

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ
Факультет урбаністики та просторового планування

Допущено до захисту:

завідувач кафедри права та
публічного управління,
д. ю. н.
_____ В. В. Нікітін

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності
281 “Публічне управління та адміністрування” на тему:
ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Виконала:
студентка групи зПУАм-24
Ульянова Ганна Андріївна

Керівник:
к.н. держ. упр., доцент
_____ Д. Ю. Хлапонін

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	8
1.1. Основні терміни і поняття в сфері запобігання корупції.....	8
1.2. Принципи та механізми в сфері запобігання корупції.....	15
1.3. Сутність інституційних механізмів публічного управління в сфері запобігання корупції.....	19
Висновки до розділу 1.....	23
РОЗДІЛ 2. СТАН СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	25
2.1. Аналіз законодавства України у сфері запобігання корупції: прогалини та суперечності.....	25
2.2. Система та повноваження суб'єктів публічного управління в сфері запобігання корупції.....	32
2.3. Громадські об'єднання та інші недержавні суб'єкти як ефективні суб'єкти публічного управління в сфері запобігання корупції.....	43
Висновки до розділу 2.....	48
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	50
3.1. Оптимізація системи та повноважень, напрями підвищення ефективності запобігання та протидії корупції в органах публічного управління.....	50
3.2. Перспективи впровадження прогресивного міжнародного досвіду в практику публічного управління в сфері запобігання	

корупції.....	60
Висновки до розділу 3.....	70
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75

ВСТУП

Актуальність дослідження. Корупція в Україні переростає межі поодиноких випадків і формує стійку систему, що пронизує різні рівні публічного управління, гальмуючи розвиток державних інститутів. Її масштабне поширення негативно впливає на функціонування економіки, спричиняє відтік інвестицій, обмежує розвиток підприємництва та підриває довіру населення до державної влади.

Ситуація ускладнюється тісною взаємодією між корумпованими чиновниками й організованими злочинними угрупованнями, які проникають у сферу господарських відносин і створюють складні схеми для ухилення від контролю та збагачення поза правовим полем. У такому контексті актуалізується потреба у глибокому реформуванні існуючих інституцій, а також у запровадженні дієвих механізмів, що дозволяють не лише реагувати на факти корупції, а й запобігати її виникненню.

Детальне вивчення діяльності органів, відповідальних за реалізацію антикорупційної політики, є необхідною умовою для формування ефективної, підзвітної та відкритої моделі публічного управління, здатної відповідати викликам сучасності.

Огляд літературних джерел. У вітчизняному науковому середовищі сформувався стійкий інтерес до вивчення антикорупційної політики та її впливу на публічне управління. Основні дослідження зосереджуються на аналізі правових засад, інституційного забезпечення та діяльності спеціалізованих органів, таких як НАБУ і НАЗК. Значна увага приділяється питанням правозастосування, реформування управлінських структур, виявлення корупційних схем і впливу зловживань на економічну сферу.

Проблематика корупції посідає важливе місце в дослідженнях зарубіжних учених, особливо представників країн із високим рівнем економічного розвитку. Серед найвідоміших дослідників можна виділити С. Алатаса, який вивчав культурні аспекти корупції, Д. Андерсона та С. Вея, які аналізували вплив

корупції на інвестиційний клімат і державне управління, Г. Беккера — автора економічної теорії злочину, Ш. Грея, Д. Кауфмана і Р. Клітгарда, які розглядали інституційні підходи до протидії корупції. Значний внесок зробили також Гж. Колодко, П. Мауро, И. Мени, Д. Норт, М. Пайман і М. Палдман, які розробили різноманітні підходи до оцінювання рівня корупції та її впливу на соціально-економічний розвиток.

У науковому середовищі України також сформувався значний інтерес до вивчення корупції як багатогранного явища в межах публічного управління. Вітчизняні науковці, зокрема В. Бакуменко, В. Баштанник, А. Волошенко, В. Гаращук, В. Гладкий, Я. Жаліло, Н. Липовська, Е. Молдован, Є. Невмержицький, Н. Нижник, А. Новак, С. Серьогін, В. Соловійов, В. Федоренко та інші, активно досліджують джерела виникнення корупційних проявів, умови їх поширення та наслідки для функціонування державної влади. Їхні роботи охоплюють як теоретичні засади боротьби з корупцією, так і практичні рекомендації щодо вдосконалення системи публічного управління в Україні.

Попри активність наукової спільноти, тема залишається складною й вимагає подальшого вивчення з урахуванням сучасних викликів.

Метою дослідження є підвищення ефективності інституційних механізмів публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні.

Відповідно до поставленої мети, можна запропонувати наступні **завдання**:

- виділити основні терміни і поняття в сфері запобігання корупції;
- охарактеризувати принципи та механізми в сфері запобігання корупції;
- визначити сутність інституційних механізмів публічного управління в сфері запобігання корупції;
- проаналізувати систему та повноваження суб'єктів публічного управління в сфері запобігання корупції;
- проаналізувати законодавство України у сфері запобігання корупції, його прогалини та суперечності;

- охарактеризувати громадські об'єднання та інші недержавні суб'єкти як ефективні суб'єкти публічного управління в сфері запобігання корупції;
- запропонувати шляхи удосконалення інституційних механізмів публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні.

Об'єкт дослідження – це система публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні.

Предмет дослідження – це інституційні механізми публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні.

Методологія дослідження теми базується на застосуванні загальнонаукових методів, що дозволяють всебічно та глибоко проаналізувати досліджувану проблему. Для досягнення мети дослідження і вирішення поставлених завдань використовуються такі наукові підходи, як аналіз, синтез, узагальнення, порівняння та класифікація. Метод аналізу використовувався для детального розгляду складових елементів правового регулювання, таких як закони, нормативні акти та практичні аспекти публічного управління у сфері запобігання корупції.

Метод синтезу допоміг об'єднати окремі елементи, проаналізовані раніше, у єдину цілісну картину. За допомогою цього методу можна сформулювати узагальнене уявлення про стан публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні, враховуючи різні аспекти, такі як економічні, соціальні та правові чинники.

Узагальнення, як метод, використовувався для виокремлення основних тенденцій у публічного управління у сфері запобігання корупції, що дозволяє визначити загальні принципи, які лежать в основі цього процесу, що, в свою чергу, сприяє розробці рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правової бази. Метод порівняння був застосований для аналізу різних моделей публічного управління у сфері запобігання корупції в різних країнах і дозволило виявити найефективніші практики та адаптувати їх до українських умов, що є важливим кроком у підвищенні якості запобігання корупції.

Нарешті, метод класифікації допоміг систематизувати різні види запобігання корупції та їх правові аспекти, що забезпечує структуроване уявлення про цю сферу. Завдяки використанню всіх цих методів, дослідження отримало комплексний і багатогранний характер, що дозволило глибше зрозуміти аспекти публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні.

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному підході до аналізу інституційних механізмів, що застосовуються у публічному управлінні для запобігання корупції в Україні, з урахуванням сучасних загроз, пов'язаних із впливом організованої злочинності. У процесі дослідження запропоновано уточнення функціонального призначення антикорупційних органів, виявлено недоліки у взаємодії між ними та окреслено напрямки їх подальшого вдосконалення.

Практичне значення результатів полягає в можливості використання сформульованих рекомендацій для підвищення ефективності державної антикорупційної політики, а також у створенні умов для прозорості, підзвітності та стійкої системи публічного управління. Отримані висновки можуть бути застосовані в законотворчій діяльності, при розробці нормативно-правових актів та у процесі підготовки кадрів для органів державної влади.

Структура роботи. Робота складається із змісту, вступу, основної частини (трьох розділів, поділених на підрозділи), висновків та списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 81 сторінку. Список використаних джерел та літератури становить 67 найменувань.

Робота складається з трьох взаємопов'язаних розділів, кожен з яких розкриває окремий аспект правового регулювання страхової діяльності.

У першому розділі розкрито теоретичні засади, зокрема уточнено ключові терміни, проаналізовано принципи протидії корупції та розглянуто сутність інституційного забезпечення в межах публічного управління.

Другий розділ присвячено аналізу актуального стану інституційних механізмів в Україні. У ньому досліджено функціонування суб'єктів публічного управління, проаналізовано національне законодавство щодо наявності

суперечностей і прогалин, а також розглянуто участь громадських об'єднань і недержавних структур у процесах протидії корупції.

У третьому розділі запропоновано практичні шляхи удосконалення, зосереджено увагу на необхідності оптимізації функціональних повноважень органів публічної влади та розглянуто перспективи впровадження міжнародного досвіду задля підвищення ефективності антикорупційної політики.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

1.1. Основні терміни і поняття в сфері запобігання корупції

Корупція, як явище суспільного життя, має глибоке історичне коріння, що простягається в найдавніші етапи існування людства. Вивчення розвитку цивілізацій засвідчує сталу присутність зловживання владою задля досягнення особистої вигоди. Такі практики пронизували різні епохи та суспільства незалежно від географічного розташування, рівня технологічного прогресу або культурного розвитку. У сучасну добу згубний вплив хабарництва продовжує завдавати серйозної шкоди функціонуванню соціальних інституцій, уповільнюючи економічний поступ та руйнуючи довіру громадян до органів управління [32].

Особливо болісно відгукуються прояви подібних практик у державах, які перебувають на етапі трансформації від адміністративно-командної моделі до демократичної системи з ринковою економікою. Саме в таких умовах недосконалість законодавства, слабкість контролюючих органів і недостатній рівень правової культури стають сприятливим середовищем для розквіту безвідповідального використання повноважень.

На міжнародному рівні визнається загальна поширеність цього явища. В авторитетних джерелах, зокрема у звітах організації Transparency International, наголошується на глобальному характері корупційної загрози. Відзначається, що багатство країни або рівень її економічного розвитку не гарантує захищеності від впливу корисливих дій з боку посадовців та чиновників. Подібні викривлення не знають меж – вони здатні проникати у найрозвиненіші структури, породжуючи системні виклики у сферах управління, правосуддя, освіти, охорони здоров'я та бізнесу [32].

Український досвід, особливо після здобуття незалежності, став прикладом того, як стрімке послаблення державних інститутів та втрата моральних орієнтирів у правлячих колах призвели до глибокого занепаду суспільної довіри. Розгортання таких процесів спричинило масове розчарування громадян, гальмування реформ і втрату авторитету публічної влади. Ринкові механізми, які впроваджувалися після розпаду централізованої системи, не змогли повною мірою реалізувати потенціал, закладений у них, через всепроникну присутність тіньових схем і кулуарних домовленостей.

Філософська думка Фрідріха Ніцше, що порівнює життя з джерелом втіхи, отруєним через дії недоброчесних, актуально відображає суть руйнівного впливу корумпованості на загальне благо. Коли певна частина суспільства, наділена владою, нехтує законами, від цього страждають усі без винятку. Втрачається моральна рівновага, зникає впевненість у справедливості, знецінюється праця та ініціатива. Наслідки охоплюють не лише економічну сферу, а й трансформують свідомість громадян, які втрачають мотивацію до активної участі у житті своєї країни [8, с. 127].

Поглиблений аналіз суспільного явища, що має складну багатогранну природу, вимагає звернення до витоків його смислового наповнення. Корупція належить до тих феноменів, які постають не лише як прояви конкретних вчинків, а як глибоко вкорінені у структуру соціальних відносин порушення. Багато дослідників розглядають її як симптом деградації норм, які повинні бути основою взаємодії між особою й державою, між владою й суспільством, між інституціями, що відповідають за порядок, справедливість, правопорядок. Семантична глибина поняття засвідчує, що мова йде не просто про підкуп чи продажність, а про системне зрушення у внутрішньому устрої політичного й правового механізму.

У наукових джерелах часто вказується на давньоримське походження терміна. Слово, сформоване з латинських коренів, у буквальному значенні містить натяк на руйнування, ламання, зміну стану речей через певну взаємодію. Така етимологія дозволяє інакше подивитися на суть явища: воно не

зводиться лише до грошового аспекту, а виступає як результат спільного впливу, при якому одна або кілька осіб спричиняють деформацію того, що має залишатися цілісним. Утворення словосполучення на кшталт *corrumpere* вказує на руйнівний вплив дій, що мають антисоціальний зміст, незалежно від контексту — політичного, економічного чи морального.

На думку В.В. Гладкого, інтерпретація поняття не є однозначною. В різних мовах воно отримало відмінне семантичне наповнення. Існують два поширені тлумачення, обидва з яких заслуговують на увагу. Перше — традиційне, що пов'язує корупцію з псуванням та підкупом, зокрема у сфері публічної влади. Друге — більш глибинне, у якому фігурують такі смислові складники, як "душа", "серце", "розум", що у поєднанні з дією розкладання символізують внутрішню дезінтеграцію людської природи або системної структури [8, с. 128].

Така багатовимірність тлумачень дала змогу сучасним ученим класифікувати корупцію за кількома основними напрямками. З точки зору соціального підходу, мова йде про зловживання владними повноваженнями з метою отримання неправомірної вигоди. У політико-економічній площині йдеться про ситуації, коли особи, наділені впливом, отримують матеріальні або політичні переваги, використовуючи своє становище. Кримінологічний аспект зосереджується на аналізі небезпеки для суспільства, яку становлять подібні дії. Правова оцінка містить кваліфікацію таких вчинків як злочинів, що передбачають відповідальність згідно з нормами законодавства.

Відтак, розуміння корупції не обмежується спрощеним поясненням дій окремих осіб. Йдеться про явище, що впливає на фундаментальні засади існування суспільства. Воно змінює характер взаємин між громадянами та інституціями, послаблює довіру, роз'їдає моральну основу державного механізму. Як форма соціальної "корозії", така поведінка чинить шкоду не лише економіці чи політиці, а й духовним орієнтирам колективного співжиття.

Сучасні дослідження постійно підкреслюють необхідність міждисциплінарного підходу до осмислення цього явища. Увага до історичних

витоків, глибинних смислів, семантичних нашарувань і практичних виявів дозволяє не просто діагностувати стан проблеми, а й запропонувати ефективні шляхи її подолання. Інакше залишиться лише зафіксована констатація руйнації, що проникає в структуру суспільного організму та поступово позбавляє його здатності до оновлення.

Українська правова система визначає поняття корупції у Законі України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року. Згідно з положеннями цього акта, під корупцією розуміють використання особою, яка має відповідні службові обов'язки та повноваження (як зазначено в частині першій статті 3), свого офіційного становища або пов'язаних із ним можливостей для здобуття неправомірної вигоди. Також корупцією вважаються дії, пов'язані з прийняттям такої вигоди, або згодою на її надання у формі обіцянки чи пропозиції – як для себе, так і для третіх осіб. Крім того, сюди належать випадки, коли сама особа вимагає або отримує неправомірну вигоду, спонукаючи до протиправного використання наданих їй функцій [43].

У тому ж законі йдеться про те, що корупційним правопорушенням вважається навмисний вчинок, який відповідає ознакам корупції й тягне за собою відповідальність згідно з нормами кримінального, адміністративного, цивільного чи дисциплінарного законодавства.

Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України, органи влади та місцевого самоврядування, а також їхні посадовці зобов'язані діяти виключно в межах компетенції, визначеної основним законом та іншими законодавчими актами. Для кожного громадянина та суспільства в цілому така норма виконує роль гаранта належного виконання владою своїх функцій і дотримання прав і свобод особи. В умовах боротьби з корупцією важливого значення набуває формування ефективної інституційної моделі національної антикорупційної політики, яка виступає ключовим напрямом у сфері правового та організаційного забезпечення публічного адміністрування на шляху до європейських стандартів[19].

Однак, реальний стан справ свідчить про те, що в сучасній Україні корупція вже давно вийшла за межі поодиноких проявів та перетворилася на розгалужену соціальну патологію, яка охоплює різні рівні суспільного устрою. Її вплив простежується в економічній, політичній і адміністративній сферах, де відбувається викривлення базових механізмів функціонування держави. Вплив корупційних процесів фактично підриває засади, проголошені в Конституції як демократичні, соціальні та правові. У результаті створюються умови для формування стійкої системної моделі корупції, що здатна інституційно відтворювати себе і поступово руйнувати державні структури зсередини.

Яскравим підтвердженням масштабу проблеми стало твердження колишнього посла США в Україні Джеффри Пайетта, який наголосив, що загроза, спричинена корупційною практикою, є серйознішою за зовнішню військову небезпеку. З огляду на це, очевидним стає той факт, що Україна стикається з глибокою системною кризою, в основі якої лежить деформація публічних інститутів. Подібна ситуація створює реальні бар'єри для сталого розвитку та підриває стратегічні перспективи формування зрілої демократичної держави європейського типу [58, с. 69].

Щодо поняття «запобігання корупції», то визначення поняття чітко не закріплено у нормативно-правовому полі. Водночас існує низка пов'язаних термінів, таких як «попередження корупції», «боротьба з корупцією» та «протидія корупції», що активно використовуються в науковій і правозастосовній практиці.

У Новому тлумачному словнику української мови слово «попередження» трактується як заздалегідь зроблене повідомлення або застереження щодо певної події чи дії. З точки зору кримінології, попередження злочинності розглядається як окремий тип соціального впливу, спрямований на захист суспільно значущих цінностей і передбачає впровадження відповідних методів, що дозволяють виявити та усунути фактори, які формують злочинну поведінку або сприяють її виникненню. Крім того, таке попередження охоплює активну діяльність не тільки державних інституцій, а й недержавних суб'єктів у

виявленні осіб, здатних на вчинення правопорушень, із подальшим запобіганням реалізації їхніх протиправних намірів [58, с. 70].

Якщо розглядати тлумачення поняття «попередження корупції» у контексті національного законодавства, то Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року містив спробу окреслити його зміст через запровадження спеціальних заходів. Суть таких заходів полягала у встановленні обмежень для представників державної служби та інших осіб, наділених владними повноваженнями, а також у здійсненні контролю за їхньою фінансовою діяльністю. Виходячи з цього, попередження корупції розумілося як система заборон і регулювань, що мають на меті унеможливити виникнення корупційних проявів на початковому етапі [58, с. 70-71].

Стосовно поняття «протидія корупції», у чинному правовому дискурсі частіше використовується термін «боротьба з корупцією». О.О. Сидоренко вважає таку лексичну перевагу цілком логічною, оскільки підходи до подолання деструктивних суспільних явищ повинні передбачати не просто зменшення їхніх наслідків, а повне усунення причин. Саме тому боротьба з корупцією передбачає активні дії, спрямовані на ліквідацію її джерел [53, с. 65].

Згідно зі словниковим трактуванням, боротьба означає активну конфронтацію, змагання або силове протистояння, у якому кожна сторона прагне здолати супротивника. У ширшому значенні – це діяльність, спрямована на досягнення певної мети, що включає рішучі заходи й дії. Однак таке визначення не охоплює усього спектру заходів, які передбачаються в межах протидії негативному явищу. Відтак, боротьба становить лише один із елементів більш масштабної системи дій, пов'язаної із запобіганням, виявленням, усуненням причин і умов поширення корупції, а також з недопущенням її інституційного закріплення у структурах влади.

В.О. Яворський вказує на поширеність комплексного підходу до подолання корупції, який включає як превентивні, так і каральні заходи, об'єднані в межах терміна «протидія». Такий підхід розглядається як узагальнене поняття, що охоплює діяльність, спрямовану на зниження впливу

чинників, які зумовлюють злочинність, а також на запобігання вчиненню окремих правопорушень [53, с. 67].

У контексті боротьби з корупцією термін «протидія» є більш змістовним та багатограним. Згідно з тлумачним словником української мови, «протидія» означає дії, які протистоять іншим діям або перешкоджають їм. В. М. Трепак розглядає це поняття як комплекс організованих і тактично злагоджених дій, що здійснюються як самими порушниками, так і зацікавленими особами з метою ускладнення встановлення істини у судовому процесі та уникнення відповідальності [57, с. 39].

Водночас В.В. Гура надає перевагу терміну «протидія» перед «боротьбою», вказуючи, що останній переважно асоціюється з репресивними заходами, тоді як «протидія» зосереджується на превентивних, профілактичних діях, що покликані запобігти правопорушенням [11, с. 79].

Огляд наукової літератури з питань протидії корупції засвідчив наявність розбіжностей у підходах до змістовного наповнення відповідних термінів, що відображає відсутність єдиної наукової позиції щодо найбільш точного поняття, яке б комплексно описувало протистояння держави корупційним загрозам. На думку А. О. Левчука, більшість термінів, що вживаються в науковому та практичному середовищі, мають певні недоліки й не відображають у повному обсязі всі аспекти боротьби зі злочинністю. Це стосується і понять «протидія», «протистояння», «боротьба», які не завжди відображають реальні процеси, що відбуваються у сфері запобігання корупційним правопорушенням [27, с. 173].

Таким чином, нечітке розмежування термінів, їх ототожнення або підміна одне одним ускладнюють розуміння суті цих понять і створюють перешкоди для формування ефективної системи впливу на корупцію та її передумови. Водночас посилення антикорупційного законодавства, зокрема прийняття Закону України «Про запобігання корупції», актуалізувало у правовій мові термін «запобігання корупції», надавши йому чіткого юридичного змісту в контексті превентивних заходів щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

1.2. Принципи та механізми в сфері запобігання корупції

Загалом, у науковому дискурсі принципи розглядаються як фундаментальні положення, вихідні ідеї, що мають універсальний характер, загально визнану значущість і найвищу імперативну силу. Вони відображають ключові елементи певної теорії, концепції або наукової доктрини, формуючи її концептуальний каркас. Принципи виступають результатом глибокого осмислення закономірностей, виявлених у процесі пізнання, а також є логічним узагальненням об'єктивних процесів, які відображають найбільш сталу і типову суть явищ.

У своїй основі принципи є похідними від об'єктивної дійсності, яка служить джерелом їхнього формування. Вони не створюються довільно, а виникають на основі глибокого аналізу реальних суспільних процесів і закономірностей, що лежать в основі функціонування певної галузі знань або практичної діяльності. Застосування принципів у практичній площині має ключове значення, адже лише за умови реалізації в конкретних механізмах та діях вони можуть впливати на розвиток суспільства, правової системи чи окремих її інститутів.

У міжнародному правовому середовищі особливе місце займають принципи, що регламентують заходи, спрямовані на протидію корупційним проявам. Яскравим прикладом міжнародного підходу до формування такої системи є Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи, прийнята 6 листопада 1997 року на 101-й сесії. У цьому документі зафіксовано двадцять основоположних принципів, які стали нормативною базою для країн-членів Ради Європи у сфері антикорупційної політики [59, с. 182].

Резолюція, прийнята на європейському рівні, демонструє визнання глибини та складності корупційного явища, боротьба з яким вимагає не лише

адміністративно-правових інструментів, але й наявності розвиненої системи інституціональних принципів, що слугують методологічною основою для побудови ефективної державної політики у цій сфері. Вона також акцентує увагу на важливості комплексного підходу, де принципи мають бути не просто декларовані, а реалізовані через адміністративну практику, правове регулювання, функціонування органів влади та їх взаємодію з громадянським суспільством.

В праві України положення, викладені у згаданій резолюції, можуть отримати подальший розвиток через деталізацію принципів, адаптацію до національного контексту, з урахуванням особливостей правової системи, історичних передумов і актуального стану державного управління. Такий підхід дозволяє не лише запозичити ефективні моделі, а й удосконалити власну правову базу, ґрунтуючись на принципах, що вже довели свою ефективність у практиці інших країн.

У науковому середовищі існує загальна узгодженість щодо основних засад, на яких повинна будуватись державна політика, спрямована на протидію корупційним проявам. Більшість дослідників у своїх позиціях щодо принципів антикорупційної діяльності демонструють спільне бачення її концептуальної основи.

Так, І.Ю. Чайка вказує на необхідність спиратися у процесі протидії корупції на цілу низку ключових ідей. Серед них: домінування правових норм у всіх сферах суспільного життя, дотримання принципу законності, наявність системного й комплексного підходів, адекватність обраних засобів до наявних загроз, орієнтація на практичний результат, наукове підґрунтя ухвалених рішень, економічна обґрунтованість, тісна взаємодія державних структур з громадянським суспільством, ефективність і доцільність управлінських рішень[60, с. 157].

М. Предко підтримує подібну позицію, додаючи до переліку принципів об'єктивність, що передбачає неупереджене ставлення до всіх елементів антикорупційного процесу, а також відкритість посадових осіб у своїй

діяльності. Крім того, на його думку, важливо враховувати демократизацію управлінських процесів, забезпечення доступу громадян до інформації щодо роботи органів влади, активну участь України в глобальній системі протидії корупції та розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері [41, с. 264].

А. Мошнін акцентує увагу на міждисциплінарному підході, який передбачає одночасне застосування правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних і профілактичних заходів. Принципи, на яких має базуватися діяльність щодо запобігання та нейтралізації корупційних ризиків, також охоплюють обов'язковість відповідальності за правопорушення, прозорість дій державних органів, залучення громадян до контролю та захист осіб, які сприяють викриттю корупції [35, с. 108].

М. Кравчук у своєму аналізі додає до вже визнаних положень такі характеристики, як достовірність, конкретність, точність, оперативність та плановість антикорупційних заходів. В основі політики протидії, за його переконанням, мають бути демократичні цінності, домінування права, системність і раціональне управління процесами з урахуванням наукових підходів і ефективної взаємодії між державними структурами та суспільством [23, с. 52].

У чинному Українському законодавстві принципи запобігання корупції відзначені у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» [44]. Для більш детальної характеристика даних принципів слід відобразити їх у вигляді таблиці 1.1.

Таким чином, принципи антикорупційної політики в сучасній науковій думці розглядаються як багатопланове поняття, що охоплює як правові, так і управлінські, соціальні, економічні та етичні засади. Їх дотримання сприяє не лише ефективній реалізації державної політики, а й зміцненню довіри до влади та правової системи загалом.

Механізми запобігання корупції мають прикладний, структурований характер і спрямовані на досягнення реальних змін у функціонуванні держави, суспільства та економіки. У своїй основі вони формуються як система засобів,

дій, інструментів і практик, що забезпечують реалізацію державної антикорупційної політики на різних рівнях. Відмінність між механізмами та принципами запобігання полягає передусім у характері впливу: перші орієнтовані на практичне втілення політик і стратегій, другі – на формування світоглядного, методологічного й нормативного підґрунтя для організації цієї діяльності.

Таблиця 1.1

Принципи запобігання корупції відповідно до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки»

Найменування принципу	Сутність принципу
Оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування	Усунення дублювання повноважень між органами, призупинення малоефективних функцій із високим рівнем корупції до впровадження безпечних процедур, уникнення конфлікту повноважень.
Цифрова трансформація та відкритість	Впровадження цифрових інструментів і відкриття даних для підвищення прозорості діяльності органів влади й зниження рівня корупційних ризиків.
Заміна корупційних практик зручними законними механізмами	Створення доступних і правових способів задоволення потреб громадян і бізнесу, що унеможливило необхідність звернення до корупційних інструментів.
Невідворотність юридичної відповідальності	Забезпечення покарання за корупційні дії для всіх учасників правовідносин, що має стримувальний ефект та демонструє принципову позицію держави щодо боротьби з корупцією.
Суспільна нетерпимість до корупції та культура доброчесності	Формування негативного ставлення до корупційної поведінки в суспільстві, популяризація доброчесності, підвищення поваги до принципу верховенства права як основи демократичного управління.

Джерело: [42]

До складу механізмів належать конкретні дії, що впливають із міжнародних антикорупційних стандартів та адаптуються до правової системи України. Імплементация відповідних стандартів передбачає гармонізацію національного законодавства з вимогами міжнародного права, зокрема рекомендаціями GRECO, Конвенції ООН проти корупції, рішеннями Європейської Комісії тощо. Вони, також, охоплюють виконання антикорупційних програм, як загальнодержавного, так і галузевого характеру,

що містять чітко визначені завдання, етапи реалізації, критерії оцінки результативності [7, с. 44-45].

Ключовими елементами, які структурно утворюють механізм, є цілі, завдання, об'єкти, суб'єкти і методи запобігання корупції. Стратегічні цілі орієнтовані на захист прав і свобод громадян, забезпечення прозорого функціонування державного управління, створення чесних умов для ведення підприємницької діяльності, а також поступове зниження рівня корупційної загрози. Водночас прикладні цілі деталізуються в Антикорупційній стратегії держави й акцентуються на вирішенні конкретних проблем у таких сферах як публічне управління, охорона здоров'я, освіта, будівництво, податкова система тощо.

Завдання, що впливають з визначених цілей, визначають способи досягнення результату. Йдеться про законодавче врегулювання, забезпечення належного функціонування антикорупційних інституцій, впровадження ефективного нагляду та контролю, розвиток електронного урядування, вдосконалення системи прозорості державних закупівель та доступу до публічної інформації.

Відмінність між механізмами та принципами полягає ще й у тому, що принципи – це загальнообов'язкові вихідні засади, які закладають ідейне, правове та моральне підґрунтя антикорупційної політики. Вони характеризуються сталістю, універсальністю та нормативністю. До числа таких засад відносять, наприклад, верховенство права, законність, відкритість, ефективність, добросовісність. Вони є орієнтирами для формування політик, водночас не мають прикладного інструментального змісту, на відміну від механізмів [7, с. 45].

Таким чином, принципи відіграють роль нормативного регулювання, у межах якого формується антикорупційна політика, тоді як механізми наповнюють її конкретними діями та інструментами реалізації. Ефективна боротьба з корупцією можлива лише за умов одночасного функціонування обох елементів: засадничих орієнтирів і практичних систем реалізації.

1.3. Сутність інституційних механізмів в сфері запобігання корупції

Інституційні механізми у сфері запобігання корупції формують розгалужену структуру, яка охоплює ключові гілки державної влади — законодавчу, виконавчу та судову, а також включає діяльність спеціалізованих органів, створених з метою забезпечення дієвої протидії корупційним проявам. Кожен з цих компонентів виконує окремі, але взаємопов'язані функції у загальному антикорупційному середовищі.

Верховна Рада України забезпечує розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, які визначають загальні засади антикорупційної політики, види юридичної відповідальності за порушення відповідних норм, а також формує умови для діяльності інших органів, уповноважених у сфері протидії корупції (НАБУ, САП). Закони, прийняті парламентом, є підґрунтям для функціонування системи запобігання корупції, встановлюють правила гри та обов'язки для посадовців, публічних службовців і приватного сектору [33, с. 82].

Виконавчі органи, включаючи Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади та місцеві адміністрації, реалізують державну антикорупційну політику на практиці. Саме на них покладається завдання впровадження положень антикорупційного законодавства, розроблення і втілення планів дій, здійснення моніторингу ризиків та звітування про результати. Окрему роль відіграють підрозділи внутрішнього контролю, які функціонують у межах державних установ і організацій.

Судова система забезпечує неупереджений розгляд справ, пов'язаних із корупційними правопорушеннями, та притягнення винних до юридичної відповідальності. Важливим кроком стало створення Вищого антикорупційного суду, який спеціалізується на розгляді справ, що стосуються високопосадової корупції, і має забезпечити швидке та справедливе правосуддя [62, с. 52].

Окрему категорію становлять спеціалізовані антикорупційні інституції, зокрема:

- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), яке займається виявленням і розслідуванням корупційних злочинів, скоєних вищими посадовими особами;
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), що здійснює процесуальний нагляд за діяльністю НАБУ;
- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке відповідає за моніторинг способу життя посадовців, перевірку декларацій, контроль за конфліктом інтересів, розроблення антикорупційної політики;
- Вищий антикорупційний суд, який розглядає справи, передані НАБУ і САП [5, с. 31-32].

Починаючи з жовтня 2014 року, в Україні відбулося масштабне реформування, спрямоване на подолання хронічної корупції в державному управлінні. Було ухвалено комплекс антикорупційних законів, які започаткували глибокі зміни в системі публічного адміністрування. Значна увага приділялася інтеграції міжнародного досвіду: Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції, Кримінальну та Цивільну конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та прийняла на себе зобов'язання впровадити ключові міжнародні стандарти.

Антикорупційна стратегія України на 2014–2017 роки стала першим документом, що започаткував системний підхід до формування державної політики у сфері протидії корупції. Вона була спрямована на створення нормативного і організаційного підґрунтя для системної боротьби з корупційними проявами, інтеграцію міжнародних стандартів та посилення інституційної спроможності державних органів. Стратегія визначила загальні принципи, завдання та пріоритети, які мали стати орієнтиром для усіх суб'єктів, залучених до антикорупційної діяльності. Особливу увагу в документі було приділено необхідності прозорості в роботі органів влади, удосконаленню

нормативно-правової бази, підвищенню відповідальності посадових осіб, а також запровадженню ефективних механізмів запобігання корупції [5, с. 33].

Однак з плином часу виявилися обмеження та недоліки цієї стратегії, що зумовило потребу в її оновленні. На зміну прийшла Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки, що стала продовженням та розвитком попереднього документа, але вже з урахуванням нових викликів, актуальних ризиків і накопиченого досвіду реалізації попередніх заходів. Новий документ містить оновлене бачення пріоритетів антикорупційної політики, а також чітко сформульовані стратегічні цілі, серед яких – мінімізація корупційних ризиків у публічному управлінні, цифровізація державних послуг, посилення відповідальності за корупційні правопорушення, зменшення тиску на бізнес, зміцнення незалежності інституцій [5, с. 33-34].

Обидві стратегії не є відокремленими декларативними актами – до них розроблялися державні програми, які деталізують зміст стратегій, визначають конкретні завдання, інструменти реалізації, строки їх виконання та відповідальних суб'єктів. Програми є інструментами планування, що мають забезпечити цілеспрямованість і узгодженість дій між усіма органами влади.

Попри наявність нормативної бази, структурованої відповідно до сучасних вимог, реалізація задекларованих стратегічних положень наштовхується на численні труднощі. Причин декілька. Насамперед, недостатня координація між різними органами влади призводить до дублювання функцій, неузгодженості дій і зниження ефективності загальної антикорупційної політики. Брак політичної волі для реального притягнення до відповідальності осіб, причетних до корупційних правопорушень, перетворює окремі аспекти антикорупційної діяльності на формальність [22, с. 21].

Також спостерігається формалізм у роботі деяких спеціалізованих установ, створених саме для боротьби з корупцією, що значно послаблює очікувану ефективність. На додачу, низький рівень довіри суспільства до органів державної влади ускладнює налагодження продуктивної взаємодії між

державою та громадськістю, яка мала би стати основою для побудови дієвої антикорупційної інфраструктури.

Інституційний механізм ефективної реалізації антикорупційної політики передбачає чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами, здатність до продуктивної міжвідомчої співпраці та дотримання принципів відкритості, прозорості та підзвітності. Без належної координації, злагодженості та довіри з боку громадян антикорупційна стратегія ризикує залишитися на папері, не перетворившись на реальний інструмент системних змін. Тому актуальним є не лише оновлення документів, але й забезпечення ефективного механізму їх впровадження, постійного моніторингу результатів і вдосконалення взаємодії між усіма учасниками антикорупційного процесу.

Створення таких інституцій, як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний суд, стало спробою впровадити реальні інструменти боротьби з корупцією. Проте ефективність їхньої роботи значною мірою залежить не лише від внутрішнього нормативного регулювання, а й від забезпечення незалежності, ресурсної спроможності, професійного кадрового складу та суспільної підтримки [22, с. 22].

Отже, інституційні механізми в антикорупційній сфері становлять комплексну систему, яка базується на законодавчому, виконавчому та судовому забезпеченні, а також включає незалежні органи, що спеціалізуються на виявленні, розслідуванні та запобіганні корупційним правопорушенням. Результативність такої системи визначається здатністю інституцій до реального впливу на корупційні процеси, що вимагає не лише формального дотримання норм, а й справжнього прагнення до змін з боку держави та громадянського суспільства.

Висновки до розділу 1

Проведений аналіз ключових термінів, засад та інституційного підґрунтя антикорупційної політики дає змогу сформувавши цілісне уявлення про зміст превентивної діяльності держави. Розгляд етимології поняття корупції, різних наукових підходів до його інтерпретації, а також правового закріплення в українському законодавстві засвідчив багаторівневий характер явища й потребу комплексного підходу до його усунення. Виявлено, що корупційні прояви не обмежуються правопорушенням як таким, а формують глибоку деформацію суспільних відносин, підриваючи довіру до влади та ускладнюючи реформування державного управління.

Аналіз принципів антикорупційної політики продемонстрував, що ефективна протидія можлива лише за умови функціонування системи, побудованої на верховенстві права, прозорості, об'єктивності, науковій обґрунтованості рішень і належній взаємодії держави з громадянським суспільством. Міжнародні стандарти та рекомендації Ради Європи підкреслюють потребу узгодженості дій різних інституцій, відкритості влади, належного контролю та невідворотності відповідальності. Ідеї знаходять відображення в українських нормативно-правових актах, формуючи методологічну основу сучасної антикорупційної стратегії.

Дослідження інституційних механізмів показало, що практична реалізація антикорупційної політики залежить від злагодженого функціонування спеціалізованих органів, чіткої регламентації їхніх повноважень, ефективного контролю та дієвих превентивних інструментів. Гармонізація принципів і механізмів створює передумови для формування стійкої системи запобігання корупції, здатної мінімізувати ризики зловживань, забезпечувати прозорість публічної влади та сприяти розвитку демократичних інститутів.

РОЗДІЛ 2

СТАН ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз законодавства України у сфері запобігання корупції: прогалини та суперечності

Нині дедалі виразніше стає очевидним, що питання протидії корупційним проявам безпосередньо пов'язане з перспективами добробуту українського суспільства. Корупція виступає серйозною перешкодою для реалізації будь-яких реформаторських ініціатив у державі. У зв'язку з цим подолання корупції набуло статусу проблеми загальнонаціонального масштабу. Її поширення перетворилося на ключову загрозу для національної безпеки та сталого демократичного розвитку України. Деструктивний вплив корупційних практик охоплює всі без винятку сфери суспільного, політичного та соціально-економічного життя, створюючи системні ризики для державних інституцій. Протидія корупції вимагає консолідації різноманітних ресурсів суспільства, серед яких чільне місце посідають нормативно-правові інструменти.

В українській державі перші спроби формування правових засад антикорупційної діяльності почали здійснюватися вже на початку 90-х років ХХ століття, одразу після здобуття незалежності. Нормативно-правове регулювання цієї сфери розвивалося поступово, з урахуванням політичних і соціальних викликів часу [26, с. 69].

Зокрема, у 1993 році парламентом було прийнято Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Після тривалого обговорення у 1995 році набув чинності Закон України «Про боротьбу з корупцією», у якому було закріплено широкий комплекс запобіжних приписів, визначено особливі обмеження для службових осіб, що виконують державні функції, встановлено ознаки адміністративних корупційних

правопорушень, відповідальність за їх вчинення, а також визначено окремі процесуальні правила розгляду відповідних справ.

У період із 1997 по 2005 рік було прийнято значну кількість підзаконних актів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Серед них заслуговують на увагу Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року №84/2003, а також Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 року №1615[26, с. 70-71].

У 2005–2006 роках Україна ратифікувала низку міжнародно-правових документів, спрямованих на активізацію співпраці з іншими державами у сфері протидії корупції. Йдеться, зокрема, про Закон України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією», Закон «Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції», Закон «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», а також Закон «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Прийняття цих документів мало на меті зміцнення міжнародного авторитету України як держави, що прагне впроваджувати європейські стандарти доброчесності та ефективно співпрацювати у запобіганні корупційним злочинам[6, с. 142].

У 2009 році Верховною Радою України було ухвалено низку законів, покликаних створити сучасну систему протидії корупційним правопорушенням. До їх числа увійшли Закон «Про засади запобігання та протидії корупції», Закон «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», а також Закон «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Проте у грудні 2010 року зазначені нормативно-правові акти було скасовано ще до набуття ними чинності, що відобразило нестабільність законодавчої політики у цій сфері.

У квітні 2011 року український парламент ухвалив новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Проте вже у квітні 2015 року його дію було припинено через невідповідність закладених у ньому положень практичним потребам запобігання корупційним діям та через значні зауваження і критику щодо його недосконалості з боку Європейського Союзу [6, с. 142-143].

Аналізуючи ключові етапи розвитку українського антикорупційного законодавства, можна констатувати, що процес його формування характеризувався постійними змінами і доповненнями. Вони значною мірою обумовлювалися прагненням інтегрувати в національну правову систему міжнародні стандарти протидії корупції. Утім, така активність не дала очікуваного результату. Основною причиною цього була відсутність ефективного механізму практичної реалізації прийнятих норм, а також належної інституційної структури спеціалізованих органів, здатних забезпечувати їх впровадження.

Поділяючи позицію М.В. Вікторчук, слід зазначити, що головне призначення антикорупційного законодавства полягає у такому:

- максимально обмежити, нівелювати або ліквідувати чинники, які сприяють виникненню корупції, а також попереджати виникнення конфлікту інтересів, як особистих, так і службових;

- закріпити у правовому полі чіткі рамки належної й етичної поведінки посадових і службових осіб, створюючи умови, за яких вчинення корупційних правопорушень ставало б не вигідним і ризикованим, що у підсумку має спонукати таких осіб до добросовісного виконання своїх професійних обов'язків;

- однозначно визначити ознаки корупційних діянь, передбачити належні заходи відповідальності за їх вчинення, а також упорядкувати діяльність органів державної влади, правоохоронних структур і їхніх спеціалізованих підрозділів, покликаних безпосередньо запобігати та протидіяти корупційним проявам [6, с. 144].

У 2014 році Україна зробила суттєвий поступ у формуванні правових засад запобігання корупції, ухваливши низку важливих законодавчих актів: Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки (нині втратила чинність на підставі прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки»)». Прийняття цих документів започаткувало сучасний етап розвитку національної антикорупційної системи, чітко визначивши засади діяльності спеціалізованих органів та створивши правові інструменти для протидії корупційним правопорушенням [38, с. 38].

Серед цих законодавчих актів особливої ваги набув Закон України «Про запобігання корупції», ухвалений 14 жовтня 2014 року, що набув чинності 26 квітня 2015 року. Його положення ґрунтуються на Кримінальній конвенції «Про боротьбу з корупцією», яку Україна ратифікувала ще 18 жовтня 2006 року. Це дозволило адаптувати національне законодавство до міжнародних стандартів та передових європейських практик у сфері запобігання корупційним ризикам.

Закон №1700-VII упровадив низку новацій у систему протидії корупції. Зокрема, Розділ 5 закону чітко регламентував порядок попередження і врегулювання конфлікту інтересів. У ньому окреслено типи конфліктів інтересів та визначено алгоритми їх подолання з метою запобігання неправомірному використанню службового становища. Також було вперше введено норму про обов'язкове подання електронних декларацій усіма посадовими особами, наділеними функціями державної влади або місцевого самоврядування. Такі декларації стали інструментом забезпечення прозорості доходів та витрат представників влади [43].

Важливим кроком у створенні ефективної системи протидії корупції стало законодавче закріплення статусу й повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, про які йдеться у Розділі 2 цього закону. На агентство покладено широкий спектр завдань: розробка та реалізація державної

політики у сфері запобігання корупції, контроль за дотриманням встановлених обмежень, перевірка декларацій, проведення моніторингу способу життя посадових осіб, а також координація діяльності органів влади, відповідальних за впровадження антикорупційних заходів.

Відповідно до Закону №1700-VII було комплексно оновлено систему обмежень, що стосуються поведінки публічних службовців. Так, було деталізовано порядок дотримання заборон на використання службових повноважень у приватних інтересах, отримання подарунків, сумісництво чи суміщення державної служби з іншими видами діяльності, спільну роботу близьких осіб, а також діяльність після звільнення, яка пов'язана з попереднім виконанням владних повноважень [43].

Крім зазначених положень, значну увагу приділено врегулюванню процедур антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, що дозволило закласти основи для попередження корупційних ризиків ще на етапі розроблення рішень органів державної влади.

Метою ухвалення Закону було проведення комплексної реформи системи запобігання та протидії корупції у відповідності до міжнародних стандартів та рекомендацій іноземних партнерів. Прийняття вказаних законів стало визначальним чинником переходу до сучасних інструментів правового регулювання у сфері протидії корупційним правопорушенням в Україні [40, с. 25].

Одним із ключових напрямів протидії корупційним проявам в Україні стало затвердження 20 червня 2022 року Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затверджену Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. Головним завданням цього документа визначено досягнення відчутного поступу у сфері запобігання та протидії корупції, а також забезпечення узгоджених і системних дій усіх державних органів і органів місцевого самоврядування у цьому напрямі. Варто наголосити, що явище корупції розглядають як одну з основних загроз стабільному економічному

розвитку та створенню ефективних, відкритих і демократичних інститутів в Україні [44].

Незважаючи на те, що від моменту набуття чинності Законом України «Про запобігання корупції» минуло вже понад вісім років, і дотепер залишається багато невирішених аспектів, що стосуються процедури фіксації повідомлень про факти корупції, порядку їхнього розгляду, організації службових перевірок при опрацюванні таких заяв, а також інших положень, які суттєво ускладнюють реалізацію антикорупційних заходів на практиці. На сьогодні продовжують діяти норми зазначеного закону, а також роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2020 року №7 «Щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», які переважно дублюють окремі положення самого закону. Крім того, застосовуються «Правила забезпечення конфіденційності викривача під час обробки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» в установі», затверджені НАЗК. Утім, перелічені документи лише частково і поверхнево врегульовують порядок фіксації таких звернень [63, с. 90].

У зв'язку з цим наразі особливо актуальною є потреба у створенні комплексного й чіткого правового механізму, що визначатиме процедуру отримання, реєстрації, розгляду та ведення обліку повідомлень про корупційні правопорушення, а також у розробленні докладних інструкцій, які регламентуватимуть дії уповноважених посадових осіб під час здійснення зазначених заходів.

Серед нагальних питань, що потребують невідкладного врегулювання, залишається також відновлення системи подання електронних декларацій посадовими особами, на яких покладено виконання функцій держави, та відновлення фінансового контролю за їхньою діяльністю. Зокрема, зміни до порядку подання електронних декларацій були запроваджені Законом України

«Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», а також Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану», що було зумовлено запровадженням правового режиму воєнного стану [63, с. 91].

Водночас нагальна потреба у запровадженні ефективних механізмів протидії корупційним проявам, а також виконання рекомендацій Європейської комісії, необхідних для набуття Україною членства в Європейському Союзі, вимагають термінового відновлення процедур подання декларацій державними службовцями та представниками органів місцевого самоврядування. Окрім того, Законом України від 1 червня 2021 року №1502-IX «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» були закладені підвалини для формування Єдиного порталу повідомлень про корупційні правопорушення. Проте навіть поверховий аналіз нових положень зазначеного закону, які регулюють порядок розгляду таких повідомлень, свідчить про виникнення чималої кількості прогалин і суперечливих моментів, що потребують додаткових офіційних роз'яснень з боку Національного агентства з питань запобігання корупції [2, с. 242].

У реаліях воєнного стану частина норм антикорупційного законодавства також потребує переосмислення та актуалізації. Насамперед це стосується обмежень, пов'язаних із поєднанням державної діяльності з іншими видами трудової чи професійної діяльності окремих категорій громадян, залучених до мобілізаційних заходів. Додатково залишається відкритим питання чіткого визначення деяких оціночних понять, закріплених у Законі України «Про запобігання корупції», таких як «гостинність», «подарунки, що відповідають загально визнаним уявленням про гостинність», «суддівська практика зі спорту», а також «інструкторська практика зі спорту» [2, с. 243].

Окремо слід звернути увагу на потребу вдосконалення регулювання відповідальності за порушення, пов'язані з обігом гуманітарної допомоги. У

масштабах країни надзвичайно важливо створити прозорий і чіткий механізм отримання, розподілу та використання гуманітарних вантажів і фінансових ресурсів. Така система має спиратися на відкриті цифрові платформи, що дозволятимуть здійснювати ефективний громадський і державний контроль за рухом гуманітарної допомоги й витрачанням відповідних коштів. У зв'язку з цим розвиток цифрових інструментів, створення електронних антикорупційних сервісів і спеціалізованих платформ має стати одним із основних напрямів модернізації державної антикорупційної політики та вдосконалення законодавства у цій сфері.

2.2. Система та повноваження суб'єктів публічного управління в сфері запобігання корупції

Як вже було встановлено, одним із ключових напрямів у боротьбі з проявами корупції в Україні виступає формування результативної державної антикорупційної політики. Для забезпечення її реальної дієвості недостатньо лише наявності політичної волі на найвищому рівні або формального закріплення окремих положень у нормативно-правових актах. Особливого значення набуває чітке окреслення кола державних органів, інституцій та посадових осіб, які наділені конкретними повноваженнями у сфері розроблення, реалізації, координації, контролю та оцінювання антикорупційних заходів.

На жаль, аналіз чинного законодавства України свідчить про відсутність унормованого, законодавчо визначеного поняття «суб'єкт державної антикорупційної політики». У статті першій Закону України «Про запобігання корупції» законодавець подає лише визначення «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». До переліку таких суб'єктів включено органи прокуратури, Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, а також Національне агентство з питань запобігання корупції. Фактично йдеться про органи, на які покладено оперативні, слідчі, аналітичні

або координаційні функції у боротьбі з корупційними правопорушеннями [9, с. 328].

Разом з тим, законодавчо не закріплено структуровану систему суб'єктів, які відповідають за вироблення стратегічних підходів у сфері запобігання корупції, формування державної політики у цій сфері, а також за подальший моніторинг її впровадження. Відповідно до статті четвертої вищезгаданого закону, Національне агентство з питань запобігання корупції визначено як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує функції зі стратегічного керівництва антикорупційною політикою. Проте така норма не охоплює всю повноту суб'єктного складу, який може впливати на антикорупційні процеси в державі.

Відомі вчені-правознавці вказують на необхідність розмежування функціональних напрямів серед учасників антикорупційної системи. Так, на думку К.В. Ростовської, ефективність антикорупційних заходів зростає лише за умови чіткого функціонального розподілу обов'язків між органами виконавчої влади, правоохоронними структурами та інституціями громадянського суспільства [29, с. 329]. У свою чергу, Н.В. Гришина наголошує на важливості нормативного закріплення статусу суб'єктів, які беруть участь у формуванні політики, а не лише в оперативному реагуванні на факти правопорушень [9, с. 330].

Важливо розуміти, що до системи реалізації антикорупційної політики мають входити не лише державні органи, а й науково-дослідні установи, громадські організації, представники бізнесу та міжнародні партнери. Залучення широкого кола суб'єктів сприяє більш комплексному підходу до виявлення причин корупції, оцінювання ефективності впроваджених заходів, а також коригування стратегій відповідно до реальних викликів. Такий міжсекторальний підхід є характерним для багатьох демократичних країн, де запобігання корупції сприймається не лише як завдання державного апарату, а як спільна справа всього суспільства.

У багатьох зарубіжних підходах до регулювання антикорупційної діяльності простежується значно ширше розуміння кола суб'єктів, уповноважених впливати на формування та реалізацію антикорупційної політики. Так, аналіз положень Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику», схваленого у 2003 році на пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав, дає підстави говорити про інклюзивний підхід до визначення суб'єктів відповідної діяльності. У статті другій цього документа народ держави визначено активним учасником антикорупційних процесів поряд з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, установами, організаціями, а також особами, які наділені компетенцією у сфері впровадження заходів запобігання та протидії корупційним явищам [52, с. 231].

Крім того, у статті сьомій зазначеного акта наголошено на особливій ролі органів, що уповноважені розробляти нормативно-правові акти, здійснювати попередження й припинення корупційних правопорушень, забезпечувати притягнення винних осіб до відповідальності та відновлення порушених прав. Зокрема, у документі чітко окреслено повноваження щодо правосуддя у справах про корупційні правопорушення та виконання рішень про відшкодування завданої шкоди. Згідно з приписами Модельного закону, до складу суб'єктів включено також політичні партії, що має важливе значення для розширення механізмів впливу суспільства на процеси формування державної політики у зазначеній сфері. Залучення політичних партій і громадських об'єднань розглядається як одна з форм народної участі у протидії корупційним практикам, що, на думку багатьох експертів, створює додаткові умови для прозорості діяльності органів влади.

О. Світличний звертає увагу на те, що включення політичних партій до переліку суб'єктів антикорупційної політики слід розглядати як прояв демократичного підходу, за якого відповідальність за запобігання корупції покладається не лише на державні інституції, а й на політичні сили, що беруть участь у формуванні органів влади [52, с. 232]. Подібної позиції дотримується й

А. Кадегроб, яка зазначає, що ефективне протидіяння корупції можливе лише за умови активної взаємодії державного апарату з громадським сектором, а також за належного контролю суспільства за виконанням антикорупційних програм[52, с. 233].

Порівняння підходів, закріплених у вітчизняному законодавстві України та положеннях Модельного закону СНД, демонструє суттєву різницю у підходах до визначення суб'єктів антикорупційної політики. У той час як українські норми здебільшого обмежуються переліком органів із чітко визначеними повноваженнями, Модельний закон оперує значно ширшим колом учасників процесу – від державних і муніципальних структур до політичних партій і громадянського суспільства. Подібне розширене бачення, на думку багатьох правників, створює підґрунтя для підвищення ефективності антикорупційної політики через запровадження різноманітних механізмів контролю, публічного моніторингу, а також залучення населення до формування стратегічних рішень.

Як демонструють дані міжнародних досліджень, спеціалізовані антикорупційні суди утворені у таких країнах, як Афганістан, Бангладеш, Ботсвана, Болгарія, Бурунді, Камерун, Хорватія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Словаччина та Уганда. Згодом подібні інституції запроваджено в Мексиці, Танзанії та Таїланді. У європейському контексті приклади Болгарії, Словаччини й Хорватії свідчать про прагнення підвищувати рівень довіри до правосуддя шляхом створення вузькопрофільних судових органів із чіткими процесуальними правилами та спеціалізованими суддями.

На думку І.О. Калугіної, наявність окремих судів з антикорупційною компетенцією сприяє підвищенню професійного рівня суддівського корпусу у розгляді таких справ, оскільки фахівці зосереджуються на складних питаннях кваліфікації правопорушень, оцінюванні доказів фінансового характеру та визначенні шкоди публічним інтересам [18, с. 136].

Як свідчить зарубіжний досвід, функціонування спеціалізованих антикорупційних судів пов'язане із розширенням поняття суб'єктів державної

антикорупційної політики. У багатьох країнах судова гілка влади виступає не пасивним арбітром, а активним учасником формування єдиної стратегії запобігання і протидії корупційним правопорушенням. Залучення судів до цього процесу забезпечує гарантії неупередженого розгляду справ та встановлення справедливих покарань, що, у свою чергу, впливає на рівень суспільної довіри та формування правової культури.

З урахуванням наведених прикладів доцільно погодитися з підходом, згідно з яким суб'єктами державної антикорупційної політики слід визнавати не лише органи виконавчої влади або місцевого самоврядування, а й народ України як носія суверенітету, установи, громадські об'єднання, організації, а також спеціалізовані суди й органи правосуддя, що здійснюють розгляд корупційних справ. Таке розширене визначення відображає сучасні тенденції розвитку антикорупційного законодавства та дозволяє створювати комплексну, взаємопов'язану систему запобігання та протидії злочинним діям.

На сучасному етапі в Україні функціонує розгалужена система суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції, діяльність яких регламентується положеннями низки нормативно-правових актів. Для більш наглядного ознайомлення, доцільного відобразити їх у вигляді таблиці 2.1.

Як видно з таблиці основу такої системи становлять спеціально уповноважені органи, визначені абзацом тринадцятим частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції». До їх складу входять органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, а також Національне агентство з питань запобігання корупції, що виступає одним із ключових органів з формування та реалізації державної політики у сфері протидії корупційним проявам [43].

Значну роль у забезпеченні кримінального переслідування корупційних злочинів покладено на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, про що йдеться у пункті п'ятому частини першої статті 7 Закону України «Про прокуратуру». Вказаний орган здійснює процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях, що належать до компетенції Національного

антикорупційного бюро України, а також представляє державне обвинувачення у справах щодо найтяжчих корупційних правопорушень [50].

У структурі судової влади створено окремий спеціалізований орган — Вищий антикорупційний суд України, діяльність якого врегульовано пунктом другим частини другої статті 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Судова інституція здійснює розгляд кримінальних проваджень щодо злочинів, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України, а також вирішує питання про визнання необґрунтованими активів і їхню конфіскацію в дохід держави [51].

Таблиця 2.1.

Система та повноваження суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції

Найменування органу	Повноваження
Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)	- Формування та реалізація державної антикорупційної політики (Закон України «Про запобігання корупції», ст. 11) - Контроль і перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування - Моніторинг способу життя посадовців - Здійснення заходів із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів - Розробка антикорупційних програм - Ведення Єдиного державного реєстру декларацій - Проведення перевірок, надання роз'яснень, аналітична діяльність і профілактика корупції
Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	- Попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних кримінальних правопорушень (Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», ст. 1, 16–17) - Проведення досудового розслідування (ст. 216 КПК України) за злочинами з визначеними критеріями: • високий статус суб'єкта злочину • великий розмір предмета злочину (понад 500 прожиткових мінімумів) - Здійснення оперативно-розшукової діяльності - Інформаційно-аналітична робота - Гарантування безпеки, міжнародне співробітництво, зв'язки з громадськістю, управління персоналом, матеріальне забезпечення
Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)	- Нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування НАБУ (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру») - Підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів - Представництво інтересів держави та громадян у суді у визначених законом випадках - Ініціювання справ про визнання активів необґрунтованими і стягнення їх у дохід держави

Вищий антикорупційний суд України (ВАКС)	- Здійснення правосуддя у справах про корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення (Закон України «Про Вищий антикорупційний суд») - Розгляд клопотань, скарг, подань у межах кримінальних проваджень підслідних НАБУ та піднаглядних САП - Прийняття рішень про конфіскацію необґрунтованих активів у дохід держави - Розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, у визначених законом випадках
Верховна Рада України	- Участь у формуванні антикорупційної політики шляхом прийняття законів - Затвердження державних програм запобігання корупції
Президент України	- Координація діяльності органів у сфері національної безпеки та боротьби з корупцією - Участь у призначенні керівників НАБУ, НАЗК, САП у визначеному законодавством порядку
Кабінет Міністрів України	- Розробка та реалізація державних антикорупційних програм - Організація міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади у сфері запобігання корупції

Джерело: [43]

Окрему функцію у механізмі повернення незаконно одержаних активів виконує «Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів». Діяльність цього органу спрямовується на пошук і арешт активів, що можуть бути конфісковані за рішенням суду, а також на організацію управління таким майном до завершення судового розгляду.

Окрім спеціалізованих органів, важливу роль у розробці, реалізації та контролі антикорупційної політики відіграють інституції загальної компетенції. Так, Верховна Рада України як представницький орган державної влади відповідно до Конституції та чинного законодавства формує основні напрями державної антикорупційної політики і здійснюється шляхом затвердження Антикорупційної стратегії, проведення парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією, а також ухвалення щорічної національної доповіді про результати реалізації визначених засад антикорупційної політики. Додатково парламент проводить антикорупційну експертизу законопроектів та проектів нормативно-правових актів, що вносяться народними депутатами.

Кабінет Міністрів України, будучи найвищим органом у структурі виконавчої влади, уповноважений здійснювати низку ключових заходів у цій

сфері. Зокрема, уряд створює Національне агентство з питань запобігання корупції, затверджує державні програми з реалізації Антикорупційної стратегії, схвалює проєкт щорічної доповіді про стан виконання антикорупційних заходів. Крім того, Кабінет Міністрів затверджує порядок проведення спеціальних перевірок осіб, що уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, а також визначає процедуру службових розслідувань з метою з'ясування причин і умов, які сприяли вчиненню корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень [18, с. 137-138].

Важливою інституцією, яка має компетенцією у протидії корупції, є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке офіційно розпочало діяльність 15 серпня 2016 року. Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику[43]. Дане законодавче положення підкреслює провідну роль агентства у впровадженні антикорупційних стандартів та створенні ефективної системи запобігання корупції в Україні.

Для реалізації такої стратегічної функції законодавець передбачив для Національного агентства низку різноманітних повноважень, що охоплюють кілька ключових напрямів. Серед основних функцій слід виокремити проведення аналізу стану корупційних проявів і розроблення Антикорупційної стратегії, а також державної програми для її впровадження та координації виконання запланованих заходів. До важливих завдань належить також виявлення корупційних ризиків у чинному законодавстві й у проєктах нормативно-правових актів, здійснення контролю за дотриманням вимог етичної поведінки й правил запобігання конфлікту інтересів у діяльності представників публічної служби.

Національне агентство координує роботу органів державної влади та місцевого самоврядування, надаючи їм методичну допомогу щодо виявлення і усунення корупційних ризиків, погоджує та контролює виконання

антикорупційних програм у таких установах. Однією з важливих ділянок роботи є перевірка декларацій осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування, а також здійснення моніторингу відповідності способу життя задекларованим доходам [6, с. 149].

Окрім того, Національне агентство здійснює контроль фінансування політичних партій, перевіряє законність витрачання бюджетних коштів і дотримання встановлених обмежень, розподіляє державні фінансові ресурси між партійними структурами. До сфери діяльності органу належить організація роботи з викривачами корупції та адміністрування державних реєстрів, що стосуються запобігання і протидії корупційним правопорушенням.

Разом із тим, ухвалене Конституційним Судом України 27 жовтня 2020 року рішення суттєво обмежило можливості Національного агентства з питань запобігання корупції. Суд визнав неконституційними низку положень профільного Закону, що безпосередньо вплинуло на обсяг повноважень агентства. Зокрема, було скасовано право вільного доступу до відкритої частини Єдиного державного реєстру декларацій, припинено контроль за своєчасністю подання декларацій, їх достовірністю й повнотою. Орган більше не має законодавчої можливості надсилати запити, отримувати пояснення від суб'єктів декларування, реагувати на повідомлення громадян про порушення антикорупційних вимог. Водночас посадові особи держави втратили обов'язок інформувати про істотні зміни у власному майновому стані. Агентство було позбавлено права складати протоколи про адміністративні правопорушення, застосовувати заходи реагування й ініціювати притягнення порушників до встановленої законом відповідальності [6, с. 149-150].

На підтвердження власної позиції Конституційний Суд підкреслив, що надання НАЗК контрольних механізмів прямо і безпосередньо впливає на судову гілку влади, що суперечить конституційним стандартам і базовим цінностям Основного Закону держави. На думку Суду, перевірки з метою виявлення корупційних порушень, звільнення посадових осіб і притягнення їх до відповідальності можуть бути використані для політично вмотивованого

тиску й усунення небажаних суддів із займаних посад. У зв'язку з різним ступенем відповідальності державних службовців необхідно, як наголошує Суд, установлювати диференційовані правила декларування [6, с. 150-151].

Конституційний Суд сформулював чітку позицію: контрольні інструменти, що перебували у розпорядженні Національного агентства, як органу виконавчої влади, створювали загрозу неправомірного впливу на діяльність судової системи, а у певних випадках могли набувати виразно політичного й протиправного змісту.

Особливу роль у реалізації антикорупційної політики відведено Національному антикорупційному бюро України, діяльність якого базується на поєднанні кримінально-правових, адміністративно-правових і процесуальних механізмів протидії корупції [20, с. 42].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне антикорупційне бюро України (далі - Національне бюро) є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних *та інших кримінальних правопорушень*, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [48]. Компетенція не поширюється на всі види корупційних злочинів, оскільки обмежується предметною та суб'єктною юрисдикцією, визначеною частиною п'ятою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. Відповідно до наведеного положення, НАБУ має право здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, що характеризуються високим рівнем суспільної небезпеки, наприклад, згідно пункту 2 частини 5 Кримінального процесуального кодексу є наступними:

- Стаття 354 КК. Підкуп працівника підприємства, установи чи організації
- Стаття 368 КК. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою

– Стаття 369 КК. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі

– Стаття 369-2 КК. Зловживання впливом [25].

Зокрема, йдеться про випадки, коли розмір неправомірної вигоди або завданої шкоди перевищує п'ять тисяч розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного законодавством на час учинення діяння, а також про злочини, вчинені особами, що обіймають відповідальне чи особливо відповідальне становище, зокрема представниками вищих органів державної влади, правоохоронних структур, судової влади або державними службовцями категорії «А» [245].

Статті 16 і 17 Закону про Національне антикорупційне бюро визначають три пріоритетні напрями діяльності установи [48]. Перший напрям передбачає досудове розслідування кримінальних правопорушень, що належать до виключної підслідності детективів НАБУ. Другий охоплює проведення оперативно-розшукових заходів з метою документування доказів та викриття протиправних схем. Третій напрям стосується інформаційно-аналітичної і профілактичної роботи, результатом якої є підготовка пропозицій щодо вдосконалення державної політики у сфері протидії корупції. До повноважень Бюро також належить виконання допоміжних функцій, серед яких гарантування безпеки працівників і учасників кримінальних проваджень, організація взаємодії із громадськістю, забезпечення належного матеріально-технічного рівня діяльності, правовий супровід справ, а також реалізація міжнародних зобов'язань України [28, с. 162].

Спеціалізована антикорупційна прокуратура виступає важливим суб'єктом, наділеним процесуальними повноваженнями щодо нагляду та підтримання публічного обвинувачення в суді. Відповідно до ст. 8¹ спеціалізована антикорупційна прокуратура є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

У структурі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури окремо від Офісу Генерального прокурора утворюються підрозділи із забезпечення документообігу, у тому числі електронного документообігу (канцелярія), режимно-секретної роботи, управління персоналом, внутрішнього контролю та інші підрозділи, необхідні для здійснення функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Зазначені у цьому абзаці підрозділи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковуються заступнику Генерального прокурора - керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (особі, яка виконує його обов'язки)[50]. Окрім наглядової діяльності, прокурори САП уповноважені підтримувати державне обвинувачення у провадженнях щодо корупційних злочинів, а також представляти інтереси громадян або держави у судових процесах у випадках, передбачених законодавством. Окремим повноваженням є право ініціювати провадження з метою визнання активів необґрунтованими та подальшого їх стягнення у дохід держави [50].

Особливістю правового статусу САП є поєднання організаційної автономії з підпорядкуванням загальній структурі прокуратури. Як зазначає К.Д. Янішевська, діяльність цього підрозділу зумовлена спеціальним предметом і об'єктом – корупційними правопорушеннями та НАБУ як органом досудового розслідування. Такий статус є предметом наукової дискусії щодо доцільності віднесення САП до системи прокуратури, оскільки специфіка її функцій потребує окремих гарантій незалежності у здійсненні повноважень [4, с. 40].

Таким чином, система суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції в Україні являє собою комплексну сукупність органів із чітко визначеними законодавством повноваженнями, що взаємодіють задля формування ефективної державної політики, здійснення кримінального переслідування винних осіб та повернення активів, здобутих злочинним шляхом.

2.3. Громадські об'єднання та інші недержавні суб'єкти як ефективні суб'єкти публічного управління щодо запобігання корупції

На сучасному етапі розвитку державного управління та правової системи питання участі громадськості й громадських об'єднань у запобіганні корупції набуває особливої актуальності. Однак у законодавстві України й досі відсутній окремий законодавчий акт, який би комплексно врегулював порядок здійснення громадського контролю. При цьому у чинних нормативних джерелах не закріплено чіткого визначення поняття «громадськість», що створює підґрунтя для різноманітних інтерпретацій та правової невизначеності. У національному кримінальному законодавстві термін «громадськість» використовується лише фрагментарно – зокрема, у частині 1 статті 258 Кримінального кодексу України, яка встановлює відповідальність за терористичні дії, а також у частині 3 статті 296 щодо кваліфікації хуліганських проявів [24].

У науковій площині також відсутній консенсус стосовно підходів до визначення кола суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Деякі дослідники пропонують вузьке розуміння такої категорії, а інші, навпаки, наполягають на широкому її тлумаченні. О.В. Запотська у своїх працях вбачає під поняттям «громадськість» суб'єкт права, що позбавлений публічно-владних функцій і комерційної мети, однак спроможний як самостійно, так і спільно з іншими учасниками суспільних відносин формувати соціальний фундамент демократії, підтримувати розвиток політичної відповідальності, сприяти налагодженню діалогу між суспільством та владними структурами. Такий підхід передбачає, що громадськість не обмежується лише організованими інституціями, а охоплює і неформальні об'єднання громадян [16, с. 132].

Інша точка зору, яку поділяє О.В. Запотська, полягає у розумінні громадського контролю як діяльності, яку можуть реалізовувати окремі громадяни незалежно від членства в організаціях або об'єднаннях. Така

концепція дозволяє надати громадянам прямі можливості впливати на функціонування органів влади через механізми спостереження, подання звернень, участь у відкритих слуханнях, моніторинг рішень і використання публічної інформації [16, с. 133].

У свою чергу В. А. Дорошенко пропонує більш комплексний підхід, який передбачає розширене коло суб'єктів контролю. На його думку, до зазначеної категорії належать громадські організації, що створені та зареєстровані у встановленому порядку (політичні партії, професійні спілки, правозахисні рухи), громадські ради або палати, засоби масової інформації, а також окремі громадяни. Подібна позиція враховує багатоманітність організаційних форм участі у громадському контролі й визнає вагому роль ЗМІ у викритті корупційних правопорушень, інформуванні суспільства та формуванні громадської думки [13, с. 172].

О. С. Ігнатенко, аналізуючи феномен громадського контролю, пропонує поділ суб'єктів на дві основні групи – колективні та індивідуальні. До колективних віднесено політичні партії, професійні спілки, громадські ради, наглядові ради, спостережні комісії, аудиторські організації, трудові колективи. До індивідуальних – громадян України, іноземців, осіб без громадянства, громадських інспекторів, журналістів, адвокатів, представників правоохоронних структур. Такий поділ демонструє розмаїття форм та способів участі у контролі за прозорістю й доброчесністю публічного управління [17, с. 32].

Розвиток громадського контролю як інструменту запобігання корупції потребує законодавчого унормування статусу громадських об'єднань, чіткої фіксації їхніх повноважень, порядку взаємодії з органами державної влади, а також гарантій захисту прав і законних інтересів суб'єктів контролю. Створення правових механізмів, що забезпечують відкритість інформації, доступність процедур участі, недопущення репресій щодо активістів та журналістів, має стати пріоритетом подальших реформ у сфері антикорупційної політики. Підтримка громадянської активності, розширення інституційних можливостей громадських організацій, стимулювання професійних спільнот до участі у

моніторингу державного сектору сприятимуть формуванню ефективної системи запобігання корупційним практикам у публічному управлінні.

Відсутність єдиної усталеної доктринальної позиції щодо ролі громадськості у протидії корупційним проявам зумовлюється значним масивом законодавчих та підзаконних актів, що регулюють процедури здійснення контролю за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Частина перша статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» визначає перелік суб'єктів, які можуть долучатися до заходів із запобігання корупційним правопорушенням. Зокрема, участь дозволена громадським об'єднанням, їхнім членам або уповноваженим представникам, а також окремим громадянам. Водночас зазначене коло не включає інші категорії осіб, що на практиці залучаються до антикорупційної діяльності згідно з тим самим Законом. Йдеться про представників наукових установ, експертів та фахівців, які входять до складу конкурсних або дисциплінарних комісій [43].

Пункт «в» частини другої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає поширення дії зазначеного Закону на представників громадських об'єднань, наукових організацій, закладів освіти, експертів відповідної кваліфікації, а також інших осіб, яких залучають до роботи конкурсних, дисциплінарних комісій, громадських рад доброчесності та аналогічних утворень, створених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, за винятком іноземців-нерезидентів. Подібне регулювання демонструє суперечності з частиною першою статті 21 зазначеного Закону, оскільки не всі учасники антикорупційної діяльності є членами громадських об'єднань або їхніми офіційними представниками [43].

Особливої уваги заслуговує діяльність Громадської ради доброчесності, яка створюється згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Стаття 87 цього Закону містить перелік вимог до складу ради: її членами можуть бути представники правозахисних організацій, правники-науковці, журналісти, адвокати, котрі мають бездоганну репутацію, значні професійні

досягнення та дотримуються принципу політичної нейтральності. Участь Громадської ради доброчесності у кваліфікаційному оцінюванні суддів сприяє зміцненню професійної етики та доброчесності в судовій системі, що становить важливий аспект запобігання корупційним правопорушенням [51].

Громадяни України відповідно до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» мають законне право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, а також до посадових осіб із заявами, пропозиціями, скаргами чи зауваженнями щодо захисту своїх прав і законних інтересів, а також з повідомленнями про факти порушень. Інструмент належить до основних засобів здійснення громадського контролю та забезпечує активну участь населення у виявленні й попередженні корупційних правопорушень [46].

Розгалужена система правових норм передбачає залучення широкого кола суб'єктів до реалізації механізмів громадського контролю. Згідно зі статтею 6 Закону України «Про інформацію», громадяни та засоби масової інформації користуються правом вести моніторинг діяльності органів державної влади [47]. Стаття 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплює можливість громадян, суб'єктів господарювання, їхніх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів при органах влади брати участь у регуляторних процедурах [45]. У пункті 3 частини першої статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання» визначено право таких об'єднань долучатися до здійснення заходів громадського контролю [42].

Вагоме значення у захисті прав трудових колективів мають професійні спілки, правовий статус яких регулюється статтями 21 та 28 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Органи самоорганізації населення, керуючись частиною шостою пункту 1 статті 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» та статтею 11 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», уповноважені розглядати

питання розвитку територій і благоустрою. Територіальна громада, відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виступає окремим суб'єктом, що наділений повноваженнями контролювати діяльність місцевих органів влади [14, с. 259].

У статті 10 Закону України «Про національну безпеку України» передбачено, що представники громадськості й об'єднань громадян можуть залучатися до процесів розроблення та впровадження заходів у сфері забезпечення національної безпеки [14, с. 259-260].

Склад громадських рад при органах виконавчої влади визначено у пункті 6 Типового положення про громадську раду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. До таких рад входять представники громадських об'єднань, благодійних і релігійних організацій, творчих спілок, профспілок, організацій роботодавців, асоціацій та засобів масової інформації, які визнаються інститутами громадянського суспільства. Пункт 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю, закріпленого тією ж постановою, додатково передбачає участь органів самоорганізації населення, інших непідприємницьких товариств і установ [14, с. 260-261].

У підсумку доцільно виокремити два головних суб'єкта громадського контролю у сфері запобігання корупційним проявам:

– інститути громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, професійні та творчі спілки й їхні об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їхні об'єднання, благодійні й релігійні організації, органи самоорганізації населення, громадські й наглядові ради, консультативно-дорадчі органи, спостережні комісії, аудиторські фірми, трудові колективи, засоби масової інформації, юридичні особи та інші непідприємницькі структури);

– громадяни (українські громадяни, іноземці та особи без громадянства).

Таким чином, правова база свідчить про розгалужену систему суб'єктів, що наділені правами здійснювати громадський контроль у різних сферах суспільного життя. Різноманітність форм участі громадськості та громадських

об'єднань створює підґрунтя для розвитку демократичних засад, прозорості діяльності влади й підвищення ефективності заходів протидії корупції.

Висновки до розділу 2

Проаналізувавши наведене можна побачити послідовну еволюцію нормативної бази, спрямованої на подолання корупційних ризиків, а також виявлено суттєві прогалини, що стримують результативність правозастосування. Законодавчі зміни демонструють прагнення наблизити національні стандарти до міжнародних, однак нестабільність правових підходів, недосконалість процедур фіксації корупційних проявів, обмеженість фінансового контролю та відсутність уніфікованих інструкцій для уповноважених осіб істотно знижують дієвість ухвалених норм. Особливо гостро відчувається потреба у вдосконаленні механізмів роботи з повідомленнями про корупційні правопорушення, відновленні ефективного декларування, а також актуалізації низки положень, що втратили практичну придатність в умовах воєнного стану.

Аналіз суб'єктного складу публічного управління в антикорупційній сфері засвідчив нестачу комплексного законодавчого підходу до визначення учасників формування та реалізації державної політики. Національне агентство з питань запобігання корупції виконує провідну координуючу функцію, проте реальна структура антикорупційної системи значно ширша й охоплює органи правопорядку, інституції контролю, наукові центри та зовнішніх партнерів. Порівняння з міжнародними моделями, зокрема положеннями Модельного закону СНД, доводить, що підвищення ефективності антикорупційних заходів можливе лише за умов розширення кола суб'єктів, посилення ролі суспільного контролю, а також чіткого розподілу функцій між державними і недержавними учасниками.

Дослідження ролі громадських організацій та інших недержавних інституцій показало, що їхня активність здатна суттєво зміцнювати

спроможність державних механізмів. Участь громадськості у моніторингу, експертизі, цифровізації процесів розподілу ресурсів та контролі за діяльністю посадових осіб сприяє підвищенню прозорості управлінських рішень і зменшенню корупційних ризиків. Розвиток партнерства між державою, суспільством і міжнародними інститутами формує передумови для побудови стійкої антикорупційної моделі, здатної реагувати на сучасні виклики та забезпечувати довіру громадян до публічної влади.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Оптимізація системи та повноважень, напрями підвищення ефективності запобігання та протидії корупції в органах публічного управління

Незважаючи на масштабні заходи, що були впроваджені в Україні з метою викорінення корупційних практик у середовищі публічної служби, існує низка суттєвих структурних проблем, які тривалий час перешкоджали досягненню відчутних результатів. Вітчизняні експерти, громадські організації та міжнародні інституції неодноразово акцентували увагу на тому, що навіть за умов формального запровадження нових механізмів і створення профільних органів, рівень довіри суспільства залишався обмеженим, а відчутні зрушення в динаміці протидії корупції не набули системного характеру.

Одним із головних факторів, що значною мірою гальмував розвиток антикорупційної політики, Transparency International у дослідженні, проведеному у 2018 році, визначила відсутність сталого прагнення політичних еліт демонструвати готовність до реальної, а не декларативної боротьби із зловживаннями. У висновках аналізу наголошувалося, що наявність ефективного інституційного каркасу потребує не лише законодавчого закріплення, а й стійкої політичної мотивації підтримувати прозорість та доброчесність [65].

Серед недоліків, що набули розголосу, відзначався обмежений вплив громадянського суспільства на процедури перевірки доброчесності публічних службовців. Роль громадських організацій залишалася здебільшого номінальною, а інструменти моніторингу використовувалися недостатньо послідовно. Антикорупційне бюро не зазнало суттєвого посилення ні у

фінансовому, ні в кадровому вимірі, що обмежувало можливість оперативно реагувати на факти корупційної діяльності у вищих ешелонах влади.

У той час, Національне агентство з питань запобігання корупції не було оновлено, що створювало умови для збереження застарілих підходів до перевірки декларацій, контролю конфлікту інтересів та інших важливих аспектів. Навіть запровадження електронних реєстрів декларацій, яке мало би стати поштовхом для підвищення прозорості доходів і витрат публічних службовців, дало обмежений ефект. Причиною такої ситуації став брак доступу до окремих реєстрів, що використовуються у роботі НАЗК.

Ще однією з невирішених на той момент проблем вважалася відсутність окремого органу, уповноваженого здійснювати фінансові розслідування. Усі наведені фактори сукупно створювали передумови для часткової імітації змін, а не для справжньої системної трансформації.

Водночас необхідно враховувати, що із 2018 року антикорупційна архітектура України зазнала певних якісних змін. Утворення Бюро економічної безпеки стало суттєвим кроком до побудови ефективної системи фінансового контролю та розслідування злочинів у сфері публічних фінансів. Важливим досягненням слід визнати і перезапуск Національного агентства з питань запобігання корупції після зміни політичного керівництва у 2019 році, що дало можливість оновити підходи до аналітики та моніторингу. Нажаль, якщо подивитися на сучасні реалії, впровадженні реформи не принесли особливого результату [34, с. 221].

З початком масштабної агресії Російської Федерації проти України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, а також положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», було запроваджено комплекс заходів із забезпечення режиму воєнного стану на всій території країни. Унаслідок воєнних дій антикорупційні інституції зіткнулися з обмеженнями в доступі до інформації, скороченням персоналу, а також частковим згортанням відкритих процедур перевірок і притягнення до відповідальності [19, 49].

Індекс сприйняття корупції за 2024 рік, оприлюднений міжнародною організацією Transparency International, демонструє для України результат у 35 балів зі 100 можливих. Таке значення індикатора відповідає 105 позиції серед 180 держав світу, і, насправді, є високим рівнем недовіри до публічних інститутів та свідчить про поширеність корупційних практик. Варто врахувати, що методологічні особливості дослідження обмежують можливість відображення подій останніх місяців 2024 року та початку 2025 року, проте більшість із них має потенціал істотно вплинути на майбутні оцінки, посилюючи негативні тенденції у сфері протидії корупції [66].

Окремі українські й зарубіжні науковці підкреслюють, що системна корупція виступає одним із факторів послаблення державного суверенітету та створює загрози безпеці суспільства. Так, Е.О. Музичок у своїх працях стверджує, що корупційні схеми поступово інтегруються у владну вертикаль і трансформуються на форму «тіньового адміністрування», яке здатне паралізувати роботу інституційного механізму держави [36, с. 82]. В. В. Побережний також наголошує, що у країнах із тривалими збройними конфліктами корупція стає інструментом розподілу ресурсів, що підриває довіру громадян до влади й міжнародних партнерів [39, с. 426].

Частина аналітиків, серед яких слід згадати О. Ковтун, зазначає, що корупційні прояви більше не сприймаються суспільством як виняткові випадки порушення закону, а швидше асоціюються з механізмом вирішення особистих і корпоративних інтересів. Такий підхід формує стійку толерантність до корупційної поведінки, що призводить до легітимації «підпільного обміну» між бізнесом, посадовцями та представниками правоохоронних органів [3, с. 253].

Низка подій, що розгорнулися восени 2024 року, включала як резонансні розслідування, так і гучні скандали, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, закупівлями для потреб оборони та гуманітарної допомоги. Попри проведені розслідування, відсутність вироків за ключовими справами формує переконання про нездатність держави реалізувати принцип невідворотності покарання. А. Боголепова у власних дослідженнях справедливо

зауважує, що така ситуація поступово руйнує соціальні підвалини легітимності влади, створює ґрунт для глибокого песимізму у суспільстві й сприяє укоріненню корупційних практик [3, с. 254].

Сучасні виклики, що супроводжують розвиток українського публічного управління, висувають жорсткі вимоги до організаційної архітектури інституцій, покликаних протидіяти корупційним практикам. Підвищення результативності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) потребує не лише збільшення кількості персоналу, а й поглибленого оновлення внутрішньої моделі управління, процедур відбору кадрів, розбудови системи внутрішнього аудиту та контролю за доброчесністю.

Прийняття Верховною Радою України 21 листопада 2023 року у першому читанні законопроекту №10203-1 про збільшення граничної чисельності співробітників НАБУ до однієї тисячі осіб відкрило перспективу зміцнення інституційного потенціалу. Поетапний підхід до комплектування штату (щорічне збільшення на сто посад упродовж трьох років) дозволяє здійснити добір фахівців із залученням представників громадянського суспільства, міжнародних партнерів, а також використати кращі європейські практики оцінювання професійної етики [15, с. 77].

Приклад О.Ю. Лещенко, який у наукових працях наголошує на важливості незалежної інфраструктури протидії корупції, демонструє необхідність уникати зайвої політичної залежності керівних органів НАБУ. Дослідник звертає увагу, що посилення повноважень детективів, розширення штату та модернізація технічних засобів розслідування не мають втрачати балансу з жорсткою системою звітності та зовнішнього контролю [15, с. 77-78].

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) перебуває у центрі професійного та суспільного дискурсу щодо гарантування незалежності діяльності прокурорів. Попри статус структурної частини прокуратури, САП набула особливих рис організаційного устрою, що потребують нормативного удосконалення. Розробка законопроекту №8402, яким передбачалося внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та профільного закону

про прокуратуру, мала стати одним із кроків у напрямі оптимізації порядку формування керівного складу, процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також системи захисту прокурорів від політичного тиску.

Втім, наприкінці лютого 2023 року профільним парламентським комітетом було надано негативний висновок щодо проєкту. Критичні зауваження стосувалися переважно організаційних аспектів – зокрема, механізму визначення керівника САП, розподілу повноважень між Генеральним прокурором і керівництвом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також порядку призначення прокурорів. Приклад М.П. Жилка, яка досліджує питання операційної автономії антикорупційних установ, демонструє, що надмірна підконтрольність з боку вищого керівництва прокуратури знижує довіру громадськості й міжнародних партнерів, а отже, створює ризик політизації кримінальних проваджень [15, с. 78-79].

У напрямі оптимізації інституційного устрою важливим стає формування системи чіткого розподілу компетенцій між НАБУ, САП, Державним бюро розслідувань та іншими органами, аби уникати дублювання функцій. Досвід європейських країн свідчить про ефективність спеціалізації органів правопорядку та створення міжвідомчих аналітичних груп, здатних комплексно супроводжувати розслідування складних корупційних схем.

Однією з важливих віх у розвитку інституційного потенціалу протидії корупції в Україні стало призначення нових керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у липні 2022 року та Національного антикорупційного бюро України у березні 2023 року.

З моменту набуття повноважень новим керівництвом антикорупційних органів спостерігається помітне поживлення спільних ініціатив, що стосуються кримінальних розслідувань злочинів, пов'язаних із масштабними корупційними схемами у владних структурах. Системна співпраця між НАБУ та САП дала можливість активізувати підготовку доказової бази, посилити ефективність оперативно-розшукових заходів та забезпечити належну процесуальну підтримку обвинувачення під час судового розгляду справ.

Водночас діяльність Вищого антикорупційного суду протягом 2022 року демонструвала сталість навантаження і високий рівень результативності. Майже весь обсяг проваджень, переданих до судової інстанції, складався саме із справ, що мали антикорупційну природу. За рік було розглянуто 49 кримінальних проваджень щодо 101 особи, яких обвинувачували у скоєнні тяжких злочинів, пов'язаних із зловживанням владними або службовими повноваженнями, незаконним збагаченням, хабарництвом чи іншими корупційними діями. За підсумками слухань суд ухвалив 37 вироків, що у процентному відношенні становить понад три чверті від загальної кількості рішень у справах, переданих на розгляд Вищого антикорупційного суду. У результаті винесених вироків 49 осіб офіційно визнано винними у вчиненні кримінальних правопорушень, що дорівнює майже половині усіх обвинувачених, щодо яких завершено провадження [67, с. 1700].

У першій половині 2023 року діяльність Вищого антикорупційного суду зберегла високі темпи. За шість місяців розглянуто ще 40 кримінальних справ, із яких у 33 випадках постановлено вирок, а сім проваджень закрито з різних підстав, передбачених законодавством. Така статистика наочно демонструє послідовність підходів до притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення та стабільність практики розгляду матеріалів у спеціалізованій судовій інстанції [67, с. 1701].

Значну роль у формуванні антикорупційного середовища, виявленні та блокуванні протиправної діяльності у державному управлінні, а також у підвищенні загальної правової культури відіграє державна політика у сфері запобігання корупції. Основу стратегічного підходу складає комплексний документ – Антикорупційна стратегія, що покликана не лише закріплювати принципи протидії зловживанням владою, а й окреслювати конкретні напрями діяльності, процедури реагування на виявлені ризики та механізми координації зусиль усіх зацікавлених органів і структур.

Інститут цивільної конфіскації, який у сучасному світі розглядають як перспективний правовий інструмент протидії корупції, набув особливого

значення в Україні, де процес боротьби із незаконними активами потребує принципово нових підходів. Для національної правової системи запровадження механізму визнання активів необґрунтованими та їх подальшого стягнення у дохід держави стало інноваційною процедурою, що втілилася у практику після ухвалення 28 листопада 2019 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» [55, с. 349].

Сучасна національна модель регулювання у сфері конфіскації майна має подвійне походження і базується на поєднанні елементів двох поширених у світовій юридичній практиці підходів: конфіскації, яка здійснюється без обвинувального вироку суду (так званий *non conviction based forfeiture*), а також механізму перевірки походження статків, що у правовій літературі визначають як *unexplained wealth mechanism*. Кожен із зазначених напрямів виконує специфічну функцію. Перший орієнтується на можливість вилучення активів навіть у разі відсутності кримінального переслідування власника, другий створює умови для доведення законності набуття майна особами, наділеними особливими повноваженнями у сфері публічної влади.

Особливої уваги заслуговує унікальність процесуального підходу до розгляду справ про визнання активів необґрунтованими. У такому провадженні законодавець закріпив презумпцію сумнівності джерела походження майна: суд визнає активи необґрунтованими у разі, якщо сторона захисту не зможе надати належних доказів законності їх придбання. Відповідач має довести законність походження коштів або іншого майна, спростувати зв'язок із набутими активами чи підтвердити обґрунтованість джерел їх виникнення. Таке правило покладає активний тягар доказування саме на власника спірного майна, що є ключовим у протидії приховуванню активів, отриманих незаконним шляхом [55, с. 349-350].

Перший у національній практиці випадок застосування нової процедури набув широкого резонансу. Йдеться про справу № 991/366/22, яку Вищий

антикорупційний суд розглянув 13 липня 2022 року. У цьому провадженні держава наполягала на тому, що активи набуті третіми особами у спосіб, що не відповідав вимогам закону, а власник не зміг довести походження коштів. Рішення суду визначило юридичні підвалини для подальшого розвитку інституту цивільної конфіскації.

Упродовж 2022 року до Вищого антикорупційного суду було подано три позовні заяви у справах такого характеру. На кінець звітного періоду кожне з цих проваджень завершено ухваленням рішення про повне або часткове задоволення позовних вимог, що дозволило стягнути у дохід державного бюджету України активи у формі грошових коштів на загальну суму 9 590 314 гривень [56, с. 212].

У 2023 році практика продовжила розвиватися. Станом на 8 вересня на розгляді ВАКС перебувало вже вісім позовів. Із зазначеної кількості у шести справах судом винесено рішення про задоволення позовних вимог у повному обсязі. Результатом розгляду стало стягнення на користь держави необґрунтованих доходів у вигляді грошових активів на суму 13 367 862 гривні та додатково 35 481,45 доларів США [56, с. 213].

Запровадження інституту цивільної конфіскації стало важливою віхою у трансформації підходів до повернення державі активів, джерела походження яких не мають легального підтвердження. Поєднання механізмів міжнародної практики та новітніх норм національного права сформувало підґрунтя для підвищення ефективності антикорупційної політики та зміцнення довіри громадян до спроможності держави захищати публічні інтереси шляхом справедливого правосуддя.

Разом із тим доцільно підкреслити, що серед основних причин поширення корупційних явищ у сучасних умовах варто виокремити економічну нестабільність у державі, втрату моральних орієнтирів серед населення, недостатню обізнаність громадян і низький рівень їх самоорганізації, відсутність переконання у невідворотності покарання за корупційні

правопорушення, прогалини й суперечності у нормативно-правовій базі, а також глибоку кризу довіри суспільства до органів влади.

Негативний вплив на позиції України в антикорупційних рейтингах чинять і випадки, коли матеріали проваджень, що повинні розслідуватися НАБУ, передаються іншим правоохоронним органам або «перехоплюються» ними. Таку практику, яку обґрунтовано критикує А.М. Ціпкал, уже було зафіксовано як таку, що неодноразово ставала підставою для уникнення відповідальності особами, причетними до корупції. Відповідно до усталеної позиції Верховного Суду, порушення правил визначення підслідності автоматично веде до визнання всіх зібраних доказів такими, що не можуть використовуватись у судовому процесі, що зрештою руйнує справи. На практиці щоразу, коли працівники інших органів без належної участі НАБУ проводять обшуки чи затримання високопосадовців за підозрою у корупційних діяннях, замість ефективної взаємодії виникає ризик створення умов для ухилення від правосуддя [29, с. 112].

Окремим проблемним питанням лишається організація експертних досліджень у кримінальних провадженнях, пов'язаних із корупційними злочинами, і це не можна вважати другорядним фактором, оскільки визначення шкоди через проведення економічних експертиз є ключовим елементом обґрунтування обвинувачення. Не менш важливими є спеціалізовані експертизи, пов'язані з аналізом аудіозаписів та іншими доказами.

Додатковим негативним чинником виступає і затримка процесу впровадження судової реформи. Водночас, беручи до уваги важливість реформи судової влади як основного напрямку демократичного розвитку України, питання модернізації правосуддя визначено пріоритетом державної політики. З метою пришвидшення реформування 30 червня 2023 року Президент України підписав указ №359/2023, яким затверджено рішення Ради національної безпеки і оборони від 23 червня 2023 року «Про прискорення судової реформи та подолання проявів корупції у системі правосуддя». Такі кроки керівництва держави продиктовані необхідністю запровадження комплексу першочергових

заходів, що мають сприяти відновленню довіри громадян до судової влади та безумовному продовженню трансформації системи правосуддя як фундаментальної основи утвердження верховенства права в Україні [29, с. 113].

Окрім того, важливо, аби населення демонструвало активну позицію та брало участь у формуванні напрямів державної політики, спрямованої на протидію корупційним проявам. Як засвідчує практика, у випадках, коли діяльність органів влади щодо викорінення корупції не дає бажаних результатів, часто бракує залучення громадянського суспільства до відповідних процесів. Тому передусім необхідно подолати байдужість людей та поширене сприйняття корупції як звичного явища, що нібито є неминучим.

Поділяючи погляди В. А. Абдуллаєва, варто наголосити, що посилення впливу інститутів громадянського суспільства на процеси запобігання та протидії корупції може відбуватися шляхом використання різних моделей комунікації між державними структурами та громадськими об'єднаннями. До таких форм взаємодії належать організація спільного моніторингу проявів корупції, реалізація інформаційно-просвітницьких, аналітичних і дослідницьких програм, забезпечення максимальної відкритості та прозорості інформації про реальний стан корупційної загрози, а також проведення системних превентивних заходів [21, с. 49].

Відтак ефективне протистояння корупції можливе лише за умови існування комплексного й чіткого антикорупційного нормативного регулювання, його належного виконання уповноваженими органами, належного рівня поінформованості суспільства про методи запобігання порушенням, налагодження взаємодії державних структур із громадськими інституціями під час розроблення й реалізації профільних політик, а також підтримки антикорупційних ініціатив з боку громадян. Проте досягнення стійких результатів у протидії корупційним злочинам можливе лише за умови проведення тривалих системних соціально-економічних, правових та політичних реформ.

На переконання авторів, необхідною передумовою таких трансформацій є наявність щирого прагнення політичної еліти до реальних змін, подальша розбудова та вдосконалення узгодженого антикорупційного законодавства, а також готовність державних органів до проведення реформ. Варто зазначити, що представники вищого керівництва держави неодноразово робили публічні заяви щодо важливості боротьби з корупційними явищами, однак у багатьох випадках проголошені наміри не супроводжувалися належними практичними діями [21, с. 50].

Зрозуміло, що в умовах воєнного конфлікту відбулися значні зміни пріоритетів та розстановки сил у владі, однак завдання протидії корупції залишилося надзвичайно актуальним. На жаль, в Україні досі існують проблеми, пов'язані з незаконними схемами, зловживанням гуманітарною допомогою, корупційними діями у сфері оборонних закупівель. Водночас воєнний стан не є виправданням порушенням вимог антикорупційного законодавства. Навпаки, у таких складних умовах особливого значення набуває забезпечення суворого контролю за дотриманням правових норм, своєчасне виявлення і притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні злочинів корупційного характеру, а також гарантування кожного права на неупереджений розгляд справи незалежним судом навіть у період збройного протистояння.

3.2. Перспективи впровадження прогресивного міжнародного досвіду в практику публічного управління в сфері запобігання корупції

Незважаючи на високу результативність інструментів, спрямованих на подолання корупційних проявів, зазначене негативне явище продовжує залишатися значущою складовою суспільних відносин, побутового середовища, а також політичних процесів у багатьох державах світу. Мешканці низки європейських країн, серед яких Польща, Румунія, Угорщина, Греція та Італія, визначають корупцію головним чинником, що гальмує темпи економічного

зростання, створює перешкоди для сталого розвитку суспільства, стримує соціальні ініціативи [1, с. 53-54].

Окремої уваги потребує встановлений прямий зв'язок між поширеністю корупційних механізмів у конкретній державі та проблемами, пов'язаними з хронічним бюджетним дефіцитом. У багатьох країнах Європейського Союзу наслідки корупційної діяльності призводять до колосальних матеріальних втрат, вартість яких щороку перевищує межу 100 мільярдів євро. Такі збитки негативно впливають на рівень добробуту громадян, ускладнюють реалізацію соціальних програм, знижують конкурентоспроможність економіки [31, с. 57].

Зазначені факти засвідчують, що корупція має соціальну природу і властива не лише країнам, котрі належать до пострадянського простору або перебувають на стадії розвитку, а й високорозвиненим державам, які входять до складу Європейського Союзу. Її руйнівний вплив поширюється на всі без винятку сфери державного управління, а також зачіпає економічні інтереси суспільства, підриваючи довіру до інституцій влади та обмежуючи можливості для модернізації економіки.

Виходячи з вищенаведених міркувань, можна дійти висновку про існування перспективи зниження рівня корупційної загрози національній економіці шляхом активного впровадження комплексних соціально-економічних і політичних перетворень. Реформування системи державного управління, запровадження більш прозорих процедур ухвалення рішень, створення ефективних механізмів громадського контролю, а також належне забезпечення невідворотності покарання для порушників антикорупційного законодавства здатні суттєво обмежити можливості для незаконного збагачення посадовців [31, с. 57-58].

Україна, як і багато інших держав, потребує рішучих кроків у напрямі формування ефективної політики доброчесності. Запровадження реформ, що охоплюють фінансовий сектор, систему правосуддя, діяльність органів виконавчої влади, є одним з найдієвіших способів мінімізувати корупційні ризики та поступово створювати умови, за яких незаконні практики

втрачатимуть сенс. Для України послідовне реформування політичних і економічних інститутів відкриває можливість істотно знизити вплив корупційних факторів і сформувати підґрунтя для стійкого розвитку української державності. Для наведеного доцільно звернути увагу на міжнародний досвід у подоланні корупції розвинених країн та проаналізувати можливості подібного запровадження у нашій державі.

На прикладі Польщі можна відзначити, що проведення системних антикорупційних реформ у публічному управлінні здатне забезпечити відчутні результати навіть протягом порівняно короткого періоду, якщо такі реформи спираються на політичну волю, міжнародні стандарти та широку участь суспільства. Ще наприкінці 90-х років минулого століття корупційні практики у Польщі мали масштабний характер. Фактично майже всі ключові сфери державного управління – від парламенту й уряду до судової влади та соціальних галузей – були залучені у корупційні схеми. Значним поштовхом до активних дій стало оголошення Європейською Комісією у 2003 році вимоги щодо запровадження ефективних антикорупційних реформ як одного з основних критеріїв вступу Польщі до Європейського Союзу [12, с. 152].

На початковому етапі боротьби з корупцією польський уряд створив робочу групу, яка провела масштабне дослідження корумпованих сфер та підготувала стратегію. Однак перші спроби залишалися декларативними – лише з ухваленням у 2002 році Державної програми боротьби з корупцією почався реальний поступ. Вона передбачала не лише адаптацію національного законодавства до міжнародних стандартів, а й визначення першопричин корупції та формування напрямів її подолання.

Реалізація програми розпочалася з розроблення проектів змін до кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого кодексів. Протягом наступних двох десятиліть антикорупційна стратегія пройшла кілька етапів. Перший етап полягав у підготовці нормативної бази та оновленні законодавства, другий – у залученні до боротьби з корупцією місцевих органів влади, громадських організацій і медіа, що дозволило

обмежити суспільну толерантність до хабарництва. Третій етап характеризувався розширенням кола учасників реформ, серед яких активну роль відігравали громадські приймальні, аналітичні центри та інститути громадянського суспільства [12, с. 152-153].

Подальша урядова програма на 2014–2019 роки окрему увагу приділила просвітницькій діяльності, формуванню громадської нетерпимості до будь-яких форм корупції, організації спеціалізованих навчальних заходів для державних службовців і проведенню масштабних інформаційних кампаній. Польський досвід доводить, що лише комплексні заходи, які поєднують оновлення законодавства, освітні ініціативи та розвиток культури доброчесності, можуть дати довгостроковий ефект [12, с. 154].

Для України польська модель є надзвичайно цінною з погляду практичного впровадження. Наявність схожих передумов – поширеність корупційних практик у більшості сфер публічної влади, складна трансформація політичної системи, прагнення до євроінтеграції – робить реалізацію подібних механізмів доцільною та виправданою. Насамперед варто зосередитися на таких кроках:

- Створення спеціалізованих міжвідомчих робочих груп із залученням експертів, представників антикорупційних органів, громадських організацій, які підготують комплексний аналіз найуразливіших секторів державного управління, визначать головні джерела корупції та розроблять детальну стратегію подолання проблеми.

- Проведення поетапної модернізації кримінального та адміністративного законодавства із чітким визначенням відповідальності за корупційні правопорушення, вдосконаленням процедур розслідування й судового розгляду.

- Запровадження механізмів громадського моніторингу діяльності державних органів, публічності у прийнятті рішень.

- Велика увага просвітницькій роботі: організація навчальних курсів, тренінгів, інформаційних кампаній для державних службовців, студентів, громадян із метою формування неприйняття хабарництва на побутовому рівні.

– Регулярне оновлення антикорупційних стратегій із урахуванням змін у законодавстві ЄС, рекомендацій міжнародних організацій та особливостей українського суспільства.

Досвід Польщі показує, що послідовність, чітка стратегія, широка участь суспільства та політична рішучість є ключовими умовами успіху. Українська держава, орієнтуючись на європейські стандарти, цілком здатна реалізувати аналогічний підхід, який сприятиме підвищенню довіри до влади та створенню ефективного механізму попередження корупції у публічному управлінні.

Для подолання корупції в Україні цікавим може бути досвід Німеччини. Досвід державного управління ФРН у сфері протидії корупційним проявам формувався під впливом потреби зберегти інституційну стабільність та довіру до державних структур. Підхід уряду спирається на відповідальність службовців та чітко врегульовані механізми внутрішнього контролю, а не на розбудову великої автономної антикорупційної системи. Логіка дала змогу створити комплексну нормативну основу, що охоплює кримінально-правові приписи, положення про державну службу та розгалужену систему адміністративних регламентів.

Кримінальний кодекс ФРН містить окремі склади правопорушень, що прямо спрямовані на протидію неправомірній вигоді у сфері публічного управління. § 331 StGB встановлює відповідальність за отримання переваг службовою особою без ознак підкупу. § 332 StGB передбачає відповідальність за отримання неправомірної винагороди за виконання або невиконання службових дій. § 334 StGB визначає кримінальну відповідальність за надання неправомірних винагород службовцям. Сукупність цих норм створює повноцінну правову конструкцію, спрямовану на мінімізацію ризиків тіньового впливу на діяльність посадових осіб [30].

Сфера державної служби також охоплена чіткими приписами. Федеральний закон про державних службовців (Beamtenstatusgesetz) та Федеральний закон про службу (Bundesbeamtengesetz) містять вимоги щодо доброчесності, заборону приймати подарунки без дозволу керівництва,

обов'язок уникати конфлікту інтересів, дисциплінарну відповідальність та підстави для усунення або звільнення за порушення етичних стандартів. § 60 BVG чітко закріплює вимогу діяти неупереджено, чесно та віддано державі, а § 67 забороняє будь-яке використання службової інформації в приватних інтересах[30].

Центральним документом превентивного характеру виступає Директива уряду щодо запобігання корупції у федеральній адміністрації від 30.07.2004 року. Її положення вимагають від кожного органу визначати підрозділи з підвищеним ризиком зловживань, запроваджувати оцінку ризиків, обмежувати перебування службовців на посадах із посиленням ризиком до п'яти років, забезпечувати колегіальність ухвалення рішень, проводити систематичні інструктажі. Директива зобов'язує включати антикорупційні пункти до державних контрактів, вести щорічну звітність про підозрілі випадки (§ 10), проводити контроль процедур закупівель (§ 11), а також вводити правила щодо спонсорської допомоги на користь державних органів (§ 13) [30].

Значне місце займає регулювання внутрішнього контролю. Федеральне міністерство внутрішніх справ координує діяльність уповноважених осіб, розробляє рекомендації та забезпечує взаємодію між підрозділами. Вища контрольна палата здійснює незалежний аудит, надає висновки парламенту та може ініціювати зміни у підходах до превенції зловживань. Закон про Вищу контрольну палату (Bundesrechnungshofgesetz) визначає її повноваження контролювати використання коштів та оцінювати дотримання антикорупційних приписів.

Звітність за 2019 рік демонструє масштаб системи та стабільність її роботи: майже пів мільйона службовців, серед яких визначено десятки тисяч посад із підвищеними ризиками, та лише кілька десятків щорічних підозр свідчать про дієвість превентивних механізмів і ефективність внутрішнього нагляду [30].

Українське правове середовище вже має розвинену інституційну антикорупційну архітектуру, проте елементи німецького підходу можуть суттєво

підсилити її. Адаптація положень щодо ротації кадрів на ризикових посадах, стандартизованої оцінки ризиків, посилення внутрішнього аудиту, деталізації процедур поведінки службовців та розширення обов'язків керівництва дозволить зробити превентивну складову більш системною.

Упровадження німецьких механізмів можливе та матиме практичний ефект за умови узгодження з національними законами. Орієнтація на внутрішній контроль, оцінку ризиків і персональну відповідальність службовців здатна збільшити стійкість управлінських структур і забезпечити якісніший рівень доброчесності у сфері публічного управління [10, с. 59].

У контексті України впровадження аналогічних підходів є надзвичайно актуальним і необхідним. Застосування конфіскаційних механізмів у разі корупційних діянь може суттєво знизити привабливість хабарництва, особливо якщо законодавство буде чітко реалізовуватись на практиці. Введення обов'язкового моніторингу великих фінансових операцій банками та посилення контролю за походженням коштів сприятиме викриттю схем відмивання грошей і посиленню фінансової прозорості. Над запровадженням даного досвіду в Україні зараз йде активна робота та приймаються відповідні заходи. У 2025 році банківський сектор України запровадив конкретні кроки у сфері протидії фінансовим злочинам та корупційним схемам. Зокрема, у грудні 2024 року 44 банки та дві фінансові компанії підписали спільний меморандум про забезпечення прозорості функціонування ринку банківських послуг. У межах цього документа фінансові установи взяли на себе зобов'язання обмежити вихідні перекази для фізичних осіб, розподіливши клієнтів на три категорії ризику: високий, середній і низький [37].

Основна мета запроваджених заходів – унеможливити діяльність підставних осіб, через рахунки яких здійснюються схеми ухилення від оподаткування та відмивання коштів. Саме з такими зловживаннями раніше пов'язували масові безконтрольні карткові перекази. Для клієнтів із найвищим рівнем ризику вже встановлено жорстке обмеження – до 50 тис. грн на місяць.

Для інших категорій з 1 червня 2025 року ліміт знижено до 100 тис. грн на місяць за відсутності підтверджених джерел доходів.

З боку держави важливу роль у впровадженні таких обмежень відіграв Національний банк України. Ще у жовтні 2024 року він ініціював запровадження ліміту в розмірі 150 тис. грн на місяць для Р2Р-переказів, а вже у квітні 2025 року передав відповідальність за подальше регулювання на банки, дозволивши їм самостійно встановлювати обмеження відповідно до рівня ризику клієнтів [37].

Нові правила також передбачають обмеження на кількість рахунків в одній валюті – не більше трьох для клієнтів без підтвердженого доходу. Водночас залишено низку винятків: обмеження не стосуються зарплатних клієнтів, волонтерів, благодійних організацій, а також переказів між власними рахунками в межах одного банку.

Для отримання доступу до ширших фінансових можливостей клієнтам слід надати документи, що підтверджують джерело та розмір доходів, зокрема довідки ОК5, ОК7, податкові декларації або інші офіційні документи. У разі успішного підтвердження банки мають право скасувати стандартні ліміти або адаптувати їх відповідно до фінансових можливостей клієнта [37].

Впровадження таких інструментів демонструє системний підхід до боротьби з тіньовими фінансовими потоками, посилює прозорість операцій та сприяє формуванню стійкої антикорупційної фінансової інфраструктури.

Для практичної реалізації унікального українського антикорупційного механізму доцільно поєднати жорсткі фінансові санкції з масштабною культурно-освітньою роботою, а також забезпечити активну взаємодію державних органів із громадськими організаціями та медіа. Такий комплексний підхід, що враховує як правові, так і соціально-культурні чинники, може значно підвищити ефективність боротьби з корупцією у публічному управлінні.

Деякі прихильники жорстких методів боротьби з корупцією переконані, що усунути це явище можливо лише шляхом формування сильної держави, яка не спирається на демократичні принципи, а діє за авторитарним сценарієм,

використовуючи диктатуру та репресивні заходи. Однак практика Китаю, який у 2021 році посів 65 місце в рейтингу країн за Індексом сприйняття корупції [64, с. 817], де публічні страти чиновників за корупційні діяння стали звичною подією, свідчить про інше. За період з 2003 по 2015 роки близько 10 тисяч посадовців були публічно страчені, а 120 тисяч отримали ув'язнення строком від 10 до 20 років.

Попри це, міжнародні офіційні дані свідчать, що жорсткі репресії не призводять до суттєвого зниження рівня хабарництва – його масштаби зменшились незначно, а суми хабарів, навпаки, зросли, компенсуючи підвищені ризики. Зрозуміло, що демократичний устрій не може повністю викоринити корупцію або повністю припинити отримання неправомірних вигод, проте він створює умови для ефективної боротьби з нею. Саме цінності демократії, такі як свобода слова та політична конкуренція, дають змогу виявляти корупційні дії, поширювати інформацію про них і сприяють формуванню незалежних громадських антикорупційних органів.

Відмінним прикладом прозорості системи стала Південна Корея, зокрема її столиця Сеул, де з 1999 року діє програма «OPEN». Вона являє собою механізм контролю за розглядом звернень громадян чиновниками міської адміністрації. Впровадження цієї програми викликало значний резонанс серед національних антикорупційних ініціатив і стало свідченням політичної волі до боротьби з корупцією [61, с. 350]. К.О. Чишко наголошує, що забезпечення вільного доступу до інформації усуває необхідність особистих зустрічей з посадовцями та пропонування хабарів задля пришвидшення прийняття рішень [61, с. 351]. Таким чином, «OPEN», виключаючи особисте спілкування між громадянами та чиновниками, усуває одну з головних умов виникнення корупції, що сприяє запобіганню корупційних дій і відновленню довіри населення до органів місцевої влади.

Досвід Південної Кореї демонструє високий рівень ефективності у боротьбі з корупцією завдяки прозорості та контролю за діяльністю чиновників. В Україні реалізація подібної системи має значний потенціал, адже вона здатна

суттєво знизити рівень корупційних проявів у публічному управлінні. Основною перевагою такого підходу є створення умов для відкритого доступу громадян до інформації про розгляд їхніх звернень без необхідності особистих контактів з посадовцями, що мінімізує ризики хабарництва та сприяє відновленню довіри населення до органів влади. Для впровадження цього досвіду варто розробити єдину цифрову платформу, яка забезпечить прозорість у роботі державних і місцевих органів управління. На цій платформі кожен громадянин зможе відстежувати статус розгляду свого звернення, отримувати повну інформацію про дії посадовців, а також подавати скарги чи зауваження у режимі онлайн. Важливим кроком стане законодавче закріплення обов'язку посадових осіб оперативно відповідати на запити громадян через відкриті канали комунікації.

Антикорупційна політика, яку реалізує Сінгапур, демонструє вражаючі результати, адже країна посідає третє місце у світовому антикорупційному рейтингу за 2024 рік. У центрі цієї політики лежить концепція, що передбачає усунення або суттєве зменшення чинників та обставин, які можуть спонукати людину вдаватися до корупційних дій. Для досягнення цієї мети в Сінгапурі створено та впроваджено ряд ефективних принципів і механізмів боротьби з корупцією, які охоплюють різні сфери публічного та приватного життя [54, с. 92-93].

Однак досвід Сінгапуру має низку особливостей, що ускладнюють його адаптацію в українських умовах. Він значною мірою базується на підходах, які не збігаються з цінностями та стандартами, притаманними Європейському союзу, що породжує певні ризики для євроінтеграційного курсу України, адже імплементація таких методів може стати на заваді інтеграції з Європою тому і не слід зупинятися на ньому більш детально. Відтак, хоча сінгапурський приклад є надзвичайно ефективним у власному контексті, для України більш доцільним буде пошук рішень, що гармонійно поєднуються з європейськими нормами і сприяють подоланню корупції без шкоди для міжнародних партнерств і стратегічних цілей.

Отже, наразі антикорупційна система в Україні, особливо за останні роки, інтегрувала низку ключових механізмів запобігання та боротьби з корупцією, які відповідають міжнародним стандартам і враховують передовий зарубіжний досвід. Водночас аналіз практик країн світу дозволяє виділити кілька позитивних аспектів у роботі систем запобігання корупції, які можуть стати корисними для подальшого вдосконалення української системи.

По-перше, виключно репресивні методи не здатні повністю ліквідувати корупційні прояви. По-друге, доцільним є баланс між ефективними превентивними заходами, які спрямовані на запобігання корупції, та невідворотною відповідальністю за корупційні правопорушення, що має включати особистісні обмеження для порушників. По-третє, позитивним є впровадження системи оплати праці для державних та місцевих службовців, а також посадових осіб юридичних осіб публічного права, яка б базувалась на рівні заробітної плати кваліфікованих фахівців у приватному секторі на аналогічних або схожих посадах. Такий підхід створює прямий зв'язок між зростанням економіки і офіційними доходами службовців, що підвищує їхню зацікавленість у досягненні конкретних матеріальних результатів розвитку суспільства.

Окрім цього, варто відзначити перспективність досвіду, що полягає у значному підвищенні заробітної плати топ-посадовцям, одночасно із скасуванням будь-яких додаткових пільг, таких як забезпечення службовим транспортом, житлом, охороною або скороченням допоміжного персоналу. Така модель зменшує корупційні ризики, пов'язані з використанням службових ресурсів у особистих цілях, і надає посадовцям можливість розпоряджатися заробленими коштами на власний розсуд для виконання службових обов'язків. Упровадження подібних практик в Україні може стати важливим кроком у зміцненні системи протидії корупції, особливо після завершення військових дій.

Висновки до розділу 3

Проведений аналіз засвідчив, що підвищення результативності антикорупційної політики залежить від здатності держави усунути структурні дисбаланси у повноваженнях профільних органів, забезпечити їх реальну незалежність та впровадити сучасні стандарти управління. Оптимізація діяльності НАБУ, САП, ВАКС і Бюро економічної безпеки потребує не лише ресурсного зміцнення, а й продуманих механізмів зовнішнього контролю, недопущення дублювання компетенцій, прозорих процедур відбору кадрів і посилення взаємодії з громадянським суспільством. Поглиблення судової реформи та розвиток інституту цивільної конфіскації формують важливе підґрунтя для зменшення тиску корупційних практик на державний апарат, проте стійкість результатів можлива лише за умови цілеспрямованих політичних зусиль і належної координації дій усіх суб'єктів антикорупційної системи.

Подальший розвиток публічного управління потребує активнішого впровадження міжнародного досвіду, що демонструє ефективність у державах з усталеними демократичними інститутами. Моделі незалежних наглядових рад, міжвідомчих аналітичних груп, ризик-орієнтованого контролю, цифрового моніторингу фінансових потоків та механізмів захисту викривачів підтверджують власну дієвість і можуть слугувати орієнтиром для українських реформ. Розширення такої практики сприятиме підвищенню довіри суспільства, мінімізації впливу політичних інтересів на розслідування корупційних злочинів та формуванню сталого інституційного середовища.

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши вищенаведені факти, практики та нормативні засади у проведеному дослідженні, доцільно дійти висновку, що у сучасних умовах антикорупційна система в Україні, особливо протягом останніх років, значно трансформувалася та інтегрувала цілу низку ключових механізмів запобігання і протидії корупційним проявам.

У першому розділі дослідження було проаналізовано теоретичні основи функціонування механізмів публічного управління у сфері запобігання корупції. Під час аналізу вдалося з'ясувати, що поняття корупції у сучасному науковому та нормативному дискурсі розглядається як багатогранне явище, яке охоплює сукупність суспільно небезпечних проявів, пов'язаних з використанням посадових повноважень у приватних інтересах. Вивчення принципів і механізмів у сфері запобігання корупції дозволило дійти висновку про ключову роль системного підходу до формування та реалізації превентивних заходів, що мають спиратися на законність, публічність, прозорість і невідворотність відповідальності. Увага була зосереджена на інституційних механізмах, що становлять основу організаційно-правового забезпечення запобігання корупційним проявам, а також передбачають чітке розмежування повноважень між органами державної влади, спеціально уповноваженими органами антикорупційного контролю, органами правопорядку та іншими структурами, покликаними координувати антикорупційні заходи.

Другий розділ було присвячено вивченню реального стану інституційних механізмів протидії корупції у публічному управлінні України. Аналіз чинного законодавства дав змогу констатувати наявність вагомих прогалин і суперечностей, що ускладнюють уніфікацію правозастосовної практики та створюють додаткові ризики зловживань. Багато законодавчих норм, які стосуються конфлікту інтересів, фінансового контролю, врегулювання етичних стандартів, залишаються декларативними або недостатньо деталізованими. Водночас дослідження системи суб'єктів публічного управління засвідчило

існування певних здобутків, пов'язаних зі становленням спеціалізованих органів, таких як Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України. Їх діяльність дозволила сформувати основу для послідовної імплементації превентивних інструментів, проте належного рівня взаємодії між окремими структурами поки що не досягнуто.

Особливу увагу було приділено потенціалу громадських об'єднань та інших недержавних суб'єктів, здатних виконувати важливі функції у сфері публічного контролю та моніторингу корупційних ризиків. На основі прикладів практичної діяльності таких організацій обґрунтовано висновок про їхню здатність підвищувати рівень прозорості та публічності рішень, формувати суспільну нетерпимість до зловживань владою, розширювати можливості інформування громадян про факти корупції.

Варто підкреслити, що запобігання корупційним діям у публічному управлінні вимагає комплексного застосування нормативних, організаційних та інформаційних інструментів. Поєднання виважених превентивних заходів, чіткого розподілу повноважень між державними і недержавними суб'єктами та впровадження успішних зарубіжних практик може стати запорукою поступового подолання корупційних ризиків, зміцнення довіри суспільства до органів влади та сталого розвитку демократичних інститутів в Україні.

У третьому розділі досліджувались шляхи удосконалення інституційних механізмів запобігання корупції в органах публічної влади. Проведений аналіз засвідчив, що ефективність протидії корупції значною мірою залежить від чіткого визначення функцій, повноважень і взаємодії спеціалізованих органів та підрозділів, здатних оперативно виявляти й попереджати порушення. Удосконалення інституційної системи насамперед потребує усунення дублювання компетенцій та забезпечення належної координації між державними органами, органами місцевого самоврядування й недержавними суб'єктами, які здійснюють контроль та моніторинг діяльності службовців.

Одним із ключових напрямів оптимізації системи протидії корупції визнається розвиток електронних інструментів прозорості управлінських

процедур, що дозволяють зменшити безпосередні контакти громадян і посадових осіб та унеможливити неформальний вплив на ухвалення рішень. Вивчення досвіду Південної Кореї, зокрема функціонування програми OPEN, засвідчило перспективність цифрових платформ, які забезпечують громадський контроль за діями чиновників. Водночас приклад Сінгапуру переконливо демонструє доцільність одночасного підвищення рівня матеріального забезпечення посадовців та запровадження жорстких механізмів контролю за джерелами доходів, що створює фінансову мотивацію доброчесної поведінки.

Серед перспективних рішень для України виокремлюється поступове впровадження програм відкритого врядування, що передбачають публікацію відомостей про перебіг розгляду заяв і скарг, відбір кандидатів на державні посади, реалізацію публічних закупівель. Крім того, актуальним є розширення повноважень громадських організацій у сфері моніторингу діяльності органів влади, посилення гарантій захисту викривачів корупції та запровадження сучасних методів аналітики ризиків.

Системне застосування прогресивних інструментів, апробованих у Німеччині, Швеції, Сінгапурі, Південній Кореї, дає змогу розвивати культуру прозорості та відповідальності. Водночас будь-які запозичення міжнародного досвіду потребують врахування українського соціокультурного контексту та правових особливостей. Національні антикорупційні ініціативи повинні ґрунтуватися на принципах демократичного врядування, забезпечення балансу між законністю, правами людини та державними інтересами.

Загалом проведене дослідження підтвердило, що підвищення ефективності інституційних механізмів протидії корупції в органах публічної влади неможливе без переосмислення підходів до організації діяльності антикорупційних інституцій, запровадження інноваційних форм цифрового нагляду, удосконалення кадрової політики й формування в суспільстві сталого несприйняття корупційних практик. Саме такий комплексний підхід створює основу для зміцнення довіри громадян до органів влади, досягнення реальних результатів у сфері запобігання та мінімізації корупційних проявів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикорупційна політика ЄС: ключові елементи, орієнтація на сталий розвиток, уроки для України: навчальний посібник. Суми: Інститут стратегій інноваційного розвитку і трансферу знань, 2023. 270 с.
2. Біленко В.А. Шляхи удосконалення антикорупційного законодавства в Україні в умовах війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 241-245;
3. Боголепова А., Ковтун О. Актуальні проблеми подолання корупції в умовах війни у поствоєнний період. *Всеукраїнський науковий часопис*. 2022. Чис. 27. С. 251-256;
4. Бондаренко О.С., Янішевська К.Д., Миргород-Карпова В.В. Антикорупційна спеціалізація в діяльності прокуратури: інституційні та правові засади. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2023. Вип.1(101). С. 36-48;
5. Бортник Н.П., Сопільник Л.І. Державний механізм протидії корупції. *Академічні візії*. 2021. Вип. 2. С. 29-35;
6. Вікторчук М.В., Полюхович М.М. Становлення та розвиток антикорупційного законодавства в Україні. *Вісник ЛННІ ім. Е.О. Дідоренка*. 2023. Вип. 4(104). С. 139-152;
7. Возняковська К.А., Біленець Д.А., Марчук В.В. Антикорупційні механізми у системі публічного адміністрування як засіб боротьби з організованою злочинністю в сфері господарювання. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. Випуск 84: частина 3. 2024. С. 43-48;
8. Гладкий В.В. Сутність та значення феномену корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 18. С. 124-132.
9. Гришина Н.В., Ростовська К.В. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 328-333;

10. Грищук М. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як ключовий інструмент реформування антикорупційної політики України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 3 (27). С. 57-62;
11. Гура В.В. Поняття корупції як економіко-правового феномену. *Вчені записки Університету «Крок»*. 2021. № 4(64). С. 76-84;
12. Дем'янчук В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4(80). С. 151–158.
13. Дорошенко В. А. Суб'єкти здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 171–175.
14. Дорошенко В. А. Форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6, т. 1. С. 257–263.
15. Жилка М.П., Лещенко О.Ю. Особливості боротьби з корупцією під час воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 76-80;
16. Запотська О.В. Суб'єкти громадського контролю щодо запобігання корупції. *Актуальні питання юриспруденції*. 2023. № 2(39). С. 131-135;
17. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. № 4 (68). С. 30–34.
18. Калугіна І.О. Суб'єкти формування, реалізації та забезпечення антикорупційної правової політики в Україні. *Правова система: теорія і практика*. 2020. № 4. С. 133-141;
19. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

20. Корнієць П.Ю. Особливості структури та змісту форм запобігання і протидії корупції в національному антикорупційному бюро України: адміністративно-правовий аспект. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Вип 6. С. 41-47;
21. Корупційні ризики в Україні: актуальні шляхи їх недопущення та подолання: міжнародна науково-практична конференція. Науководослідний інститут публічного права, 8 жовтня 2024 р. Львів. Торунь : Liha-Pres, 2024. 168 с.
22. Костогриз Я.О. Інституційні механізми запобігання корупції: практика ООН. *Ампаро*. 2024. № 2. С. 19–24.
23. Кравчук М., Петровська І. Основні напрямки антикорупційної діяльності в Україні та їх правове регулювання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 2. С. 49-56;
24. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 року № 2341-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. ст.131 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>;
25. Кримінальний процесуальний кодекс: Закон України від 13.04.2012. № 4651-VI. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n3880>
26. Левченко А.О. Антикорупційне законодавство України: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 69-72;
27. Левчук А. О. Поняття, сутність корупції та корупційних правопорушень. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 9. С. 171-177;
28. Легін А.В. Національне антикорупційне бюро України: структура, повноваження та функції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. № 54. С. 160–163.
29. Лешанич Л.В., Ціпкал А.М. Корупція в юридичній діяльності та шляхи боротьби з нею. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія: ПРАВО. 2023. Випуск 78: частина 1. С. 110-114;

- 30.Літкевич В. Протидія корупції у вищих органах влади: практика Німеччини; уроки для України. *Науковий огляд*. 2024. № 2(94). URL: <https://surl.li/geecxp>
- 31.Макухін О. О. Поняття корупції в Україні та ЄС: порівняльний аналіз, адміністративно-правовий аспект. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2020. № 2. С. 55–60.
- 32.Мартинів Д.Ю., Обушина Н.І. Феномен корупції в системі публічного управління: теоретичні аспекти наукового дискурсу. *Державне управління: вдосконалення та розвиток*. 2020. № 8. Електронний ресурс. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1720>
- 33.Маслова Я.І. Механізм запобігання корупції: поняття та структура. *Актуальні питання юридичної науки*. 2022. № 1(34). С. 81-85;
- 34.Мошнін А. Корупція у сучасній Україні: стан та напрями протидії. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. № 2(62). С. 106-110.
- 35.Мошнін А.А. Шляхи вдосконалення системи запобігання корупції в органах державної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. Том 34 (73). № 1. С. 219-224;
- 36.Музичок Е.О. Актуальні проблеми та напрями вдосконалення системи протидії корупції у публічній службі. *Форум права*, 2023. № 76(3). С. 79–86;
- 37.Нагадуємо! Вже з 1 червня 2025 року – нові ліміти на карткові перекази. *Дебет – Кредит*. Електронний ресурс. URL: <https://news.dtki.ua/finance/bank-system/98893-nagadujemo-vze-z-1-cervnia-2025-roku-novi-limiti-na-kartkovi-perekazi>
- 38.Новак А.М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 2. С. 35–41.
- 39.Побережний В. В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2021. № 3 (39). С. 424–428

40. Половинкіна Р. Ю. Етапізація та періодизація антикорупційного законодавства в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2019. № 3(65). С. 22–27.
41. Предко М. Вплив корупції на систему публічного управління в Україні. *Всеукраїнський науковий часопис*. Ч. 27. 2022. С. 262-267;
42. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012. № 4572-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 1, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
43. Про запобігання корупції: Закон України від 14.11.2014. № 1700-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
44. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022. № 2322-IX / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2322-20>
45. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003. № 1160-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2004, № 9, ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
46. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. № 393/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 47, ст.256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
47. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992. № 2657-XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1992, № 48, ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
48. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014. № 1698-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 47, ст. 2051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

49. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015. № 389-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
50. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. № 1697-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015, № 2-3, ст. 12 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
51. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016. № № 1402-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016, № 31, ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
52. Світличний О., Кадегроб А. Суб'єкти публічного управління у сфері запобігання порушенням, пов'язаним з корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 230-234;
53. Сидоренко О.О., Яворський В.О., Квасильчук Д.Б. Корупція як вид зловживання правом: причини та основні методи боротьби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 65–68.
54. Скомаров О. В. Досвід Сінгапуру та Гонконгу щодо функціонування спеціальних антикорупційних органів та можливість його застосування в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 92-93.
55. Сметаніна Н.В., Мельник Д.С. Політика протидії корупції – шляхи вдосконалення та сучасний стан. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 347-351;
56. Таволжанський О.В., Сметаніна Н.В. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування у системі заходів фінансового контролю. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 210–214.
57. Трепак В. М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні : дис. на здобут. наук. ступеня докт. юрид. наук :12.00.08. Львів., 2020. 481 с
58. Удовика Л.Г., Калугіна І.О. Поняття корупції: наукові підходи та легальне тлумачення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 67-71;

- 59.Фесенко Т. Принципи формування й реалізації державної антикорупційної політики України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 180-184;
- 60.Чайка І.Ю. Феномен корупції: особливості міждисциплінарного аналізу. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 154-160;
- 61.Шатрава С.О., Чишко К.О. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції в країнах Азії та перспективи його використання в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Право, 2023 р., № 1 (79). С. 348-353;
- 62.Шевченко О.М., Пінчук В.І. Розвиток механізмів запобігання корупції в Україні. *Modern Science - Moderni věda*. 2020. № 10. С. 43-61;
- 63.Шило С.М. Особливості застосування законодавства щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2022. Вип. 74. Ч. 2. С.86–93.
- 64.Chorna, O., Semenets-Orlova, I., Shyshliuk, V., Pugachov, M., & Pugachov, V. Anti-Crisis Regulation of Enterprises Through Digital Management. *Journal of Law and Sustainable Development*, 2022, 11(3), p. 816-819.
- 65.Corruption Perceptions Index. *Transparency international. The global coalition against corruption*. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018>
- 66.Corruption Perceptions Index. *Transparency international. The global coalition against corruption*. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>
- 67.Semenets-Orlova, I., Kushnir, V., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., & Rudenko, M. Organizational Development and Educational Changes Management in Public Sector (Case Of Public Administration During War Time). *International Journal of Professional Business Review*. 2023. № 8(4), p. 1699-1703.