

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
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ
ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Виконав студент 2 курсу,
групи ЗПУА 2-24
Спеціальності 281 – «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»
_____ Олексій ЧУМАЧЕНКО

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління
_____ Олег КУЛІНІЧ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	7
1.1 Наукові підходи до розкриття сутності та змісту корупції.....	7
1.2 Нормативно-правова база формування та реалізації державної антикорупційної політики.....	19
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	30
2.1 Зарубіжний досвід формування та реалізації політики у сфері запобігання та протидії корупції.....	30
2.2 Органи публічної влади як суб'єкти запобігання та протидії корупції в Україні.....	38
РОЗДІЛ 3 РОЗВИТОК ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	53
3.1 Удосконалення організаційно-правових засад державної політики із запобігання та протидії корупції.....	53
3.2 Громадянське суспільство як суб'єкт запобігання та протидії корупції.....	61
ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	75

ВСТУП

Актуальність теми. Посилення корупційних ризиків у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування продовжує підривати легітимність і результативність системи публічного управління України, знижує рівень суспільної довіри до інститутів публічної влади та ускладнює реалізацію реформ, пов'язаних із європейською інтеграцією та відновленням держави в умовах воєнного стану. У сучасних умовах корупція набула ознак стійкого системного феномена, прямо визнаного загрозою національній безпеці й перешкодою для реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, що визначають ключові напрями державної політики у цій сфері. Особливу загрозу для розвитку доброчесного публічного управління становить толерування корупційних практик як «інструменту прискорення» адміністративних процедур, що деформує очікування громадян, консервує надмірну регуляторну та бюрократичну складність і робить як населення, так і управлінський апарат заручниками корупційно орієнтованої моделі взаємодії з публічною владою.

Отже, корупція в Україні продовжує проявлятися як багаторівнева системна проблема, що створює комплексні ризики для стійкості публічного управління, верховенства права та національної безпеки, а також безпосередньо впливає на виконання умов євроінтеграції та відбудови держави. Нормативно-правові акти стратегічного рівня – Антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма – прямо кваліфікують поширення корупції, зрощення політики й бізнесу, слабкість інститутів доброчесності та низьку ефективність інструментів попередження корупційних ризиків як ключові виклики для національної безпеки та сталого розвитку суспільства.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є теоретичне

та прикладне обґрунтування напрямів удосконалення державної політики із запобігання та протидії корупції в системі публічного управління України з урахуванням сучасних інституційних реформ, євроінтеграційних зобов'язань та вимог антикорупційних стратегічних документів.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі завдання дослідження:

- розглянути сучасні теоретико-методологічні підходи до трактування корупції як публічно-управлінської проблеми та об'єкта державної антикорупційної політики;

- проаналізувати трансформацію системи публічного управління у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема розвиток інституційної спроможності НАЗК, НАБУ, ВАКС, органів прокуратури та внутрішніх систем комплаєнсу;

- узагальнити сучасний зарубіжний досвід формування та реалізації публічної антикорупційної політики, релевантний для повоєнної відбудови й інтеграції України до ЄС;

- охарактеризувати еволюцію та актуальний стан організаційно-правового забезпечення державної політики із запобігання та протидії корупції, включно з імплементацією Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми;

- визначити пріоритетні напрями удосконалення державної політики у сфері запобігання та протидії корупції в Україні крізь призму розвитку інструментів публічного управління, цифрової трансформації та партисипативного врядування.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері запобігання та протидії корупції в системі публічного управління України.

Предмет дослідження – процес формування, інституційного забезпечення та реалізації державної політики із запобігання та протидії корупції, а також механізми її удосконалення в контексті сучасних викликів і євроінтеграційних вимог.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становить комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, що забезпечують цілісне публічно-управлінське бачення проблематики. Логіко-семантичний метод використано для опрацювання понятійно-категоріального апарату, зокрема уточнення змісту дефініцій «антикорупційна політика», «публічне управління у сфері запобігання корупції», «антикорупційна інфраструктура» тощо. Діалектичний метод застосовано для розкриття генези та етапів розвитку державної антикорупційної політики України, її впливу на трансформацію інститутів публічного управління й формування сучасної системи органів із запобігання та протидії корупції. Порівняльний метод використано для аналізу зарубіжних моделей публічного управління антикорупційною політикою та як інструмент порівняльного правознавства у дослідженні еволюції нормативно-правової бази, механізмів відповідальності за корупційні правопорушення та впливу міжнародних стандартів на українську практику. Методом ситуативного аналізу досліджено інституційно-організаційні параметри реалізації антикорупційної політики в Україні, включно з оцінкою спроможності ключових суб'єктів публічного управління у конкретних умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості їх використання для удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики із запобігання та протидії корупції, посилення інституційної спроможності суб'єктів публічного управління та підвищення ефективності антикорупційних інструментів на національному й місцевому рівнях. Сформульовані наукові висновки та рекомендації можуть бути використані: у практичній діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, антикорупційних інституцій, органів внутрішнього контролю та інститутів громадянського суспільства для оптимізації процедур прийняття управлінських рішень, вдосконалення розробки, реалізації та моніторингу антикорупційних програм і стратегій; у навчальному процесі за магістерськими програмами зі спеціальності

«Публічне управління та адміністрування», а також у програмах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та громадських лідерів у сфері антикорупційної політики.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1 Наукові підходи до розкриття сутності та змісту корупції

Корупція як негативний соціальний феномен супроводжує становлення державності та еволюцію систем публічного управління від найдавніших часів до сучасності, вражаючи як інститути державної влади, так і механізми публічної служби. У багатьох країнах світу протягом тривалого періоду вона сприймалася, а в окремих суспільствах і далі сприймається, як звичайна практика взаємодії між індивідом і владним апаратом, елемент «традиційних» відносин між громадянами та носіями публічної влади. Водночас за останні десятиліття, особливо в умовах посилення глобалізаційних процесів, цифровізації публічного управління та євроінтеграційних трансформацій України, простежується чітка тенденція до переосмислення корупції як деструктивного, соціально небезпечного явища, що блокує модернізацію системи публічної влади та уповільнює реалізацію структурних реформ. Науковці (зокрема, О. Макух, І. Войтюк, О. Бусол та ін.) акцентують, що корупція як форма неправомірного використання публічної влади заради приватної вигоди поступово перетворюється на універсальну негативну характеристику держави, створює загрози національній безпеці, верховенству права та сталому розвитку.

Термін «корупція» походить від латинського «*corruptio*» – «зіпсуття», «розбещення», що у сучасному дискурсі публічного управління відображає моральну та інституційну деградацію носіїв публічної влади та викривлення механізмів реалізації владних повноважень. У категоріальному полі публічної політики корупція дедалі частіше описується як «соціальна корозія» публічної

влади, яка руйнує довіру до державних та муніципальних інститутів, деформує механізми прийняття управлінських рішень і підриває легітимність демократичного врядування; подібний підхід простежується у працях сучасних українських дослідників, зокрема М. Мельника, О. Костенка, О. Мартиненка.

Історично зміст поняття «корупція» варіювався залежно від соціально-політичного контексту, що зумовило різні інтерпретації цього феномена мислителями різних епох. Ще Аристотель, аналізуючи форми державного устрою, розглядав тиранію як зіпсуту, тобто корумповану модифікацію монархії; у римському праві корупційними вважалися діяння, спрямовані на спотворення правосуддя та нормального функціонування публічної влади. У новітній політико-правовій думці Н. Макіавеллі, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо трактували корупцію як руйнування громадянських чеснот, переродження належного державного ладу в порочний, а також як неминучий супровід боротьби за владу, що актуалізується в сучасних дослідженнях антикорупційної політики України (наприклад, у працях О. Бусол, Н. Хамітової).

У сучасній науковій літературі з публічного управління немає єдиного підходу до дефініції корупції: дискусія стосується як її змісту, так і меж між корупційною та некорупційною поведінкою посадових осіб. Частина дослідників (зокрема, В. Буткевич, С. Телешун, окремі автори вітчизняних правничих шкал) фактично ототожнюють корупцію з хабарництвом, підкупом, продажністю посадових осіб, фокусуючи увагу на індивідуальних протиправних діяннях. Водночас інші автори – М. Мельник, В. Лукомський, О. Костенко, а також представники міжнародних організацій (Д. Кауфман, К. Фрідріх, експерти Transparency International) – розглядають корупцію як ширше системне явище, що полягає у зловживанні публічними повноваженнями або довіреною владою в особистих чи групових інтересах і включає як прямо протиправні, так і формально «легальні», але сутнісно недоброчесні практики. На думку цих дослідників, корупція у сфері

публічного управління охоплює весь спектр зловживань статусом, ресурсами та дискреційними повноваженнями посадових осіб, спрямованих на отримання приватної вигоди для себе або третіх осіб, і саме в такому інституційно-орієнтованому розумінні вона є об'єктом сучасної державної антикорупційної політики України.

Одне з найбільш лаконічних і поширених у сучасному дискурсі публічного управління визначень корупції подають дослідники групи Світового банку – Д. Кауфман, А. Крей та П. Зойдо-Лобатон, які трактують її як «зловживання державною (публічною) владою заради приватної вигоди». Водночас, як слушно зауважує, наприклад, О. Горбач у контексті оцінки антикорупційної політики України, таке мінімалістське визначення не розкриває, чи йдеться виключно про протиправні дії, наскільки вони суперечать суспільним уявленням про справедливість, які наслідки мають для суспільного блага та довіри до публічної влади.

Більшість сучасних дослідників публічного управління й надалі зводять зміст корупції до хабарництва та інших форм зловживання службовим становищем, що відображається й у підходах міжнародних організацій. Так, у документах Світового банку та Transparency International корупція визначається як зловживання ввіреною (публічною чи приватною) владою для отримання приватної вигоди, що акцентує саме на викривленні функцій влади в особистих інтересах. Г. Мюрдаль і С. Роуз-Аккерман, а серед українських авторів – М. Мельник та О. Бусол – наголошують на прихованому, латентному характері корупційних практик: дії, які є відкритими, соціально прийнятними й не викликають осуду з боку суспільства, не можуть вважатися корупційними.

Попри значний масив досліджень, у сучасній літературі з публічного управління не сформовано єдиної універсальної дефініції, яка б повною мірою охоплювала різноманітність форм та проявів корупції. У політичних та правових енциклопедіях корупція, як правило, описується через перелік діянь посадових осіб, політичних і громадських діячів, пов'язаних із використанням

наданих їм статусом прав та повноважень з метою особистого збагачення або отримання неправомірних переваг на шкоду суспільству та державі. Польські та українські політологічні словники кваліфікують корупцію як одне з найдавніших і найпоширеніших патологічних явищ у сфері політичного та суспільного життя, що супроводжує функціонування публічної влади й деформує демократичні інститути.

Домінування формально-юридичних підходів у визначенні корупції пояснюється тим, що саме юристи намагаються забезпечити законодавче закріплення поняття корупції і відповідальності за корупційні правопорушення. Показовою в цьому аспекті є позиція низки українських правників (зокрема, М. Мельника, В. Лукомського, О. Костенка), які визначають корупцію як незаконне використання посадовою особою свого статусу та пов'язаних із ним можливостей в особистих чи групових інтересах, що поєднує як аспект зловживання владою, так і спрямованість на отримання вигоди.

Формально-юридичне, легальне розуміння корупції, що покладене в основу сучасної державної політики запобігання та протидії корупції, закріплене у Законі України «Про запобігання корупції». Відповідно до нього, корупція – це використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, а також пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди з метою схилити таку особу до протиправного використання наданих їй повноважень. Саме ця дефініція задає рамку для формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, включно з визначенням складів корупційних правопорушень і механізмів юридичної відповідальності у сфері публічного управління.

Дефініціям корупції, що формулюються переважно в межах правової науки, безумовно притаманні суттєві переваги, оскільки вони дозволяють розглядати корупцію крізь призму складу правопорушення та чітко

пов'язувати її з юридичною відповідальністю суб'єктів публічного управління. Водночас такі підходи мають і очевидні обмеження, адже фактично зводять корупцію виключно до правопорушення й не охоплюють ширший контекст деформації системи публічної влади та довіри громадян. Як зауважує І. Мень та низка сучасних дослідників публічної політики, корупція не є «звичайним» деліктом на кшталт порушення правил дорожнього руху, а тому її осмислення потребує виходу за межі суто юридичного поля та врахування соціологічних і політико-управлінських параметрів. У соціологічних інтерпретаціях наголошується, що ключовим стає ставлення до корупційної поведінки з боку громадян та еліт, рівень її толерантності в суспільстві та легітимації на рівні неформальних норм. З урахуванням цього корупцію доцільно розуміти як неправомірну поведінку визначеного законом кола суб'єктів публічної влади, спрямовану на одержання або прагнення одержання неправомірної вигоди, наслідком чого є не лише юридичні санкції, а й суспільний осуд та втрата довіри до публічного управління.

Корупція в органах публічної влади веде до заперечення принципу законності, підсилює залежність населення від свавільних рішень чиновників та формує «клієнтелістські» моделі взаємодії між громадянами і носіями владних повноважень. У межах публічно-управлінського підходу її можна визначити як зловживання державною владою посадовою особою органу державної влади чи місцевого самоврядування, а також керівником або службовцем публічної чи приватної організації своїми управлінськими повноваженнями для одержання незаконних матеріальних або нематеріальних вигод для себе чи пов'язаних осіб. Подібне інституційно орієнтоване бачення підтримують, зокрема, М. Мельник, В. Лукомський та О. Костенко, які акцентують на системному характері зловживань владою в публічному секторі як ключовій ознаці корупції.

Більшість сучасних досліджень фокусують увагу переважно на загальнодержавних нормативно-правових та інституційних чинниках неефективності політики запобігання і протидії корупції, часто ігноруючи

регіональні та місцеві особливості реалізації антикорупційних заходів, а також конкретні управлінські ситуації на рівні окремих громад. Позбавленими належної уваги залишаються й інші, не менш значущі фактори: особистісні (ціннісні орієнтації посадових осіб), політичні (конкуренція еліт, партійний патронаж), маніпулятивні (використання корупційної риторики як інструменту політичної боротьби), які суттєво впливають на ефективність державної політики із запобігання корупції. Унаслідок цього об'єктом аналізу часто виступає насамперед феномен корупції як такий, а не власне антикорупційна політика, її дизайн, інструменти та взаємодія загальнодержавного, регіонального й місцевого рівнів публічного управління.

Для осмислення теоретико-правових засад державної політики запобігання корупції важливим є уточнення самого поняття «політика», яке інтерпретується в межах різних теоретико-методологічних підходів. У формально-правовому підході політика розуміється як діяльність державних інституцій (державного апарату) щодо вироблення й реалізації владних рішень, що фактично відповідає змісту категорії «державна політика».

Термін «державна політика» зазвичай означає наміри уряду вжити комплекс взаємопов'язаних заходів загального характеру для розв'язання важливих суспільних проблем і реалізації завдань публічного управління, але реальний зміст такої політики нерідко залишається на рівні загальних декларацій глави держави чи уряду. При цьому практична імплементація державної політики відбувається переважно на нижчих, субнаціональних рівнях – у центральних органах виконавчої влади, їх територіальних підрозділах, органах місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність урахування багаторівневого характеру публічного управління при аналізі антикорупційної політики.

Аналіз політики в сучасному розумінні трактується як експертно-аналітична діяльність, орієнтована на вироблення порад щодо державних рішень, заснованих на суспільних цінностях та інтересах «клієнта» –

суспільства, органів влади, стейкхолдерів публічної політики. Аналіз державної політики включає сукупність процедур, пов'язаних із формуванням рекомендацій органам публічної влади щодо вибору оптимального з-поміж можливих варіантів дій, а також оцінювання й моніторингу результатів реалізації рішень з метою покращення показників суспільного розвитку. «Найкращий» варіант політики має ґрунтуватися на системі суспільних цінностей та колективному соціальному виборі, здійсненому в демократичному суспільстві, а важливою характеристикою аналізу політики є його публічність – широке залучення громадськості, експертного середовища, науковців та інститутів громадянського суспільства до обговорення альтернатив і наслідків прийняття управлінських рішень, зокрема й у сфері запобігання та протидії корупції.

У сучасному науковому дискурсі досі немає єдиної, загальновизнаної дефініції, якою однозначно позначалася б політика держави щодо корупції, що, відповідно, не дозволило виробити абсолютно усталений термін і на рівні нормативно-правових актів. Конвенція ООН проти корупції оперує поняттям «політика протидії корупції», підкреслюючи, що така політика має забезпечувати залучення суспільства та відображати принципи верховенства права, належного врядування державними справами і майном, доброчесності, прозорості та підзвітності публічної влади.

В українському правовому полі першим системним кроком стала поява терміна «державна політика у сфері запобігання і протидії корупції» у Положенні про Національний антикорупційний комітет, затвердженому Указом Президента України 2011 року, а згодом – у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції». Надалі, в ході еволюції антикорупційного законодавства, закріплюється інша конструкція – «державна антикорупційна політика», яка поступово стає базовою рамкою для визначення стратегічних пріоритетів і інструментів держави у сфері запобігання та протидії корупції.

У пакеті антикорупційних законів, ухваленому в жовтні 2014 року,

ширше вживається саме термін «антикорупційна політика». Хоч у назві Закону України «Про запобігання корупції» це поняття прямо не використано, у змісті закону, зокрема в статті 4, закріплено, що Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, а в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики... (Антикорупційна стратегія)» відповідний термін винесено вже в назву.

У наукових дослідженнях поняття «антикорупційна політика» має сталу традицію застосування. Наприклад, Є. Скулиш розглядає її як сукупність послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються публічні інтереси щодо обмеження корупції та пов'язаних із нею злочинів. Д. Заброда пропонує розуміти під державною антикорупційною політикою закріплений у законах і підзаконних актах комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються й реалізуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та за участю громадськості для виявлення і припинення корупції, усунення її детермінант і відновлення порушених прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави.

Нині в Україні терміни «антикорупційна політика», «державна антикорупційна політика» та «політика запобігання і протидії корупції» переважно застосовуються як взаємозамінні, хоча змістово їх доцільно розмежовувати. Доцільно вважати, що «державна антикорупційна політика» позначає політику саме органів публічної влади, яка має провідне, організуюче значення для суспільства, тоді як ширший термін «антикорупційна політика» охоплює також діяльність інститутів громадянського суспільства, ЗМІ та міжнародних партнерів. Натомість поняття «політика (або заходи) запобігання корупції» доцільно використовувати для позначення конкретних шляхів, інструментів і методів публічного управління, через які здійснюється деталізація та практична реалізація як державної антикорупційної політики, так і ширшого комплексу антикорупційних ініціатив.

Теоретичне підґрунтя осмислення державної політики запобігання та протидії корупції є надзвичайно багатовимірним і може бути умовно структуроване за кількома основними напрямками, важливими для розкриття змісту публічного управління у цій сфері в Україні. До таких напрямів доцільно віднести: дослідження корупції як історичного та соціального феномену; опрацювання організаційно-правових засад запобігання корупції; аналіз системи юридичної відповідальності за корупційні правопорушення; а також вивчення міжнародного досвіду подолання корупції й трансферу кращих практик у національну систему публічного управління.

У межах напрямку, присвяченого корупції як історичному та соціальному явищу, сучасні дослідники (С. Сорока, І. Ломакіна, А. Гарбінська-Руденко та ін.) акцентують на її глибоких історичних коренях, зв'язку з тіньовою економікою та трансформаційними процесами в суспільстві, розкривають соціальні передумови, причини, умови й типологію корупційних практик. У цих роботах корупція розглядається як соціальна аномалія та «паразитарне утворення», що знижує авторитет інститутів публічної влади, формує бюрократичну та політичну корупцію, деформує систему суспільних цінностей і підриває довіру до публічного управління.

Для пошуку дієвих інструментів удосконалення публічного управління у сфері запобігання корупції ключове методологічне значення мають напрацювання, присвячені організаційно-правовим засадам протидії цьому явищу. У них аналізується еволюція законодавчого регулювання публічної служби з урахуванням антикорупційних вимог, визначається коло суб'єктів адміністративно-правової діяльності у сфері запобігання корупції, досліджуються методики отримання, перевірки та реалізації інформації про корупційні прояви, адміністративно-превентивні заходи, роль актів Президента та уряду в інституційному забезпеченні антикорупційної політики. Окремі роботи зосереджені на аналізі суперечностей реалізації державної антикорупційної політики, правових й організаційних проблем системної протидії корупції в органах публічної влади та порівняльній оцінці

рівня корупції в Україні.

З позицій формування ефективної політики запобігання корупції особливу роль відіграє розроблення адекватної системи юридичної відповідальності за корупційні діяння, що забезпечує превентивний ефект і невідворотність реагування на порушення. Сучасні дослідження в цій площині спрямовані на удосконалення кримінально-правових, адміністративних та дисциплінарних механізмів відповідальності, гармонізацію національного законодавства з міжнародними стандартами, а також на забезпечення узгодженості між антикорупційною стратегією, галузевими програмами та практикою їх імплементації.

Каральний компонент державної антикорупційної політики у чинному правовому полі безпосередньо пов'язаний із забезпеченням реальної, а не декларативної невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Саме в цьому блоці зосереджено репресивну складову антикорупційної політики, яка має поєднувати як елементи превентивного застереження (стримувальний ефект завдяки прозорим і зрозумілим правилам), так і дієві механізми покарання (кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність).

У цьому контексті сучасні дослідження зосереджуються на проблематиці кримінально-правової кваліфікації хабарництва, удосконаленні складів злочинів у сфері службової діяльності, визначенні статусу спеціального суб'єкта корупційного злочину відповідно до міжнародних стандартів, а також на питаннях удосконалення процедур доказування на досудових стадіях кримінального провадження й практики застосування заходів адміністративного примусу.

На нормативному рівні зазначені підходи закріплені передусім у Законі України «Про запобігання корупції», який визначає коло суб'єктів, структуру превентивних механізмів (обмеження, запобігання конфлікту інтересів, фінансовий контроль, врегулювання подарунків тощо) та встановлює, що

виявлені порушення мають тягти за собою відповідні види юридичної відповідальності. Кримінально-правовий вимір каральної складової реалізується через норми Кримінального кодексу України щодо злочинів у сфері службової діяльності, незаконного збагачення, підкупу службових осіб, зловживання владою чи службовим становищем, що прямо співвідносяться з дефініцією корупції, наведеною в антикорупційному законі. Додатково, чинна Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки та Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки виділяють окремі завдання, спрямовані на усунення прогалин, які перешкоджають притягненню винних до відповідальності, підвищення якості досудового розслідування корупційних злочинів, посилення інституційної спроможності НАБУ, САП, ВАКС та органів прокуратури. Це включає перегляд санкцій, гармонізацію національного законодавства з вимогами Конвенції ООН проти корупції, а також запровадження процесуальних гарантій, що з одного боку захищають права людини, а з іншого – не дозволяють використовувати формальні підстави для уникнення відповідальності.

У площині вдосконалення публічного управління політикою запобігання та протидії корупції особливого значення набуває використання кращих міжнародних практик, ефективність яких підтверджена емпіричними результатами. Антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма прямо передбачають імплементацію рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також положень Конвенції ООН проти корупції щодо криміналізації основних корупційних діянь, запровадження ефективних санкцій і застосування інструментів міжнародної правової допомоги.

Водночас наголошується, що оптимальний ефект може бути досягнутий лише за умови адаптації цих механізмів до українського правового та інституційного контексту, урахування особливостей воєнного стану та повоєнного відновлення, а також рівня інституційної спроможності органів публічної влади на центральному, регіональному й місцевому рівнях.

При аналізі міжнародних стандартів важливо враховувати й термінологічні нюанси. Зокрема, у Конвенції ООН проти корупції використовується поняття «public official», яке в офіційних українських перекладах часто передається як «державна посадова особа» або «державний службовець», хоча за своїм змістом воно є ширшим і охоплює будь-яку особу, що виконує публічні функції або надає публічні послуги. У сучасній теорії та практиці публічного управління дедалі частіше використовується термін «публічна посадова особа», який дозволяє включити до поля антикорупційної політики не лише класичних державних службовців, а й посадових осіб місцевого самоврядування, працівників державних і комунальних підприємств, а також інших суб'єктів, які здійснюють публічно значущі функції. Такий підхід важливий для реальної ефективності каральної складової антикорупційної політики, оскільки розширює коло осіб, щодо яких можуть застосовуватися превентивні та репресивні механізми, передбачені антикорупційним та кримінальним законодавством.

Публічне управління у сфері запобігання корупції має реагувати на високу динаміку корупційних практик, що трансформуються разом із цифровізацією, розширенням електронних послуг і зміною моделей взаємодії держави та громадян. Ці зміни значною мірою відображаються у сучасних публікаціях з державного управління, де досліджуються інструменти попередження та протидії корупції в органах публічної влади, етичні та ціннісні засади державної служби, формування культури доброчесності, а також специфіка корупції як феномена глобалізованого світу. Попри значний масив монографічних та статейних досліджень, досі бракує комплексних системних робіт, у яких публічне управління у сфері запобігання корупції в Україні аналізувалося б крізь призму нових організаційно-правових підходів, запроваджених чинним антикорупційним законодавством, Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки та Державною антикорупційною програмою, що актуалізує потребу подальших наукових розвідок саме в цьому напрямі.

1.2 Нормативно-правова база формування та реалізації державної антикорупційної політики

Формування сучасних нормативно-правових засад державної антикорупційної політики та публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні спирається на систему ратифікованих міжнародних документів, які задають загальні стандарти й орієнтири для національного законодавця. Одним із перших універсальних актів Генеральної Асамблеї ООН, що засудив усі форми корупційних практик, включаючи хабарництво транснаціональних корпорацій та інших суб'єктів, стала резолюція 3514 (XXX) від 15 грудня 1975 року, яка закликала уряди держав запровадити на національному рівні комплекс заходів – передусім законодавчих – для запобігання та протидії корупції.

На VIII Конгресі ООН у Гавані (1990 рік) було ухвалено документ «Практичні заходи боротьби з корупцією», у якому окреслено ключові завдання антикорупційної діяльності, що згодом деталізувалися в інших резолюціях та деклараціях ООН. Ці підходи отримали розвиток у резолюції Генеральної Асамблеї «Боротьба з корупцією» (1996 рік), Декларації ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях, Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, а також у керівних принципах ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, які, хоч і мають рекомендаційний характер, стали концептуальною основою сучасних міжнародно-правових стандартів антикорупційної політики. Саме ці документи підготували ґрунт для появи універсальних конвенційних механізмів, орієнтованих на криміналізацію корупції, запровадження превентивних інструментів і розбудову інституційної спроможності держав.

Ключову роль у формуванні правової основи державної антикорупційної політики відіграє Конвенція ООН проти корупції від 31

жовтня 2003 року, яка є першим універсальним юридично обов'язковим інструментом у цій сфері. Україна підписала Конвенцію 11 грудня 2003 року, ратифікувала її Законом № 251-V від 18 жовтня 2006 року, а для України вона набрала чинності 1 січня 2010 року, поклавши на державу обов'язок гармонізувати внутрішнє законодавство з міжнародними стандартами запобігання та протидії корупції. Цілями Конвенції є: сприяння запровадженню й посиленню ефективних заходів запобігання корупції та боротьби з нею; підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги, зокрема у сфері повернення активів; стимулювання доброчесності, відповідальності та належного управління публічними справами й державним майном, що прямо кореспондує сучасному розумінню публічного управління та державної антикорупційної політики в Україні.

Конвенція ООН проти корупції формує комплекс глобальних стандартів, інструментів і процедур, які держави можуть імплементувати для посилення своїх правових систем та інституцій публічного управління у сфері запобігання і протидії корупції. Вона розглядається як універсальний антикорупційний документ глобального значення, що поєднує превентивні заходи, криміналізацію ключових корупційних діянь, інструменти міжнародної правової допомоги та повернення активів, і, таким чином, виступає ефективним управлінським інструментом для розвитку міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією.

Європейські міжнародні акти конкретизують високі організаційно-правові стандарти, спрямовані на підвищення результативності політики запобігання корупції в окремих правових режимах. Важливим прикладом є Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року, що набула чинності для України 1 січня 2006 року і закріплює підхід, за яким цивільне право має сприяти боротьбі з корупцією, забезпечуючи особам, яким завдано шкоди корупційними практиками, можливість отримати справедливе відшкодування.

Міжнародні документи також підкреслюють кримінально-правовий

вимір окремих корупційних діянь та вимагають від держав формування узгодженої кримінальної політики у цій сфері. Центральне місце тут посідає Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 року та Додатковий протокол до неї від 15 травня 2003 року, які Україна ратифікувала 18 жовтня 2006 року, а які набрали чинності для України 1 березня 2010 року. Їх прийняття було зумовлено потребою невідкладно здійснювати спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, що розглядається як загроза правопорядку, демократії, правам людини, належному врядуванню, чесності та соціальній справедливості, конкурентному середовищу й економічному розвитку.

Суттєву роль у міжнародному організаційно-правовому закріпленні політики запобігання корупції відіграє також Конвенція ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб під час здійснення міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 року. Її поява була зумовлена поширенням хабарництва в транскордонних ділових практиках, включно з інвестиціями та торгівлею, що породжує серйозні моральні та політичні проблеми, підриває ефективне управління, завдає шкоди економічному розвитку і спотворює умови міжнародної конкуренції. Одним із ключових завдань Конвенції є досягнення «функціональної еквівалентності» заходів покарання за підкуп іноземних посадових осіб, тобто зближення реальної суворості й дієвості санкцій без вимоги повної уніфікації чи зміни фундаментальних принципів національних правових систем сторін.

Завдання конкретизації та наближення державної антикорупційної політики до вирішення реальних управлінських проблем у сфері запобігання корупції відображені в низці актів Ради Європи, які заклали рамкові стандарти для публічного управління. До них належать «Двадцять принципів боротьби з корупцією» (1997 р.), що окреслили базові вимоги до прозорості, підзвітності та контролю за публічними службовцями, а також «Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» (2003 р.), спрямовані на обмеження впливу фінансових інтересів на політичний процес.

Важливе практично-прикладне значення для становлення організаційно-правових засад публічного управління антикорупційною політикою мав і Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), який згодом ліг в основу розроблення національних етичних стандартів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Суттєвий вплив на формування сучасної організаційно-правової архітектури державної антикорупційної політики України справили й акти Європейського Союзу, де акумульовано кращі управлінські практики держав-членів. Серед них варто відзначити Комюніке Європейської Комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної антикорупційної політики ЄС, Рамкове рішення Ради ЄС від 22 липня 2003 р. № 2003/568/ЖНА «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», а також Страсбурзьку (Кримінальну) конвенцію про корупцію 1999 р., які разом сформували модель багатосекторального підходу до протидії корупції й стали орієнтиром для адаптації українського законодавства у контексті євроінтеграції.

Національне антикорупційне законодавство України почало формуватися вже в перші роки незалежності та пройшло складну еволюцію від «боротьби з організованою злочинністю» до комплексної системи запобігання та протидії корупції. Важливим етапом стало ухвалення 30 червня 1993 р. Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», яким, серед іншого, визначалися завдання запобігання встановленню корумпованих зв'язків між організованою злочинністю та державними службовцями, протидії втягненню посадових осіб у злочинну діяльність і запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Для координації відповідних заходів було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, що став одним із перших інституційних елементів майбутньої системи публічного управління у сфері протидії корупції.

Прийняття спеціального Закону України «Про боротьбу з корупцією» 5 жовтня 1995 р. стало спробою нормативно окреслити корупцію як окремий

об'єкт правового регулювання, хоча у тодішній редакції підхід залишався доволі вузьким. Корупція визначалася як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання службових повноважень з метою одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, а до кола корупційних діянь фактично відносилися лише два базові типи поведінки: незаконне одержання матеріальних благ та інших переваг, у тому числі шляхом придбання майна чи послуг за заниженими цінами, та отримання кредитів, позик, цінних паперів або іншого майна з використанням невстановлених законом пільг. На тлі сучасного законодавства – насамперед Закону України «Про запобігання корупції» та оновлених норм Кримінального кодексу – ці підходи виглядають значною мірою застарілими, однак саме вони заклали підґрунтя для подальшого розширення розуміння корупції як системного явища публічного управління та поступового переходу від вузько каральної моделі до комплексної превентивно-каральної антикорупційної політики.

Від старту «боротьби з корупцією» середини 1990-х до нинішньої системи запобігання корупції відбувся перехід від фрагментарних, переважно декларативних заходів до більш комплексної антикорупційної політики, однак ефективність перших поколінь законів була вкрай обмеженою. Незважаючи на багаторазові зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року та ухвалення десятків підзаконних актів, очікуваного зниження рівня корупції досягнуто не було, що зумовило потребу в оновленні базового законодавчого підходу.

Важливим етапом став Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», ухвалений 7 квітня 2011 року, разом із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Нове регулювання запровадило ширший превентивний підхід: було розширено систему суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання та протидії корупції, функціонально розмежовано органи, що формують і реалізують антикорупційну політику, а також чіткіше

врегульовано питання адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення. Водночас перегляд стратегічних засад, затягнуті процедурні питання затвердження Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки та обмежена політична воля призвели до уповільнення практичної імплементації положень Конвенції ООН проти корупції.

З 2013 року розпочався етап адаптації законодавства до стандартів Ради Європи та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: парламент прийняв пакет законів, спрямованих на вдосконалення превентивних механізмів, процедур конфіскації доходів та відповідальності за корупційні правопорушення, у тому числі юридичних осіб. Було гармонізовано визначення «конфлікту інтересів» із європейськими підходами та Модельним кодексом поведінки державних службовців, уточнено коло «членів сім'ї» з урахуванням Сімейного кодексу, введено поняття «суб'єкти декларування» й «уповноважені підрозділи», а також переглянуто перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відповідно до вимог ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи щодо спеціалізації антикорупційних органів.

Рубіжною точкою стала поява Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, який набрав чинності 26 квітня 2015 року та замінив собою Закон «Про засади запобігання і протидії корупції». Цей закон уже побудовано на сучасній моделі публічного управління у сфері запобігання корупції: визначено правові й організаційні засади функціонування системи, деталізовано превентивні інструменти (декларування, запобігання конфлікту інтересів, обмеження щодо сумісництва, етичні стандарти), створено інституційні умови для діяльності НАЗК як центрального суб'єкта формування та реалізації державної антикорупційної політики. Паралельно ухвалювалися антикорупційні стратегії (2014–2017, 2021–2025) та відповідні державні програми, які мали перевести нормативні новації в площину системного публічного управління, хоча оцінки їх виконання свідчать про нерівномірність реалізації й залежність

результатів від політичної волі та інституційної спроможності органів влади.

У чинній системі публічного управління у сфері запобігання та протидії корупції акцент поступово змістився від технічного «скорочення повноважень» окремих правоохоронних органів до побудови спеціалізованої, менш фрагментованої антикорупційної інфраструктури, що відповідає рекомендаціям Стамбульського плану дій ОЕСР та оцінкам GRECO. Сучасна модель базується не стільки на множинності органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, скільки на чіткому розподілі функцій між спеціалізованими суб'єктами – НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС, органами прокуратури та іншими правоохоронними структурами, що закріплено в Законі України «Про запобігання корупції» та новій антикорупційній стратегії.

Удосконалення організаційно-правових засад державної антикорупційної політики й надалі пов'язується з конкретизацією антикорупційних обмежень для публічних службовців, насамперед щодо сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності, участі в управлінні юридичними особами, отримання подарунків тощо. Вимоги чинного законодавства враховують правові позиції Конституційного Суду України, але водночас значно детальніше регулюють питання спеціальної перевірки та фінансового контролю, включно з електронним декларуванням, перевіркою стилю життя та автоматизованим аналізом даних, що передбачено Законом України «Про запобігання корупції» та підзаконними актами НАЗК.

Оновлена система фінансового контролю, побудована на повсюдному застосуванні електронних декларацій для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, нині розглядається як один із ключових інструментів запобігання корупційним практикам і виявлення необґрунтованих активів. Її розвиток включає уточнення процедур повідомлення про конфлікт інтересів (у тому числі у письмовій, електронній формі через внутрішні системи комплаєнсу) та посилення відповідальності за подання недостовірних відомостей чи умисне неподання декларації, що

закріплено у Кримінальному кодексі України та антикорупційному законі.

Інститут антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та механізми захисту викривачів, які в минулому запроваджувалися як точкові новели, сьогодні інтегровані у цілісну систему превентивних інструментів державної антикорупційної політики. НАЗК уповноважене проводити антикорупційну експертизу проєктів актів, розробляти методологію виявлення корупціогенних факторів, а також забезпечувати гарантії захисту викривачів, включно з конфіденційністю, заборонаю переслідування та можливістю анонімного повідомлення, що відповідає вимогам Конвенції ООН проти корупції та стандартам Ради Європи.

Напрацьовані у 2013 році зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів щодо спеціальної конфіскації та відповідальності юридичних осіб стали основою для подальшого розвитку інститутів повернення активів та кримінально-правових заходів щодо юридичних осіб у справах про корупцію, які зберігають актуальність і у чинній редакції законодавства. Спеціальна конфіскація, режими арешту майна, а також можливість застосування до юридичних осіб штрафів, конфіскації та ліквідації інтегровані в сучасну модель антикорупційної політики як важливий інструмент позбавлення економічних стимулів до вчинення корупційних злочинів.

Організаційно-стратегічний вимір правового забезпечення антикорупційної політики сьогодні втілено в системі послідовних стратегічних документів – від Концепції боротьби з корупцією кінця 1990-х до чинної Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та Державної антикорупційної програми. Якщо перші програми боротьби з корупцією здебільшого мали характер планів заходів декларативного типу, то сучасні стратегії й програми містять чітко сформульовані цілі, індикатори результативності, механізми моніторингу та публічної звітності, що відповідає принципам результатоорієнтованого публічного управління й євроінтеграційним зобов'язанням України.

Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006, стала важливим кроком у напрямі інтеграції міжнародних антикорупційних стандартів у національне правове поле та формування засад сучасної державної антикорупційної політики. У документі корупція була прямо визнана загрозою демократії, верховенству права, національній безпеці та становленню громадянського суспільства, а створення дієвої системи запобігання корупції й подолання її соціальних передумов – одним із пріоритетів держави; вперше на рівні концептуального акта окремим напрямом визначено посилення ролі інститутів громадянського суспільства та ЗМІ у виявленні й запобіганні корупції, що нині відображено й у чинній Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки.

Паралельно формувалося галузеве нормативно-правове забезпечення для окремих сегментів публічного управління, покликане деталізувати антикорупційну політику з урахуванням їхньої специфіки. До таких актів належить Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI «Про правила етичної поведінки», який установив базові стандарти етики для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та визначив підстави притягнення до відповідальності за їх порушення, а також низка корпоративних кодексів і правил етики (нотаріусів, працівників органів внутрішніх справ, внутрішнього аудиту, Держспецзв'язку, прокуратури, суддів), що інституціоналізували культуру доброчесності в окремих секторах публічної служби.

Якісно новий етап формування організаційно-правової основи публічного управління антикорупційною політикою розпочався у 2014 році з ухвалення комплексного пакета законів: «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та закону щодо визначення кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб і публічних діячів. Ці акти, спираючись на попередні

напрацювання, фактично заклали принципово нову модель публічного управління у сфері запобігання корупції: від комплексного регулювання конфлікту інтересів і декларування майна та доходів до створення спеціалізованих інституцій – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) як ключового суб'єкта формування і реалізації державної антикорупційної політики та Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) як спеціалізованого правоохоронного органу для розслідування корупційних злочинів топ-посадовців.

Закон України «Про запобігання корупції» у чинній редакції визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, зміст і порядок застосування превентивних механізмів (обмеження, етичні стандарти, фінансовий контроль, конфлікт інтересів, захист викривачів) та правила усунення наслідків корупційних правопорушень. Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» регламентує статус та повноваження НАБУ як державного правоохоронного органу, відповідального за протидію кримінальній корупції, вчиненій вищими посадовими особами, які становлять загрозу національній безпеці, тоді як Закон «Про засади державної антикорупційної політики...» (Антикорупційна стратегія) визначив пріоритетні напрями реформ у цій сфері на 2014–2017 роки і став прототипом нинішньої стратегії на 2021–2025 роки.

Процес становлення організаційно-правової основи публічного управління антикорупційною політикою в Україні можна узагальнити трьома етапами:

– I етап (1993–1995 рр.): корупція сприймалася як похідне явище від організованої злочинності; основні завдання обмежувалися запобіганням корумпованим зв'язкам злочинних угруповань з державними службовцями, протидією легалізації доходів та використанню бізнесу для реалізації злочинних намірів.

– II етап (1995–2014 рр.): корупцію усвідомлено як самостійний феномен; формується базове антикорупційне законодавство («Про боротьбу з

корупцією», «Про засади запобігання і протидії корупції») з поетапним наближенням до міжнародних стандартів і фокусом на недопущенні зловживання повноваженнями для отримання неправомірних вигод посадовими особами.

– III етап (з жовтня 2014 р. – дотепер): запроваджується принципово нова публічно-управлінська модель політики запобігання корупції, що охоплює конфлікт інтересів, електронне декларування, спеціалізовані органи (НАЗК, НАБУ, згодом САП і ВАКС) та сучасні превентивні інструменти, орієнтовані на прозорість, підзвітність і системний моніторинг антикорупційних заходів.

Попри наявні прогалини й періоди непослідовності, для цього еволюційного руху загалом характерна наступність у розумінні корупції як суспільно небезпечного явища та поступове розширення кола суб'єктів і інструментів антикорупційної політики – від органів публічної влади до активної участі інститутів громадянського суспільства, медіа та міжнародних партнерів у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

2.1 Зарубіжний досвід формування та реалізації політики у сфері запобігання та протидії корупції

У сучасному публічному управлінні політика запобігання корупції в Україні дедалі більше спирається на системне використання зарубіжного досвіду, насамперед міжнародних стандартів ООН, Ради Європи, ОЕСР та ЄС, із їх подальшою адаптацією до національних інституційних реалій. Це передбачає не механічне копіювання моделей, а наукове обґрунтування та проєктування ефективних механізмів публічного управління – від превентивних інструментів і прозорих процедур до спеціалізованих антикорупційних органів, цифрових систем моніторингу й участі громадянського суспільства.

Перші спроби сформувати глобальний порядок денний боротьби з корупцією пов'язані з діяльністю ООН у 1970–1980-х роках, коли корупція почала розглядатися як системна загроза розвитку. На IV Конгресі ООН із запобігання злочинності (Кіото, 1970 р.) хабарництво й корупція були визнані чинниками, що підривають соціально-економічний прогрес, а V Конгрес (Женева, 1975 р.) акцентував на небезпеці «злочинності білих комерців» і використанні високого соціального статусу та політичної влади для отримання незаконних економічних вигод, особливо в країнах, що розвиваються. У 1989 р. на міжрегіональному семінарі в Гаазі обговорювалися форми корупції у сфері державного управління, її зв'язок з організованою злочинністю та були напрацьовані рекомендації щодо національних, регіональних і міжнародних заходів запобігання.

Особливе значення мають «Практичні заходи боротьби з корупцією», ухвалені VIII Конгресом ООН у Гавані 1990 року, які і сьогодні залишаються актуальним орієнтиром для держав. У документі урядам було рекомендовано:

- проаналізувати адекватність кримінального та процесуального законодавства для реагування на всі види корупції;
- створити адміністративні та регуляторні механізми її попередження;
- запровадити чіткі процедури виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності корумпованих посадових осіб;
- забезпечити правові підстави для конфіскації активів, отриманих унаслідок корупції, і застосовувати заходи до підприємств, причетних до корупційних схем. Саме на цій базі згодом була розроблена Конвенція ООН проти корупції 2003 року, положення якої зараз інтегруються в українське законодавство та практику публічного управління як ядро сучасних міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики.

Конвенція ООН проти корупції прямо фіксує, що корупція перестала бути локальною проблемою і набула характеру транснаціонального явища, яке впливає на всі суспільства та економіки, а отже робить міжнародне співробітництво ключовою передумовою ефективної політики запобігання і протидії корупції. Для України це означає не лише імплементацію положень Конвенції в національне законодавство, а й активну участь у глобальних і регіональних антикорупційних ініціативах, що сьогодні безпосередньо пов'язано з євроінтеграційним курсом, виконанням рекомендацій ЄС, ОЕСР, GRECO та інших партнерів.

Особливо відчутним є вплив регіональних європейських структур. Рада Європи вибудувала трирівневий організаційно-правовий підхід: розроблення загальноєвропейських стандартів (конвенції, рекомендації, принципи), моніторинг їх виконання (через GRECO) та надання технічної допомоги державам-учасницям. Прийняті Комітетом міністрів Ради Європи «Двадцять принципів боротьби з корупцією» (1997 р.) акумулювали прогресивний міжнародний досвід і стали концептуальним каркасом для подальшої

розбудови публічних антикорупційних систем, а в умовах сучасного реформування публічного управління в Україні їх положення отримують нове, більш операційне відображення в антикорупційних стратегіях, законах і секторальних політиках. Україна, ставши стороною Цивільної та Кримінальної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією і членом GRECO, перебуває під постійною оцінкою виконання цих стандартів, що безпосередньо впливає на зміст поточної антикорупційної реформи.

При оцінюванні можливостей використання зарубіжного досвіду в публічному управлінні важливо враховувати, що в розвинених країнах акцент робиться не лише на кримінально-правових механізмах, а й на усуненні економічних причин корупції. Центральним майданчиком такої політики виступає ОЕСР, зокрема її Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії, у межах якої для України ще у 2003 р. був сформований Стамбульський план дій. Основні його орієнтири – розвиток ефективної та прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом, забезпечення доброчесності в бізнесі та залучення громадськості до реформ – нині безпосередньо відображені в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки та Державній антикорупційній програмі.

Рекомендації, надані Україні в рамках Стамбульського плану дій і оцінювальних раундів ОЕСР та GRECO, істотно посилили вимоги до організаційної спроможності антикорупційної інфраструктури. Серед ключових завдань – системна оцінка прогресу реалізації державної антикорупційної політики; перегляд й оптимізація інституційного механізму із посиленням ролі незалежного органу, відповідального за стратегічне планування, аналітику, превенцію та координацію (цю роль нині виконує НАЗК); відбудова й посилення професійних, некорумпованих правоохоронних і контрольних органів (НАБУ, САП, ВАКС та інші); фокусування ресурсів на найбільш корумпованих і суспільно чутливих секторах. У сучасних умовах відбудови та євроінтеграції ці рекомендації фактично трансформувалися в дорожню карту реформ, а питання

імплементатії міжнародних стандартів стало однією з ключових умов подальшого політичного й економічного зближення України з ЄС.

У сучасній міжнародній практиці публічного управління ключовою тенденцією є створення спеціалізованих антикорупційних інституцій та потужних громадських коаліцій, які поєднують політику, нагляд, просвіту та експертну підтримку реформ. Однією з найвпливовіших таких структур є Transparency International – глобальний громадянський рух, що об'єднує понад 100 національних осередків і міжнародний секретаріат у Берліні та виступає лідером світової боротьби з корупцією, розробляючи інструменти, індекси, методики моніторингу та адвокатуючи впровадження стандартів доброчесності в управлінні.

Підходи окремих держав демонструють різні моделі публічного управління у сфері запобігання корупції. У Німеччині акцент робиться на усуненні матеріальної бази корупції: нормативно жорстко врегульовано питання подарунків для службовців, а одним із інструментів є реєстр корумпованих фірм, включення до якого тягне втрату доступу до державних замовлень і посилений нагляд з боку контролюючих органів, при цьому ставка робиться на етичне лідерство політичної та економічної еліти. У Швеції й Фінляндії модель базується на високих етичних стандартах, розвинених інститутах громадянського суспільства та прозорості публічної влади: корупція розглядається радше як маргінальна загроза, а превентивні принципи інтегровані в загальне законодавство (кримінальне, процесуальне, адміністративне), без розгалуженої системи спеціальних «антикорупційних» органів. У цих країнах культивується культура нетерпимості до нечесної поведінки й сильний «соціальний контроль», що робить хабар не лише правопорушенням, а й соціальною стигмою.

У сучасних міжнародних рейтингах корупції Сінгапур стабільно входить до групи найменш корумпованих держав світу і залишається одним із лідерів не лише в Азії, а й глобально. Архітектура його антикорупційної моделі ґрунтується на поєднанні сильної політичної волі, професійної

незалежної антикорупційної служби, конкурентної оплати праці публічних службовців, жорстких санкцій та системного залучення суспільства й медіа до контролю за владою.

Ключовим інституційним елементом є Бюро з розслідування корупційних практик (СРІВ), яке працює на основі принципу «нульової толерантності» до корупції, має широкі повноваження з розслідування, звітує безпосередньо главі уряду й демонструє високі показники швидкості та результативності розслідувань. Аналітики наголошують, що ще з часів Лі Куан Ю модель Сінгапуру спирається на чотири опори: ефективний антикорупційний орган, адекватну та прозору систему винагород для посадовців (зокрема, наближення зарплат топ-чиновників до приватного сектору), невідворотність покарання незалежно від статусу та активну публічну комунікацію, яка формує нетерпимість до корупції як суспільної норми.

У країнах Центральної та Східної Європи, які пройшли шлях трансформації та євроінтеграції, сучасні антикорупційні стратегії будуються як комплексні документи з чіткими пріоритетами, показниками й механізмами моніторингу. Наприклад, урядова Антикорупційна стратегія Чехії на 2023–2026 роки охоплює чотири пріоритети: незалежність виконавчої влади, прозорість і відкритий доступ до інформації, економне управління державною власністю та розвиток громадянського суспільства, а також підкріплюється детальним планом дій. У Польщі остання всеохопна антикорупційна програма охоплювала період 2018–2020 рр.; міжнародні інституції нині вказують на потребу оновлення стратегії, посилення захисту викривачів, перегляду імунітетів топ-посадовців та кращої координації політики у сфері попередження корупції.

У сучасній Польщі антикорупційна політика розвивається як довгостроковий процес, що поєднує законодавчі реформи, оптимізацію публічної адміністрації та активне залучення громадянського суспільства. Після ухвалення Антикорупційної стратегії 2002 року держава послідовно

спрощувала адміністративні процедури, цифровізувала послуги й змінювала філософію роботи органів влади у бік орієнтації на сервіс і відповідальність перед громадянами, що одночасно зменшувало простір для побутової корупції й посилювало мотивацію службовців через кращі умови праці.

Сьогодні важливу роль у польській моделі відіграють механізми участі громадськості та локальні антикорупційні ініціативи. Громадські організації, аналітичні центри й медіа моніторять виконання антикорупційних програм, відстежують ризики в публічному секторі, беруть участь у консультаціях щодо змін законодавства, а у структурах публічної адміністрації підтримується культура доброчесності через обов'язкові кодекси етики, навчання з антикорупційних стандартів і внутрішні процедури попередження конфлікту інтересів.

Для України особливо релевантним є досвід постсоціалістичних країн, які стартували з подібних інституційних слабкостей. Грузія демонструє, що радикальні антикорупційні результати можливі й без створення окремого «великим шрифтом» антикорупційного органу, якщо реформа фокусується на базових інституціях – поліції, прокуратурі, судах – і поєднує їхню повну перебудову, очищення персоналу, підвищення оплат праці, запровадження прозорих процедур і жорстку відповідальність. Аналітичні огляди ОЕСР і Світового банку відзначають, що саме реформування ключових публічних сервісів і «ядерних» інститутів правопорядку стало основою зниження побутової корупції в Грузії, але водночас наголошують на викликах, пов'язаних із протидією корупції на вищих рівнях влади.

У сучасному контексті Національна антикорупційна стратегія Республіки Молдова розглядається як приклад того, як міжнародні стандарти можна інституціоналізувати через чітку систему принципів – прав людини, пріоритету превенції, участі громадянського суспільства, прозорості й безперервності політики; аналогічна логіка нині закладена і в українській Антикорупційній стратегії 2021–2025 років. Такий підхід показує, що ефективність публічного управління у сфері запобігання корупції залежить не

лише від набору формальних норм, а й від послідовної реалізації цих принципів через інститути, процедури та сталі практики взаємодії держави й суспільства.

Досвід спеціалізованих антикорупційних інституцій у країнах Європи підтверджує, що немає єдиної «універсальної» моделі, але превалює поєднання аналітичних, координаційних і превентивних функцій. Огляд ОЕСР 2007 року виокремив, зокрема, дві ключові групи органів:

- інституції з аналітично-дорадчими функціями (оцінка корупційних ризиків, підготовка пропозицій щодо змін законодавства, координація співпраці з громадянським суспільством і міжнародними партнерами);

- координаційні комісії, що відповідають за моніторинг реалізації стратегій, оновлення планів дій, підготовку звітів, коригування заходів і організацію міжвідомчої взаємодії, для чого їм потрібен високий інституційний статус і реальні повноваження.

Словенія демонструє «класичний» варіант координаційної моделі, який особливо релевантний для України. Створена у 2004 році Комісія з запобігання корупції (КРК) наділена законодавчо закріпленими координаційними, дослідницькими й превентивними повноваженнями: вона моніторить виконання національної антикорупційної стратегії, забезпечує застосування кодексів поведінки державних службовців, адмініструє систему майнових декларацій і здійснює аналіз законодавства для виявлення корупціогенних прогалів. Окремий акцент робиться на співпраці з органами влади, міжнародними організаціями, ЗМІ та неурядовими структурами, а також на просвітницькій роботі та підтримці етичних стандартів у державному й приватному секторах, що відповідає сучасному розумінню антикорупційної інституції як центру експертизи, координації та комунікації, а не лише «карального» органу.

У сучасній Франції специфіка публічного управління у сфері запобігання корупції проявляється у функціонуванні спеціалізованих аналітико-координаційних структур, що працюють поруч із правоохоронними

органами, але не дублюють їхніх повноважень. Створена ще у 1990-х Центральна служба запобігання корупції стала прототипом нинішніх інституцій, відповідальних за аналіз корупційних ризиків, підготовку рекомендацій уряду, просвітницьку діяльність і методичну підтримку судових та адміністративних органів, не здійснюючи при цьому оперативно-розшукових чи слідчих дій. Міжвідомчий характер таких служб, укомплектованих фахівцями з поліції, жандармерії, податкової та конкурентної політики, забезпечує їм доступ до різних інформаційних систем і дозволяє комплексно оцінювати корупційні ризики в державних закупівлях, регулюванні ринку та публічному секторі загалом.

Систематизований зарубіжний досвід свідчить, що моделі публічного управління антикорупційною політикою є вкрай різноманітними й залежать від конституційного устрою, адміністративної традиції та рівня розвитку громадянського суспільства в кожній країні. Для України, яка перебуває на етапі поглибленої євроінтеграції та відбудови, практичне використання цього досвіду потребує, по-перше, подальшої імплементації актуальних міжнародних норм (Конвенція ООН проти корупції, конвенції Ради Європи, стандарти ОЕСР та ЄС) у національне законодавство та підзаконну базу.

По-друге, важливо виокремити на основі успішних практик (Сінгапур, Грузія, країни ЄС) ключові фактори ефективності публічного управління у сфері запобігання корупції – політичну волю, інституційну спроможність спеціалізованих органів, якісну публічну службу, цифровізацію процедур, реальний захист викривачів – і структурувати їх за принципами пріоритетності та функціональності для українських умов.

По-третє, належить і надалі розбудовувати інституційну архітектуру антикорупційної політики так, щоб вона органічно поєднувала загальнодержавний рівень (НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС, центральні органи виконавчої влади) з регіональним та місцевим рівнями публічного управління, забезпечуючи єдині стандарти доброчесності та водночас простір для адаптації до потреб громад.

2.2 Органи публічної влади як суб'єкти запобігання та протидії корупції в Україні

Процес формування в Україні єдиного незалежного спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції відзначався значною складністю та неоднозначністю. Уже 18 червня 1993 р. Указом Президента України №218/93 було створено Координаційний комітет з питань боротьби зі злочинністю, одним із ключових завдань якого стала організація контролю за виконанням правоохоронними та іншими органами державної влади, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності законодавства у сфері боротьби зі злочинністю й корупцією. Згодом Указом Президента від 26 листопада 1993 р. № 561/93 напрям запобігання корупції було виокремлено в управлінській діяльності та утворено при Президентові України Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю.

Спроби запровадити в Україні дієвий механізм координації управлінської діяльності суб'єктів, відповідальних за заходи із запобігання корупції, тісно пов'язані зі становленням антикорупційного законодавства, спеціалізованих інституцій та прийняттям відповідних стратегічних документів. Втім, цим спробам була притаманна непослідовність і внутрішні суперечності, зумовлені надмірною політизацією проблематики протидії корупції. Так, відповідно до Указу Президента України від 8 лютого 2005 р. № 208/2005, з мотивів посилення вирішення питань національної безпеки й оборони було ліквідовано спеціалізований Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передано Раді національної безпеки і оборони України, яка як координаційний дорадчий орган при Президентові виконує загальні повноваження у сфері національної безпеки й не має спеціалізованих структурних підрозділів, орієнтованих на

управління запобіганням корупції.

РНБО України могла впливати на державну політику запобігання та протидії корупції лише через колегіальні рішення, що вводилися в дію указами Президента, а у площині загроз національній безпеці розглядалися переважно загальні питання протидії корупції, без оперативного управлінського реагування на конкретні виклики. Для підвищення організаційної дієздатності створювалися спеціалізовані комісії, зокрема у 2006 р. в Апараті РНБО діяла Міжвідомча комісія з комплексного розв'язання проблем у сфері боротьби з корупцією. Водночас юридична сила її рішень була обмеженою, оскільки Комісія утворювалася як консультативний орган відповідно до ст. 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», а її рішення мали рекомендаційний характер, через що доручення щодо запобігання корупції, адресовані уряду та іншим органам, фактично не сприймалися як обов'язкові до виконання.

Унаслідок боротьби за повноваження у вищих ешелонах влади після 2004 р. значна частина рішень РНБО України з питань запобігання корупції не виконувалася або залишалася проігнорованою. З метою посилення організаційно-правової складової антикорупційної політики у 2008 р. було видано низку указів Президента на виконання рішень РНБО, якими, зокрема, Верховній Раді України пропонувалося невідкладно розглянути законопроект про створення спеціалізованого антикорупційного органу. Однак в Указі Президента від 27 листопада 2008 р. № 1101/2008 як позитивний приклад було відзначено лише діяльність Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції, водночас констатовано незадовільний стан виконання рішень, у тому числі щодо створення такого органу.

Створена у квітні 2008 р. Президентом як допоміжний орган Міжвідомча робоча група з питань протидії корупції очолювалася двома співголовами – головою СБУ та Генеральним прокурором України, які, спираючись на розгалужені правоохоронні системи, потенційно могли впливати на антикорупційну політику на всіх рівнях – від загальнодержавного до

місцевого. Проте її фактична результативність виявилася низькою: із 41 заходу, запланованого на 2008 рік, було реалізовано лише дев'ять, а особливі зауваження стосувалися відсутності реальних кроків щодо подолання корупції в судовому корпусі, органах прокуратури та серед високопосадовців. Унаслідок цього Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 482/2010 Міжвідомчу робочу групу було ліквідовано.

Виконавча гілка влади покликана забезпечувати на своєму рівні й у межах компетенції належні організаційно-правові умови для реалізації політики запобігання корупції, однак розгалужена система органів виконавчої влади потребує дієвої координації. З цією метою у 2009 р. було запроваджено інститут урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який, відповідно до постанови КМУ від 24 квітня 2009 р. № 410, визначався спеціально уповноваженою посадовою особою, відповідальною за підготовку пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики.

У 2010 р. у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України було створено Бюро з питань антикорупційної політики як самостійний підрозділ, що забезпечував діяльність урядового уповноваженого. Основне завдання Бюро полягало в організаційному, експертно-аналітичному та інформаційному супроводі його роботи, зокрема у підготовці пропозицій щодо визначення пріоритетів державної антикорупційної політики, участі у формуванні та реалізації антикорупційної стратегії, проведенні системного аналізу діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади в сфері запобігання та протидії корупції й координації їхньої роботи у цій площині.

Після створення у 2009 році інституту Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики при Секретаріаті Кабінету Міністрів ця модель фактично стала проміжною ланкою між «старими» координаційними форматами при Президентові та сучасною системою інституцій, побудованою навколо НАЗК. Урядовий уповноважений отримав мандат на розроблення та внесення Кабінетові

Міністрів пропозицій щодо основних напрямів державної антикорупційної політики, координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, проведення досліджень корупційних ризиків, узагальнення інформації про виконання антикорупційних заходів та підготовку щорічних звітів Уряду, які надсилалися також Президентові України. Бюро забезпечувало аналітичну, організаційну та інформаційну підтримку, виконуючи роль невеликого, але спеціалізованого центру експертизи в структурі Уряду.

Утім, ця модель виявилася обмеженою з кількох причин. По-перше, статус Урядового уповноваженого був «вбудований» у виконавчу вертикаль і залежав від політичних пріоритетів конкретного уряду, що ускладнювало гарантії інституційної стійкості й незалежності антикорупційної координації. По-друге, відсутність власних інструментів контролю (повноважень щодо перевірок, санкцій, доступу до реєстрів) робила уповноваженого радше дорадчим, ніж управлінським центром; фактична реалізація політики залишалася в руках галузевих міністерств і правоохоронних органів, які нерідко по-різному трактували пріоритети антикорупційної реформи. По-третє, міжнародні партнери – насамперед ОЕСР та GRECO – у своїх оцінках наголошували, що Україні потрібен більш незалежний і спеціалізований орган із превенції корупції, відокремлений від поточних політичних впливів та адміністративних інтересів міністерств, що пізніше стало одним із аргументів на користь створення НАЗК.

Поворотною точкою стала антикорупційна реформа 2014–2015 років. Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» та запуск Національного агентства з питань запобігання корупції означали поступовий відхід від моделі «урядового координатора» до інституції з власними повноваженнями, бюджетом і процедурою політично стриманого призначення керівництва. Закон передбачив, що саме НАЗК формує та реалізує державну антикорупційну політику, розробляє Антикорупційну стратегію, готує проекти державних програм, здійснює моніторинг та оцінку ефективності, а також координує діяльність інших суб'єктів запобігання корупції. У

результаті інститут Урядового уповноваженого і Бюро при Секретаріаті КМУ поступово втратив центральну роль; функції стратегічної координації були перерозподілені на користь НАЗК, тоді як Кабмін зосередився на затвердженні стратегій і програм, загальнополітичній координації та контролі за виконанням урядових актів.

Упродовж останніх років роль «робочої групи» в антикорупційній політиці де-факто перейшла від тимчасових міжвідомчих структур при Президентові чи Кабміні до постійно діючих консультативно-координаційних механізмів при НАЗК. Законодавчі зміни 2020–2023 років доповнили Закон «Про запобігання корупції» новою статтею 18-2, якою передбачено створення Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики при НАЗК як консультативно-дорадчого органу зі співголовами – Головою НАЗК та Міністром Кабінету Міністрів. До її складу входять представники органів, відповідальних за виконання державної антикорупційної програми, а також, за згодою, народні депутати України, що забезпечує політичний та міжвідомчий рівень залучення до координації. Основними завданнями групи визначено сприяння узгодженню дій державних органів щодо реалізації Антикорупційної стратегії, підготовку пропозицій з удосконалення державної антикорупційної політики, а також участь у моніторингу виконання заходів програми.

У межах реалізації Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки Кабінет Міністрів зобов'язався затвердити персональний склад Координаційної робочої групи та забезпечити її регулярну діяльність як майданчика для обговорення проміжних результатів, проблем імплементації та необхідних коригувань політики. НАЗК, своєю чергою, отримало обов'язок розробити й затвердити порядок координації реалізації Антикорупційної стратегії та Програми, порядок оприлюднення результатів моніторингу, а також створити спеціальну інформаційну систему для відстеження стану виконання антикорупційних заходів у режимі, максимально наближеному до реального часу.

Паралельно в самих органах виконавчої влади відбулася еволюція інституту «внутрішніх» антикорупційних підрозділів: замість централізованого урядового уповноваженого запроваджено мережу антикорупційних уповноважених у кожному державному органі. Закон вимагає, щоб їх призначення та звільнення погоджувалося з НАЗК, що покликає мінімізувати політичний тиск з боку керівництва органів; інструктивні документи НАЗК (оновлене Типове положення про антикорупційних уповноважених, порядок надання згоди на звільнення) деталізують їхній мандат, включаючи внутрішній комплаєнс, оцінку корупційних ризиків, контроль за конфліктом інтересів, навчання персоналу й взаємодію з уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Таким чином, за останнє десятиліття логіка «робочої групи з антикорупційної політики» трансформувалася від тимчасових, політично залежних структур при Президентові чи Уряді до багаторівневої системи координації, центром якої є НАЗК з його Координаційною робочою групою та мережею антикорупційних уповноважених. Якщо попередні формати часто страждали від відсутності обов'язковості рішень, розмитості мандату та політичних конфліктів, то нинішня модель передбачає нормативно закріплені ролі, чіткі процедури моніторингу й звітності, а також зовнішній аудит діяльності НАЗК із залученням міжнародних експертів, що має підвищувати ефективність координації та довіру до публічного управління у сфері запобігання корупції.

Практична управлінська діяльність Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та його апарату фактично зводилася до координації роботи антикорупційних підрозділів органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції. Водночас розроблення ключових документів державної антикорупційної політики – законопроектів, урядових планів, національних стратегій – залишалось у сфері відповідальності Міністерства юстиції, що зумовлювало певний поділ між нормотворчою та координаційною ланками. Запровадження посади заступника Міністра Кабінету Міністрів –

Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики посилило його інституційні позиції в системі антикорупційної політики та розширило можливості впливу на урядові процеси.

У звіті про виконання Україною рекомендацій GRECO, ухваленому у травні 2009 р., наголошувалося, що запровадження посади Урядового уповноваженого відкрило шлях до формування справді цілісної, превентивно орієнтованої антикорупційної політики за участю широких суспільних кіл. Водночас уже 7 лютого 2011 р. ця посада була ліквідована, що Рада Європи, GRECO та Антикорупційна мережа ОЕСР сприйняли критично, вказуючи на суперечність такого кроку логіці послідовного розвитку державної політики запобігання корупції. Це рішення продемонструвало непослідовність виконавчої влади у цій сфері та відсутність в Україні сталої традиції інституційної наступності антикорупційних структур у державному управлінні.

Отже, на заваді створенню ефективного спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції в Україні тривалий час стояла відсутність у системі виконавчої влади чіткого організаційного й інституційного бачення алгоритму реалізації антикорупційної політики, що проявлялося в паралельному функціонуванні кількох координаційних центрів усередині виконавчої гілки влади. Належним чином не врегульовані повноваження й процедури їх діяльності призводили до фрагментації управлінських рішень і негативно впливали на практичну реалізацію цілісної та ефективної політики запобігання корупції.

Сам факт створення спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції є лише частиною завдання. Окрім інституційного оформлення такого органу, необхідно сформувати повноцінну нормативно-правову базу, а також вибудувати організаційно-інституційну модель, адекватну реальним умовам функціонування публічного управління. У цьому контексті особливого значення набуває об'єктивний аналіз практики створення та роботи спеціалізованих антикорупційних інституцій у державах – нових членах ЄС та

країнах Східного партнерства, які змогли трансформувати середовище з високим рівнем корупції, – з метою виокремлення уроків, релевантних для української моделі.

Польський досвід із Центральним антикорупційним бюро (СВА), створеним у 2006 р. для інтенсифікації боротьби з корупцією, є показовим у цьому сенсі. Аргументом на користь його формування стала, зокрема, вимога створення спеціального органу, закріплена у Конвенції ООН проти корупції. СВА було задумано як спеціальну службу із завданнями протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування й захисту економічних інтересів держави, наділену широкими операційними повноваженнями – від проведення слідчих дій до обшуків, негласного спостереження й прослуховування.

За первісною концепцією бюро мало функціонувати як політично нейтральний орган: його директор призначається і звільняється главою уряду після консультацій із Президентом, колегією у справах спецслужб та профільним парламентським комітетом; строк повноважень становить чотири роки з можливістю одноразового поновлення; підстави звільнення обмежені вичерпним переліком (невідповідність професійним і моральним вимогам, добровільна відставка, стан здоров'я). Однак практика функціонування СВА виявила серйозні проблеми: орган зазнає критики за політичну вмотивованість окремих дій, недостатній парламентський і громадський контроль, низький рівень підготовки частини персоналу, схильність до зловживання повноваженнями – насамперед через часте використання провокацій хабара та широкі можливості прослуховування.

Скандали, пов'язані із спробами співробітників бюро впливати на депутатів і високопосадовців, посилили сумніви щодо його політичної нейтральності й негативно позначилися на репутації інституції. Додатково критикується нечіткість профілактичного мандату СВА: будучи за своїм характером спецслужбою, бюро взялося за інформаційні та освітні кампанії, не маючи для цього ані чітких законодавчих повноважень, ані достатніх

організаційних ресурсів.

Вказані недоліки стали підставою для рекомендацій щодо перегляду процедур добору керівництва СВА, посилення професійної підготовки персоналу, уточнення його повноважень і запровадження більш ефективних механізмів зовнішнього контролю. Ці висновки є актуальними і для українського контексту: реформуючи спеціалізовані антикорупційні органи, доцільно уникати надмірної «силовізації» без належного балансу прозорості, підзвітності та розмежування превентивних і правоохоронних функцій, забезпечуючи при цьому стійкість до політичного впливу й довіру суспільства до системи публічного управління.

У Грузії не було створено окремого «антикорупційного» правоохоронного органу: повноваження з розслідування корупційних правопорушень розподілені між кількома правоохоронними інституціями. Попри це, відсутність спеціалізованої служби та відносно пізнє формування окремого координаційного органу з антикорупційної політики не завадили формуванню й реалізації результативної державної антикорупційної стратегії; навпаки, грузинський кейс вважають одним із найуспішніших серед країн Східного партнерства ЄС.

У Молдові у 2002 р. був створений Центр по боротьбі з економічними злочинами та корупцією у відповідь на вимоги міжнародних партнерів щодо формування інституційної бази протидії корупції. Закон і підзаконні акти надали йому дуже широкі повноваження: профілактика, виявлення, аналіз і припинення корупційних, фінансових і податкових правопорушень, протидія відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, антикорупційна експертиза проєктів нормативних актів тощо; із ухваленням у 2011 р. нової антикорупційної стратегії та створенням Моніторингової групи центр почав виконувати й функції її секретаріату. Однак ефективність Центру регулярно ставилася під сумнів – його діяльність критикували за політичну упередженість, корупцію всередині установи, низьку прозорість і надмірно широкий мандат, що розпорошував ресурси.

Як відповідь на критику у 2012 р. було проведено реформу: Центр перетворено на Національний антикорупційний центр, а його повноваження звужено до боротьби з корупційними злочинами, передавши інші напрями розслідувань іншим правоохоронним органам; змінено керівництво й оголошено про перехід до конкурсної процедури відбору директора для зменшення політичного впливу. Водночас молдовські громадські експерти оцінюють ці зміни як поверхові: центр і далі критикують за політичну залежність і обмежену спроможність ефективно виконувати антикорупційну функцію.

Таким чином, досвід нових членів ЄС і країн Східного партнерства свідчить, що спеціалізовані антикорупційні органи з повноваженнями досудового розслідування, створені в державах із відносно короткою історією демократичного врядування, часто стають об'єктом критики через звинувачення у політичній залежності керівництва. Натомість координаційні органи, які відповідають за розроблення й реалізацію політики запобігання корупції, але не мають правоохоронних повноважень, сприймаються як більш прийнятний інструмент, оскільки їх важче використати для політичних переслідувань. За наявності реальної політичної волі вищого керівництва та належних ресурсів такі органи здатні відігравати ключову роль у формуванні й імплементації антикорупційної політики.

Грузинський досвід підтверджує, що визначальним чинником успіху є саме політична воля до боротьби з корупцією, а не конкретна інституційна форма антикорупційного органу. Не маючи у перші роки реформ ні спеціального правоохоронного, ні окремого координаційного органу, Грузія змогла досягти істотного прогресу в зниженні побутової корупції через радикальне реформування поліції, прокуратури та публічних сервісів. Натомість приклад Молдови демонструє, що створення антикорупційної інституції переважно для задоволення вимог зовнішніх партнерів, без глибокої внутрішньої політичної й суспільної підтримки, не гарантує її ефективності.

У межах посилення організаційно-правових засад діяльності органів

прокуратури у сфері запобігання корупції в Україні 25 червня 2013 р. Генеральний прокурор видав наказ № 10гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції», яким визначив цю сферу пріоритетним напрямом роботи. Головному управлінню нагляду за додержанням законів спецпідрозділами й іншими органами, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, та відповідним підрозділам прокуратур обласного рівня було доручено: здійснювати нагляд за дотриманням законів спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції й підрозділами внутрішньої безпеки МВС та Міндоходів; забезпечувати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням корупційних злочинів і участь у судовому провадженні; проводити досудове розслідування окремих корупційних правопорушень; складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення щодо посадових осіб спеціально уповноважених суб'єктів; здійснювати аналітичні дослідження, розробляти організаційно-наглядові заходи та систематично вивчати правозастосовну практику з метою внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Крім того, наказом Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 р. № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» координація протидії корупції була закріплена як один із головних пріоритетів діяльності прокурорів усіх рівнів. Відповідальність за організацію цієї координації на національному рівні покладалася на заступників Генерального прокурора згідно з розподілом обов'язків, а на регіональному й місцевому рівнях – на керівників відповідних прокуратур, що мало забезпечити узгодженість дій правоохоронних органів у боротьбі з корупцією та підвищити результативність публічного управління у цій сфері.

Координаційні засади взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції були закладені спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26 квітня 2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/236, яким затверджено

Положення про координацію їх діяльності. У цьому документі до основних завдань координації віднесено: визначення пріоритетних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на підставі аналізу структури, динаміки та прогнозу розвитку цих явищ; розроблення, узгодження та реалізацію спільних заходів щодо виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що їм сприяють; підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства з метою підвищення результативності правоохоронної діяльності у цій сфері, при цьому наказом визначено конкретні форми координації (координаційні наради, спільні плани, обмін інформацією тощо).

Подальша реформа системи внутрішніх справ змінила конфігурацію спеціальних підрозділів. Законом України від 12 лютого 2015 р. № 193-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ» було виключено статтю 9 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», яка визначала правовий статус спецпідрозділів МВС по боротьбі з організованою злочинністю, що одночасно здійснювали й антикорупційні функції. Після цього поєднання боротьби з організованою злочинністю та корупцією в межах одного спеціального підрозділу збереглося лише у Службі безпеки України: відповідно до статті 10 згаданого закону до спеціальних підрозділів СБУ віднесено Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління СБУ та відповідні відділи в регіонах, а за потреби можуть створюватися підпорядковані їм міські відділи, відділення чи групи.

Спеціальні підрозділи СБУ у сфері протидії корупції та організованій злочинності наділені широким інструментарієм: вони мають право заводити оперативно-розшукові справи, отримувати від банків та інших фінансових, митних і господарських установ інформацію й документи щодо операцій, рахунків, вкладів та угод фізичних і юридичних осіб; залучати фахівців контрольних і фінансових органів до перевірок та експертиз; одержувати від

державних органів інформацію з автоматизованих систем і баз даних; запитувати у органів влади, об'єднань громадян, підприємств і організацій будь-якої форми власності відомості й документи для подальшої перевірки.

Важливим етапом формування сучасної системи публічного управління у сфері запобігання корупції стало ухвалення у жовтні 2014 р. пакета антикорупційних законів, які закріпили статус спеціально уповноважених органів, насамперед Національного антикорупційного бюро України. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає НАБУ як державний правоохоронний орган, відповідальний за попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також за недопущення нових таких злочинів; основний акцент зроблено на правопорушеннях, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, які становлять загрозу національній безпеці. НАБУ функціонує як центральне управління з мережею територіальних управлінь – юридичних осіб публічного права, діяльність яких координується і контролюється центральним апаратом.

Незалежність Бюро у здійсненні його повноважень забезпечується низкою законодавчих гарантій: спеціальним порядком конкурсного відбору Директора та вичерпним переліком підстав припинення його повноважень; призначенням працівників виключно за результатами відкритих конкурсів (за окремими винятками для заступників Директора), їх особливим правовим і соціальним захистом та гідним рівнем оплати праці; гарантованим законом порядком фінансування й матеріально-технічного забезпечення; передбаченими заходами особистої безпеки працівників НАБУ та їхніх близьких.

Процедура добору Директора Бюро побудована на конкурсних засадах і має колегіальний характер. Конкурс організовує спеціальна комісія з дев'яти членів: по три кандидати делегують Президент України, Кабінет Міністрів і Верховна Рада України; до складу можуть входити лише особи з бездоганною

репутацією, високими професійними та моральними якостями й суспільним авторитетом, при цьому закон виключає можливість участі осіб із судимістю, нещодавніми адміністративними стягненнями за корупцію або позбавлених права займати державні посади. Комісія за результатами відкритого конкурсу відбирає трьох найкращих кандидатів і подає їх Президенту, який після отримання згоди Верховної Ради призначає одного з них на посаду Директора НАБУ; ця модель була уточнена змінами 2021 року для приведення статусу Бюро у відповідність до Конституції України.

Попри закріплені гарантії, у фаховому середовищі тривають дискусії щодо необхідності подальшого посилення інституційної незалежності НАБУ, зокрема шляхом мінімізації політичної дискреції при остаточному виборі керівника та узгодження його повноважень із оновленими нормами Кримінального процесуального кодексу щодо підслідності корупційних злочинів і ролі Вищого антикорупційного суду. Паралельно Закон «Про запобігання корупції» в актуальній редакції покладає координацію реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми на НАЗК (стаття 18-2), яке забезпечує стратегічне планування і моніторинг, тоді як НАБУ виконує спеціалізовану правоохоронну функцію в системі публічного управління у сфері запобігання корупції.

Широкий обсяг повноважень НАБУ обумовлює необхідність багаторівневого контролю за його діяльністю. Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Регламенту ВРУ, профільний парламентський комітет, до відання якого належать питання запобігання та протидії корупції, щонайменше раз на рік проводить відкриті для громадськості слухання щодо роботи НАБУ, виконання покладених на нього завдань, дотримання законодавства, а також забезпечення прав і свобод людини під час розслідувань. Окремо закон передбачає щорічну зовнішню незалежну оцінку (аудит) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності, у тому числі шляхом вибіркового аналізу завершених кримінальних проваджень; перший повноцінний аудит,

проведений у 2023–2024 роках, оцінив роботу Бюро як принаймні помірно ефективну та виробив рекомендації щодо подальшого посилення спроможності органу.

Система внутрішнього контролю НАБУ вибудована навколо спеціалізованих підрозділів. У структурі центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю, який уповноважений виявляти, попереджати й документувати можливі правопорушення з боку детективів та інших працівників Бюро; за рішенням Директора аналогічні підрозділи можуть створюватися у територіальних управліннях, але всі вони підпорядковуються безпосередньо керівнику НАБУ. Для розгляду питань дисциплінарної відповідальності працівників створюється дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб, порядок формування та роботи якої врегульований внутрішніми актами Бюро на виконання вимог закону.

Станом на сьогодні розвиток публічного управління у сфері запобігання корупції призвів до формування комплексної моделі, в центрі якої – НАБУ як спеціалізований правоохоронний орган із територіальними підрозділами, НАЗК як центральний координатор превенції та антикорупційної політики, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Вищий антикорупційний суд. В основу діяльності цієї системи, з урахуванням сучасних вимог міжнародних стандартів, покладені принципи відкритості, конкурсності добору керівництва й персоналу, зовнішнього (парламентського, судового, аудиторського, громадського) та внутрішнього контролю, що знаходить відображення як у Законі «Про Національне антикорупційне бюро України», так і в чинній редакції Закону «Про запобігання корупції» та підзаконних актах, які регулюють реалізацію Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Удосконалення організаційно-правових засад державної політики із запобігання та протидії корупції

Становлення системи публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні має затяжний і складний характер, а очікуваний ефект від реформ проявляється поступово, у середньостроковій перспективі. Для надання цьому процесу необхідної динаміки й підвищення його результативності ключовим є виокремлення базових, пріоритетних елементів, серед яких першочергове значення має створення та постійне вдосконалення організаційно-правової основи публічного управління у сфері запобігання корупції; чинна законодавча база, сформована навколо Закону «Про запобігання корупції», Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр. та Державної антикорупційної програми, забезпечує необхідні передумови для цього.

Роль «генератора ідей» та центрального організаційного вузла удосконалення цієї основи на загальнодержавному рівні покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції, повноваження якого чітко окреслені Законом «Про запобігання корупції» та спеціальними підзаконними актами. НАЗК відповідає за розроблення проєктів Антикорупційної стратегії і державної програми, координацію та оцінку їх виконання, підготовку національних доповідей, методичне забезпечення уповноважених підрозділів у державних органах та погодження антикорупційних програм, а його внутрішня структура, що включає департаменти превенції, моніторингу, перевірки декларацій, захисту

викривачів тощо, охоплює основні напрями сучасної антикорупційної політики.

Розроблення ефективних шляхів і форм вдосконалення організаційно-правових засад публічного управління у сфері запобігання корупції неможливе без системного розуміння джерел, характеру та масштабів поширення корупційних проявів. З цією метою рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 р. № 126 затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, яка встановлює єдиний комплекс правил і процедур для проведення такої оцінки в органах, де згідно із законом приймаються антикорупційні програми. Методологія застосовується під час підготовки нової антикорупційної програми органу влади та при її періодичному перегляді, а її положення враховано в оновлених методичних рекомендаціях НАЗК та окремих галузевих актах, зокрема щодо органів місцевого самоврядування.

Цьому документу притаманні висока термінологічна визначеність і процедурна чіткість. Він подає легальні визначення ключових категорій, зокрема: «корупційний ризик» як імовірність настання події корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на досягнення цілей органу; «об'єкт оцінки корупційних ризиків» як функції та завдання органу й способи їх реалізації; «чинники корупційного ризику» як умови та причини, які стимулюють або дозволяють вчинення посадовою особою діянь, що можуть призвести до корупційних правопорушень; «ідентифікація корупційних ризиків» як визначення таких чинників у діяльності чи бездіяльності посадових осіб; «оцінка корупційних ризиків» як процес їх аналізу та безпосереднього вимірювання; «внутрішнє середовище» як організаційно-управлінські процеси в органі; «зовнішнє середовище» як сукупність зовнішніх чинників (законодавчих, регуляторних, природних тощо), на які орган не має прямого впливу. У поєднанні з новими вимогами Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми це створює підґрунтя для системного управління корупційними ризиками як

невід'ємного елементу сучасного публічного управління у сфері запобігання корупції.

Методологія оцінювання корупційних ризиків, затверджена НАЗК, пропонує чітку послідовність дій: організаційно-підготовчий етап, ідентифікацію корупційних ризиків, їх безпосередню оцінку та підготовку звіту за результатами такої оцінки. Для уніфікації практики й полегшення управлінських рішень у додатках до Методології наведено типові таблиці й форми, які дозволяють поетапно відобразити виявлені ризики, їх імовірність, наслідки та заплановані заходи реагування; ці підходи надалі деталізовані в методичних рекомендаціях НАЗК і враховані при реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та Державної антикорупційної програми.

Ключовою загрозою доброчесності публічної служби залишається як реальний, так і потенційний конфлікт інтересів, а також порушення встановлених Законом «Про запобігання корупції» обмежень щодо використання службових повноважень, сумісництва й суміщення посад, спільної роботи близьких осіб та одержання неправомірної вигоди чи подарунків. У цьому контексті завдання держави полягає не лише в притягненні до відповідальності, а й у системному інформуванні про ознаки конфлікту інтересів та небезпеку «малих» порушень, а також у публічному висвітленні випадків притягнення до юридичної відповідальності за порушення антикорупційних обмежень, що прямо передбачено як Антикорупційною стратегією, так і рекомендаціями НАЗК щодо етичної інфраструктури.

Попри оновлення законодавства, для значної частини осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, досі є непростою практична ідентифікація конфлікту інтересів у власній поведінці, а традиції реального дотримання правил етичної поведінки й послідовного застосування дисциплінарних та адміністративних стягнень лише формуються. Особливо важливим інструментом запобігання корупції залишається інститут фінансового контролю (електронного декларування), а

також захист викривачів, щодо яких Закон «Про запобігання корупції» у чинній редакції передбачає спеціальні гарантії, проте на практиці активність громадян і досі обмежена, а суспільство не завжди отримує інформацію про результати розгляду повідомлень, що знижує довіру до цього механізму.

На посилення організаційно-правових засад публічного управління у сфері запобігання корупції спрямовані й «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затверджені наказом Нацдержслужби від 5 серпня 2016 р. № 158, які узгоджені з положеннями антикорупційного законодавства. Зокрема, пункт 3 розділу III «Використання службового становища» прямо забороняє службовцям використовувати свої повноваження або статус у приватних інтересах чи в неправомірних інтересах третіх осіб, у тому числі застосовувати службове становище та інформацію про місце роботи для одержання будь-якої неправомірної вигоди; використання ресурсів держави й територіальних громад допускається виключно в межах посадових обов'язків і законних доручень керівництва. У поєднанні з новими вимогами щодо антикорупційних програм, управління корупційними ризиками та захисту викривачів це формує сучасний нормативний каркас, у межах якого має розвиватися публічне управління у сфері запобігання корупції в Україні.

Становлення організаційно-правових засад публічного управління у сфері запобігання корупції має загальнонаціональний вимір, але на регіональному й місцевому рівнях воно проявляється крізь призму специфіки конкретної території – історії формування владних відносин, структури бізнес-середовища, тіньових практик та балансу впливу центру й місцевих еліт. До ключових управлінських чинників, що сприяють корупції на місцях, належать надмірно широкі дискреційні повноваження посадових осіб, закритість процедур ухвалення рішень та надання публічних послуг, низька ефективність правоохоронних механізмів реагування й деформована система стимулів на державній службі та в органах місцевого самоврядування.

Запровадження елементів відкритості та підзвітності у регіональній

антикорупційній політиці відбувається нерівномірно: аналіз офіційних сайтів обласних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування показує суттєві відмінності в організації роботи із реалізації національної антикорупційної стратегії, оприлюднення антикорупційних програм, звітів про їх виконання та інструментів взаємодії з викривачами на місцях. Це вказує на необхідність подальшого зміцнення нормативних вимог до антикорупційних програм органів влади, уніфікації підходів до управління корупційними ризиками та посилення нагляду НАЗК за виконанням таких програм на регіональному рівні, що вже частково відображено в Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки.

Обговорення шляхів удосконалення організаційно-правової основи публічного управління в цій сфері закономірно вивело на дискусію щодо доцільності створення спеціалізованих антикорупційних судів. Серед аргументів «за» називалися низькі позиції України в індексі сприйняття корупції, дефіцит довіри до судової влади, відчуття «культури безкарності» через слабе притягнення до відповідальності за корупційні злочини та рекомендації ОЕСР щодо можливості запровадження спеціалізованої юрисдикції. Разом з тим міжнародний досвід засвідчує, що антикорупційні суди часто мають радше тимчасовий характер і покликані продемонструвати політичну рішучість у державах із високим рівнем корупції, тоді як довгострокова ефективність антикорупційної політики залежить насамперед від комплексного реформування всієї правоохоронної та судової системи, а не лише від інституційного «добудовування» спеціального суду без якісного оновлення суддівського корпусу та процедур правосуддя. У цьому сенсі створення в Україні Вищого антикорупційного суду розглядається як елемент ширшої судової реформи, а не самодостатня організаційно-правова умова успішної політики запобігання корупції.

Становлення ефективної системи публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні нерозривно пов'язане з підсиленням ролі «низових» ланок – спеціалізованих органів та підрозділів, які безпосередньо

реалізують антикорупційну політику на галузевому, регіональному та місцевому рівнях. Кожен із таких органів має враховувати не лише загальнонаціональні пріоритети, а й специфіку власної управлінської компетенції та особливості конкретної території, що є критичною передумовою досягнення реальних результатів у запобіганні корупції.

Показовим прикладом є наказ Генерального прокурора України від 25 червня 2013 р. № 10гн, яким діяльність органів прокуратури у сфері запобігання й протидії корупції була виокремлена як пріоритетний напрям та деталізована через низку конкретних завдань. Серед них: спеціалізація прокурорів, що здійснюють процесуальне керівництво та підтримують обвинувачення у корупційних кримінальних провадженнях; проведення перевірок дотримання антикорупційного законодавства з урахуванням стану законності; обов'язкова участь прокурорів у розгляді судами протоколів про адміністративні корупційні правопорушення; службові розслідування щодо корупційних діянь працівників прокуратури та, за потреби, ініціювання кримінальних проваджень; забезпечення достовірного обліку кримінальних і адміністративних корупційних правопорушень і взаємозв'язки з іншими правоохоронними органами й органами судової влади.

Новий етап трансформації прокуратури був зумовлений запровадженням спеціалізації прокурорів у сфері антикорупційних злочинів та створенням Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) як окремого структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора. Відповідно до змін, внесених Законом № 578-VIII до Закону «Про прокуратуру», на САП покладено: нагляд за додержанням законів під час оперативно-розшукової діяльності й досудового розслідування НАБУ; підтримання державного обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях; представництво інтересів держави в суді у справах, пов'язаних із корупційними правопорушеннями. Призначення прокурорів і керівництва САП здійснюється на конкурсних засадах із проведенням відкритих конкурсів та публічною трансляцією засідань конкурсних комісій, що відповідає сучасним вимогам

прозорості та доброчесності.

Організаційно САП розташована в окремих приміщеннях Офісу Генерального прокурора або НАБУ, має центральний апарат і територіальні підрозділи в тих самих містах, де діють територіальні управління НАБУ, а керівник САП є заступником Генерального прокурора і водночас ключовою контактною особою у взаємодії з державними органами та міжнародними партнерами. Такий формат фактично створює «подвійне» підпорядкування – прокуратурі й тісну зв'язку з НАБУ – і вимагає чітко вибудованого механізму управлінської взаємодії між цими системами; за відсутності узгодженості існує ризик зниження ефективності спільної антикорупційної діяльності.

На регіональному й місцевому рівнях практична реалізація публічного управління у сфері запобігання корупції часто має кампанійний характер і жорстко прив'язується до загальнодержавних документів, що звужує простір для ініціативи та адаптації до локальної специфіки. Це ускладнює постановку реалістичних управлінських цілей і створення дієвих організаційних та правових механізмів їх досягнення в конкретних громадах. Для подолання цього дисбалансу законодавством передбачено створення цільової антикорупційної інфраструктури на місцях, зокрема через територіальні управління НАБУ, які виконують подвійну функцію: забезпечують реалізацію загальнонаціональних антикорупційних пріоритетів у регіоні та «піднімають» регіональний зріз проблематики на загальнодержавний рівень.

Територіальні управління НАБУ формуються за «кущовим» принципом, їх юрисдикція охоплює кілька областей, АР Крим, м. Київ чи Севастополь, що дозволяє уникнути надмірної фрагментації й громіздкості структури, зосередивши ресурси на ключових регіональних центрах. Директор НАБУ несе персональну відповідальність за діяльність Бюро, організовує роботу центрального та територіальних управлінь, затверджує їх структуру й штат, видає обов'язкові для працівників акти, забезпечує прозорість діяльності та публічну звітність. Закон прямо забороняє використання НАБУ в партійних, групових чи приватних інтересах, політичну діяльність усередині органу та

будь-яке незаконне втручання державних органів, партій, громадських об'єднань чи приватних осіб у його роботу; будь-які вказівки щодо конкретних проваджень поза межами КПК визначені як неправомірні.

Досвід формування НАБУ і САП демонструє, що інституційні та функціональні підходи, які поєднують конкурсність добору, територіальну децентралізацію, чіткі гарантії незалежності та багаторівневий контроль, можуть служити орієнтиром для удосконалення організаційно-правових засад публічного управління і в інших органах, залучених до реалізації антикорупційної політики. Водночас НАБУ за своєю суттю є правоохоронним органом, а тому використовує специфічні інструменти кримінальної юстиції; це означає, що створення єдиного координаційного центру публічного управління з широким превентивним і політико-управлінським мандатом залишається актуальним завданням, яке логічно пов'язується з інституційним посиленням НАЗК.

У представницьких органах влади головна мета антикорупційної політики полягає у забезпеченні прозорості фінансування виборів і партій, мінімізації корупційних ризиків у діяльності виборних органів і посиленні громадського контролю. Для цього сучасне законодавство й антикорупційна стратегія передбачають: обмеження й прозорість політичних фінансів; спеціальні механізми запобігання конфлікту інтересів для виборних посадових осіб; розвиток інституту лобіювання; відкритість роботи місцевих рад (доступ громадян на засідання, онлайн-оприлюднення протоколів і рішень, фінансової інформації та декларацій депутатів). Для публічної служби пріоритетом є запровадження ефективних антикорупційних програм на основі оцінки корупційних ризиків, створення внутрішніх комісій з їх моніторингу та розвитку каналів повідомлення про корупцію з гарантіями захисту викривачів.

Антикорупційна стратегія визначає низку індикаторів успішності політики – зміну ставлення населення до корупції, зниження рівня особистого досвіду корупційних практик, зростання готовності громадян повідомляти про порушення. Водночас вона недостатньо конкретизує організаційно-правові

механізми реагування на можливе погіршення цих показників, залишаючи поза увагою сценарії антикризового управління в разі стагнації чи регресу антикорупційних реформ. У цьому контексті важливу роль відіграють антикорупційні програми, статус яких у Законі «Про запобігання корупції» посилено: вони мають включати оцінку корупційних ризиків, заходи їх усунення, відповідальних осіб, ресурси, механізми моніторингу й перегляду, а також блоки навчання й інформування.

Удосконалення організаційно-правових засад публічного управління у сфері запобігання корупції логічно орієнтується на превенцію як домінантний підхід: системну антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, виявлення й усунення корупціогенних норм, закріплення превентивних механізмів у законодавстві. У цьому зв'язку актуальною виглядає ідея розроблення окремого Закону України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції», який би комплексно врегулював статус, повноваження, внутрішню структуру та інструменти НАЗК, доповнюючи правоохоронний Закон про НАБУ й наближаючи систему до концепції майбутнього «Антикорупційного кодексу України».

У підсумку вдосконалення організаційно-правової основи публічного управління в антикорупційній сфері потребує, з одного боку, подолання формалізму й кампанійності, з іншого – поступового розвитку інституційного фундаменту та забезпечення єдності, комплексності й узгодженості антикорупційної політики на державному, регіональному й місцевому рівнях як невід'ємної складової стратегії розвитку України.

3.2 Громадянське суспільство як суб'єкт запобігання та протидії корупції

Підвищення результативності публічного управління у сфері

запобігання корупції в Україні безпосередньо залежить від активності та проактивної залученості інститутів громадянського суспільства до формування й реалізації відповідної політики. Сучасні дослідження підтверджують, що без потужного громадського компонента система запобігання корупції залишається однобокою, а державні реформи – вразливими до формалізму та імітаційності. З огляду на нинішні умови війни й відбудови, участь громадянського суспільства набуває принципового значення як чинник легітимації рішень, громадського контролю й формування антикорупційної культури.

Участь неурядового сектору нерідко редукується до діяльності громадських організацій, хоча в широкому розумінні інститути громадянського суспільства охоплюють також професійні об'єднання (адвокатуру, профспілки, творчі спілки), релігійні громади, ініціативні мережі, аналітичні центри тощо, які мають значний, хоча й не завжди повністю реалізований потенціал у сфері запобігання корупції. Н низка сучасних авторів (зокрема, О. Головкін, Т. Милосердна, Н. Рибалко, Л. Ярмоленко, О. Головкін, Н. Діденко, І. Головань, А. Романюк, І. Кресіна та ін.) акцентують, що саме широка мережа інститутів громадянського суспільства здатна забезпечити комплексний вплив на корупційні ризики, оскільки охоплює не тільки відносини у державному секторі, а й значний масив суспільних і економічних взаємодій поза межами публічної адміністрації.

Нормативний фундамент участі громадськості в запобіганні корупції закладено як у міжнародних, так і в національних актах. Конвенція ООН проти корупції (стаття 13 «Участь суспільства»), яка діє для України з 2010 року, зобов'язує держави сприяти активній участі осіб і груп поза державним сектором – громадянського суспільства, неурядових організацій, місцевих громад – у запобіганні корупції та боротьбі з нею, а також поширювати знання про причини, масштаби й небезпеку корупції. Документ визначає базові управлінські механізми такого залучення: посилення прозорості й участі у процесах прийняття рішень; забезпечення ефективного доступу до інформації;

проведення інформаційних кампаній і програм правової освіти (зокрема у школах та університетах); гарантії свободи одержання та поширення інформації про корупцію.

В Україні ці підходи деталізовані в Законі «Про запобігання корупції», де стаття 21 окремо регламентує участь громадськості у заходах із запобігання корупції. Громадські об'єднання, їхні члени та окремі громадяни мають право: повідомляти про корупційні правопорушення та конфлікти інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам, НАЗК, керівництву органів влади та громадськості; отримувати інформацію про антикорупційну діяльність за правилами Закону «Про доступ до публічної інформації»; проводити й ініціювати громадську антикорупційну експертизу нормативних актів і проєктів, подавати пропозиції та отримувати інформацію про їх врахування; брати участь у парламентських слуханнях; вносити пропозиції щодо вдосконалення законодавства; здійснювати дослідження, інформаційні кампанії та громадський контроль за виконанням антикорупційних законів. Сучасні автори (зокрема, О. Головкін, В. Барабаш, О. Коломієць, А. Мілевський, Н. Плахотнюк, С. Бугайчук) підкреслюють, що практична реалізація цих норм залишається недостатньо повною, а ефективність участі громадянського суспільства значною мірою залежить від готовності держави сприймати громадськість як рівноправного партнера, а не як формального «стейкхолдера».

Законодавство закріплює для інститутів громадянського суспільства не лише право, а й реальні гарантії участі у запобіганні корупції, насамперед через доступ до інформації. Громадським об'єднанням, фізичним і юридичним особам не може бути відмовлено в наданні інформації щодо компетенції та основних напрямів діяльності суб'єктів, які здійснюють антикорупційні заходи; така інформація надається у порядку, визначеному Законом «Про доступ до публічної інформації». Законопроєкти й проєкти інших актів, що передбачають пільги, переваги окремим суб'єктам господарювання чи делегування повноважень органам влади, підлягають обов'язковому

оприлюдненню на офіційних веб-сайтах не пізніше ніж за 20 робочих днів до їх розгляду, а за результатами громадського обговорення органи влади зобов'язані узагальнити й оприлюднити підсумки такого обговорення.

Принципово новим механізмом посилення ролі громадянського суспільства у запобіганні корупції стало запровадження громадського контролю за діяльністю НАЗК. Закон «Про запобігання корупції» передбачає створення при НАЗК Громадської ради, що формується Кабінетом Міністрів із 15 осіб за результатами відкритого конкурсу; порядок конкурсу визначає уряд. Громадська рада заслуховує інформацію про діяльність НАЗК, розгляд і виконання планів, затверджує щорічні звіти агентства, надає висновки за результатами експертизи проєктів актів НАЗК, делегує свого представника з правом дорадчого голосу на засідання НАЗК; щорічний звіт агентства після затвердження Радою обов'язково оприлюднюється.

У сукупності ці норми формують прогресивну правову рамку, що заохочує й інституціоналізує участь громадськості в антикорупційній політиці на всіх рівнях. Закон дозволяє інститутам громадянського суспільства: виявляти факти корупції й передавати інформацію компетентним органам; здійснювати громадську антикорупційну експертизу нормативних актів; здійснювати громадський контроль за реалізацією антикорупційної політики; вносити пропозиції щодо вдосконалення законодавства, при цьому гарантується доступ до необхідної інформації для виконання цих функцій. Така діяльність має переважно прикладний характер і реалізується на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, що дозволяє адаптувати антикорупційні інструменти до конкретних умов.

Після жовтня 2014 р. роль інститутів громадянського суспільства в антикорупційній сфері була якісно підсилена: зміни до законодавства де-факто визнали їх повноправними суб'єктами антикорупційної політики з визначеними завданнями, напрямками діяльності та управлінськими повноваженнями. Закон «Про засади державної антикорупційної політики... на 2014–2017 роки» закріпив, що спеціально уповноважений орган із

запобігання корупції має гарантії незалежності за умови широкої участі в його діяльності представників громадськості, а однією з ключових функцій такого органу є залучення громадянського суспільства до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики. Також встановлено вимогу щорічного дослідження рівня сприйняття корупції, довіри до антикорупційних органів, готовності населення брати участь у заходах запобігання корупції та поширеності різних моделей корупційної поведінки з обов'язковим залученням громадськості, що у новій Антикорупційній стратегії 2021–2025 років відображено через систему індикаторів та регулярний моніторинг за участю неурядових аналітичних центрів.

Протягом останніх років завдання імплементації міжнародних стандартів участі громадськості в антикорупційній політиці набуло більш предметного виміру через виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та рекомендацій ОЕСР і Ради Європи. Огляд ОЕСР 2025 року окремо наголошує, що подальший прогрес України залежить від переходу від декларативної участі до інституційно закріплених форм партнерства – регулярних консультацій, співучасті у моніторингу, участі громадських організацій у розробленні та оцінці антикорупційних політик. У цьому контексті питання запровадження процедур обов'язкового попереднього громадського обговорення суспільно значущих рішень, особливо на рівні воєнного та післявоєнного відновлення, дедалі активніше обговорюється як у науковому середовищі, так і на майданчиках НАЗК та профільних громадських коаліцій.

Нові дослідження підтверджують, що частина населення й надалі схильна виправдовувати дрібну корупцію як «інструмент розв'язання проблем», тоді як усвідомлення правових наслідків і доступних альтернативних механізмів захисту прав залишаються недостатніми. Водночас опитування, проведені в рамках моніторингу Антикорупційної стратегії, фіксують поступове зростання частки громадян, які визнають корупцію неприйнятною, що пов'язують із активізацією інформаційних та

освітніх кампаній, зокрема на регіональному рівні. Це підтверджує, що послідовна роз'яснювальна робота здатна змінювати соціальні норми й підвищувати загальний антикорупційний потенціал суспільства.

У 2024–2025 роках НАЗК разом із EUACI та українськими громадами реалізувало низку всеукраїнських інформаційних кампаній, серед яких «Корупція боїться твого контролю» та кампанії щодо інструментів громадського контролю. Їх метою є формування установки несприйняття корупції як «нормального» способу вирішення питань, популяризація інструментів участі (звернення, запити, петиції, участь у громадських радах, моніторинг закупівель тощо), а також підвищення правової обізнаності громадян щодо своїх прав та механізмів їх захисту. У фокусі також – популяризація культури повідомлення про корупцію й інформування про гарантії захисту викривачів, що відповідає останнім рекомендаціям ОЕСР щодо посилення доброчесності в Україні.

Сучасні українські автори (зокрема, Л. Ярмоленко, О. Коломієць, В. Барабаш, Т. Миронюк) відзначають, що участь громадянського суспільства вже виходить за рамки пасивного «права на інформацію» й дедалі частіше набуває форм інституційної співучасті – громадських моніторингів виконання Державної антикорупційної програми, створення коаліцій для адвокації змін, партнерства з антикорупційними органами у проведенні форумів і публічних обговорень. Водночас Огляд ОЕСР та низка аналітичних праць наголошують, що повноцінне використання потенціалу громадянського суспільства потребує подальшої модернізації неурядового сектору – посилення його спроможності, кращого регіонального представництва, стабільного фінансування та закріплення чіткіших процедур участі у прийнятті рішень. У цьому сенсі комплексне оновлення НУО, розвиток нових форматів співпраці «держава – громадянське суспільство» та інституційне вбудовування громадського контролю в антикорупційний цикл залишаються ключовими завданнями найближчих років.

У світлі сучасних реформ завдання імплементації міжнародних

стандартів участі громадськості в антикорупційній політиці все більше пов'язується з практичним втіленням підходів Ради Європи та ОЕСР – переходом від формальних консультацій до реального партнерства й діалогу, особливо при ухваленні рішень щодо відбудови, використання міжнародної допомоги й реформування публічних фінансів. У цьому контексті Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки прямо фіксує необхідність широкого залучення громадянського суспільства до розроблення, реалізації та моніторингу антикорупційної політики, а останній Огляд ОЕСР рекомендує інституційно закріпити механізми попередніх громадських консультацій для рішень з високим корупційним ризиком.

Нові дослідження сприйняття доброчесності показують, що значна частина населення й надалі вважає допустимою участь у дрібній корупції «для вирішення важливої проблеми», а частина громадян не ідентифікує окремі практики (подяки, неофіційні платежі) як корупційні, сприймаючи їх лише як порушення моральних норм. Водночас ті самі опитування фіксують поступове зростання частки респондентів, які негативно ставляться до корупції та готові підтримувати антикорупційні ініціативи, що пов'язують з розширенням просвітницьких кампаній і публічних дискусій про ціну корупції для відбудови й євроінтеграції. Це підтверджує, що цілеспрямована інформаційна й освітня робота здатна суттєво збільшити антикорупційний потенціал суспільства.

У 2024–2025 роках НАЗК та його партнери запустили низку всеукраїнських кампаній, спрямованих на формування нетерпимості до корупції, зокрема «Корупція боїться твого контролю» та ініціативи щодо громадського контролю у сферах закупівель, відбудови та місцевого самоврядування. Через ці кампанії популяризуються практичні інструменти впливу громадян – електронні петиції, запити на публічну інформацію, участь у громадських слуханнях, контроль закупівель через Prozorro/DOZORRO, моніторинг проєктів відбудови в системі DREAM, використання місцевих антикорупційних каналів повідомлень. Паралельно зростає кількість спільних

планів заходів органів влади й громадських організацій, орієнтованих на різні вікові та соціальні групи, що відповідає рекомендаціям Стратегії щодо цільового впливу на толерантність до корупції.

Разом з тим сучасні огляди наголошують: участь інститутів громадянського суспільства досі часто сприймається переважно як право на доступ до інформації та участь в опитуваннях, тоді як конкретні, процедурно закріплені інструменти спільного ухвалення рішень і реагування влади на результати громадського моніторингу залишаються недостатньо розвиненими. Це частково суперечить духу антикорупційних законів 2014 року, які закладали більш активну роль громадськості, та стикається з інституційною інерцією й опором новим форматам відкритості. ОЕСР і українські дослідники (зокрема, автори недавніх праць про роль громадянського суспільства у запобіганні корупції) наголошують, що подальше підвищення ефективності можливе лише через комплексну модернізацію неурядового сектору – посилення організаційної спроможності НУО, розвиток регіональних і галузевих мереж, створення нових інституцій, затребуваних умовами післявоєнної відбудови, та чітке вбудовування громадського контролю в антикорупційний цикл як невід’ємного елементу публічного управління.

За останні роки до раніше окреслених бар’єрів участі інститутів громадянського суспільства в антикорупційній політиці – низька зацікавленість органів влади, слабка спроможність НУО, недостатня обізнаність громадян – додалися й нові виклики, пов’язані з воєнним станом, безпековими обмеженнями та політичним тиском на частину антикорупційних активістів. Огляд ОЕСР 2025 року та низка українських досліджень фіксують водночас і суттєвий прогрес (розвиток спеціалізованих антикорупційних НУО, поява потужних моніторингових платформ, наприклад Prozorro/DOZORRO, «Громадський контроль» тощо), і ризики звуження простору для громадянського суспільства через спроби обмежити вплив громадськості на НАБУ, САП і НАЗК.

Інституційно роль громадських рад при органах влади та ради громадського контролю при НАБУ збережена й посилена через вимоги Антикорупційної стратегії 2021–2025 років щодо обов’язкового залучення громадськості до моніторингу виконання антикорупційних програм. Разом з тим, низка оцінювальних досліджень та аналітичних записок Верховної Ради вказують, що на практиці громадські ради часто залишаються консультативними лише «на папері»: їх висновки не мають обов’язкової сили, а рівень професійної підготовки членів щодо складних питань антикорупційної політики суттєво різниться між регіонами. У відповідь на це НАЗК та профільні НУО останніми роками активізували навчальні програми для членів громадських рад і антикорупційних уповноважених, а також розробили типові антикорупційні модулі й методичні матеріали для місцевих програм.

Паралельно розвиваються нові формати громадського контролю, які частково доповнюють традиційні громадські ради. До них належать спеціалізовані моніторингові платформи (DOZORRO, «Громадський контроль»), локальні ініціативи з контролю відбудови), публічні онлайн-звіти НАБУ, НАЗК і САП із можливістю зворотного зв’язку, а також регулярні публічні презентації результатів виконання Державної антикорупційної програми за участю НУО. ОЕСР і ЄС відзначають ці інструменти як інноваційні елементи української антикорупційної екосистеми, але підкреслюють потребу у встановленні єдиних мінімальних стандартів участі громадськості та механізмів системного врахування результатів громадського моніторингу в ухваленні рішень.

Водночас рекомендації щодо розвитку антикорупційної освіти й комунікації поступово знаходять практичне втілення: університети та заклади підвищення кваліфікації впроваджують курси з доброчесності й антикорупційних стандартів, НАЗК та НУО проводять масові інформаційні кампанії («Корупція боїться твого контролю», тематичні програми для молоді, бізнесу, місцевих активістів), а місцеві громади починають приймати власні

плани інформування про хід протидії корупції. Проте як ОЕСР, так і українські автори наголошують: без системного узгодження загальнонаціональних стандартів участі та реального закріплення управлінської ролі неурядових інституцій у реалізації антикорупційної політики ефект від цих ініціатив залишатиметься фрагментарним, а завдання формування єдиного, стійкого публічно-громадського партнерства у сфері запобігання корупції лишається ключовим викликом найближчого періоду.

ВИСНОВКИ

Підсумки проведеного дослідження дозволяють сформулювати такі висновки.

1. Встановлено, що в науковій та практичній площині корупція зазвичай трактується у трьох основних вимірах: 1) як хабарництво, підкуп і продажність службових (посадових) осіб; 2) як незаконне використання державної посади для отримання особистої вигоди або застосування посадового статусу в інтересах третіх осіб з метою власного збагачення; 3) як зловживання публічною владою заради приватної вигоди. Узагальнюючи підходи, корупцію запропоновано розуміти як протиправну поведінку визначеного законом кола осіб, спрямовану на одержання (або прагнення одержати) неправомірну вигоду, що викликає суспільний осуд.

2. Проаналізовано організаційно-правові засади формування антикорупційної політики України, які характеризуються такими рисами:

- непослідовність змін інституційних форм і механізмів організаційного забезпечення;
- тривала орієнтація на поєднання протидії організованим злочинності й корупції, в межах якої корупція розглядалася як вторинне, факультативне явище;
- домінування централізованої моделі управління з фокусом на імплементацію загальнодержавних рішень і лише частковим урахуванням регіональної та місцевої специфіки;
- організаційно-правова недосконалість управлінської моделі, насамперед у вимірі її публічного характеру, що проявлялося у слабкому зворотному зв'язку з безпосередніми виконавцями та обмеженому впливі цих сигналів на корекцію державної антикорупційної політики. Унаслідок цього особливості становлення державної антикорупційної політики негативно позначилися на її цілісності, керованості, системності та

ефективності.

3. Узагальнено зарубіжний досвід публічного управління у сфері запобігання корупції, який демонструє значну різноманітність інституційних моделей і національних підходів. В окремих державах сформовано чіткі й результативні системи, що спираються на розвинену нормативно-правову базу, беззаперечну суспільну підтримку антикорупційної політики й вбудовані у галузеве законодавство превентивні механізми, орієнтовані на конкретні сфери діяльності. В інших країнах акцент робиться на стимулюючих інструментах (податкових, субсидійних), високих етичних стандартах для управлінців та незалежній судовій системі, а не лише на репресивних заходах. Окремі уряди запроваджують комплекс законодавчих, організаційних, кадрових та інших рішень, спрямованих на унеможливлення зловживань службовим становищем, при цьому вимагаючи від політиків і керівників державного та приватного секторів зразкової поведінки як чинника формування атмосфери несприйняття корупції. Спільним знаменником таких моделей є превентивна спрямованість політики, центральним елементом якої виступає формування в населення стійкої установки на неприйняття корупції як способу розв'язання проблем.

4. Практика країн – нових членів ЄС і держав Східного партнерства засвідчила, що результативність антикорупційної політики визначається насамперед не ступенем розбудови централізованої мережі спеціалізованих органів чи досконалістю нормативної бази, а реальною політичною волею вищого керівництва держави; інституції, створені переважно під зовнішнім тиском, без внутрішньої політичної підтримки, демонструють обмежену ефективність.

5. У ході аналізу процесу вдосконалення організаційно-правових засад державної політики запобігання корупції встановлено, що формування відповідної системи в Україні супроводжувалося високим рівнем складності й неоднозначності. Ключовою проблемою була відсутність у виконавчій владі цілісного організаційного та інституційного бачення алгоритму реалізації

антикорупційної політики, що вилилося у паралельне функціонування кількох координаційних центрів усередині виконавчої вертикалі. Недостатня нормативна регламентація їхньої діяльності спричинила фрагментацію управлінських рішень і негативно вплинула на впровадження послідовної, збалансованої та ефективної політики запобігання корупції.

Обґрунтовано необхідність створення єдиного інституційно-організаційного каркасу публічного управління у сфері запобігання корупції на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, не жорстко прив'язаного до адміністративно-територіального поділу й орієнтованого на підвищення функціональності та гнучкості системи. Показано, що тривалий пошук належної управлінської моделі й відповідної організаційно-правової основи для спеціалізованих органів у підсумку привів до створення Національного антикорупційного бюро України з мережею територіальних управлінь, у діяльність якого закладено принципи публічності, демократичних процедур добору керівництва та багаторівневої зовнішньої й внутрішньої контрольованості.

6. Сформульовано основні напрями та шляхи вдосконалення державної політики у сфері запобігання корупції. До ключових напрямів модернізації системи публічного управління належать:

- по-перше, послідовний розвиток і зміцнення інституційного фундаменту публічного управління у сфері запобігання корупції;
- по-друге, забезпечення єдності, цілісності та комплексності антикорупційної політики як складової стратегії розвитку держави, регіону й територіальної громади;
- по-третє, мінімізація корупціогенних ризиків у діяльності органів публічної влади та розширення інструментів громадського контролю за їхньою роботою;
- по-четверте, повномасштабна імплементація міжнародних стандартів взаємодії влади й громадськості при ухваленні антикорупційних рішень;

– по-п'яте, орієнтація публічного управління у сфері запобігання корупції на максимально широке застосування превентивних антикорупційних заходів;

– по-шосте, регулярне проведення інформаційних та освітніх кампаній, спрямованих на формування у населення стійкої психологічної установки на несприйняття корупції як прийняттого засобу розв'язання життєвих ситуацій.

Запропоновано удосконалити правову основу публічного управління у сфері запобігання корупції шляхом розроблення окремого Закону України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції», що дозволить: по-перше, чітко законодавчо закріпити комплексний характер публічного управління у цій сфері й розширити межі превентивної антикорупційної діяльності; по-друге, наблизитися до реалізації стратегічного завдання – кодифікації антикорупційного законодавства у формі «Антикорупційного кодексу України» як логічного етапу розвитку організаційно-правових засад публічного управління у сфері запобігання корупції.

До безпосередніх інструментів публічного управління, спрямованих на досягнення окреслених цілей, віднесено: встановлення чітких обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній; ухвалення спеціального законодавства щодо механізмів запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних посадових осіб; підвищення відкритості діяльності місцевих рад шляхом реального забезпечення доступу громадян до засідань, систематичного оприлюднення інформації про роботу представницьких органів, публікації в мережі Інтернет даних про депутатів (фінансування, відрядження, помічників, декларації про доходи, майно, витрати та фінансові зобов'язання), а також безперешкодного доступу до інформації про кошториси представницьких органів та звіти щодо використання бюджетних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні // Право України. 2008. № 5. С. 29–36.
2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і матер. / уклад. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. Київ : К. І. С., 2004. 210 с.
3. Ангелко І. Корупція в Україні – явище закономірне // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. 2008. Вип. 18.9. С. 171–174.
4. Анікушин С. І. Корупція і тіньова економіка як природні способи самозахисту слабкоорганізованої економічної системи // Схід. 2000. № 6. С. 70–71.
5. Антикорупційна політика України : навч. посіб. для членів громадських рад / Е. Р. Рахімкулов, О. В. Климович, С. І. Панцир, М. В. Чугаєвський, Л. І. Лебедюк. Львів, 2011. 136 с.
6. Антикорупційна програма Державної податкової служби України на 2023–2025 роки : затверджена наказом ДПС України (згідно з оприлюдненим текстом на офіційному сайті служби).
7. Антикорупційна програма Міністерства інфраструктури України на 2023–2025 роки : затверджена наказом Міністерства інфраструктури України (згідно з офіц. публікацією на сайті міністерства).
8. Антикорупційна програма Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг, на 2023–2025 роки : затверджена постановою НКРЕКП від 13 березня 2023 р. № 332.
9. Антикорупційна програма Пенсійного фонду України на 2023–2025 роки : затверджена рішенням правління Пенсійного фонду України

(відповідно до розділу «Запобігання корупції» офіційного сайту ПФУ).

10. Антикорупційне бюро в Україні. Мета та завдання URL: <http://abu.org.ua/uk/news/1-мета-та-завдання.html> (дата звернення: 17.10.2025).

11. Антикорупційний міф та корупційна реальність. URL: <http://yvu.com.ua/antukoruptionsijnyj-mif-ta-koruptionsijna-realnist/> (дата звернення: 17.10.2025).

12. Армаш Н. О. Методика отримання, перевірки та реалізації інформації щодо корупційних діянь // Держава та регіони. Серія: Право. 2006. № 1. С. 7–14.

13. Бабич В. А. Адміністративно-превентивні заходи протидії корупції в Україні: перспектива застосування // Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 123–126.

14. Баглай К. Г. Проблеми кримінальної відповідальності за хабарництво // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку. Київ, 2002. Вип. 2. С. 267–271.

15. Бадалова О. С. Загальні історико-правові аспекти боротьби з корупцією // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 11. С. 149–153.

16. Бакай М. І. Характеристика суб'єктів корупційних злочинів за міжнародними антикорупційними конвенціями // Право і суспільство. 2012. № 6. С. 156–162.

17. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування : практич. посіб. / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 88 с.

18. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції // Форум права. 2009. № 2. С. 38–43.

19. Боднарчук О. Г. Сінгапурська модель боротьби з корупцією: приклад застосування ефективної антикорупційної стратегії в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 2. С. 42–45.

20. Бондаренко В. А. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання запобігання корупції в системі публічної служби та імплементація норм

міжнародного права в законодавчу базу України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2016. № 2. С. 177–186.

21. Бугайчук К. Л. Роль громадських організацій щодо адміністративно-правового захисту прав громадян // Право і безпека. 2005. № 4. С. 52–55.

22. Веймер Д. Л., Вайнінг Е. Р. Аналіз політики: концепції і практика / пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник ; наук. ред. О. Кілієвич. Київ : Основи, 1998. 654 с.

23. Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_369 (дата звернення: 11.11.2025).

24. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду // Наукові записки НаУКМА. 2000. Т. 18 : Політичні науки. С. 31–36.

25. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки : затверджена постановою КМУ від 4 березня 2023 р. № 220.

26. Державна служба та проблеми боротьби з корупцією : монографія / кол. авт. ; за ред. О. Ю. Оболенського. Хмельницький : Поділля, 1999. 570 с.

27. Долганова-Аврамчук О. Антикорупційне тай-цзи найуспішнішої економіки світу // Фінансовий контроль. 2012. № 8. С. 56–58.

28. Донателла Дела Порта, Ванучі А. Брудні об'єкти: учасники, ресурси та механізм політичної корупції / пер. з англ. Київ : К. І. С., 2006. 302 с.

29. Заброда Д. Г. Поняття державної антикорупційної політики // Право і безпека. 2012. № 2 (44). С. 98–105.

30. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.

31. Запобігання та боротьба з корупцією: політичні декларації замість реальних заходів та дій. Київ : Центр громадської експертизи, 2009. 72 с.

32. Захарчук О. З. Характеристика окремих напрямів антикорупційної політики України // Право і суспільство. 2015. № 5. С. 14–18.
33. Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності // Політика і час. 1998. № 1. С. 58–65.
34. Ковбасюк Ю. Антикорупційна політика державних органів влади // Віче. 2010. № 17. С. 19–22.
35. Ковриженко Д. Запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності: досвід країн ЄС та пропозиції для України // Часопис «ПАРЛАМЕНТ». 2011. № 3. С. 2–73.
36. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень : ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. [Б. м.] : [б. в.], 2009. 19 с.
37. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 11.11.2025).
38. Константінов С. Ф. Міжнародний досвід щодо протидії корупції // Митна справа. 2011. № 1 (73), ч. 2. С. 26–29.
39. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні // Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 170–173.
40. Корупція в Україні та світі: опитування, дослідження та публікації : зб. матеріалів на тему: «Корупція, партнерство за прозоре суспільство». Київ, 2000. 134 с.
41. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві // Віче. 2012. № 10. С. 18–20.
42. Кохан Г. В. Бюрократична корупція як наслідок політичної корупції // Сучасна українська політика. 2009. Вип. 17. С. 242–249.
43. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 20.08.2025).
44. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

45. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–13. Ст. 88.
46. Кричун Ю. А. Аналіз проявів хабарництва в пенітенціарних установах України та інших країн світу // Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 4. С. 267–272.
47. Левченко А. О. Антикорупційне законодавство України: проблеми та перспективи // Юридичний електронний науковий журнал. 2016. № 2. С. 65–68. URL: <http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=51> (дата звернення: 17.10.2025).
48. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 1996. 28 с.
49. Маркеєва О. Д. Проблеми координації антикорупційної політики в Україні // Стратегічні пріоритети. 2012. № 3 (24). С. 94–101.
50. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юридична думка, 2004. 400 с.
51. Михальченко М. Корупція в Україні: політико-філософський аналіз: монографія. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. 615 с.
52. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 27 березня 1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788 (дата звернення: 17.10.2025).
53. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році : схвалена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 04 квітня 2017 року № 125. Київ, 2017. 222 с.
54. Ничитайло І. Роль міжнародних неурядових організацій у запобіганні та протидії корупції // Підприємництво, господарство і право. 2012. № 6. С. 126–128.
55. Обрання директора антикорупційного бюро: високі очікування та палкі дискусії. URL: <http://www.dw.de/обрання-директора-антикорупційного->

бюро-високі-очікування-та-палкі-дискусії/a-18192494 (дата звернення: 17.10.2025).

56. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.

57. Попок А., Решота В. Державна політика запобігання та протидії корупції у Чехії та Словаччині: досвід для України // Демократичне врядування. 2013. Вип. 12. URL: <http://vivacademy.com/visnik12/zmist.html> (дата звернення: 17.10.2025).

58. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

59. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.

60. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

61. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII (в ред. від 12.09.2025) // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

62. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322–IX (Антикорупційна стратегія) // Голос України. 2022.

63. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 (із змін., внесеними постановою КМУ від 1 листопада 2024 р. № 1256).

64. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 17.10.2025).

65. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16> (дата звернення: 17.10.2025).

66. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

67. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект // Гілея. 2011. Вип. 50. С. 717–725.

68. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.

69. Роуз-Екерман С. Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / пер. з англ. С. Кокізюк, Р. Ткачук. Київ : К. І. С., 2004. 296 с.

70. Серьогін С. М., Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади // Публічне управління: теорія та практика. Харків : ХарРІДУ, 2010. Вип. 1. С. 134–140.

71. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства // Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2. С. 22–28.

72. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва та розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. URL: http://www.oecd.org/document/31/0,3746,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1,00.html (дата звернення: 11.10.2025).

73. Спільні 1-й та 2-й раунди оцінювання : Звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджений GRECO на 42-му Пленарному засіданні (Страсбург, 11–15 травня 2009 р.). Страсбург, 2009. 21 с.

74. Стратегічні пріоритети та антикорупційна політика : аналітичні матеріали / за ред. М. Хавронюка. Київ, 2014. 120 с.

75. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі

державного управління // Стратегічні пріоритети. 2009. № 3 (12). С. 110–115.

76. Чепелюк В. Корупція та хабарництво: проблеми співвідношення понять // Право України. 2004. № 10. С. 110–114.

77. Четвертий раунд оцінювання : Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів : звіт за результатами оцінки. Україна : ухвалено на 76-му Пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). Страсбург, 2017. 73 с.

78. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 792 с.

79. About Transparency International. URL: http://www.transparency.org/about_us (дата звернення: 17.10.2025).

80. United Nations Convention against Corruption. URL: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08/50026_E.pdf (дата звернення: 20.10.2025).