб. 5-те вид., перероб. і допов. Одеса : Фенікс, 2011. 400 с.
26. Журавель Я. В. Поняття та сутність внутрішньоорганізаційних управлінських відносин. *Наукові записки. Серія : Право*. 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 54–59.
27. Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 40 (1). С. 131–134.
28. Олійник О. О. Сутність поняття «адміністративний комплаєнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 04–05 червня 2024 р. / Наук.-дослід. ін-т публічного права. Київ, 2024. С. 98–100.
29. Prudyvus Oleh, Koshchynets Viktor, Basai Oleksandr, Nestor Nataliia, Krakovska Anzhelika. The Independence of Judges as a Criterion for Assessing the Efficiency of Court Activities in the Conditions of the Reform of the Judicial System of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2020. Vol. 23, Issue 4. URL: <https://www.abacademies.org/articles/the-independence-of-judges-as-a-criterion-for-assessing-the-efficiencyof-court-activities-in-the-conditions-of-the-reform-of-the-9464.html>.

30. Рядінська В. О., Костенко Ю. О. Окремі аспекти характеристики правової природи контрольних відносин в адміністративній сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 31–34.
31. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія : підручник. 7-ме вид., перероб. і допов. Київ : Знання-Прес, 2008. 263 с.
32. Петрик О. А., Савченко В. Я., Свідерський Д. Є. Організація та методика аудиту підприємницької діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. О. А. Петрик. Київ : КНЕУ, 2008. 472 с.
33. Кулаковська Л. П., Піча Ю. В. Основи аудиту : навч. посіб. для студентів закладів вищої освіти. Київ : Каравелла ; Львів : Новий світ-2000, 2002. 504 с.
34. Гаращук В. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин. *Право України*. 2013. № 12. С. 175–191.
35. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
36. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 1. С. 46–51.
37. Гонтар З. Г., Купчак М. Я., Харчук А. І. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : СПОЛОМ, 2019. 172 с.
38. Адміністративне право України (опорні конспекти лекцій) : навч. посіб. для студентів та магістрантів спец. «Правознавство» вищ. закл. освіти / Тернопільська академія народного господарства, Юридичний інститут. Тернопіль : Економічна думка, 2001. 152 с.
39. Пилипенко Г. С. Комплаєнс-менеджмент в системі корпоративного управління банку : дис. ... д-ра філос. : 072. Київ, 2025. 233 с.
40. Дубіцький М. Поняття «комплаєнс»: загальна характеристика підходів до визначення. *Наукові записки НаУКМА. Серія : Юридичні науки*. 2025. Т. 16. С. 54–62.

41. Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse. URL: <http://fcpa.stanford.edu/index.html>.

42. Можаровський М. Ю. Теоретико-правовий аналіз визначення поняття «комплаєнс» та його видів. *Право.ua*. 2021. № 2. С. 139–148. DOI: 10.32782/LAW.UA.2021.2.21.

43. Москаленко Н. В. Теоретичні аспекти запровадження комплаєнс-контролю в Україні. *Економічний вісник*. Серія : Фінанси, облік, оподаткування. 2018. Вип. 2. С. 106–112.

44. Неізнана О. В. Дослідження практики комплаєнс у страхових компаніях України. *Актуальні проблеми економіки*. 2017. № 3. С. 267–273.

45. Пальцун І. М. Compliance-політика як складова корпоративної культури підприємства. *Торгівля та ринок України* : зб. наук. праць. 2013. Вип. 35. С. 134–141.

46. Азаренкова Г. М., Цовма Б. В., Томарович Т. В. Теоретико-методологічні засади комплаєнс-контролю у системі корпоративного управління банку в сучасних умовах. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2023. № 9 (310). С. 72–80. DOI: <https://doi.org/10.32680/2409-9260-2023-9-310-72-80>.

47. Карпушенко М. Ю., Карпушенко О. О. Теоретико-методологічні аспекти формування системи комплаєнс-контролю. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2023. № 1 (23). С. 132–142. DOI: 10.30837/ITSSI.2023.23.132.

48. Маковоз О., Коваль Д. Теоретичні основи визначення поняття «комплаєнс менеджмент». *Адаптивне управління: теорія і практика*. Серія : Економіка. 2023. Вип. 17 (34). С. 1–15. DOI: [https://doi.org/10.33296/2707-0654-17\(34\)-14](https://doi.org/10.33296/2707-0654-17(34)-14).

49. Гура В. Система комплаєнс як спосіб подолання корупції. *Економіка та суспільство*. 2023. № 52. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-52-77>.

50. Климко Т., Мельник О. Корпоративний комплаєнс як превентивний захід боротьби з шахрайством. *Економіка і фінанси*. 2015. № 6–7. С. 20–27.

51. Правдива Л. Удосконалення корпоративного управління в банках та управління комплаєнс-ризиком. *Вісник Національного банку України*. 2011. № 7. С. 10–13.
52. Овсяк Н. В. Комплаєнс-контроль у сфері трудових правовідносин. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 23. С. 662–667.
53. Михайленко О. В., Риштун Х. Ю. Ефективна система побудови комплаєнс-контролю в банківських установах. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2018. № 3 (65). С. 120–126.
54. Калініченко Л. Л. Теоретичні аспекти функціонування комплаєнсу у вітчизняних банках. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Економічні науки. 2014. № 6, ч. 4. С. 242–245.
55. Шелудько С. А. Правова природа комплаєнсу та його архетипи в банківських установах. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 168–172. DOI: 10.24144/2788-6018.2023.03.29.
56. Коршун А. Щодо визначення поняття «комплаєнс» і його характерних ознак у сфері господарювання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія : Юридичні науки. 2022. № 5 (124). С. 55–60. DOI: 10.17721/1728-2195/2022/5.124-9.
57. Чудак Л. А. Комплаєнс-контроль в корпоративному управлінні. *Slovak International Scientific Journal*. 2020. № 39. С. 43–52.
58. Рудень Р. Правовий феномен податкового комплаєнсу. *Юридичний вісник*. 2025. № 2. С. 260–274. DOI: <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2025.29>.
59. Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України : схв. Постановою Правління Національного банку України від 28.03.2007 р. № 98. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07#Text>.
60. Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14.12.2021 р. № 1953-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 3–4. Ст. 10.

61. Подоляк С. Комплаєнс-контроль у діяльності юридичних осіб в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 70–74. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.12.11>.
62. Griffith Sean J. Corporate Governance in an Era of Compliance. *William & Mary Law Review*. 2016. Vol. 57. № 6; Fordham Law Legal Studies Research Paper. № 2766661. URL: <https://ssrn.com/abstract=2766661>.
63. Baer Miriam H. Governing Corporate Compliance. *Boston College Law Review*. 2009. Vol. 50. № 1; Brooklyn Law School Legal Studies Paper. 2009. № 166. URL: <https://ssrn.com/abstract=1474291>.
64. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
65. Мащенко О. В., Козаченко Ю. П. Організаційно-правові аспекти впровадження системи управління податковими комплаєнс-ризиками: сучасні проблеми та шляхи вирішення. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 82–89.
66. Коломієць П. В. Погляди науковців стосовно комплаєнсу як елементу податкової безпеки України. *Право та суспільство*. 2020. № 2, ч. 2. С. 258–263.
67. Кисельова О. І., Неверова С. А. Особливості впровадження трудового комплаєнсу в Україні. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 13 (26). С. 44–47. DOI: <https://doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i13.p44>.
68. Антикорупційний комплаєнс : посібник для програм з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. Київ, 2023. 219 с.
69. Козленко В. Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 22 с.
70. Ковалишин О. Р. Корпоративний комплаєнс: правове запозичення через практики суб'єктів господарювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. 2019. Вип. 83. С. 69–76.

71. Колодізев О. М., Коцюба О. В. Розвиток теоретичних основ забезпечення фінансової стабільності банку за результатами морфологічного аналізу сутності поняття «комплаєнс». *Бізнес Інформ*. 2018. № 12. С. 365–372.

72. Овсієнко О. В. COMPLAENS у бізнес-адмініструванні та його роль у створенні ефективних норм господарської поведінки. *Економічний простір*. 2018. № 134. С. 173–185.

73. Лучко М., Шмітка С., Єнджейчик Л. Інноваційність менеджера як основа розвитку підприємства. *Журнал європейської економіки*. 2021. Т. 20, Вип. 4. С. 664–679.

74. Теленик С. С. Щодо визначення поняття інфраструктурного комплаєнсу об'єктів критичної інфраструктури. *Право і суспільство*. 2020. № 2, ч. 2. С. 222–235. DOI: 10.32842/2078-3736/2020.2-2.34.

75. Василішин С. І., Рагуліна І. І., Орлов В. В. COMPLAENS-контроль як складова управління економічною безпекою та формування конкурентоспроможності підприємств. *Вісник ХНАУ ім. В. В. Докучаєва*. Серія : Економічні науки. 2021. № 2, т. 2. С. 3–16. DOI: <https://doi.org/10.31359/2312-3427-2021-2-2-3>. URL:

<https://repo.btu.kharkiv.ua/server/api/core/bitstreams/10694f27-fecc-4c98-920d-efe30f8b43e9/content>.

76. Коляда І. В. COMPLAENS-контроль у системі забезпечення економічної безпеки банківських установ: до постановки проблеми. *Зміна парадигми правового регулювання житлово-комунального сектору економіки України за часів її незалежності* : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. молодих вчених і студентів, м. Харків, 1–29 лютого 2016 р. / ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. Харків, 2016. С. 185–186.

77. Кобєлєва Т. О. Дослідження взаємозв'язку complaens-контролю з внутрішнім аудитом та внутрішнім контролем на промисловому підприємстві. *Наукові праці Донецького національного технічного університету*. Серія : Економічна. 2019. № 2 (21). С. 81–91.

78. Мулик А. К. Питання економіко-правових передумов виникнення і розвитку комплаєнсу в сфері банківської діяльності. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 366–372. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.65>.

79. Ковальчук О. Поняття системи комплаєнс-контроль та особливості управління ризиком комплаєнс у банках України. *Молодь і ринок*. 2010. № 7–8. С. 153–157. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mir_2010_7-8_35.

80. Пацурія Н. Б. Комплаєнс-контроль у системі корпоративного управління страховиків: зміни правових підходів. *Право України*. 2021. № 6. С. 196–210.

81. Сарахман О. М., Козьол В. Ф. Функціонування комплаєнс-контролю у вітчизняній банківській справі. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 2 (112). С. 87–90.

82. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування : науковий вісник*. 2017. Вип. 20. С. 1–9. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26688/151020-article-text-326428-1-10-20181214.pdf>.

83. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін. ; за ред. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.

84. Мішина Н. В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2021. Т. 29. С. 160–165. DOI: <https://doi.org/10.32837/npnuola.v28i29.729>.

85. Сорока Л. В. Державний нагляд і контроль як основа адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 34 (70), № 4. С. 173–177. DOI: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/28>.

86. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

87. The Institute of Internal Auditors. Definition of Internal Auditing : website. URL: <https://www.theiia.org/en/standards/what-are-the-standards/definition-of-internal-audit/>.

88. Slobodianyuk Y., Shymon S., Adam V. Compliance Auditing in Public Administration: Ukrainian Perspectives. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4, No. 5. P. 320–331. DOI: 10.30525/2256-0742/2018-4-5-320-331.

89. Семенець А. О. Внутрішній аудит у системі управління підприємством торгівлі: теорія, методологія, практика : монографія. Харків, 2019. 373 с.

90. Basel Committee on Banking Supervision. Compliance and the compliance function in banks. Basel : Bank for International Settlements, April 2005. 16 p. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>.

91. Товкун Л. В., Овчаренко А. С. Правові засади здійснення внутрішнього аудиту в державному секторі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 294–298. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/66>.

92. Романчик Т. В. Місце комплаєнс у забезпеченні економічної безпеки підприємства. *Актуальні питання організації та управління діяльністю підприємств у сучасних умовах господарювання* : зб. тез доп. 7-ї наук.-практ. конф., м. Харків, 29 листоп. 2017 р. / НА НГУ. Харків, 2017. С. 152–154.

93. Іванов В. Б., Лаврик І. Ф. Комплаєнс як система протидії корупції та запобіганню ризиків на рівні суб'єктів господарювання. *Вісник Національного транспортного університету*. Серія : Економічні науки. 2016. Вип. 3 (36). С. 80–86.

94. Можаровський М. Ю. Комплаєнс-функція суб'єкта господарювання: теоретико-правове дослідження. *Наше право*. 2021. № 2. С. 165–173.

95. Бухгалтерський облік і контроль у контексті Бюджетного кодексу України : навч. посіб. / С. В. Свірко, І. О. Кондратюк, О. О. Дорошенко, Н. М.

Старченко ; передм. Т. І. Єфименко. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. 944 с.

96. Бутинець Т. А. Внутрішній контроль: суть і зміст. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Серія : Економічні науки. 2008. № 2 (44). С. 31–42.

97. Кузик Н. П. Система внутрішнього контролю в акціонерному товаристві : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.04. Київ, 2004. 20 с.

98. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

99. Про затвердження Основних засад функціонування внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 р. № 1062. *Офіційний вісник України*. 2018. № 100. Ст. 3329. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#Text>.

100. Олійник О. О. Співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом та внутрішнім контролем. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 20–21 квітня 2023 р. / Наук.-дослід. ін-т публічного права. Київ, 2023. С. 144–146.

101. Маслова Я. І. Правове регулювання суспільних відносин у сфері запобігання корупції. *Держава та регіони*. Серія : Право. 2021. № 2. С. 169–173.

102. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

103. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст.222.

104. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180.

105. Oliinyk O. Regulatory and legal acts governing the implementation of compliance procedures in the activities of executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6 (340). P. 125–129.

106. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

107. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 р. № 277/21. *Офіційний вісник України*. 2021. № 57. Ст. 3550.

108. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. *Офіційний вісник України*. 2022. № 18, Ст. 1012.

109. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

110. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.

111. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

112. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. *Офіційний вісник України*. 2015. № 85. Ст. 2850.

113. Якимов Ю. Я. Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції і проблеми його реалізації. Київ : Проспект, 1999. 200 с.

114. Кравчук М. В. Теорія держави та права. Проблеми теорії держави та права : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. 247 с.

115. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

116. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.

117. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

118. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

119. Сірко Б. П. Актуальні питання адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади. *Приватне та публічне право*. 2024. № 1. С. 80–84. DOI: 10.32782/2663-5666.2024.1.13.

120. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

121. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

122. Зуй В. В. Адміністративно-правовий статус громадян в Україні. *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку* : короткі тези доп. та наук. повідомл. респ. наук.-практ. конф., 9–11 листоп. 1995 р. Харків, 1995. С. 107–108.

123. Про реалізацію експериментального проекту щодо функціонування системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками) в Державній податковій службі : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2024 р. № 854. *Офіційний вісник України*. 2024. № 71. Ст. 4252.

124. Олійник О. О. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 321–327.

125. Олійник О. О. Форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2026. Т. 37 (76), №3. С. 182–188.

126. Катеренюк В. В. Структура комплаєнс-контролю та механізм його здійснення. *Правничий часопис Донецького національного університету імені*

Василя Стуса. 2025. № 1. С. 90–99. DOI: <https://doi.org/10.31558/2786-5835.2025.1.9>

127. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 3272.

128. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 4.03.2023 р. № 220. *Офіційний вісник України*. 2023. № 31. Ст. 1685.

129. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

130. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.

131. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Ст. 2799.

132. Гбур З. В., Кравченко Ю. П. Методичні вказівки щодо викладання дисципліни «Відповідальність в публічному адмініструванні» для слухачів заочної форми навчання за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Київ : Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 2021. 32 с.

133. Шутов М. І. Державний фінансовий контроль в Україні: теорія та практика : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. 136 с.

134. Олійник О. О. Процедури правового забезпечення антикорупційного та етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 5. С. 323–327.

135. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

136. Новий словник української мови : у 3 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2008. Т 1 : А–К. 928 с.

137. Соболю Є. Ю., Звенигородська О. В. Основні складові елементи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини. *Наукові записки*. Серія : Право. 2022. Вип. 13. С. 70–74. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-13-70-74>.

138. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.

139. Пашинський О. С. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2021. № 68. С. 186–189. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.31>.

140. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.

141. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.

142. Бурбика М. М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 191 с.

143. Медяник В. А. Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 424 с.

144. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.

145. Galligan D. J. Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures. New York : Oxford University Press, 2004. 537 p.

146. Гончаренко В. Г., Андрушко П. П., Базова Т. П. Юридичні терміни : тлумачний словник. Київ : Либідь, 2003. 320 с.

147. Николина К. В. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія : Юридичні науки. 2012. № 94. С. 44–46.

148. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

149. Закаленко О. В., Козачук Д. А., Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури : навч.-метод. посіб. для здобувачів вищої освіти денної форми навчання. Одеса : Фенікс, 2019. 48 с.

150. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.

151. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 165 с.

152. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008. 220 с.

153. Дніпров О. С. Удосконалення правового регулювання адміністративної процедури в Україні: сучасний стан. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 66–70.

154. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 111–115.

155. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

156. Осадчий А. Ю. Правові процедури у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 103–111. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i6.2271>.

157. Копан О. В., Мельник В. І. Сучасні тенденції регулювання боротьби з організованою злочинністю. *Протидія діяльності організованих злочинних*

об'єднань в Україні : зб. наук. пр. / уклад.: А. Вознюк, О. Копан ; передм. Р. Сербина, А. Рубеля. Київ, 2025. С. 136–151.

158. Лупу А. К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 216 с.

159. OECD Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD/LEGAL/0435, 2017. URL <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>.

160. Про затвердження Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.08.2021 р. № 539/21. *Офіційний вісник України*. 2021. № 81. Ст. 5222. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1303-21#Text>.

161. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : підписана 31.10.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

162. Олійник О. О. Досвід Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та можливості його імплементації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 272–276.

163. Loi n° 2013–907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Article 2. Version en vigueur depuis le 24 décembre 2025. *Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000053153003.

164. Bauer E., Thiel M., Vlad I. New lobbying law in France. Briefing. European Parliamentary Research Service, Transparency Unit, Directorate-General for the Presidency. PE 625.104. July 2018. 8 p. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216442/EPRS_BRI%282018%29625104_EN_lobbying_law_france.pdf.

165. Loi n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Article 17. Version en vigueur depuis le 15 juin 2025. *Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000051752923.

166. Agence française anticorruption. The French Anti-Corruption Agency Guidelines: Notice on the French Anti-Corruption Agency Guidelines to help Public and Private Sector Entities to Prevent and Detect Bribery, Influence Peddling, Extortion by Public Officials, Illegal Taking of Interest, Misappropriation of Public Funds and Favouritism. 2020. URL: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf>.

167. Code général de la fonction publique. Partie législative (Articles L1 à L829-2). *Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISC TA000044420577/#LEGISCTA000044428011.

168. Code de la commande publique. Partie législative. Livre Ier: Dispositions générales. Ct. L2141-1, L2141–10. *Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000037701019/LEGISC TA000037703585/.

169. Loi n° 2022–401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. *Journal officiel de la République française*. 2022. JORF n° 0068 du 22 mars 2022, texte n° 2. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045388745>.

170. Про організацію діяльності комплаєнс-менеджера з платником податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства : Наказ Державної податкової служби України від 31.10.2024 р. № 788. *Верховна Рада України*. URL <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0788912-24#Text>.

171. Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration. 30 July 2004. *Bundesministerium des Innern*. URL <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne->

verwaltung/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.html.

172. OECD. OECD Public Integrity Handbook. Paris : OECD Publishing, 2020. 239 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

173. Act for the Better Protection of Whistleblowers, Hinweisgeberschutzgesetz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_hinschg/englisch_hinschg.html.

174. Ethics in Government Act of 1978, Pub. L. No. 95-521, 92 Stat. 1824. URL: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-bill/555>.

175. United States Code. Title 5. § 13122. Authority and functions of the Director of the Office of Government Ethics. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?edition=prelim&num=0&req=granuleid%3AUSC>.

176. Executive Order 12674 of April 12, 1989. Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees. 54 Fed. Reg. 15159, as modified by Executive Order 12731 of October 17, 1990. 55 Fed. Reg. 42547. URL: <https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/Resources/E.O.%2B12674%3A%2BPrinciples%2Bof%2Bethical%2Bconduct%2Bfor%2BGovernment%2Bofficers%2Band%2Bemployees> ; URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12731-principles-ethical-conduct-for-government-officers-and-employees>.

177. Code of Federal Regulations. Title 5. Chapter XVI. Subchapter B. Part 2638. Executive Branch Ethics Program. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-XVI/subchapter-B/part-2638>.

178. Federal Acquisition Regulation. FAR 52.203-13. Contractor Code of Business Ethics and Conduct. URL: <https://www.acquisition.gov/far/52.203-13>.

179. Швидка Т., Халецька К. Комплаєнс-контроль у системі корпоративного управління господарськими товариствами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 85–90.

180. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.

181. Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2012. C 326. P. 391–407. Art. 41. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

182. OECD/SIGMA. The Principles of Public Administration. 2023 Edition. Paris : OECD, 2023. P. 5–10, 13–14, 24–32, 38–43. URL: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf.

183. Regulation (EU) 2024/903 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act). *Official Journal of the European Union*. 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/903/oj/eng>.

184. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). *Official Journal of the European Union*. 2024. Arts. 9, 12–15, 26–27. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>.

185. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. *Official Journal of the European Union*. 2016. L 119. P. 1–88. Arts. 5, 25, 32, 35. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng>.

186. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union. *Official Journal of the European Union*. 2022. L 333. P. 80–152. Arts. 20–23. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj/eng>.

187. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 305. P. 17–56. Arts. 8–9, 19–24. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj/eng>.

188. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2026–2030 роки та затвердження операційного плану

заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2026 р. № 217-р. *Офіційний вісник України*. 2026. № 26. Ст. 1843.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Oliinyk O. Regulatory and legal acts governing the implementation of compliance procedures in the activities of executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6 (340). P. 125–129.

2. Олійник О. О. Процедури правового забезпечення антикорупційного та етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 5. С. 323–327.

3. Олійник О. О. Досвід Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та можливості його імплементації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 272–276.

4. Олійник О. О. Форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2026. Т. 37 (76), № 3. С. 182–188.

5. Олійник О. О. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 321–327.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Олійник О. О. Співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом та внутрішнім контролем. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2023. С. 144–146.

7. Олійник О. О. Сутність поняття «адміністративний комплаєнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми імплементації*

наукових досягнень у практичну діяльність : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2024. С. 98–100.

8. Олійник О. О. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2025. С. 140–143.

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції

 **Олег ТАРАСЕНКО**
08.07. 2026 року

АКТ

м. Київ

№ 225-4008.07. 2026

Впровадження результатів дисертації
Олійника Олега Олександровича на
тему: «Адміністративно-правові засади
запровадження комплаєнс-контролю в
діяльності органів виконавчої влади» в
наукову діяльність НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження
позитивного досвіду роботи в складі:

- т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата
юридичних наук капітана поліції Горбенко Дар'ї Андріївни;
- завідувача кафедри адміністративного права та процесу, доктора юридичних
наук, професора полковника поліції Доценка Олександра Сергійовича;
- завідувача науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності
ННПД, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Вознюка
Андрія Андрійовича;
- начальника відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури, доктора
юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття
ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», та наукові праці аспіранта
заочної форми навчання кафедри адміністративного права та процесу
Національної академії внутрішніх справ Олійника Олега Олександровича
«Адміністративно-правові засади запровадження комплаєнс-контролю в
діяльності органів виконавчої влади».

Проаналізовано основні результати дослідження Олійника О.О., зокрема
наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації, а саме:

1. Oliinyk O. Regulatory and legal acts governing the implementation of
compliance procedures in the activities of executive authorities. *Entrepreneurship,
Economy and Law*. 2024. № 6 (340). P. 125–129.

2. Олійник О.О. Процедури правового забезпечення антикорупційного та
етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та*

приватного права. 2025. Вип. 5. С. 323–327.

3. Олійник О. О. Досвід Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та можливості його імплементації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 272–276.

4. Олійник О. О. Форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2026. Т. 37 (76), № 3. С. 182–188.

5. Олійник О. О. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 321–327.

6. Олійник О. О. Співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом та внутрішнім контролем. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.)*. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2023. С. 144–146.

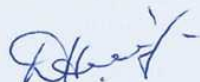
7. Олійник О. О. Сутність поняття «адміністративний комплаєнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2024 р.)*. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2024. С. 98–100.

8. Олійник О. О. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2025 р.)*. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2025. С. 140–143.

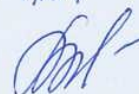
На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку про те, що зазначені вище наукові праці Олійника Олега Олександровича мають високий теоретичний рівень та практичну значущість і можуть бути використані під час підготовки монографій, підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, узагальнення аналітичних матеріалів, обґрунтування пропозицій до чинних проєктів нормативно-правових актів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову.

Члени комісії:

 Дар'я ГОРБЕНКО

 Олександр ДОЦЕНКО

 Андрій ВОЗНЮК

 Олена ТИХОНОВА

 Людмила ГАЙДАР

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції

Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ



2026 року

АКТ

08. 07. 2026

м. Київ

№ 224-01

Впровадження результатів дисертації
Олійника Олега Олександровича на
тему: «Адміністративно-правові засади
запровадження комплаєнс-контролю в
діяльності органів виконавчої влади» в
освітній процес НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження
позитивного досвіду роботи в складі:

- начальника відділу організації освітнього процесу капітана поліції Бойчук Вікторії Олександрівни;
- т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук капітана поліції Горбенко Дар'ї Андріївни;
- завідувача кафедри адміністративного права та процесу, доктора юридичних наук, професора полковника поліції Доценка Олександра Сергійовича;
- начальника відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», та наукові праці аспіранта заочної форми навчання кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ Олійника Олега Олександровича «Адміністративно-правові засади запровадження комплаєнс-контролю в діяльності органів виконавчої влади».

Проаналізовано основні результати дослідження Олійника О.О., зокрема наукові праці, у яких опубліковано теоретичні положення дисертації, а саме:

1. Oliinyk O. Regulatory and legal acts governing the implementation of compliance procedures in the activities of executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6 (340). P. 125–129.

2. Олійник О. О. Процедури правового забезпечення антикорупційного та етичного комплаєнсу в органах виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 5. С. 323–327.

3. Олійник О. О. Досвід Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та можливості його імплементації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 272–276.

4. Олійник О. О. Форми реалізації комплаєнс-контролю в діяльності державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2026. Т. 37 (76), № 3. С. 182–188.

5. Олійник О. О. Адміністративно-правовий статус уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань комплаєнсу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2026. Вип. 1. С. 321–327.

6. Олійник О. О. Співвідношення комплаєнс-контролю з державним наглядом, аудитом та внутрішнім контролем. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.)*. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2023. С. 144–146.

7. Олійник О. О. Сутність поняття «адміністративний комплаєнс-контроль» в органах виконавчої влади як інструменту забезпечення законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2024 р.)*. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2024. С. 98–100.

8. Олійник О. О. Поняття внутрішньоорганізаційних відносин в органах виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового дослідження та предмета контролю. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4–5 черв. 2025 р.)*. Київ : Наук.-дослід. ін-т публ. права, 2025. С. 140–143.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що наукові праці Олійника Олега Олександровича містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, що дає підстави запровадити їх для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Публічне адміністрування», «Адміністративні послуги в правоохоронній діяльності», під час підготовки навчально-методичних та дидактичних матеріалів, а також рекомендувати їх до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії:

 Вікторія БОЙЧУК

 Дар'я ГОРБЕНКО

 Олександр ДОЦЕНКО

 Олена ТИХОНОВА

 Людмила ГАЙДАР