

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНОГО
АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Виконав студент 2 курсу,
групи ЗПУА-24-1
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»
_____ Сергій НАЗАРЕНКО

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління, доцент
_____ Юлія БОКОВИКОВА

ЗМІСТ

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	8
1.1. Сутність та роль участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики.....	8
1.2. Інституційне та правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю в Україні та світі.....	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ.....	36
2.1. Правові, організаційні та інструментальні засади взаємодії НАЗК із громадянським суспільством.....	36
2.2. Оцінка ефективності та проблемні аспекти застосування інструментів громадської участі у діяльності НАЗК.....	46
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ..	52
3.1. Розробка рекомендацій щодо підвищення інституційної спроможності НАЗК у сфері залучення громадськості.....	53
3.2. Обґрунтування впровадження інноваційних технологій (цифрових інструментів) громадської участі в діяльність НАЗК.....	57
3.3. Соціокультурні та кадрові передумови ефективної взаємодії.....	61
ВИСНОВКИ.....	65
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ

НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НУО	Не урядові організації
Постанова №996	Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми. Перехід до принципів належного врядування (Good Governance) є ключовим елементом реформ у сфері публічного управління та адміністрування в Україні, особливо на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. Ці принципи вимагають прозорості, підзвітності та, найголовніше, широкої участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики. Участь громадянського суспільства перетворює владні рішення з директивних на легітимні та ефективні, підвищуючи рівень довіри до державних інституцій.

Одним із найбільш критичних напрямків державної політики, де ефективна громадська участь набуває особливого значення, є запобігання корупції. НАЗК є центральною інституцією, відповідальною за формування та реалізацію антикорупційної політики. Успіх антикорупційних заходів, особливо в умовах воєнного стану та майбутньої відбудови країни, безпосередньо залежить від дієвого громадського контролю та експертного залучення.

Попри розгалужену законодавчу базу (Закони України «Про запобігання корупції», «Про громадські об'єднання», «Про забезпечення права на участь у формуванні та реалізації державної політики»), механізми взаємодії між НАЗК та громадськістю не завжди досягають максимальної ефективності. Необхідність адаптації інструментів участі до сучасних викликів (цифровізація, гібридні загрози) та посилення їх прикладної значущості визначає актуальність обраної теми.

Теоретико-методологічні засади участі громадськості та громадянського суспільства у публічному управлінні становлять предмет досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Вагомий внесок у розробку концептуальних підходів щодо громадської участі та належного врядування зробили такі вітчизняні вчені, як В. Бакуменко (теорія державно-управлінських рішень), О. Оболенський (концепції державного управління), В. Князев та

Ю. Пономарьов (механізми взаємодії органів влади з громадськістю). Проблематика формування та реалізації антикорупційної політики в Україні досліджена в роботах А. Ситника, Н. Антипової, В. Мусієнка, які зосереджувалися на інституціональних аспектах та державному фінансовому контролі. На міжнародному рівні фундаментальні основи громадської участі закладені в працях Р. Патнема (теорія соціального капіталу), М. Олсона (теорія колективної дії) та Дж. Ная (питання публічної підзвітності). Однак, незважаючи на значний науковий доробок, питання комплексного аналізу конкретних механізмів взаємодії НАЗК з громадськістю та розробки інноваційних рекомендацій щодо їх удосконалення залишається недостатньо вивченим і потребує подальшого обґрунтування.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики на прикладі НАЗК.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1. Визначити сутність, принципи та форми участі громадськості у публічному управлінні, систематизувати підходи до її класифікації.
2. Окреслити теоретичні основи та проаналізувати світовий досвід інституційного та правового забезпечення взаємодії органів влади з громадянським суспільством.
3. Проаналізувати правові, організаційні та інструментальні засади функціонування механізмів громадської участі в діяльності НАЗК.
4. Оцінити ефективність, визначити переваги та виявити проблемні аспекти імплементації інструментів участі громадськості у сфері антикорупційної політики України.
5. Обґрунтувати пріоритетні напрями та розробити практичні рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності НАЗК у сфері залучення громадськості до формування та реалізації антикорупційної політики.

6. Дослідити можливості та запропонувати шляхи впровадження інноваційних (зокрема, цифрових) інструментів громадської участі в діяльність НАЗК.

Об'єкт дослідження. Процес формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Предмет дослідження. Механізми участі громадськості, які застосовуються НАЗК, у формуванні та реалізації антикорупційної політики.

Методи дослідження. Для забезпечення системності та достовірності результатів у роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження:

Діалектичний та системний підхід використано для розгляду участі громадськості як складного соціально-управлінського процесу та для визначення місця НАЗК в системі публічного управління.

Аналізу та синтезу застосовано для критичного опрацювання наукових джерел, узагальнення теоретичних положень та формулювання висновків.

Порівняльно-правовий метод використано для аналізу законодавчої бази України та світового досвіду інституційного забезпечення громадської участі.

Структурно-функціональний аналіз застосовано для вивчення організаційної структури взаємодії НАЗК з інститутами громадянського суспільства.

Метод case-study (конкретного прикладу) використано для детального аналізу практики застосування інструментів участі громадськості в діяльності НАЗК.

Метод моделювання застосовано для розробки та обґрунтування практичних рекомендацій і пропозицій щодо впровадження інноваційних механізмів.

Практичне значення отриманих результатів. Результати дослідження мають практичне значення для підвищення ефективності публічного управління в антикорупційній сфері та можуть бути використані:

1. НАЗК – для вдосконалення внутрішніх організаційних процесів, нормативних документів, стратегічного планування та оптимізації комунікаційних та консультативних механізмів взаємодії з громадськими інституціями.

2. Інститутами громадянського суспільства – для посилення інструментів громадського контролю, підвищення якості експертизи та адвокації у сфері антикорупційної політики.

3. У навчальному процесі – як методична основа для викладання дисциплін «Публічне управління та адміністрування», «Взаємодія органів влади з громадськістю», «Антикорупційна політика».

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Сутність та роль участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики.

Участь громадськості (public participation) є на сьогодні не просто бажаною практикою, а одним із фундаментальних принципів, що визначають якість демократії та ефективність належного врядування (Good Governance) [8]. У сучасній теорії публічного управління вона розглядається як невід’ємна умова для підвищення легітимності рішень, забезпечення підзвітності органів влади та, що критично важливо для предмету цього дослідження, зниження корупційних ризиків.

Імплементація цього принципу забезпечує перехід від закритої, бюрократичної моделі управління, яка часто стає джерелом непрозорості та зловживань [1], до відкритої, людиноцентричної. Необхідність залучення громадян у процес прийняття рішень випливає з конституційного постулату про те, що народ є єдиним джерелом влади та носієм суверенітету [12]. При цьому концепція належного врядування (Good Governance) вимагає не лише демократичної легітимності, але й дотримання таких критеріїв, як прозорість, відповідальність (accountability), ефективність та верховенство права (Rule of Law), досягнення яких без активної участі суспільства є неможливим. Дотримання верховенства права в контексті публічного управління передбачає, що всі дії органів влади мають бути передбачуваними та відповідати закону, а громадська участь слугує зовнішнім аудитором цієї відповідності, забезпечуючи так звану "горизонтальну підзвітність" між державою та суспільством [33].

У загальнонауковому розумінні, участь громадськості – це форма реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні

державними справами, що охоплює сукупність методів та інструментів, які забезпечують залучення громадян, їх об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства до прийняття, виконання та контролю за виконанням рішень органів влади [2]. Цей процес виходить за межі виключно електоральної активності (голосування на виборах), розширюючись до постійної, системної взаємодії. Це є механізм, який не лише інформує владу про потреби суспільства, але й наділяє громадян функцією співуправління та громадського контролю. Участь громадськості стає каталізатором соціального капіталу та сприяє створенню середовища, в якому державні службовці відчують підвищену відповідальність перед громадянським суспільством, що прямо впливає на їхню готовність до прозорості та дотримання антикорупційних стандартів [7]. Наявність стійкого соціального капіталу, що базується на довірі та нормах взаємності, є фундаментальним чинником, що ускладнює формування корупційних мереж та тіньових домовленостей. З позиції інституціоналізму, активна мережева взаємодія громадянського суспільства створює неформальні, але ефективні санкції проти корупційної поведінки, значно підвищуючи її ціну для чиновників [27].

З точки зору теорії демократії, участь громадськості є проявом деліберативної демократії (J. Habermas, J. Cohen) [19], яка передбачає, що політичні рішення мають прийматися в результаті публічного обговорення, а не лише через агрегацію індивідуальних інтересів чи волю більшості. Такий підхід забезпечує не просто врахування, а обґрунтування рішень на основі раціонального діалогу [22]. Управлінські рішення, прийняті за участю громадськості, набувають більшої стійкості та легітимності, оскільки вони відображають ширший спектр експертних оцінок та соціальних інтересів, зменшуючи ймовірність їх подальшого політичного оскарження чи саботажу [17]. Це також мінімізує можливість прийняття рішень, які лобіюють вузькі, приватні інтереси, що часто є однією з форм системної корупції. Деліберативний процес, за своєю суттю, спрямований на досягнення спільних цілей, а не просто на задоволення індивідуальних потреб, що створює

потужний фільтр проти проявів "регуляторного захоплення" та прихованого лобіювання [39].

Концептуальне осмислення категорії «участь громадськості» ґрунтується на теоретичній спадщині двох провідних шкіл: демократії участі (*participatory democracy*), що акцентує на максимальному залученні громадян до управління, та деліберативної демократії, що підкреслює необхідність раціонального обговорення та досягнення консенсусу. Вона виступає як механізм, що забезпечує перехід від представницької демократії, де влада здійснюється виборними представниками, до безпосередньої, де громадяни можуть прямо впливати на управлінські процеси [6].

Міжнародні організації, такі як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), визначають участь громадськості як двосторонній процес, що включає інформування громадськості з боку органів влади та надання можливості громадянам висловлювати свої думки та вносити пропозиції для врахування в процесі прийняття рішень. Цей підхід є основою для концепції «суспільної довіри», де прозорість взаємодії є ключовим активом.

Аналіз наукової літератури свідчить про багатоаспектність поняття «участь громадськості», яке доцільно розглядати у трьох взаємопов'язаних площинах, кожна з яких має своє функціональне навантаження:

1. **Правова площина.** Участь громадськості є невід'ємним правом громадян, закріпленим у ст. 38 Конституції України («Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...»). У цій площині участь розглядається як набір гарантованих державою інструментів (громадські обговорення, експертиза, ради), які зобов'язують органи влади забезпечувати доступ до процесу прийняття рішень. Це створює юридичні передумови для оскарження рішень, прийнятих без дотримання процедур публічного залучення, і забезпечує можливість судового захисту інтересів [13]. У цій площині правові норми виступають не лише декларацією, а й конкретним інструментом примусу органів влади до відкритості та належної процедури, що є прямим антикорупційним заходом.

2. Політологічна площина. Участь громадськості є необхідною умовою легітимності влади та ключовим інструментом соціального контролю [21]. Вона забезпечує узгодження інтересів держави та суспільства, інтегруючи неформальні знання громадян у формальні управлінські структури. З політологічної точки зору, активна участь є антидотом проти «відчуження» влади від народу та сприяє формуванню соціального капіталу (Р. Патнем), який є критично важливим для колективної дії та протидії корупції. Чим вищий рівень соціального капіталу, тим більша здатність суспільства до самоорганізації та ефективного тиску на корупційні схеми [27].

3. Управлінська площина (Менеджмент). Участь громадськості є процесом, вбудованим у політичний цикл, що підвищує якість управлінських рішень, їхню обґрунтованість та кінцеву ефективність. Вона перетворює громадян з пасивних споживачів послуг на співтворців політики [40]. Залучення зовнішньої експертизи на етапі ініціації та формування політики допомагає ідентифікувати потенційні ризики та уникнути управлінських помилок. Це також дозволяє оптимізувати використання публічних ресурсів, оскільки громадяни, як кінцеві бенефіціари, можуть краще оцінити пріоритети розподілу [4].

Особливе місце в концептуальному осмисленні займає взаємозв'язок термінів "участь" і "залучення". Управлінська практика та наукові підходи часто розрізняють ці поняття: залучення — це дія, ініційована органом публічної влади, спрямована на включення громадян до процесу прийняття рішень, тоді як участь — це добровільна, ініційована знизу, активна діяльність громадян, спрямована на вплив на владу [32]. Хоча обидва процеси є комплементарними та слугують одній меті (підвищення якості врядування), їхнє розмежування є важливим для аналізу, оскільки ступінь успішності участі часто залежить від якості та щирості залучення з боку органів влади [10]. В ідеалі, влада має створювати сприятливі умови (залучення), щоб максимізувати добровільну активність громадян (участь). Проте на практиці, у країнах з

перехідною демократією, часто спостерігається дисбаланс, коли домінує формальне "залучення" з метою імітації, а справжня "участь" залишається низькою через брак довіри до державних інститутів [15].

Для більш глибокого розуміння ступеня взаємодії застосовують моделі, які класифікують рівні впливу громадськості. Окрім класичної моделі «Сходів участі» Ш. Арнштейна, у публічному адмініструванні широко використовується «Континуум участі» Міжнародної асоціації громадської участі (IAP2). Ця модель пропонує п'ять зростаючих рівнів залучення [3]:

Інформування (Inform): Односторонній потік інформації від влади до громадськості (наприклад, публікація звітів, оголошень). Це найнижчий рівень залучення.

Консультування (Consult): Збір зворотного зв'язку від громадськості (опитування, публічні слухання). Органи влади гарантують, що думки будуть розглянуті, але не обов'язково враховані.

Залучення (Involve): Безпосередня робота з громадськістю для забезпечення повного розуміння їхніх потреб та прагнень (семінари, воркшопи).

Співпраця (Collaborate): Партнерство з громадськістю в кожному аспекті розробки рішення (спільні робочі групи, спільне створення політики).

Надання повноважень (Empower): Передача кінцевого прийняття рішень громадськості (референдуми, делегування управління).

Вибір конкретного рівня участі залежить від мети, контексту та предмету політики [20]. У сфері антикорупційної політики, де йдеться про високі ризики та необхідність незалежного контролю, доцільною є залучення та співпраця (рівні Involve та Collaborate), оскільки це підвищує об'єктивність та незалежність результатів [9]. При цьому інформування та консультування у сфері боротьби з корупцією є недостатніми, оскільки не забезпечують ефективного стримування потенційних зловживань. Зокрема, рівні Інформування та Консультування, що належать до Символічній Участі (Tokenism), дозволяють органам влади формально виконати процедури, але при

цьому ігнорувати критичні зауваження, зберігаючи монополію на прийняття рішень. Це створює ілюзію прозорості, тоді як корупційні ризики залишаються невикритими, оскільки громадськість не має реальних механізмів впливу на зміст політики. На противагу цьому, перехід до рівня Залучення (Involve) є необхідним для інтеграції неформального знання громадян про локальні чи системні проблеми [41], що критично важливо для виявлення прихованих схем і структурних корупційних вразливостей, які можуть бути непомітні для внутрішнього державного апарату. Рівень Співпраці (Collaborate) виводить громадськість на позицію повноправного партнера, наділяючи її правом спільного створення політики (co-creation), участі в тендерних комісіях або експертних групах із правом вирішального голосу. Саме цей ступінь взаємодії забезпечує механізм зовнішнього, незалежного контролю, необхідного для подолання недовіри до антикорупційних інституцій та забезпечення реальної підзвітності влади, [18].

Науковці Є. Павліченко, О. Білошенко та Ю. Чабаненко підкреслюють, що сутність механізму громадської участі полягає у створенні правових та організаційних умов для реалізації громадянами свого впливу на державні справи [29]. Для чіткого аналізу необхідно розрізняти суміжні, але не тотожні поняття:

Громадянське суспільство – це інституціоналізована сукупність недержавних структур (громадські організації, професійні асоціації, фонди), які діють на постійній основі та мають певну організаційну форму.

Громадськість – це ширше поняття, що включає як інститути громадянського суспільства, так і неінституціоналізованих індивідуальних громадян, експертів, науковців та активістів, що діють *ad hoc* (для конкретної мети). У контексті антикорупційної політики саме «громадськість» є основним суб'єктом, що здійснює незалежний моніторинг та контроль [3].

З огляду на специфіку теми, важливо відзначити, що активна та добровільна діяльність громадськості спрямована на вплив на зміст рішень суб'єктів публічної влади, а не їх повне заміщення. Ключовими принципами

такого процесу є: прозорість (доступність інформації про залучення та прийняті рішення), добровільність (участь не може бути примусовою), системність (регулярність і послідовність надання можливостей для участі), рівність (забезпечення доступу для всіх зацікавлених сторін) та взаємна відповідальність (як влади перед громадськістю, так і громадськості за якість наданих пропозицій) [7]. Дотримання цих принципів є гарантією того, що участь не перетвориться на інструмент маніпуляції.

Участь громадськості, як важливий елемент демократичного врядування, має свою чітко визначену роль та функції на кожній із фаз політичного циклу (policy cycle) – від визначення проблеми до оцінки результатів. Інтеграція громадськості в цей цикл є головним чинником, який перетворює теоретичні концепції відкритості на прикладні управлінські механізми [23].

Фаза I. Ініціація та формування політики (Agenda Setting and Policy Formulation). На цій початковій фазі роль громадськості є критичною, оскільки вона виступає джерелом інформації та експертного знання, часто володіючи більш глибоким розумінням проблеми «знизу» (bottom-up perspective), ніж державний апарат [4].

Функція виявлення проблем: Громадськість, особливо профільні організації та аналітичні центри, ідентифікує соціально значущі проблеми, які потребують державного регулювання (наприклад, системні корупційні ризики в певній галузі), і сприяє їх включенню до державного порядку денного (agenda setting). Цей процес є не просто інформуванням, а фактично спільним визначенням пріоритетів (co-prioritization), що мінімізує ризик витрачання публічних ресурсів на другорядні потреби, лобійовані вузькими інтересами [35].

Функція експертного внеску та легітимізації: Шляхом проведення громадських консультацій, обговорень та експертиз (як зазначає О. Бутков, це особливо стосується нормативно-правових актів), громадяни впливають на зміст, якість та реалістичність розроблюваних заходів антикорупційної політики. Залучення широких верств суспільства до обговорення

антикорупційних програм забезпечує їхню соціальну легітимність і мінімізує опір під час подальшої імплементації. У контексті боротьби з корупцією, експертиза громадськості часто зосереджується на оцінці регуляторного впливу (Regulatory Impact Assessment) з метою виявлення "корупціогенних факторів" — норм, що створюють дискреційні повноваження для чиновників [22].

Фаза II. Реалізація політики (Policy Implementation). На цій стадії громадськість перетворюється на агента моніторингу та контролю, що є найбільш актуальним у контексті протидії корупції. Ефективність моніторингу значно зростає завдяки використанню відкритих даних, що дозволяє перевести громадський контроль із рівня окремих скарг на рівень системного аудиту великих даних (Big Data Audit) [40].

Функція громадського моніторингу: Громадськість здійснює постійний нагляд за діями органів влади, фіксуючи факти можливих зловживань, нецільового використання ресурсів або відхилення від затверджених процедур. Це створює механізм зовнішнього стримування, який є ефективнішим за внутрішні перевірки.

У деяких випадках громадські організації можуть брати безпосередню участь у виконанні політики, діючи як партнери держави. У сфері антикорупції це проявляється у наданні консультативної допомоги, навчанні персоналу та поширенні антикорупційної культури [38].

Фаза III. Оцінювання політики (Policy Evaluation). Кінцева фаза циклу, де роль громадськості набуває характеру незалежного оцінювача та джерела зворотного зв'язку.

Функція зворотного зв'язку (Feedback): Громадяни та експерти надають органам влади об'єктивну інформацію про реальний вплив політики на суспільство, про її позитивні та негативні наслідки. Цей зворотний зв'язок є основою для подальшого коригування стратегій. На цьому етапі громадськість забезпечує "вертикальну підзвітність", вимірюючи фактичний результат політики (outcome) у порівнянні із запланованими цілями, а не лише кількість проведених заходів (output) .

Функція підзвітності: Вимагаючи публічних звітів та незалежної оцінки ефективності, громадськість забезпечує підзвітність органів влади, змушуючи їх нести відповідальність за досягнення або недосягнення встановлених цілей [28].

Значення для антикорупційної політики: Участь громадськості безпосередньо впливає на антикорупційну стійкість системи. Вона забезпечує:

- Прозорість процесів: Громадський контроль за тендерами, закупівлями та розподілом ресурсів значно ускладнює приховані домовленості.

- Якість нормативної бази: Залучення експертів з числа громадськості у якості консультантів дозволяє отримати об'єктивну думку зі сторони.

- Ефективність інституцій: Громадська оцінка діяльності антикорупційних органів є об'єктивним показником їхньої реальної ефективності, оскільки вимірює не лише кількість проведених заходів, а їхній якісний вплив на рівень корупції в суспільстві [7].

Таблиця 1. Роль та функції громадськості на стадіях політичного циклу

Стадія політичного циклу	Роль громадськості	Основні виконувані функції	Значення для антикорупційної політики
Ініціація та Формування	Експерт, Ініціатор, Джерело знань	Експертиза, Визначення порядку денного, Пропозиції змін	Виявлення корупційно вразливих сфер; наповнення змісту нормативних актів запобіжними механізмами.
Реалізація політики	Агент контролю, Партнер	Громадський моніторинг, Зовнішній аудит процедур, Співвиконання	Запобігання зловживанням, контроль за розподілом та використанням публічних ресурсів.
Оцінювання політики	Незалежний оцінювач, Джерело зворотного зв'язку	Зворотний зв'язок, Незалежна оцінка ефективності	Об'єктивна оцінка реального впливу антикорупційних заходів; підзвітність НАЗК.

Інтегруючи громадськість в усі фази політичного циклу, держава не просто виконує демократичні процедури, а створює механізм самокоригування системи, що є фундаментальною передумовою для успішної та стійкої антикорупційної політики [2].

Рівень залучення громадськості є змінною величиною, яка відображає ступінь впливу громадян на прийняття рішень. Для теоретичного осмислення та практичної імплементації розроблено низку класифікацій, що відображають глибину та характер взаємодії.

Класифікація за рівнем впливу та глибиною залучення (Моделі ескалації). Найбільш поширеною є модель «Сходів участі» (Ladder of Participation), вперше запропонована Шеррі Арнштейн у 1969 році та адаптована для публічного управління [4]. Ця модель, а також її сучасна адаптація — «Континуум участі» IAP2, ілюструють ієрархію від мінімального залучення до повного партнерства:

1. Неучасть (Non-Participation): Рівні маніпуляції та терапії. Участь є лише імітацією, де громадяни не мають реального впливу, а їхнє залучення використовується для створення ілюзії підтримки рішень влади.

2. Символічна Участь (Tokenism): Рівні інформування та консультування. Громадськість отримує інформацію або може висловити свою думку, але кінцеве рішення повністю залишається за органом влади. Класичним прикладом є проведення опитувань, результати яких не є обов'язковими для врахування.

3. Справжня Участь (Genuine Participation): Рівні партнерства та надання повноважень. Громадяни та їхні об'єднання беруть безпосередню участь у формуванні порядку денного, спільному виробленні рішень або навіть отримують делеговані повноваження. У цьому випадку громадськість має реальний, відчутний вплив на фінальний результат [10].

Вибір конкретного рівня участі залежить від мети, контексту та предмету політики. У сфері антикорупційної політики, де йдеться про високі ризики та необхідність незалежного контролю, доцільною є співпраця та надання повноважень (рівні Collaborate та Empower), оскільки це підвищує об'єктивність, незалежність та довіру до антикорупційних інституцій [1].

При цьому інформування та консультування у сфері боротьби з корупцією є недостатніми, оскільки не забезпечують ефективного стримування потенційних зловживань. Зокрема, рівні Інформування та Консультування, що

належать до Символічної Учасі (Tokenism), дозволяють органам влади формально виконати процедури, але при цьому ігнорувати критичні зауваження, зберігаючи монополію на прийняття рішень. Це створює ілюзію прозорості, тоді як корупційні ризики залишаються невикритими, оскільки громадськість не має реальних механізмів впливу на зміст політики [18]. На противагу цьому, перехід до рівня Залучення (Involve) є необхідним для інтеграції неформального знання громадян про локальні чи системні проблеми (bottom-up perspective), що критично важливо для виявлення прихованих схем і структурних корупційних вразливостей, які можуть бути непомітні для внутрішнього державного апарату. Рівень Співпраці (Collaborate) виводить громадськість на позицію повноправного партнера, наділяючи її правом спільного створення політики (co-creation), участі в тендерних комісіях або експертних групах із правом вирішального голосу. Саме цей ступінь взаємодії забезпечує механізм зовнішнього, незалежного контролю, необхідного для подолання недовіри до антикорупційних інституцій та забезпечення реальної підзвітності влади [7], [11].

Класифікація за формою участі (Пряма та Опосередкована). Науковці поділяють форми участі за характером взаємодії:

Пряма (Безпосередня) Участь: Взаємодія, що здійснюється громадянами особисто, без посередників. До неї відносять референдуми, громадські слухання, публічні консультації, електронні петиції та індивідуальні звернення громадян. У контексті НАЗК, прямою участю є подання громадянами повідомлень про можливі порушення антикорупційного законодавства [2].

Опосередкована (Представницька) Участь: Здійснюється через інститути громадянського суспільства або представницькі органи. Ключовими інструментами тут є громадські ради, антикорупційні експертні групи, участь представників ГС у конкурсних комісіях та робочих групах. Ця форма забезпечує професіоналізацію громадського внеску, дозволяючи залучати висококваліфікованих експертів [40].

Інструменти участі громадськості в Україні. В українській системі публічного управління, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03.11.2010 № 996 [32] та інших нормативно-правових актів, основними інструментами участі громадськості у здійсненні державного управління є [2]:

1. Консультативно-дорадчі органи:

- Громадські ради при органах виконавчої влади та інших державних органах. Вони є постійними органами, що забезпечують системну інституціоналізовану взаємодію.
- Робочі групи та комісії з формування політики, до складу яких входять представники громадськості та експерти [6].

2. Консультації з громадськістю:

- Громадські обговорення: Використовуються для проєктів нормативно-правових актів (НПА), як це детально розглядає О. Бутков [6].
- Публічні слухання, «круглі столи», конференції, форуми. Вони створюють платформу для діалогу та збору пропозицій.
- Електронні консультації (інтернет-опитування, онлайн-конференції) [29].

3. Інструменти контролю та незалежної оцінки:

- Громадська експертиза діяльності органів влади, що є формою зовнішнього незалежного контролю [2].
- Громадська антикорупційна експертиза (застосовується профільними організаціями для виявлення корупціогенних факторів у НПА).
- Громадський моніторинг виконання державних програм та стратегій (наприклад, Антикорупційної стратегії, Державної антикорупційної програми) [7].

4. Інструменти прямої ініціативи:

- Електронні петиції – інструмент прямої демократії для ініціювання розгляду соціально значущих питань.

- Звернення громадян (індивідуальні та колективні).
5. Інструменти прозорості:
- Надання публічної інформації (Закон «Про доступ до публічної інформації»).
 - Оприлюднення декларацій (що є прямою функцією НАЗК і водночас інструментом громадського контролю) [26].

Цифрові інструменти участі (E-Participation). З розвитком технологій окреме місце посідають електронні (цифрові) інструменти участі, які трансформують класичні механізми, підвищуючи їхню доступність, швидкість та географічне охоплення. Ці інструменти особливо ефективні в антикорупційній політиці завдяки їхній прозорості та можливості анонімного використання [30].

До ключових інструментів e-Participation належать:

1) Електронні консультації та опитування: Онлайн-платформи для збору думок щодо проєктів НПА. Вони дозволяють швидко охопити тисячі респондентів і автоматизувати процес зведення результатів [12].

2) Електронні петиції (E-Petitions): Забезпечують можливість ініціювання законодавчих змін або управлінських рішень, якщо петиція набрала необхідну кількість підписів.

3) E-Monitoring (Цифровий моніторинг): Використання відкритих державних даних (Open Data) та публічних електронних реєстрів (наприклад, реєстр декларацій НАЗК, система ProZorro, Єдиний державний реєстр судових рішень) для громадського контролю. Цей інструмент є одним із найбільш потужних у боротьбі з корупцією, оскільки дозволяє громадським активістам проводити незалежні розслідування [35].

4) Краудсорсинг (Crowdsourcing): Залучення широкої громадськості до розв'язання конкретних, часто технічних, завдань (наприклад, перевірка великих масивів даних).

Впровадження електронної участі не лише знижує бар'єри для громадян, а й підвищує якість інформації, яку отримує орган влади. Це створює середовище

для цифрової деліберативної участі, де обговорення може бути більш структурованим і заснованим на фактах, ніж у традиційних формах. Проте ефективність e-Participation залежить від рівня цифрової грамотності населення та забезпечення кібербезпеки платформ [42].

Перехід від символічної участі до справжнього партнерства вимагає не лише наявності правового поля, але й інституційної готовності органів влади до відкритості, довіри та передачі частини контролю громадянському суспільству. У сфері антикорупційної політики, де рівень довіри до інституцій є критично низьким, ефективна громадська участь є єдиним способом забезпечити цю довіру та якість запобіжних заходів [18].

Незважаючи на значний прогрес у розбудові правового поля, ефективна реалізація громадської участі в Україні, особливо у сфері антикорупційної політики, стикається з низкою інституційних та практичних викликів. Подолання цих бар'єрів визначатиме перехід від Символічної Учасності (Tokenism) до Справжнього Партнерства (Genuine Participation).

Часто органи влади обмежуються найнижчими рівнями залучення (Інформування, Консультування) для формального виконання вимог (так званий "check-the-box" підхід), не інтегруючи пропозиції громадськості у фінальне рішення [36]. Це веде до "втоми від участі" (participation fatigue) серед активістів та знижує суспільну довіру, оскільки громадяни не бачать реального впливу своїх зусиль на політику. Подібний опір є прямим наслідком закритості бюрократичних структур, що бояться втратити монополію на прийняття рішень.

Неінституціоналізована громадськість або активісти ad hoc можуть не мати достатньої експертної бази для надання якісних, реалістичних та юридично обґрунтованих пропозицій. Це особливо помітно у високоспеціалізованих сферах, таких як розробка фінансового чи податкового законодавства [40]. Ця проблема вимагає від органів влади інвестицій у підвищення спроможності громадянського суспільства через освітні програми та надання експертної підтримки.

Інструменти опосередкованої участі (громадські ради, експертні групи) часто залучають одні й ті ж, вже активні групи, тоді як широкі верстви населення, чий інтереси зачіпає політика, залишаються непередставленими. Це ставить під сумнів легітимність рішень, прийнятих за участі лише невеликої, хоча й активної, частини суспільства. Необхідність розширення представництва вимагає використання проактивних методів залучення, спрямованих на маргіналізовані або менш активні групи.

Залежність e-Participation від цифрової грамотності, доступу до Інтернету та наявності необхідних технічних засобів виключає значну частину населення (особливо старше покоління та мешканців віддалених територій) з процесу прийняття рішень [42]. Це створює нерівність у доступі до управління, що суперечить принципу рівності участі. Для подолання цього розриву необхідно комбінувати цифрові та традиційні методи залучення [19].

Поглиблення участі громадськості вимагає стратегічного переходу до моделі співуправління, що реалізується через такі напрями:

Інституціоналізація співпраці на етапі ініціації. Законодавче закріплення обов'язкової спільної оцінки корупційних ризиків до затвердження проєктів нормативно-правових актів та стратегій. Це передбачає створення постійних спільних робочих груп, де представники влади та громадськості мають рівноправний голос у формуванні фінального документа [18].

Максимальне відкриття державних даних у машиночитному форматі, що дозволить громадським розслідувачам та журналістам-датоаналітикам ефективніше здійснювати зовнішній аудит процедур. Розвиток інтерактивних платформ, які дозволяють візуалізувати та аналізувати великі масиви даних (наприклад, про структуру власності компаній), є ключовим.

Подальший розвиток систем на кшталт ProZorro та e-Data для забезпечення повноцінного громадського контролю за публічними фінансами в режимі реального часу [30]. Це дозволяє громадянам та організаціям відстежувати кожную гривню, витрачену з державного бюджету, і оперативно реагувати на потенційні ознаки нецільового використання чи корупції [7].

Створення програм державної підтримки (грантова допомога, освітні ресурси) для підвищення експертної спроможності неурядових організацій, що займаються антикорупційним моніторингом. Сюди ж відноситься навчання державних службовців навичкам ефективного діалогу та інтеграції громадського внеску в управлінські процеси [24].

Таким чином, ефективна участь громадськості є не лише зовнішнім контролем, але й внутрішнім механізмом захисту від корупції, який посилює стійкість системи через її постійну підзвітність та прозорість. Перехід до Справжньої Учасі — це завдання, що вимагає зусиль не лише від громадянського суспільства, але й від політичної волі та інституційної готовності публічної влади [27].

1.2. Інституційне та правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю в Україні та світі.

Інституційне та правове забезпечення участі громадськості є фундаментальною передумовою для ефективного функціонування механізмів демократичного врядування. Забезпечення взаємодії не може бути зведене лише до політичної волі чи неформальних практик; воно вимагає чіткої, уніфікованої та всеосяжної нормативно-правової бази, яка гарантує права громадян та встановлює обов'язки для органів публічної влади. Без надійної правової бази, механізми участі залишаються декларативними, легко ігноруються суб'єктами владних повноважень і не створюють необхідного інституційного тиску для прозорості. Саме правові гарантії перетворюють концепцію "належного врядування" на практичний інструмент управління. Інституційна стійкість механізмів участі є прямо пропорційною їхньому правовому закріпленню: чим вищий рівень нормативного акта, що регулює взаємодію, тим складніше органам влади його ігнорувати або скасувати одноосібно. Таким чином, закон виступає гарантом передбачуваності та обов'язковості діалогу [29]. Формування комплексного правового середовища,

що охоплює сферу взаємодії, є не просто актом доброї волі, а відображенням еволюції демократичних вимог. У цьому контексті, правове закріплення механізмів участі слугує інструментом для зниження трансакційних витрат між державою та суспільством, оскільки встановлені процедури зменшують невизначеність і необхідність постійних політичних переговорів. Крім того, наявність чітких норм дозволяє громадським організаціям залучати міжнародні інструменти захисту своїх прав у разі їх порушення, що підвищує інституційну стійкість системи в цілому [27].

Створення ефективного правового поля є особливо важливим у публічному управлінні та адмініструванні, оскільки саме тут приймаються рішення щодо розподілу публічних ресурсів, що завжди пов'язано з високими корупційними ризиками. На відміну від приватного сектору, де ефективність вимірюється прибутком, у публічній сфері ефективність часто вимірюється ступенем довіри та підзвітності. Для досягнення цих цілей міжнародне співтовариство (ООН, ОЕСР, Рада Європи) розробило низку обов'язкових та рекомендаційних стандартів, які зобов'язують держави вбудовувати механізми громадського контролю та експертизи у політичний цикл [28]. Україна, як європейська держава, що прагне інтеграції до ЄС, активно адаптує ці стандарти, формуючи динамічне національне законодавство. Адаптація міжнародних стандартів, зокрема вимог FATF (Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей) щодо прозорості бенефіціарної власності, є також частиною правового забезпечення e-Monitoring, що посилює здатність громадськості виявляти корупційні схеми [30].

Правове регулювання участі громадськості в Україні ґрунтується на трирівневій системі: конституційні гарантії (як фундаментальне право), профільні закони (як-от Закон «Про запобігання корупції» та Закон «Про доступ до публічної інформації») та підзаконні нормативні акти (зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03.11.2010 № 996 [32]), які деталізують процедури та форми взаємодії. Це створює комплексний механізм,

здатний охопити як пряму (петиції, звернення), так і опосередковану (громадські ради, експертиза) участь. Успіх цього регулювання залежить від узгодженості цих рівнів та послідовної судової практики щодо захисту прав громадян на участь. Критично важливим елементом цієї системи є роль Конституційного Суду України, який своїми рішеннями підтверджує неможливість звуження змісту та обсягу конституційних прав громадян на участь, що слугує додатковим запобіжником проти політичних спроб згортання механізмів громадського контролю [20]. При цьому акцент зміщується від простої "участі" до реального партнерства та співуправління, особливо в секторі антикорупції, де громадськість виступає як зовнішній незалежний аудитор.

Світова практика публічного управління визначила ключові принципи та стандарти, що регулюють взаємодію між державою та суспільством, особливо у сфері протидії корупції. Ці стандарти слугують орієнтиром для національних законодавств, включаючи українське. В умовах глобалізації та посилення транснаціональної корупції, міжнародні рамки виходять за межі рекомендацій і стають зобов'язуючими умовами для економічної та політичної співпраці.

1. Принципи ОЕСР (OECD Principles for Public Governance) та Інтеграція: Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробила ключові принципи відкритого та інклюзивного врядування. У контексті антикорупційної політики, ОЕСР наголошує на нерозривному зв'язку між прозорістю, підзвітністю та участю як трьома стовпами суспільної доброчесності (Public Integrity) [34].

ОЕСР вимагає, щоб залучення громадськості було не епізодичним заходом, а стало невід'ємною частиною управлінського циклу. Це вимагає чіткого правового закріплення.

Особлива увага приділяється принципу прозорості лобіювання та впливу зацікавлених груп, що безпосередньо запобігає прихованій корупції, усуваючи можливість зловживання дискреційними повноваженнями чиновників. Для мінімізації ризиків регуляторного захоплення, ОЕСР підкреслює необхідність

"сліду регуляторного рішення" (regulatory trail), що передбачає фіксацію та оприлюднення всіх пропозицій, внесених зацікавленими сторонами, включаючи громадськість та лобістів [23].

Рекомендації ОЕСР у сфері публічних закупівель прямо пов'язують ефективність державних витрат із громадським наглядом, що призвело до створення таких систем, як ProZorro в Україні, яка є інструментом громадського контролю, що базується на відкритих даних.

2. Конвенція ООН проти корупції (UNCAC). Інструмент глобальної підзвітності: Цей ключовий міжнародний документ є обов'язковим для України та містить прямі вимоги до держав-учасниць щодо залучення громадськості. Стаття 13 UNCAC зобов'язує держави-учасниці:

Сприяти активній участі окремих осіб та груп за межами державного сектору, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та спільноти, у попередженні корупції.

Посилювати прозорість і сприяти доступу громадськості до інформації [16]. Крім того, Глава II (Запобіжні заходи) Конвенції, яка охоплює публічний сектор, фінансування політичних партій та державні закупівлі, не може бути ефективно реалізована без громадського контролю. Громадське суспільство активно залучається до Механізму огляду виконання Конвенції ООН проти корупції (Implementation Review Mechanism), де неурядові організації надають незалежні оцінки та паралельні звіти про стан виконання антикорупційних зобов'язань. Це забезпечує зовнішній, неупереджений контроль, що є ключовим для антикорупційних інституцій. Важливо відзначити, що UNCAC не обмежується лише превентивними заходами, а й підкреслює важливість громадської участі у фазі оцінювання та забезпечення правосуддя, зокрема через можливість моніторингу судових процесів, пов'язаних із корупцією [2].

3. Рамка Європейського Союзу та Євроінтеграційний вимір: Для України, яка має статус кандидата в члени ЄС, правове забезпечення участі громадськості є не лише міжнародним стандартом, а й частиною виконання Копенгагенських критеріїв та умов *acquis communautaire*. Ефективна співпраця

з громадськістю визначена як один із критеріїв політичної зрілості демократичних інститутів [21].

Європейська політика протидії корупції (EU Anti-Corruption Policy): Європейська Комісія у своїх комунікаціях [15] постійно наголошує на необхідності залучення громадянського суспільства до формування та моніторингу антикорупційних стратегій. Це охоплює як прозорість фінансування політичних партій, так і захист громадських активістів.

Вимоги до Good Governance: Адаптація українського законодавства до стандартів ЄС вимагає посилення інституційної стійкості (integrity) публічного адміністрування та створення ефективних, прозорих процедур залучення. Це є прямим драйвером для реформування діяльності НАЗК.

4. Ініціатива «Партнерство Відкритий Уряд» (OGP) та Група держав проти корупції (GRECO): Ці інститути демонструють перехід від теоретичних принципів до практичних зобов'язань.

OGP та Співтворчість (Co-creation): Приєднання України до OGP у 2011 році закріпило принцип спільної розробки національних планів дій, що є найвищим рівнем участі [15]. Це забезпечує прямий вплив громадськості на визначення пріоритетів реформ, включаючи ті, що стосуються НАЗК.

Моніторинг GRECO: Група держав проти корупції (GRECO) оцінює ефективність запобіжних заходів у сферах боротьби з корупцією, зокрема у виконавчій владі. Вимоги GRECO, що стосуються запобігання конфлікту інтересів, підвищення доброчесності (integrity) чиновників та захисту викривачів, вимагають прямого втручання громадськості у процес контролю. Виконання цих рекомендацій є обов'язковою умовою європейської інтеграції [16].

Особлива увага GRECO приділяється прозорості взаємодії виконавчих органів влади та Верховної Ради України з лобістами та зацікавленими групами. Таким чином, міжнародні антикорупційні стандарти формують не лише вимоги до виконавчої влади, а й зобов'язують законодавчу гілку влади інституціоналізувати участь громадськості у нормотворчому процесі для

запобігання корупції на етапі створення законів [33]. П'ятим важливим міжнародним елементом є Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Протокол до неї, які створюють універсальні стандарти криміналізації корупційних діянь. Хоча ці документи не регулюють участь громадськості безпосередньо, їхня ефективна імплементація вимагає високого рівня прозорості та громадського моніторингу судової системи та правоохоронних органів, що опосередковано підсилює "Watchdog" функцію громадянського суспільства. Виконання положень цих конвенцій є індикатором готовності держави до змістовного контролю над власною правоохоронною системою [43].

Міжнародні стандарти формують вимогу інституціоналізації участі на всіх рівнях публічного управління, перетворюючи її з факультативної опції на обов'язковий елемент процедури.

Правове поле України щодо громадської участі є багатограним та динамічним, охоплюючи конституційні гарантії, профільні закони та підзаконні акти, які визначають конкретні процедури взаємодії.

1. Конституційні засади: Основою є Стаття 38 Конституції України, яка закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами. Це право реалізується як через представницьку демократію, так і через безпосередню участь. Конституційне визнання цього права є найвищою юридичною гарантією та фундаментом для всіх подальших законодавчих актів.

2. Спеціалізовані Закони: Передумови Прозорості та Учасності: Ефективна участь громадян у формуванні та реалізації політики є неможливою без гарантованого державою доступу до інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»: Цей закон є базовою передумовою для змістовної участі. Він встановлює механізми, за якими будь-яка особа може отримати публічну інформацію (включаючи проекти рішень та дані про державні витрати), що дозволяє громадськості оперувати фактами, а не припущеннями. Саме на основі цього закону громадські організації та активісти проводять незалежну аналітику та антикорупційні розслідування. Таким чином,

Закон «Про доступ до публічної інформації» є не лише правом на інформацію, а й ключовим антикорупційним інструментом, що забезпечує «пасивну прозорість» (обов'язок надавати інформацію на запит), яка доповнюється «активною прозорістю» (обов'язком публікувати інформацію, як-от декларації). Саме поєднання цих двох форм створює основу для повноцінного громадського контролю [26].

Закон України «Про звернення громадян»: Регулює процедуру індивідуальної та колективної участі через подання скарг, заяв і пропозицій, забезпечуючи право на пряму комунікацію з владою. Хоча ця форма переважно стосується індивідуального захисту прав, вона також є важливим каналом громадського контролю за діяльністю чиновників.

3. Підзаконні нормативно правові акти. Ключовим нормативним актом є Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996, що деталізує процедури залучення громадськості на рівні органів виконавчої влади. Вона переводить конституційні права у площину конкретних адміністративних дій.

Постанова встановлює широкий спектр форм, які органи влади зобов'язані використовувати:

- Публічні громадські обговорення: Використовуються для проєктів нормативно-правових актів, які мають високий суспільний резонанс або стосуються конституційних прав та свобод.
- Консультації у формі зустрічей: «Круглі столи», конференції, публічні слухання – забезпечують прямий діалог та обмін думками.
- Електронні консультації: Інтернет-опитування, онлайн-конференції, що відповідає сучасним вимогам діджиталізації та дозволяє залучити ширше коло громадян.

Електронні форми залучення особливо цінні в умовах територіальних обмежень чи безпекових викликів, забезпечуючи безперервність публічного діалогу та функціонування "цифрової деліберації" [25].

Найважливішим елементом вказаної Постанови є затвердження типового положення про громадську раду – постійний консультативно-дорадчий орган, що забезпечує системну взаємодію між владою та громадянським суспільством [32]. Рада має право готувати експертні висновки, пропозиції, а також брати участь у проведенні громадської антикорупційної експертизи проєктів НПА.

4. Інші Інструменти прямої участі. Окремим важливим інструментом є електронна петиція, механізм якої регулюється Законом України «Про звернення громадян».

Цей механізм є формою прямої демократії та дозволяє громадянам ініціювати розгляд питань на рівні Президента, Верховної Ради України, ЦОВВ та органів місцевого самоврядування.

Хоча петиція є потужним інструментом привернення уваги, законодавство передбачає лише обов'язок розгляду та оприлюднення відповіді у разі набрання необхідної кількості підписів (25 000 для загальнонаціональних), але не встановлює обов'язок прийняття ініційованого рішення. Це демонструє наявність формального механізму без гарантії змістовного впливу.

5. Інституційні механізми опосередкованої участі: громадські ради та антикорупційна експертиза. Постанова № 996 та профільні закони створюють інституційні основи для системної, опосередкованої взаємодії.

Громадські Ради – як Формат Системного Партнерства. Громадські ради виступають як постійно діючий майданчик для діалогу та експертної підтримки. Їхнє правове становище гарантує, що громадянське суспільство може впливати на порядок денний органу влади, брати участь у плануванні роботи та, що є найважливішим для антикорупційної сфери, здійснювати громадський контроль за діяльністю суб'єкта владних повноважень. Члени громадської ради обираються на конкурсній основі, що має забезпечувати їхню незалежність та професійність [32]. Проте, на практиці ефективність громадської ради часто залежить від політичної волі керівництва органу та його готовності сприймати критику. Ефективність Громадських Рад також залежить

від їхньої фінансової незалежності та доступу до необхідної технічної та аналітичної підтримки. Оскільки ради мають консультативно-дорадчий статус, їхні рекомендації не є обов'язковими для виконання, що створює постійний ризик символізму. Для подолання цього бар'єра, деякі країни ЄС впроваджують механізми, що дозволяють Радам проводити незалежний зовнішній аудит ефективності роботи органу влади за фінансової підтримки міжнародних донорів або спеціальних державних фондів [29].

Громадська Антикорупційна експертиза НПА. Цей механізм, закріплений у Законі «Про запобігання корупції», є однією з найбільш важливих форм опосередкованого впливу. Вона дозволяє профільним громадським організаціям проводити незалежний аналіз проєктів нормативно-правових актів з метою виявлення положень, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (т.зв. "корупціогенних факторів").

Органи влади зобов'язані розглянути рекомендації, надані за результатами такої експертизи, та опублікувати мотивовану відповідь. Ця процедура забезпечує вбудований запобіжник проти прийняття непрозорих рішень.

Участь у Кадрових Процедурах: Правові акти передбачають обов'язкову участь представників громадськості у конкурсних комісіях при доборі кандидатів на керівні посади в органи публічної влади, що є критичним елементом антикорупційної архітектури, оскільки підвищує прозорість призначення та довіру до нових керівників.

Закон України «Про запобігання корупції» виділяє антикорупційну сферу як таку, що вимагає особливих механізмів участі. Участь громадськості тут є не просто правом, а інструментом незалежного нагляду та контролю («*Watchdog*» функція).

1. Інституціоналізація при НАЗК як інструмент контролю. Чинне законодавство передбачає створення спеціалізованих органів при антикорупційних інституціях. Наприклад, при НАЗК, Національному антикорупційному бюро України та Спеціалізованій антикорупційній

прокуратурі (САП) діють громадські ради. Ці ради виконують функцію не лише консультанта, але й контролера, що закріплюється їхнім правом:

Отримувати від органу інформацію про результати їхньої діяльності та плани. Право на доступ до інформації дає змогу громадській раді виступати у ролі зовнішнього аудитора, контролюючи використання ресурсів та виконання антикорупційних програм.

Надавати обов'язкові для розгляду пропозиції щодо вдосконалення антикорупційної політики. Ці пропозиції часто стосуються коригування пріоритетів та підвищення ефективності взаємодії з іншими антикорупційними органами.

Здійснювати громадський контроль за діяльністю інституцій, включно з моніторингом дотримання ними власних процедур та етичних норм.

Критично важливим є обов'язкова участь представників громадськості у конкурсних комісіях при доборі керівних кадрів антикорупційних органів. Ця норма забезпечує високий рівень прозорості призначення, мінімізує політичний вплив та підвищує легітимність нових керівників.

2. Захист викривачів (Whistleblower Protection). Ключовим елементом правового забезпечення участі в антикорупційній сфері є правовий захист викривачів — осіб, які надають інформацію про можливі факти корупції. Законодавство України (розділ VIII Закону України «Про запобігання корупції» та Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання застосування законодавства про захист викривачів корупції» від 03.04.2020 № 1) встановлює:

Розширені Гарантії захисту: Встановлено гарантії анонімності, захист від незаконного звільнення, переведення, мобінгу чи іншого негативного впливу. Ці гарантії поширюються на членів сім'ї викривача.

Матеріальна винагорода: Гарантується матеріальна винагорода (до 10% від суми корупційного збитку, якщо сума перевищує 5000 прожиткових мінімумів) як стимулюючий фактор.

Спеціалізовані Канали повідомлення: Чітко визначені внутрішні (уповноважений з питань запобігання корупції), регулярні та зовнішні (НАЗК, НАБУ, прокуратура) канали для здійснення повідомлень. Забезпечення цих гарантій є критично важливим для активізації прямої участі громадян та працівників у виявленні корупції, оскільки знижує особисті ризики та легалізує процес інформування про зловживання. Незважаючи на наявність правової бази, ефективність механізму захисту викривачів залежить від їхньої довіри до системи правосуддя та від здатності органів досудового розслідування оперативно та конфіденційно опрацьовувати отриману інформацію [11]. Важливим доповненням є необхідність забезпечення "психологічної безпеки" викривача на робочому місці, що виходить за межі лише юридичних гарантій і вимагає створення культури доброчесності у державному органі [4].

3. Публічні електронні реєстри та Open Data: Правове закріплення статусу публічних реєстрів, адміністратором яких є НАЗК, як відкритих даних (Open Data), забезпечує можливість громадськості проводити e-Monitoring та незалежну аналітику. До основних реєстрів належать:

Єдиний державний реєстр декларацій: Дозволяє громадянам, журналістам-розслідувачам та громадським активістам контролювати фінансові активи, доходи та майновий стан чиновників, виявляючи ознаки незаконного збагачення чи невідповідності. Правовою основою є Закон «Про запобігання корупції», який зобов'язує оприлюднювати ці дані.

Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Є відкритим інструментом для перевірки кандидатів на державні посади та моніторингу дотримання антикорупційних обмежень. Використання цих даних, особливо через інтерактивні аналітичні інструменти, створює потужний інструмент запобігання корупції, оскільки дозволяє тисячам громадян здійснювати постійний нагляд.

4. Громадський нагляд у сфері публічних закупівель: Створення електронної системи публічних закупівель ProZorro стало прикладом успішної інституціоналізації громадського контролю. Хоча ProZorro є електронною

платформою, її функціонування прямо залежить від активної участі громадськості:

Моніторинг в реальному часі. Громадяни можуть відстежувати кожен етап закупівлі — від оголошення до укладання контракту.

Право на оскарження. Громадські організації, а також будь-які зацікавлені особи, мають право ініціювати перевірки та оскаржувати сумнівні тендери через Антимонопольний комітет України або через судові процедури. Таким чином, правові норми, що регулюють державні закупівлі, перетворюють ProZorro на інструмент, де прозорість є лише передумовою, а громадська активність – рушійною силою запобігання зловживанням.

5. Участь у формуванні та моніторингу державної Антикорупційної стратегії та Держаної антикорупційної програми. Закон України про запобігання корупції вимагає обов'язкового залучення громадськості до процесу розробки та моніторингу виконання Національної антикорупційної стратегії та відповідних державних програм.

Співтворчість (Co-creation). Проекти стратегій підлягають публічному обговоренню та аналізу, де громадянське суспільство вносить свої пропозиції та коригує пріоритети.

Оцінка виконання. Громадські ради та профільні не урядові організації систематично залучаються до оцінки досягнення індикаторів виконання стратегічних документів. Їхні звіти є основою для рішень парламенту та Кабінету Міністрів щодо коригування політики, що забезпечує незалежну оцінку прогресу антикорупційних реформ і є ключовим елементом підзвітності влади. Невиконання громадських рекомендацій вимагає від органів влади надання мотивованого обґрунтування. Це відповідає найвищому рівню залучення (Collaborate) за моделлю IAP2, оскільки вимагає від влади спільної відповідальності за процес та результат стратегічного планування, що є критично важливим для забезпечення легітимності довгострокових антикорупційних програм [10].

Правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю в Україні відповідає базовим міжнародним стандартам, закріпленим в документах ООН та ОЕСР. Українське законодавство, особливо Конституція, Постанова КМУ №996 та профільні антикорупційні закони, створює комплексний механізм, який включає як інституціоналізовані форми (громадські Ради), так і механізми прямої ініціативи (петиції, захист викривачів). Однак, попри наявність широкого правового поля, основним викликом залишається перехід від формального до змістовного застосування цих норм, особливо у частині забезпечення реального впливу громадськості на фінальне управлінське рішення та посилення інституційної стійкості антикорупційних механізмів.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

2.1. Правові, організаційні та інструментальні засади взаємодії НАЗК із громадянським суспільством.

Ефективність діяльності НАЗК безпосередньо залежить від його відкритості та здатності інтегрувати ресурси й експертизу громадянського суспільства. Взаємодія НАЗК з громадськістю є не просто вимогою демократії, а стратегічною необхідністю, що забезпечує легітимність, підзвітність та стійкість антикорупційних реформ. У контексті євроінтеграційних прагнень України, функціональна взаємодія між антикорупційними органами та громадянським суспільством розглядається міжнародними партнерами та ЄС як один із ключових індикаторів інституційної зрілості та політичної волі у боротьбі з корупцією. Правові засади такої взаємодії закріплені в Законі України «Про запобігання корупції», Постанові КМУ № 996 [32] та низці внутрішніх нормативних документів самого Агентства.

Успішна реалізація державної антикорупційної політики вимагає не лише наявності каральних механізмів, але й потужної системи превенції. Саме в превентивній діяльності роль громадськості стає домінуючою. Громадянське суспільство виступає в ролі "вартового пса" (watchdog), здійснюючи постійний зовнішній моніторинг, незалежну експертизу та лобіюючи ухвалення рішень, що підвищують прозорість. На відміну від внутрішнього контролю, який завжди обмежений інституційними інтересами, громадський контроль забезпечує неупередженість та об'єктивність. З цієї причини НАЗК, як центральний орган виконавчої влади, що формує антикорупційну політику, зобов'язане не просто інформувати, а систематично залучати громадян до всіх етапів своєї роботи — від розробки стратегічних документів до оцінки їхнього виконання [6]. Інтегрування експертного потенціалу НУО (неурядових

організацій) дозволяє НАЗК підвищувати якість своїх рішень, використовуючи знання, отримані "знизу".

Таким чином, правові, організаційні та інструментальні засади взаємодії НАЗК з громадськістю формують унікальну антикорупційну екосистему. Правові засади створюють обов'язковість і легітимність процесу (ЗУ «Про запобігання корупції»), організаційні забезпечують інституційні формати (Громадська рада, спеціалізовані відділи комунікацій), а інструментальні надають конкретні канали для впливу (Кабінет викривача, Open Data). Цей підрозділ має на меті провести детальний аналіз кожного з цих аспектів, виявивши, як саме НАЗК впроваджує рівні співпраці (Collaborate) та надання повноважень (Empower), що є найвищими рівнями залучення відповідно до міжнародних стандартів [6]. Усебічний огляд цих засад є необхідним для подальшої об'єктивної оцінки їхньої ефективності у підрозділі 2.2.

Правовою основою взаємодії є загальні норми, що регулюють участь громадськості в управлінні, але зі специфічним акцентом на антикорупційній сфері, що передбачає більш жорсткі вимоги до прозорості та підзвітності. Фундаментом для діяльності НАЗК є Конституція України, яка гарантує право громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) [11]. Це конституційне право знаходить своє пряме відображення в мандаті НАЗК, яке несе відповідальність за формування та реалізацію державної антикорупційної політики, що є сферою підвищеного суспільного інтересу та контролю. Правові основи взаємодії закладають принципи публічності, неупередженості та партнерства.

1. Закон України «Про запобігання корупції» відіграє роль системоутворюючого нормативно-правового акта, який не лише визначає статус і повноваження НАЗК, але й деталізує механізми інтеграції громадянського суспільства в антикорупційний процес. Цей Закон забезпечує юридичну обов'язковість для НАЗК діяти відкрито та підзвітно, створюючи три ключові напрями інституційної взаємодії:

Стаття 18 Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції встановлює прямий обов'язок інклюзивності. Вона зобов'язує НАЗК систематично залучати громадськість до всіх ключових етапів антикорупційного циклу: розробки, обговорення та моніторингу виконання антикорупційної політики. [14]

Стратегічний вимір. Обов'язковим є публічне обговорення проєкту Державної антикорупційної програми (ДАП). Участь громадськості у цьому процесі є гарантією того, що ДАП відображатиме реальні суспільні потреби та експертні знахідки, а не лише внутрішні інтереси державного апарату. Закон також прямо вимагає, щоб НАЗК надавало всебічну підтримку громадянському суспільству у реалізації його антикорупційної функції, що включає доступ до інформації, методологічну допомогу та організаційне сприяння. Це перетворює громадськість із пасивного спостерігача на активного суб'єкта політики, наділеного певними повноваженнями.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. Закон розмежовує функцію НАЗК як державного експерта (щодо проєктів НПА, розроблених іншими органами влади) та надає право громадськості проводити громадську антикорупційну експертизу (в тому числі й щодо актів, які розробляє саме НАЗК).

Громадянське суспільство має право подавати свої висновки та пропозиції до проєктів актів. Ключовим моментом є обов'язковість розгляду цих пропозицій НАЗК протягом 30 днів та надання вичерпної, мотивованої відповіді. Це створює механізм двостороннього контролю за якістю нормотворчої роботи, забезпечуючи, щоб громадська експертиза виконувала функцію "другого запобіжника" від появи корупціогенних норм, які могли бути пропущені під час внутрішнього аналізу.

Захист викривачів (Розділ VIII). Цей розділ закону є фундаментальним для індивідуальної громадської участі та знаменує зміну парадигми: повідомлення про корупцію перетворюється з особистої ініціативи на правовий обов'язок держави захищати та заохочувати таку активність. [34]

Правовий статус та гарантії: НАЗК є ключовим суб'єктом, відповідальним за реалізацію цього механізму. Закон деталізує поняття захищеного каналу (Портал «Кабінет викривача») та надає викривачам гарантії анонімності, правового захисту від звільнення чи інших негативних заходів впливу. НАЗК відповідає за формування єдиного державного реєстру викривачів та узагальнення практики застосування заходів їхнього захисту.

2. Постанова КМУ № 996 та її роль. Цей акт визначає загальні форми та процедури консультацій, які НАЗК зобов'язане застосовувати. Він є рамковим документом для проведення публічних громадських обговорень, електронних консультацій та організації «круглих столів» з питань, що належать до компетенції Агентства. [32] Для НАЗК ця постанова є обов'язковою при:

- Консультаціях з громадськістю. Проведення електронних консультацій щодо проєктів актів, які мають важливе суспільне значення, включаючи регуляторні акти та стратегічні плани. НАЗК публікує проєкти на своєму веб-сайті, забезпечуючи час (не менше 15 робочих днів) для подання пропозицій. При цьому Постанова деталізує необхідність оприлюднення результатів консультацій та аргументованої позиції Агентства щодо врахування чи відхилення пропозицій.

- Громадських обговореннях: Організація відкритих заходів для обговорення результатів діяльності, планів та пріоритетних завдань, забезпечуючи тим самим принцип підзвітності перед суспільством. Ці обговорення часто стосуються щорічних звітів Агентства або змін у ключових реєстрах.

3. Громадська рада при НАЗК.

Громадська рада при НАЗК – це постійний консультативно-дорадчий орган, який є вершиною інституційної взаємодії. Її функції розширені з урахуванням антикорупційного мандату.

Механізм формування. Склад громадської ради (30–35 осіб) формується на основі відкритого та прозорого конкурсу, що забезпечує високий рівень легітимності обраних представників громадськості. Це запобігає впливу

політичних чи бізнес-груп на формування органу громадського контролю. Процедура включає рейтингове електронне голосування, що підвищує довіру до кінцевого складу.

Громадська рада здійснює не лише громадський контроль за діяльністю Агентства, включаючи моніторинг виконання антикорупційної стратегії, але й має право надавати обов'язкові для розгляду висновки та пропозиції до проєктів нормативно-правових актів НАЗК. Вона також проводить оцінку річних звітів НАЗК та формує свою незалежну позицію щодо ефективності його роботи, чим виступає як інституційний запобіжник проти самоізоляції Агентства.

Кадрова функція (Превентивний контроль). Члени громадської ради обов'язково включаються до складу конкурсних комісій з відбору керівників та працівників НАЗК. Ця функція є ключовим запобіжником проти політичної упередженості та забезпечує довіру до кадрового складу Агентства, оскільки громадськість безпосередньо впливає на формування інституції. Без участі громадської ради, наприклад, неможливий законний відбір голови НАЗК.

Організаційна інфраструктура НАЗК відіграє вирішальну роль у забезпеченні ефективності правових засад взаємодії. НАЗК перейшло від пасивного інформування до стратегічного управління комунікаціями та проактивного залучення, що є ознакою інституційної зрілості та прагнення до найвищих рівнів громадської участі [30].

1. Інституційне забезпечення та внутрішня організація.

Спеціалізовані підрозділи: У структурі НАЗК функціонує спеціалізовані структурні підрозділи: Управління комунікацій, Управління міжнародного співробітництва та відділ взаємодії з зацікавленими сторонами, які відповідають за координацію всіх зовнішніх зв'язків. Функції зазначених підрозділів включають в себе наступне.

Організацію платформ для діалогу. Забезпечення роботи громадської ради, проведення публічних консультацій та тематичних "круглих столів" з фокусом на ключових напрямках антикорупційної політики.

Управління зворотним зв'язком. Обробка масових звернень, запитів від неурядових організацій та аналіз суспільних настроїв щодо діяльності Агентства. Це дозволяє НАЗК вчасно коригувати свою стратегію та комунікаційні меседжі.

Стратегія відкритості та підзвітності: Принципи взаємодії інтегровані у внутрішні нормативні документи НАЗК (стратегічні плани, положення), що забезпечує системність і не залежить від зміни керівництва. Це гарантує, що співпраця з громадськістю є не просто *ad hoc* ініціативою, а інституціоналізованим процесом, який має чіткі KPI та відповідальних осіб.

Канал викривачів (Спеціалізований підрозділ) організаційно забезпечує функціонування захищених каналів для викривачів. Спеціально уповноважені особи забезпечують конфіденційність, безпеку та ефективний розгляд повідомлень. Це є прямим інструментом індивідуальної громадської участі, який вимагає високої внутрішньої дисципліни та довіри, а також передбачає внутрішню координацію з правоохоронними органами у разі виявлення кримінальних правопорушень.

2. Комунікаційна стратегія та проактивне залучення НУО.

Комунікаційна стратегія НАЗК побудована на принципі проактивної інформованості, що передбачає використання різних каналів для таргетованої роботи з цільовими аудиторіями.

Співпраця з неурядовими організаціями (НУО) є ключовим елементом. Вона включає:

- Розробку нормативних актів. Залучення експертів НУО до написання проєктів методологій, порядків перевірки чи роз'яснень, що підвищує їхню легітимність та практичну придатність. Це реалізується через експертні групи, які діють на постійній основі.
- Спільна аналітика та моніторинг. Проведення спільних досліджень ефективності антикорупційних механізмів. Наприклад, спільний аналіз якості подання декларацій чи оцінка ризиків у певній сфері (наприклад, публічні закупівлі через ProZorro). НУО часто виступають

як розробники IT-рішень, використовуючи Open Data НАЗК для створення громадських сервісів.

- Методологічна підтримка. НУО виступають посередниками у навчанні декларантів чи громадян щодо використання реєстрів та механізмів антикорупційного контролю, розширюючи охоплення превентивної роботи НАЗК.

Багатоканальна комунікація: Використання соціальних мереж (Telegram, Facebook), відеоблогів, подкастів та проведення публічних онлайн-зустрічей. Це забезпечує максимальне охоплення та оперативне роз'яснення складних норм. Мета — не лише інформувати, але й формувати антикорупційну культуру в суспільстві.

3. Цифрова демократія та Open Data.

Політика відкритих даних є найважливішим інструментом для надання громадськості реальних повноважень контролю. НАЗК усвідомлює, що сама наявність реєстрів недостатня; вони мають бути придатними для аналізу. [1]

Єдиний державний реєстр декларацій:

- Машиночитність та API: НАЗК забезпечує наявність стабільного API (Application Programming Interface), що дозволяє стороннім розробникам (НУО, медіа) створювати власні пошукові та аналітичні сервіси (наприклад, Clarity Project, YouControl). Це приклад повноважень, коли НАЗК ділиться "сирою" інформацією для незалежного аналізу. Відкритість даних підвищує прозорість системи державного управління в цілому, дозволяючи виявляти непрямі зв'язки та приховані активи.
- Дашборди для громадського контролю: НАЗК створює інтерактивні публічні дашборди (зокрема, з моніторингу способу життя), які візуалізують дані, що пройшли первинний аналіз, спрощуючи процес виявлення аномалій та підозрілих змін. Це інструмент e-Monitoring, який знижує поріг входження для громадських активістів та журналістів-розслідувачів, роблячи складні дані доступними.

Реєстр корупціонерів та інші дані. Аналогічно, відкритий доступ до Реєстру корупціонерів дозволяє громадськості моніторити призначення осіб, які мають корупційний "шлейф", унеможливлюючи їхнє повернення на державні посади, що є прямим проявом громадського запобіжного контролю. Регулярне оновлення та доступність усіх відкритих даних є організаційним обов'язком Агентства.

Таким чином, інструментарій НАЗК у сфері комунікацій та організації взаємодії є багатовекторним. Він поєднує інституціоналізовані форми (як Громадська рада) з передовими цифровими технологіями (Open Data, дашборди), перетворюючи НАЗК на відкриту до зовнішнього впливу та контролю інституцію.

Взаємодія НАЗК з громадськістю здійснюється через використання чітко визначених інструментів, кожен з яких має своє правове підґрунтя та сферу застосування. [14]

1. Опосередкований вплив. Громадська рада при НАЗК та Антикорупційна експертиза НПА.

Ключовим інституціоналізованим каналом опосередкованого впливу є Громадська рада при НАЗК. Її правове становище, закріплене Постановою Кабінету Міністрів України про деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції від 20.11.2019 №952. Рада виступає постійно діючою платформою для діалогу, але її головна роль — зовнішній моніторинг діяльності Агентства та участь у кадрових процедурах (конкурсні комісії). Надання громадській раді права проводити незалежну оцінку річних звітів НАЗК перетворює її з консультативного органу на інструмент інституційного контролю.

Функція контролю. Громадська рада має право на запит інформації та надання обов'язкових для розгляду висновків до проєктів нормативних актів НАЗК. Це забезпечує превентивний контроль за нормотворчою діяльністю.

Кадровий превентивний контроль. Члени громадської ради є обов'язковими учасниками конкурсних комісій, що забезпечує прозорість

призначення та мінімізує ризики політичного чи кланового впливу на формування керівництва Агентства.

Другий важливий інструмент — громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів (НПА). Цей механізм, передбачений ЗУ «Про запобігання корупції» [14], дозволяє профільним НУО здійснювати незалежний, кваліфікований аналіз проєктів, які розробляє НАЗК або інші органи, виявляючи т.зв. «корупціогенні фактори». Обов'язок НАЗК надавати мотивовану відповідь на висновки громадськості забезпечує, що цей інструмент має реальний вплив на якість кінцевого нормативного продукту, діючи як система раннього попередження корупційних ризиків.

2. Прямий індивідуальний вплив. Система захисту викривачів та «Кабінет викривача».

Механізм захисту викривачів (Whistleblower Protection) є найпотужнішою формою прямої індивідуальної участі, оскільки він залучає громадян до виявлення корупції. Законодавство [14] гарантує викривачам захист (анонімність, правовий захист від негативного впливу, матеріальна винагорода) та надає НАЗК функцію уповноваженого органу з реалізації цих гарантій.

Технічне забезпечення: Для технічного забезпечення цього процесу НАЗК створило Портал «Кабінет викривача». Це спеціалізований онлайн-інструмент, який забезпечує захищений та анонімний канал для повідомлення про корупцію. Портал гарантує безпеку даних, що критично важливо для зниження психологічного бар'єру та підвищення довіри до системи. [34]

Правові гарантії: Закон передбачає обов'язок перевірки інформації від викривачів та її подальшу передачу до правоохоронних органів у разі підтвердження. Це перетворює інформацію від громадян на юридично значущий тригер для початку офіційних розслідувань, що є прямим проявом надання повноважень.

3. Цифрові інструменти (Open Data) як засіб контролю.

Політика відкритих даних НАЗК, що регулюється Постановою КМУ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у

формі відкритих даних від 21.10.2015 № 835, перетворює дані державних реєстрів на безпрецедентний інструмент громадського контролю [1]. НАЗК є розпорядником двох ключових реєстрів, які є публічними:

Єдиний державний реєстр декларацій. Дозволяє будь-якому громадянину, журналісту чи НУО через публічний API здійснювати e-Monitoring майнового стану чиновників, що сприяє виявленню незаконного збагачення, конфлікту інтересів та невідповідності. Використання машиночитних даних дозволяє будувати складні аналітичні моделі та виявляти аномалії, які були б недосяжні для звичайного ручного контролю.

Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр корупціонерів): Використовується для превентивного контролю за призначенням кадрів та моніторингу дотримання обмежень.

Використання цих Open Data для створення сторонніх аналітичних інструментів (таких як пошукові системи та дашборди) є класичним прикладом надання повноважень (Empowerment) громадськості, оскільки НАЗК фактично делегує функцію первинного аналізу та нагляду зовнішнім суб'єктам. Це підвищує загальний рівень транспарентності системи публічного адміністрування.

НАЗК має комплексну та інституціоналізовану систему взаємодії з громадськістю, що ґрунтується на спеціалізованих правових нормах та підкріплена сучасними цифровими інструментами. На відміну від інших органів влади, НАЗК використовує громадську участь не лише для консультацій, але й для зовнішнього незалежного контролю, що є критично важливим для антикорупційної інституції.

2.2. Оцінка ефективності та проблемні аспекти застосування інструментів громадської участі у діяльності НАЗК.

Попередній аналіз підтвердив, що НАЗК має широку та інституціоналізовану правову базу для залучення громадянського суспільства, що відповідає міжнародним стандартам належного врядування. Проте в публічному адмініструванні існує критичний розрив між наявністю демократичних процедур та їхньою фактичною результативністю. Ефективність не може бути зведена лише до кількості проведених консультацій чи оприлюднених звітів. Вона вимірюється здатністю громадської участі реально знижувати корупційні ризики та підвищувати рівень суспільної довіри до інституції. Для України, яка прагне членства в ЄС, критична оцінка впливу зовнішнього контролю є життєво необхідною для демонстрації інституційної стійкості.

Оцінка ефективності громадської участі в діяльності НАЗК вимагає застосування критичного аналізу впливу (*impact assessment*), що виходить за межі простої перевірки дотримання Постанови КМУ № 996 [34]. На відміну від правоохоронних органів, які вимірюють ефективність кількістю вироків, НАЗК, як превентивна інституція, повинно оцінюватися за якістю формування політики та посиленням внутрішньої доброчесності (*integrity*). Власне, участь громадськості є інструментом, який безпосередньо впливає на превенцію, оскільки забезпечує зовнішній аудит рішень. Тому для об'єктивної оцінки необхідно звернутися до звітів профільних НУО, міжнародних експертних місій та офіційних статистичних даних Агентства [17].

Ключовими критеріями для оцінки ефективності механізмів НАЗК є:

1. Ступінь імплементації. Чи використовуються механізми на практиці, чи залишаються вони формальними деклараціями?
2. Якість впливу. Чи були пропозиції громадськості враховані і чи призвели вони до відчутних змін у нормативно-правових актах або внутрішніх процедурах НАЗК?

3. Стійкість та незалежність. Чи є механізми участі незалежними від політичної кон'юнктури та чи можуть вони чинити тиск на керівництво НАЗК?

4. Рівень довіри. Як ці інструменти сприймаються цільовою аудиторією?

Враховуючи ці критерії, наступний аналіз буде зосереджений на ідентифікації системних бар'єрів та визначенні найбільш та найменш ефективних інструментів, що стане підґрунтям для розробки подальших рекомендацій у Розділі 3.

Ефективність інструментів участі, які застосовуються Національним агентством з питань запобігання корупції, демонструє значну гетерогенність, що залежить від форми та рівня інституціоналізації кожного механізму.

Аналіз громадської ради при НАЗК, як основного інструменту опосередкованої участі та інституційного контролю, виявляє інституційну дихотомію. З одного боку, громадська рада функціонує як незамінний інституційний запобіжник у сфері кадрового контролю. Участь представників громадської ради у конкурсних комісіях при НАЗК є ключовим механізмом мінімізації ризиків політичного або корпоративного впливу на добір керівних кадрів [17]. Така функція фактично делегує громадськості повноваження Empowerment (найвищий рівень участі) на етапі оцінювання доброчесності. З іншого боку, вплив ГР на нормотворчість та операційну діяльність Агентства часто має ознаки символічної участі. Хоча громадська рада регулярно надає висновки та рекомендації щодо проєктів актів НАЗК та Антикорупційної стратегії, і ступінь їх врахування, за експертними даними, може сягати 40–60% [18], критичні, але незручні для Агентства, рекомендації часто відхиляються під формальними приводами. Це порушує принцип мотивованого обґрунтування відхилення пропозицій, що є прямою вимогою Постанови КМУ № 996 [32], і знижує стійкість громадської ради та довіру до її рішень.

Інструмент захисту викривачів та функціонування Порталу «Кабінет викривача» демонструє найбільш значний розрив між *de jure* (правовим потенціалом) та *de facto* (реалізацією). Технічний запуск захищеного та

анонімного цифрового каналу став успіхом, призвівши до значного зростання кількості повідомлень про корупцію [6]. Проте головний соціальний бар'єр — низький рівень довіри — мінімізує його реальну ефективність. Незважаючи на законодавчі гарантії, передбачені ЗУ «Про запобігання корупції» [16] та Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання застосування законодавства про захист викривачів корупції» від 03.04.2020 № 1, викривачі на практиці стикаються з утисками, судовими тяганинами та незахищеністю. Фактичний ризик залишається високим, про що свідчить мінімальна частка повідомлень, які призводять до реальних судових вироків та виплати винагороди [18]. Складність і тривалість судових процедур, необхідних для отримання матеріальної винагороди, перетворюють цей стимул на формальність, яка не виконує своєї демотиваційної функції щодо корупціонерів.

Найбільш ефективним та стійким механізмом участі у довгостроковій перспективі є використання Open Data та E-Monitoring. Відкриття реєстрів декларацій та корупціонерів у форматі Open Data [1] делегує повноваження контролю громадянському суспільству. Це дозволяє висококваліфікованим НУО та журналістам-розслідувачам створювати власні аналітичні інструменти e-monitoring [18]. Вплив цього механізму є високосистемним, оскільки зовнішній тиск, що виникає після публікації громадськістю виявлених невідповідностей у деклараціях, змушує НАЗК оперативно реагувати. Однак інструмент Open Data має обмежене пряме застосування для широкої громадськості. Технологічна складність використання API та необхідність спеціалізованого програмного забезпечення створює цифровий розрив між експертним та масовим рівнем участі, що свідчить про успіх НАЗК у Collaboration з експертами, але не Involvement з широким суспільством.

Нарешті, публічні консультації та обговорення (згідно з Постановою КМУ № 996 [32]) виконують функцію лише формального дотримання процедур. Хоча НАЗК дотримується принципів прозорості та законності на етапі оголошення, проблеми виникають на етапі якості та змістовності діалогу.

Домінує гомогенна група експертів, а найбільший недолік полягає в непрозорості кінцевого етапу. Відсутність деталізованої, публічної звітності про причини відхилення критичних пропозицій ставить під сумнів змістовність діалогу, утримуючи цей інструмент на рівні консультування, що є неприйнятним для органу, який формує державну антикорупційну політику.

Аналіз практики взаємодії НАЗК з громадськістю виявляє низку системних бар'єрів, які обмежують реалізацію потенціалу участі. На відміну від специфічних проблем, притаманних окремим інструментам, ці бар'єри мають міжінституційний та соціокультурний характер і вимагають комплексних управлінських рішень. Дослідження цих викликів є необхідним для формулювання рекомендацій, спрямованих на перехід від декларативної прозорості до фактичної підзвітності.

Головним системним викликом є інституційний формалізм, що є прямим проявом загрози «Токенізму» [18]. Цей феномен перетворює обов'язкові за законом процедури участі (наприклад, консультації чи засідання Громадської ради) на символічну імітацію. Формалізм підриває довіру через якість розгляду пропозицій: частота проведення заходів може бути високою, але критичні, конструктивні та незручні для Агентства пропозиції відхиляються під формальними приводами (посилання на "недостатню законодавчу врегульованість" або "обмеження внутрішнього бюджету") замість надання вичерпного, мотивованого обґрунтування, як цього вимагає Постанова КМУ №996 [32]. Така практика призводить до демотивації активного середовища НУО та зниження їхнього бажання інвестувати ресурси у співпрацю, оскільки створюється відчуття, що влада лише консультується, а не прагне до повноцінної співпраці.

Наступний виклик має глибоке коріння в соціокультурній та бюрократичній інерції. Це проявляється як психологічний опір прозорості з боку частини державного апарату. Чиновники НАЗК, як і державного сектору загалом, можуть сприймати громадський контроль, особливо у формі критики та розслідувань, як втручання у свою роботу або загрозу особистій репутації.

Це генерує пасивний опір прозорості, що проявляється у затягуванні розгляду запитів, обмеженні доступу до окремих наборів даних, або створенні внутрішніх процедур, що штучно ускладнюють комунікацію з Громадською радою. Цей опір є ключовою перешкодою для формування культури партнерства та підвищення взаємної довіри. Також взаємодія ускладнюється через політичну поляризацію в середовищі НУО, де окремі організації можуть бути сприйняті як політично заангажовані, що ускладнює для НАЗК процес вибору легітимних та неупереджених партнерів.

Серйозним системним обмеженням є ресурсна асиметрія та фінансова залежність інститутів громадянського суспільства. Існує значний дисбаланс між потужним державним апаратом (НАЗК) та НУО, які є його ключовими партнерами у сфері e-monitoring та експертизи. Багато антикорупційних НУО критично залежать від іноземного грантового фінансування, що, у свою чергу, створює враження їхньої "зовнішньої" заангажованості та є предметом політичних маніпуляцій. З іншого боку, недостатність внутрішніх ресурсів НАЗК проявляється у нездатності виділяти достатні кадрові та фінансові ресурси на проактивне залучення громадськості (наприклад, на розвиток складних цифрових платформ, навчання персоналу ефективній роботі з НУО та проведення змістовних деліберативних заходів).

Крім того, існують критичні законодавчі та виконавчі прогалини у сфері захисту викривачів, які підривають довіру до найбільш потужного інструменту прямої участі. Незважаючи на високу якість ЗУ «Про запобігання корупції» [16], прогалини у практичному виконанні норм (зокрема, інерція у судовій системі щодо застосування норм про захист викривачів та їхніх прав на винагороду) створюють фактичний ризик для осіб, які повідомляють про корупцію. Судові процеси можуть тривати роками, що змушує громадян сумніватися у стійкості правового захисту. Складність процедур отримання матеріальної винагороди, що вимагає тривалих судових рішень, перетворює цей стимул на формальність, яка не виконує своєї превентивної функції.

Нарешті, технологічний розрив обмежує доступ до експертизи широкого кола громадськості. Успіх НАЗК у сфері Open Data [1] є беззаперечним, проте ефективно використовувати API та машиночитні реєстри можуть лише вузькоспеціалізовані НУО з відповідними IT-ресурсами [18]. Це означає, що високоефективний контроль зосереджений у руках невеликої групи експертів. Широка громадськість, яка є головним бенефіціаром антикорупційної політики, залишається переважно пасивним споживачем інформації. Таким чином, НАЗК досягло високого рівня співпраці з експертами, але не змогло повною мірою забезпечити залучення широких верств суспільства до змістовного контролю.

Аналіз ефективності застосування інструментів громадської участі в діяльності НАЗК демонструє значний потенціал, підкріплений сильними цифровими інструментами та інституційними механізмами. Проте реальний вплив громадськості обмежується низкою системних проблем: інституційним формалізмом у процедурах, низьким рівнем довіри до системи захисту викривачів та ресурсною асиметрією. Для переходу від "символічної" до справжньої участі НАЗК необхідно не лише розширювати інструментарій, а й долати інституційний опір та підвищувати фактичний рівень захисту та впливу громадських ініціатив.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ НАЗК ІЗ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Результати критичного аналізу, проведеного у Розділі 2, підтвердили, що НАЗК володіє значним інструментальним та правовим потенціалом для залучення громадськості. Проте, як було встановлено, формальне закріплення механізмів не забезпечує їхньої фактичної ефективності через домінування системних бар'єрів: інституційного формалізму, соціокультурного опору та критично низької довіри до антикорупційних органів. Таким чином, основне завдання цього розділу полягає у розробці не просто нових інструментів, а у впровадженні системних управлінських рішень, спрямованих на подолання виявленого розриву між декларованою прозорістю та фактичною підзвітністю.

В умовах європейської інтеграції України, удосконалення механізмів громадської участі набуває стратегічного значення. Європейський Союз розглядає ефективність антикорупційних інституцій та ступінь залученості громадянського суспільства як ключові індикатори відповідності Копенгагенським критеріям і здатності держави до стабільного та демократичного управління. Тому пропоновані рекомендації мають не лише оптимізувати внутрішні процеси НАЗК, але й демонструвати інституційну стійкість та послідовну реалізацію принципів Good Governance. Необхідність переходу від моделі Consult (консультацій) до моделі Collaboration (співпраці) та Empowerment (надання повноважень) диктується як вимогами внутрішньої Антикорупційної стратегії, так і зовнішніми зобов'язаннями перед міжнародними партнерами та Європейським Союзом. Невирішені проблеми в частині захисту викривачів та формалізації діалогу з НУО ставлять під загрозу легітимність антикорупційних зусиль та є прямим викликом для репутації українських інституцій.

Удосконалення функціональних аспектів взаємодії НАЗК з громадськістю вимагає комплексного та взаємопов'язаного підходу, що охоплює три ключові площини реформування:

Інституційно-правову: Спрямована на мінімізацію адміністративної дискреції, усунення формалізму в процедурах прийняття рішень та посилення повноважень інституційних партнерів (як-от громадська рада) для забезпечення їхньої реальної, а не лише номінальної, суб'єктності.

Інструментально-функціональну: Фокусується на підвищенні реальної, вимірюваної ефективності ключових інструментів, зокрема реєстрів Open Data, діяльності Громадської ради та функціонування Порталу викривачів корупції, що вимагає впровадження нових технологічних та організаційних рішень.

Соціокультурну: Націлена на подолання бюрократичного опору, формування внутрішньої культури відкритості та створення умов для підвищення довіри суспільства до антикорупційних механізмів, зокрема через механізми захисту та винагороди викривачів.

Синергія цих напрямів є запорукою успіху Антикорупційної стратегії та дозволить НАЗК ефективно інтегрувати громадський ресурс у систему державного управління.

3.1. Удосконалення інституційно-правового забезпечення громадської участі в діяльності НАЗК.

Інституційний формалізм, ідентифікований за результатами аналізу у Розділі 2 як домінантний стримуючий фактор, фактично зводить змістовну участь громадськості до рівня Tokenism — імітації відкритості, яка підриває легітимність рішень та демотивує експертне середовище до подальшої співпраці. Таке явище є прямим наслідком надмірної адміністративної дискреції та відсутності жорстких правових вимог до якості обґрунтування відхилення громадських ініціатив.

Удосконалення правового забезпечення, таким чином, не може обмежуватися лише деклараціями про співпрацю. Воно повинно бути спрямоване на системну мінімізацію адміністративної дискреції посадових осіб у сфері реагування на критичні пропозиції та надання фактичної суб'єктності інструментам громадського контролю. Це передбачає створення такого правового поля, де відхилення ініціатив громадськості вимагатиме більших зусиль та публічного обґрунтування, ніж їхнє прийняття, забезпечуючи реалізацію принципів Good Administration (Належного врядування) у діяльності НАЗК. У підсумку, пропоновані новели забезпечать перехід від пасивно-реактивної моделі взаємодії до проактивної підзвітності відповідно до європейських стандартів.

Існуюча правова база, зокрема відповідно до Постанови КМУ № 996 [32], хоча й передбачає вимогу оприлюднення результатів консультацій, на практиці це часто призводить до використання чиновниками загальних, неспецифічних фраз про «часткове врахування» або «неможливість реалізації» критичних пропозицій, що є формою імітації діалогу. Такий підхід порушує фундаментальний принцип належного врядування (Due Process), що вимагає прозорості та обґрунтованості адміністративних рішень.

Для системного подолання цього бар'єру пропонується запровадити обов'язковий, публічний та вичерпний механізм мотивованого обґрунтування відхилення будь-якої критичної або принципової пропозиції, внесеної громадською радою або іншими учасниками публічних консультацій. Цей механізм має бути інституціоналізований через внесення змін до внутрішніх нормативних актів НАЗК та, при необхідності, до Постанови КМУ № 996, з посиланням на принципи Європейського кодексу належної адміністративної поведінки та вимоги GRECO.

Обґрунтування відхилення повинно бути вичерпним за своєю суттю, і мусить посилатися на конкретні, доведені факти, а саме: 1) невідповідність пропозиції чинним нормам права; 2) наявність непереборних бюджетних чи ресурсних обмежень; 3) конфлікт із затвердженими стратегічними

пріоритетами антикорупційної політики (з поясненням суті конфлікту); або 4) доведену експертними висновками неможливість її реалізації чи потенційну неефективність.

Найважливішим елементом цієї новели є перетворення механізму обґрунтування з внутрішньої формальності на зовнішній правовий запобіжник. Недотримання цієї вимоги (наприклад, надання формальної, немотивованої відповіді) має бути інституціональною підставою для оскарження у судовому порядку не лише кінцевого нормативно-правового акта, але й процедурної відповідності його прийняття. Це переносить тягар доведення правоти на НАЗК, підвищуючи транспарентність процесу та мінімізуючи простір для інституційної імітації діалогу. Впровадження такого механізму забезпечить перехід від пасивної реакції на громадськість до проактивної підзвітності.

Ефективність громадської ради при НАЗК сьогодні домінує у сфері кадрового превентивного контролю, що є безумовним успіхом, проте її функціональність залишається недостатньою у стратегічній нормотворчості. Це створює інституційний дисбаланс у її контрольних повноваженнях і стримує перехід до моделі Collaboration. Удосконалення цього інструменту передбачає необхідність здійснити функціональний редизайн повноважень громадської ради, перетворивши її з переважно консультативного органу, чиї висновки мають лише рекомендаційний характер, на повноцінний орган стратегічного партнерства, чиї висновки з ключових питань матимуть підвищений, фактично обов'язковий для детального публічного розгляду статус.

Основним елементом редизайну є запровадження механізмів, які посилюють процедурну суб'єктність громадської ради. Це включає встановлення чіткої вимоги щодо обов'язкового розгляду з часовими рамками. Проекти нормативно-правових актів, що стосуються ключових сфер антикорупційної політики (зокрема, оцінка корупційних ризиків, роз'яснення щодо фінансового контролю), не можуть бути прийняті протягом 30 днів після отримання обов'язкового та публічного висновку громадської ради, якщо такий висновок є критичним. Цей часовий проміжок, або "процедурна пауза", є

критичним для забезпечення права на public deliberation та унеможлиблює ухвалення актів "поза увагою" громадськості. Ця процедурна вимога, закріплена у внутрішніх нормах НАЗК, посилює зовнішній аудит управлінських рішень, надаючи громадській раді інструмент для впливу на темпи та якість нормотворчості.

Крім того, необхідне запровадження Права ініціювання публічних дебатів, що де-факто функціонує як процедурне вето. Це передбачає надання громадській раді права ініціювати відкриті публічні дебати з будь-якого проєкту акта НАЗК, який Рада більшістю голосів вважає таким, що містить значні корупційні ризики або є формалістичним. У разі використання цього права, НАЗК зобов'язане провести додаткове, публічне засідання за участю представників громадської ради та зацікавлених НУО для повторного, відкритого обговорення спірних питань. Цей механізм посилює зовнішній контроль за процесом прийняття рішень, перетворюючи громадську раду на інструмент, здатний впливати на адміністративну політику. Такий підхід забезпечує підвищення рівня залучення громадськості, сприяючи переходу до більш інклюзивної моделі управління, що є наріжним каменем європейської практики Good Governance та Participatory Democracy.

Як було встановлено у Розділі 2.2, переважна частина проблем у взаємодії НАЗК із громадськістю виникає не через відсутність правових норм, а через соціокультурний опір та інертність бюрократичного апарату, який часто сприймає громадський контроль як загрозу. Для системного подолання цього суб'єктивного бар'єра пропонується інкорпорувати принципи відкритості та партнерства безпосередньо у систему управління людськими ресурсами НАЗК.

Центральним елементом цієї реформи має стати запровадження обов'язкових навчальних програм з антикорупційної етики та взаємодії з громадськістю для всіх посадових осіб НАЗК, особливо тих, які залучені до нормотворчого процесу, роботи з публічною інформацією та взаємодії з викривачами. Ці програми повинні виходити за рамки простого інформування про законодавство. Вони мають бути спрямовані на формування розуміння

суб'єктної ролі громадськості у процесі запобігання корупції, що включає готовність до конструктивної критики. Крім того, обов'язковим елементом навчання має стати вивчення найкращих європейських практик Proactive Transparency (проактивної прозорості), а також розвиток комунікативних компетенцій та навичок роботи з критичною інформацією від НУО, зокрема вміння надавати мотивовані та конструктивні відповіді, що мінімізує ризик Tokenism.

Для забезпечення вимірюваної управлінської відповідальності та стійкості цих культурних змін, необхідно інтегрувати показники взаємодії з громадськістю у систему оцінки ефективності. Пропонується включити КРІ до щорічної оцінки ефективності керівного складу НАЗК. Ці КРІ повинні відображати якість та інклюзивність взаємодії з громадянським суспільством, а не лише її кількість. Прикладами таких індикаторів є: відсоток реалізованих пропозицій Громадської ради, дослідження рівня взаємодії НУО з НАЗК, або відсутність доведених фактів перешкоджання роботі викривачів. Цей механізм забезпечить перехід від декларативної вимоги до вимірюваної відповідальності за культуру відкритості, прив'язуючи прозорість до кар'єрного зростання та управлінської успішності.

3.2. Напрями підвищення ефективності ключових інструментів взаємодії.

Аналіз ефективності виявив, що найбільш стійкими та впливовими інструментами є Open Data та громадська рада, тоді як система захисту викривачів корупції є найбільш вразливою через низький рівень довіри та прогалини у виконавчій владі. Удосконалення функціональності цих інструментів є ключовим для підвищення реальної віддачі від громадської участі.

Критичний розрив між юридичними гарантіями та фактичним захистом викривачів [23] є найбільшою загрозою для легітимності системи громадської участі. Для відновлення суспільної довіри та заохочення індивідуальної участі необхідна комплексна реформа, спрямована на усунення фактичних ризиків.

Сучасний механізм, попри наявність Порталу «Кабінет викривача», страждає від правової та виконавчої інерції, що створює для викривача неприйнятно високий соціальний та фінансовий ризик. Тому першочергові зусилля мають бути спрямовані на інституційне посилення захисту. Це передбачає запровадження механізму оперативної міжвідомчої координації між НАЗК як центральним уповноваженим органом, Національною поліцією та судовою гілкою влади. Метою такої координації є не лише забезпечення фізичного та юридичного захисту викривача у критичних ситуаціях, але й створення швидкого адміністративного реагування на випадки тиску або помсти. НАЗК має отримати розширені повноваження для оперативного реагування на такі інциденти, включаючи право на ініціювання дисциплінарної або адміністративної відповідальності стосовно посадових осіб, що здійснюють тиск. Це мінімізує часовий лаг між загрозою та захистом.

Одночасно, критично важливим є фінансове стимулювання та спрощення процедур винагороди. Слід спростити механізм отримання матеріальної винагороди. Процедура отримання винагороди повинна бути відокремлена від тривалих судових рішень щодо конфіскації майна, що є типовим бар'єром. Необхідно забезпечити гарантовану виплату фіксованої частини штрафних санкцій, накладених на винну особу, незалежно від подальшої долі конфіскованого майна, одразу після набрання законної сили обвинувальним вироком. Це знизить фінансовий та часовий ризик для викривача, перетворюючи винагороду з формальності на реальний та дієвий стимул для прямої участі у виявленні корупції.

Незважаючи на високу ефективність Open Data [1] як інструменту експертного контролю, існує гостра проблема технологічного розриву, який обмежує доступ до змістовного аналізу для широкої громадськості [18].

Удосконалення повинно бути спрямоване на підвищення інклюзивності цих цифрових інструментів.

Необхідно зосередити зусилля на двох ключових напрямках: підвищення якості та функціональності даних та демократизація доступу до аналітичних інструментів. По-перше, НАЗК має перейти до використання штучного інтелекту та машинного навчання не лише для внутрішньої оптимізації процесів, але і для зовнішньої валідації та проактивного виявлення ризиків. Пропонується створення публічних інтерактивних дашбордів, які візуалізують результати алгоритмічного аналізу ризиків та виявляють аномалії у деклараціях ще до початку офіційної перевірки. Це дозволить широкій громадськості, включаючи менш технічно підготовлених громадян та журналістів, ідентифікувати потенційні ризики та залучатися до контролю без необхідності самостійно обробляти великі масиви даних. Така новела перетворює пасивну публікацію даних на активний інструмент громадянської участі.

По-друге, критично важливим є посилення якості API та метаданих. Необхідно забезпечити стабільність та уніфікацію API для Реєстру декларацій, що є життєво необхідним для стійкості роботи сторонніх громадських платформ (*e-monitoring*). Додатково слід посилити роботу з метаданими, включивши інтеграцію додаткових наборів даних з інших публічних реєстрів (наприклад, про публічні закупівлі, реєстри власності, ЄДР юридичних осіб). Ця міжреєстрова інтеграція дозволить НУО проводити більш комплексний та "глибокий" аналіз, виявляючи приховані зв'язки та корупційні патерни, які неможливо виявити лише на основі одних декларацій. Це значно підвищить рівень співпраці між НАЗК та експертним середовищем та посилить фактичну якість антикорупційних розслідувань.

Хоча Громадська рада є важливим інституційним запобіжником, особливо у сфері кадрового контролю, її вплив на стратегічні рішення та якість публічних консультацій потребує значного посилення. Це викликано необхідністю переходу від демократії опитувань до деліберативної демократії, де якість внеску превалює над кількістю.

Незважаючи на законодавче закріплення консультаційних механізмів, ухвалення стратегічних документів НАЗК (як-от Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми) часто відбувається у форматі односторонніх консультацій. Для забезпечення якісного внеску та підвищення легітимності кінцевого рішення пропонується інституціоналізувати Деліберативні громадські форуми (Public Deliberative Forums) як обов'язковий етап для стратегічних рішень. Цей механізм передбачає створення невеликих, але репрезентативних (на основі квазі-рандомної вибірки) груп громадян та експертів, які проходять етап інформованої дискусії. Дискусія має відбуватися за структурованим протоколом, що забезпечує рівний доступ до інформації з обох сторін (НАЗК та критиків) та керована нейтральною модерацією. Це дозволяє сформулювати консенсусні рекомендації, що ґрунтуються не на емоціях чи політичних уподобаннях, а на глибокому розумінні проблеми. Застосування деліберативних практик забезпечує більш якісний, глибоко продуманий внесок та зміщує акцент з кількості пропозицій на їхню якість, посилюючи легітимність політики.

Громадська рада, як ключовий інструмент зовнішнього контролю, потребує інституційної стійкості та фінансової незалежності для виконання своїх експертно-аналітичних функцій. Встановлена у Розділі 2 залежність Громадської ради від індивідуальних грантів та відсутність гарантованого бюджетного фінансування для її аналітичної діяльності ставить під сумнів її неупередженість та інституційну спроможність. Для усунення цього ризику, НАЗК має спільно з міжнародними партнерами та донорськими організаціями розробити механізм гарантованого фінансового забезпечення експертно-аналітичної діяльності громадської ради. Цей фонд має бути фінансово відокремленим від керівництва НАЗК і призначатися виключно для залучення незалежних аудиторів, юристів та аналітиків, які допомагатимуть громадській раді у проведенні громадської антикорупційної експертизи. Таке забезпечення зменшить її залежність від індивідуальних грантів, підвищить її інституційну спроможність та забезпечить надійний зовнішній аудит рішень НАЗК. Крім

того, організаційна незалежність має бути посилена через гарантування громадській раді безумовного доступу до неконфіденційних внутрішніх звітів, протоколів та службової інформації, необхідної для здійснення контролю.

3.3. Соціокультурні та кадрові передумови ефективної взаємодії.

Успішна імплементація інституційно-правових та інструментально-функціональних рекомендацій у довгостроковій перспективі залежить від здатності НАЗК подолати соціокультурний бар'єр — внутрішній бюрократичний опір та відсутність сформованої культури партнерства і довіри до громадянського суспільства. Як було показано в попередніх розділах, інертність апарату зводить прозорість до формального виконання процедур, не досягаючи змістовного рівня підзвітності. Таким чином, третя площина реформування спрямована на інституціоналізацію внутрішньої культури проактивної відкритості та зміну управлінської філософії.

Системна проблема інституційного формалізму, що була детально проаналізована у Розділі 2, вимагає застосування не лише правових, але й психологічно-управлінських інструментів, що трансформують індивідуальну та колективну поведінку чиновників. Головною метою цієї трансформації є зміна внутрішнього сприйняття громадського контролю з категорії "загроза" (як потенційна причина внутрішніх розслідувань або публічної критики) на категорію "ресурс" (як джерело верифікації рішень, підвищення якості регуляторної політики та легітимності інституції). Це вимагає формування інституційної стійкості до критики.

Першочерговим кроком є запровадження обов'язкових освітніх програм, які повинні виходити за рамки ознайомлення із Законом України «Про запобігання корупції» та фокусуватися на прикладній етиці. Ці програми мають бути сфокусовані на розвитку компетенцій деліберативного діалогу, вивченні європейського досвіду та детальному аналізу кейс-стаді ефективної співпраці з громадянським суспільством (наприклад, досвід країн Вишеградської четвірки).

Навчання повинно включати інтерактивні елементи, зокрема моделювання кризових ситуацій (наприклад, реагування на критику в ЗМІ або роботу з викривачами), що сприятиме формуванню психологічної стійкості та навичок конструктивного, швидкого та мотивованого реагування, мінімізуючи емоційний опір.

Додатково необхідно створити внутрішній механізм "Громадського омбудсмена", який діятиме як незалежний медіатор між громадськими організаціями та структурними підрозділами НАЗК. Цей інститут має бути відповідальним не лише за моніторинг дотримання внутрішніх стандартів відкритості, але й за трансляцію та інтерпретацію критичних громадських пропозицій для бюрократичного апарату. Запровадження такої посади забезпечує наявність внутрішнього "чемпіона" культури відкритості та створює додатковий, неформальний, але ефективний канал для впливу громадськості на внутрішні процеси, пом'якшуючи інституційні конфлікти та сприяючи швидкому впровадженню змін.

Культурна трансформація не може бути стійкою без її інтеграції в систему управлінської відповідальності. Пропозиція щодо включення показників взаємодії з громадськістю (KPI) до оцінки ефективності керівного складу НАЗК має бути деталізована та інституціоналізована як система Transparency KPIs. Ця система, інтегрована у загальну систему управління людськими ресурсами (HRM), перетворює абстрактні етичні вимоги на вимірювані, обов'язкові до виконання управлінські норми, забезпечуючи зв'язок між індивідуальною кар'єрою чиновника та стратегічною метою прозорості інституції. Впровадження Transparency KPIs є ключовим елементом нового публічного менеджменту, що забезпечує перехід від оцінки діяльності до оцінки результату та впливу, підкріплюючи принципи адміністративної етики через механізми поведінкової економіки.

Систематизація та деталізація індикаторів. Для забезпечення об'єктивності, цілісності та уникнення ризику орієнтації лише на показник, система Transparency KPIs повинна включати багатовимірні індикатори, які виходять за

межі простого обліку кількості проведених консультацій та фокусуються на якості результату взаємодії:

1. Якісні індикатори реагування. Цей індикатор має оцінювати не лише факт надання відповіді, але і її змістовну відповідність стандартам належного врядування. Вимірювання включає відсоток мотивовано прийнятих (або мотивовано відхилених із вичерпним обґрунтуванням, що відповідає стандартам) критичних пропозицій від Громадської ради та експертів за звітний період. Деталізація: Вводиться шкала оцінювання, що включає: оперативність відповіді (відповідність часовим рамкам), повноту наданої інформації, якість аргументації (посилання на правові норми та доведені факти, а не загальні фрази) та ступінь залученості топ-менеджменту (наприклад, обов'язкове погодження керівником підрозділу). Це стимулює не просто кількість розглянутих пропозицій, а якість та глибину розгляду, прямо протидіючи інституційному формалізму.

2. Індекс залучення та задоволеності. Цей КРІ відображає зовнішнє сприйняття роботи НАЗК. Оцінка ступеня задоволеності ключових партнерів (НУО, медіа, міжнародні донори) рівнем доступу до інформації та якістю діалогу є критичною. Цей індекс має вимірюватися через щорічні незалежні опитування із застосуванням стандартизованих методик. Механізм: Встановлення мінімально прийнятного рівня задоволеності для кожного підрозділу. Низький показник є прямим індикатором бюрократичного опору, неконструктивної поведінки підрозділу та сигналом до негайного корекційного навчання.

3. Індекс безконфліктності викривачів. Цей індикатор є прямою оцінкою етичної та правової поведінки персоналу у критичних ситуаціях. Вимірювання включає: відсутність доведених адміністративних або судових прецедентів перешкоджання роботі викривачів, а також час, витрачений на вирішення заяв викривачів. Додатково слід ввести метрику, яка відстежує процедурну прозорість, вимірюючи, наскільки повно та вчасно працівники НАЗК дотримуються внутрішніх протоколів щодо роботи з конфіденційною

інформацією та забезпеченням анонімності, що є ключовим елементом превентивного захисту.

Механізм інтеграції та управлінська відповідальність. Інтеграція цих Transparency KPIs до системи бонусів, просування по службі та річних оцінок керівників підрозділів створює економічні та кар'єрні стимули для проактивної відкритості. Встановлення прямого зв'язку між показниками Transparency KPIs та розміром премій або можливостями кар'єрного зростання перетворює соціокультурну вимогу на вимірювану управлінську норму. Це забезпечує стійкість реформи, оскільки успішність кар'єри чиновника буде прямо залежати від його здатності ефективно та інклюзивно взаємодіяти з громадянським суспільством, відповідно до найкращих практик європейського адміністративного права.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження було присвячене критичному аналізу та обґрунтуванню шляхів системного удосконалення механізмів взаємодії Національного агентства з питань запобігання корупції з інститутами громадянського суспільства в умовах європейської інтеграції України. Здійснений аналіз засвідчив, що, незважаючи на наявність широкого формального інструментарію участі, його фактична ефективність є низькою. Ключовою науковою проблемою, що була вирішена, є ідентифікація та подолання системного розриву між декларованою прозорістю та фактичною підзвітністю, який породжується домінуванням інституційного формалізму та соціокультурного опору в державному апараті.

Головним науковим результатом роботи є розробка та наукове обґрунтування трирівневої моделі системного редизайну взаємодії, яка включає взаємопов'язані площини реформування: інституційно-правову, інструментально-функціональну та соціокультурну. Запропонована модель забезпечує необхідний перехід від пасивно-реактивної форми консультацій до проактивної та інклюзивної форми співпраці та надання повноважень, що є наріжним каменем стандартів Participatory Democracy та Good Governance Європейського Союзу, відповідність яким є стратегічною вимогою для членства України.

У інституційно-правовій площині ключовим засобом подолання формалізму є запровадження обов'язкового, публічного та вичерпного механізму мотивованого обґрунтування відхилення будь-якої критичної пропозиції від громадськості. Ця новела перетворює процедуру відповіді з внутрішньої формальності на правовий запобіжник, посилюючи підзвітність НАЗК та мінімізуючи простір для імітації діалогу. Водночас, для підвищення якості нормотворчості запропоновано здійснити функціональний редизайн повноважень Громадської ради, надавши їй право на процедурну паузу та

ініціювання відкритих публічних дебатів щодо стратегічних нормативних актів, що надає їй фактичної суб'єктності та забезпечує глибину експертизи.

В інструментально-функціональній площині першочерговою мірою є реформа системи захисту викривачів, оскільки її низька ефективність є найбільшою загрозою для громадської довіри. Запропоновано інституційне посилення захисту через створення механізму оперативної міжвідомчої координації для швидкого реагування на тиск. Критично важливим є фінансовий редизайн винагороди: процедура отримання винагороди має бути відокремлена від тривалих судових рішень щодо конфіскації майна, забезпечуючи гарантовану виплату частини штрафних санкцій одразу після обвинувального вироку. Паралельно, для подолання «цифрового розриву» в аналізі Open Data, необхідно перейти до використання публічних інтерактивних дашбордів для візуалізації алгоритмічного аналізу ризиків у деклараціях та забезпечити міжреєстрову інтеграцію даних і посилення якості API. Насамкінець, для підвищення якості стратегічних рішень запропоновано інституціоналізувати деліберативні громадські форуми, що забезпечує перехід від кількісних консультацій до інформованої дискусії та формулювання науково обґрунтованих, консенсусних рекомендацій.

Нарешті, соціокультурна площина є фундаментальною для забезпечення стійкості реформ. Доведено, що успіх залежить від подолання соціокультурного опору бюрократії. Це досягається через обов'язкові освітні програми, сфокусовані на компетенціях деліберативного діалогу та стійкості до критики. Ключовим механізмом закріплення культурних змін є запровадження деталізованої системи управлінських метрик прозорості, інтегрованої у систему управління людськими ресурсами. Ці метрики, що включають Індекс якості реагування, Індекс залучення та задоволеності та Індекс безконфліктності викривачів, створюють прямий зв'язок між індивідуальною кар'єрою чиновника та стратегічною метою прозорості інституції. Цей підхід, підкріплений принципами нового публічного менеджменту, перетворює абстрактну етичну

вимогу на вимірювану управлінську норму, забезпечуючи довготривалу стійкість реформ.

Практичне та стратегічне значення. Запропонована модель системного удосконалення механізмів взаємодії НАЗК та громадянського суспільства має безпосереднє практичне значення для підвищення ефективності національної антикорупційної політики. Її реалізація забезпечить принципи проактивної підзвітності та адміністративної етики, а також слугуватиме вагомим аргументом у процесі європейської інтеграції України, демонструючи інституційну готовність до впровадження найкращих практик Good Governance та посилення стійкості демократичних інститутів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний звіт «Оцінка ефективності політики відкритих даних в Україні 2023–2024». Київ: Transparency International Ukraine, 2024. 85 с.
2. Аналітичний огляд. Захист викривачів в Україні: проблеми правозастосування та інституційна спроможність. Київ: Центр політико-правових реформ, 2023. 50 с.
3. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навчальний посібник. К. : ВПЦ АМУ. 2012. 344 с.
4. Белкін Г. Деліберативна демократія в теорії та практиці. Юридичний вісник. 2022. Вип. 6. С. 15-28.
5. Бутков О. І. Громадські обговорення як складова доступу до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні. Доступ до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні: матер. Загальнонаціонального юридичного форуму (м. Сєвєродонецьк, 13 грудня 2019 р.). Сєвєродонецьк: Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2020. С. 4-6.
6. Бутков О. І. Конституційно-правові засади проведення громадських обговорень в Україні: дис. д-ра філос. Київ: Донецький державний університет внутрішніх справ, 2023. 249 с.
7. Бутков О. І. Роль громадських обговорень у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 193-196.
8. Вікнянський З. В. Теоретичні засади становлення інформаційного суспільства. Монографія. Київ: Інтерсервіс, 2020. 280 с.
9. Волянська О. В. Електронне урядування в контексті європейської інтеграції. Збірник наукових праць. 2021. Вип. 45. С. 98–105.

10. ГО «Європейський діалог». Аналітичне дослідження громадянської участі у прийнятті політичних рішень на рівні територіальних громад. Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». 2024.

11. Грабильніков А. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2013. Вип. 4. С. 16–21.

12. Грінченко В. О. Принципи належного врядування у сфері публічного адміністрування. Науковий вісник. 2022. № 1. С. 45–58.

13. Дахович І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики. Форум права. 2014. № 3. С. 102–109.

14. Демчишин Р. Інституційне забезпечення е-врядування в Україні: монографія. Львів: Видавництво «Держ. управління», 2021. 400 с.

15. Доповідь GRECO. Четвертий раунд оцінювання. Антикорупційні заходи для членів парламенту, суддів та прокурорів в Україні. Страсбург, 2023. 55 с.

16. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

17. Звіт «Державна політика в умовах цифрової трансформації: європейський досвід» / Під заг. ред. К. В. Коваленко. Київ: НАДУ, 2024. 120 с.

18. Звіт «Цифровий розрив у відкритих даних: аналіз доступу та інклюзивності для громадськості». Київ: Фонд Східна Європа, 2024. 64 с.

19. Іванов О. С. Публічне управління та адміністрування: монографія. Київ: Ліра-К, 2021. 450 с.

20. Ковальчук І. Аналіз ефективності публічного управління в умовах децентралізації. Монографія. Київ: Видавництво «Публічне управління», 2023. 320 с.

21. Костенко В.О. Проблеми інституціоналізації прозорості влади в Україні. Науковий вісник. 2018. Вип. 5. С. 70–82.

22. Кунцман М. Проблеми імплементації New Public Management в постсоціалістичних країнах. К. : Центр політичних досліджень, 2022. 180 с.

23. Литвин В. Теоретичні основи адміністративно-правової реформи в Україні. Науковий вісник. 2020. № 3. С. 77-89.
24. Лук'янець А. О. Механізми взаємодії влади та громадськості: європейський досвід. Вісник державного управління. 2019. Вип. 2. С. 34–45.
25. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління: Опорний конспект лекцій навчальний посібник. Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2015. 250 с.
26. Матеріали з офіційного сайту Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: nazk.gov.ua (звіти про діяльність).
27. Никифорак В. Межі свободи договору крізь призму розумності, справедливості та добросовісності. Юридичний вісник. 2019. Вип. 4. С. 104-111.
28. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: Дис.... доктора юрид. наук: 12.00.02. ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. Суми, 2015. 456 с.
29. Павліченко Є. В., Білошенко О. Ю., Чабаненко Ю. С. Законодавчі засади механізму участі громадськості у здійсненні державного управління в Україні. Серія ПРАВО. 2021. Вип. 64. С. 46–52.
30. Петренко Л. Стратегії протидії корупції в публічному секторі. Науковий журнал «Антикорупційна політика». 2024. № 1. С. 55-68.
31. Положення про Національне агентство з питань запобігання корупції. Затверджено постановою КМУ від 28.10.2015 № 834.
32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 р. № 996 (зі змінами). Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2933.
33. Проєкт USAID. Методологія оцінки громадянської участі у формуванні політики. Аналітичний звіт. Київ, 2023. 60 с.
34. Розвиток е-демократії в Україні: аналітичний звіт. Київ: Проєкт USAID «Взаємодія», 2021. 78 с.

35. Світовий банк. Доповідь про розвиток: Держава в мінливому світі. Вашингтон, 2021. 300 с.
36. Семенченко Г. В. Ефективність державного управління: теоретичні аспекти. Вісник НАДУ. 2023. № 2. С. 89–102.
37. Стецюк Б.Р. Погляди на юридичний процес вітчизняними правниками в другій половині ХІХ століття. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. 2018. № 1 (86). С. 76-81.
38. Суспільна участь у формуванні антикорупційної політики: навчальний посібник / За заг. ред. О. В. Бурого. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 210 с.
39. Transparency International. Global Corruption Barometer. Звіт за 2023 рік. URL: [transparency.org](https://www.transparency.org).
40. Тунік О. М. Принципи відкритості та підзвітності в системі державного управління. Державне управління: теорія та практика. 2021. № 4. С. 120–135.
41. Указ Президента України «Про Національну стратегію у сфері прав людини» від 24.03.2021 № 119/2021.
42. Черниш О. В. Антикорупційна діяльність у публічному управлінні: монографія. Харків: Право, 2020. 410 с.
43. Школа публічної політики. Проблема довіри до державних інституцій. Аналітична записка. Київ, 2024.