

Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Євтушенко Антон Сергійович

УДК 351.9:343.35+35.072.22

ДИСЕРТАЦІЯ
МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

Науковий керівник:

Дзюндзюк Вячеслав Борисович, доктор наук з державного управління,
професор

Харків-2025

АНОТАЦІЯ

Свтушенко А.С. Механізми запобігання та протидії корупції в органах публічної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2025.

В умовах глобальних трансформацій та інтеграції України в європейський простір подолання корупції стає визначальним фактором забезпечення національної безпеки, демократичного розвитку та модернізації системи публічного управління. Масштабна корупція в органах публічної влади створює критичні загрози для держави та суспільства, призводячи до колосальних матеріальних втрат, які за експертними оцінками сягають 10-15% ВВП щорічно. Не менш руйнівними є інституційні та соціальні наслідки корупції-підрив легітимності політичної системи, деформація базових принципів демократичного врядування, перешкоджання реалізації соціально-економічних реформ. Особливу небезпеку становить політична корупція на вищих щаблях влади, яка спотворює процеси формування та реалізації державної політики в інтересах олігархічних груп, що призводить до несправедливого розподілу суспільних ресурсів та поглиблення соціальної нерівності. Корупційні практики глибоко вкорінені в систему публічного управління через патрон-клієнтські мережі, непотизм, неформальні правила прийняття рішень. Вони руйнують моральні засади суспільства, культивують атмосферу недовіри та цинізму у відносинах між громадянами і державою. Подолання системної корупції вимагає комплексного підходу, що поєднує інституційні реформи з трансформацією ціннісних установок суспільства.

У дисертаційному дослідженні здійснено системний аналіз природи та чинників корупції в публічному управлінні України. Встановлено, що корупція має глибоке історичне коріння, пов'язане з традиціями патрон-

клієнтських відносин, слабкістю демократичних інститутів, недорозвиненістю правової культури. Виявлено комплекс інституційних факторів, що сприяють поширенню корупції: недосконалість механізмів стримувань і противаг, надмірна бюрократизація управлінських процедур, низький рівень прозорості діяльності органів влади, відсутність дієвого громадського контролю. Проаналізовано соціокультурні передумови корупції, включаючи толерування корупційних практик, правовий нігілізм, патерналістські очікування громадян.

Дослідження засвідчило необхідність реалізації комплексного підходу до протидії корупції, що передбачає системне поєднання інституційних, правових та організаційних механізмів. Обґрунтовано пріоритетні напрями антикорупційної політики: забезпечення реальної незалежності спеціалізованих органів, впровадження дієвих механізмів запобігання конфлікту інтересів, посилення фінансового контролю, цифровізація адміністративних процедур, захист викривачів корупції, формування антикорупційної культури. Визначено, що ефективність цих механізмів критично залежить від їх взаємоузгодженості, належного ресурсного забезпечення та політичної підтримки.

Значну увагу приділено аналізу інституційної системи запобігання корупції. Досліджено особливості створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів-НАБУ, САП, НАЗК, АРМА, ВАКС. Виявлено системні проблеми в їх діяльності: недостатня інституційна незалежність, брак координації, обмежена результативність розслідувань, слабкість превентивних механізмів. Обґрунтовано необхідність посилення спроможності антикорупційних органів через удосконалення процедур відбору керівництва, розширення оперативно-розшукових можливостей, впровадження ризик-орієнтованого підходу, покращення матеріально-технічного забезпечення.

На основі порівняльного аналізу міжнародного досвіду розроблено рекомендації щодо вдосконалення антикорупційних механізмів в Україні.

Обґрунтовано доцільність впровадження комплексної системи управління корупційними ризиками, що включає їх регулярну оцінку, розробку та моніторинг виконання антикорупційних програм, навчання персоналу, етичне консультування. Запропоновано інноваційні підходи до автоматизації процедур фінансового контролю через інтеграцію державних реєстрів, впровадження системи верифікації декларацій, використання технологій штучного інтелекту та blockchain для моніторингу ризикових транзакцій. Розроблено механізми посилення громадського контролю через забезпечення прозорості, захист викривачів, впровадження громадської антикорупційної експертизи.

Дослідження продемонструвало, що попри створення розгалуженої антикорупційної інфраструктури, критичними прогалинами залишаються інституційна слабкість превентивних органів, недоброчесність судової системи, забюрократизованість процедур. Встановлено, що успішність антикорупційних реформ вимагає не лише оновлення законодавства, але й глибинної трансформації практик публічного управління та суспільної свідомості. Обґрунтовано необхідність реалізації комплексної інформаційно-просвітницької політики для підвищення стандартів доброчесності, розвитку антикорупційних компетентностей, формування атмосфери нетерпимості до корупції. Доведено критичну роль цифрової трансформації у мінімізації корупційних ризиків через автоматизацію транзакцій між громадянами та державою, впровадження багаторівневого контролю, розвиток електронної демократії.

Ключовим результатом дослідження стала розробка концептуальної моделі системної протидії корупції в публічному управлінні. Модель базується на органічному поєднанні чотирьох взаємопов'язаних блоків забезпечення: нормативно-правового (законодавча база, міжнародні стандарти), організаційного (антикорупційні органи, координація), технологічного (цифрові інструменти, моніторинг) та соціокультурного (освіта, етика, культура). Особливістю моделі є акцент на формуванні

стійкого суспільного запиту на доброчесність влади через розвиток громадянської освіти та антикорупційної культури. Доведено, що ефективність моделі забезпечується системністю впровадження всіх елементів та їх взаємним підсиленням.

Значний науковий і практичний інтерес становить порівняльний аналіз інституційних моделей протидії корупції у різних країнах світу. В результаті дослідження виявлено три основні підходи: універсальні антикорупційні агентства з широкими повноваженнями (досвід Сінгапуру, Гонконгу), розподілена система спеціалізованих органів (практика країн ЄС), інтеграція антикорупційних функцій у діяльність традиційних правоохоронних структур (модель США). Визначено особливості кожного підходу, їх переваги та обмеження, можливості адаптації в українських реаліях.

Особливу увагу приділено аналізу практичних інструментів запобігання корупції в публічному секторі. Детально досліджено механізми врегулювання конфлікту інтересів, включаючи процедури виявлення, декларування та усунення конфліктних ситуацій. Розкрито особливості впровадження систем фінансового контролю, від електронного декларування до моніторингу способу життя посадовців. Проаналізовано роль антикорупційних програм як комплексних інструментів управління корупційними ризиками в органах влади.

Значну увагу в дослідженні приділено ролі цифрових технологій у запобіганні корупції. Обґрунтовано, що цифровізація публічних послуг, впровадження електронного документообігу, автоматизація контрольних процедур здатні суттєво мінімізувати корупційні ризики через виключення людського фактору з управлінських процесів. Особливий акцент зроблено на використанні технології блокчейн для захисту державних реєстрів, штучного інтелекту для виявлення підозрілих транзакцій, аналітичних систем для моніторингу корупційних ризиків.

Важливим напрямом дослідження стало визначення ролі громадянського суспільства у протидії корупції. Проаналізовано механізми

громадського контролю, від моніторингу діяльності органів влади до захисту викривачів корупції. Розкрито значення громадської антикорупційної експертизи, журналістських розслідувань, просвітницьких кампаній. Обґрунтовано необхідність розвитку інструментів електронної демократії для посилення прозорості та підзвітності влади.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання для вдосконалення державної антикорупційної політики та механізмів її реалізації. Запропоновані методичні рекомендації можуть бути використані органами влади при розробці стандартів оцінки корупційних ризиків та процедур верифікації декларацій, при розробці та впровадженні антикорупційних програм, при оптимізації адміністративних процедур, закладами вищої освіти при підготовці фахівців з публічного управління, громадськими організаціями для здійснення моніторингу антикорупційної політики.

Ключові слова: публічне управління, запобігання корупції, протидія корупції, антикорупційна політика, антикорупційні органи, управління корупційними ризиками, фінансовий контроль, цифрові технології, громадський контроль, антикорупційна культура, демократичне врядування, прозорість, підзвітність, доброчесність.

ABSTRACT

Yevtushenko A.S. Mechanisms of preventing and countering corruption in public authorities. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 281 Public Management and Administration. – V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2025.

In the context of global transformations and Ukraine's integration into the European space, overcoming corruption becomes a determining factor in ensuring national security, democratic development, and modernization of the public administration system. Large-scale corruption in public authorities creates critical threats to the state and society, leading to enormous material losses, which according to expert estimates reach 10-15% of GDP annually. Equally devastating are the institutional and social consequences of corruption-undermining the legitimacy of the political system, deforming the basic principles of democratic governance, hindering the implementation of socio-economic reforms. Political corruption at the highest levels of government poses a particular danger, distorting the processes of formation and implementation of state policy in the interests of oligarchic groups, leading to unfair distribution of public resources and deepening social inequality. Corrupt practices are deeply rooted in the public administration system through patron-client networks, nepotism, and informal decision-making rules. They destroy the moral foundations of society, cultivating an atmosphere of distrust and cynicism in relations between citizens and the state. Overcoming systemic corruption requires a comprehensive approach that combines institutional reforms with the transformation of society's value system.

The dissertation research conducts a systematic analysis of the nature and factors of corruption in public administration in Ukraine. It has been established that corruption has deep historical roots associated with traditions of patron-client relations, weakness of democratic institutions, and underdevelopment of legal

culture. A complex of institutional factors contributing to the spread of corruption has been identified: imperfection of checks and balances mechanisms, excessive bureaucratization of administrative procedures, low level of transparency in government activities, lack of effective public control. The socio-cultural prerequisites for corruption have been analyzed, including tolerance of corrupt practices, legal nihilism, and paternalistic expectations of citizens.

The research demonstrated the necessity of implementing a comprehensive approach to combating corruption, which involves a systematic combination of institutional, legal, and organizational mechanisms. Priority directions of anti-corruption policy have been substantiated: ensuring real independence of specialized bodies, implementing effective mechanisms for preventing conflicts of interest, strengthening financial control, digitalization of administrative procedures, protection of whistleblowers, and formation of anti-corruption culture. It has been determined that the effectiveness of these mechanisms critically depends on their coherence, adequate resource provision, and political support.

Significant attention has been paid to the analysis of the institutional system for preventing corruption. The features of creation and functioning of specialized anti-corruption bodies-NABU, SAP, NACP, ARMA, HACC-have been studied. Systemic problems in their activities have been identified: insufficient institutional independence, lack of coordination, limited effectiveness of investigations, weakness of preventive mechanisms. The necessity of strengthening the capacity of anti-corruption bodies through improving leadership selection procedures, expanding operational and investigative capabilities, implementing a risk-oriented approach, and improving material and technical support has been substantiated.

Based on comparative analysis of international experience, recommendations for improving anti-corruption mechanisms in Ukraine have been developed. The expediency of implementing a comprehensive corruption risk management system has been substantiated, including regular risk assessment, development and monitoring of anti-corruption programs implementation, personnel training, and ethical consulting. Innovative approaches to automation of

financial control procedures have been proposed through integration of state registers, implementation of declaration verification system, use of artificial intelligence and blockchain technologies for monitoring risky transactions. Mechanisms for strengthening public control through ensuring transparency, protection of whistleblowers, and implementation of public anti-corruption expertise have been developed.

The research demonstrated that despite the creation of an extensive anti-corruption infrastructure, critical gaps remain in institutional weakness of preventive bodies, dishonesty of the judicial system, and bureaucratization of procedures. It has been established that the success of anti-corruption reforms requires not only updating legislation but also a deep transformation of public administration practices and public consciousness. The necessity of implementing a comprehensive information and educational policy to improve integrity standards, develop anti-corruption competencies, and form an atmosphere of intolerance to corruption has been substantiated. The critical role of digital transformation in minimizing corruption risks through automation of transactions between citizens and the state, implementation of multilevel control, and development of e-democracy has been proven.

The key result of the research was the development of a conceptual model of systemic anti-corruption in public administration. The model is based on the organic combination of four interconnected support blocks: regulatory (legislative framework, international standards), organizational (anti-corruption bodies, coordination), technological (digital tools, monitoring), and socio-cultural (education, ethics, culture). The model's distinctive feature is its emphasis on forming a sustainable public demand for government integrity through the development of civic education and anti-corruption culture. It has been proven that the model's effectiveness is ensured by the systematic implementation of all elements and their mutual reinforcement.

Significant scientific and practical interest lies in the comparative analysis of institutional models for combating corruption in different countries worldwide.

The research identified three main approaches: universal anti-corruption agencies with broad powers (experience of Singapore, Hong Kong), distributed system of specialized bodies (EU countries practice), integration of anti-corruption functions into traditional law enforcement structures (US model). The features of each approach, their advantages and limitations, and possibilities for adaptation in Ukrainian realities have been determined.

Special attention has been paid to the analysis of practical tools for preventing corruption in the public sector. Mechanisms for managing conflicts of interest have been studied in detail, including procedures for identifying, declaring, and eliminating conflict situations. The peculiarities of implementing financial control systems, from electronic declaration to monitoring officials' lifestyles, have been revealed. The role of anti-corruption programs as comprehensive tools for corruption risk management in government bodies has been analyzed.

Considerable attention in the research has been devoted to the role of digital technologies in preventing corruption. It has been substantiated that digitalization of public services, implementation of electronic document management, and automation of control procedures can significantly minimize corruption risks by eliminating the human factor from management processes. Special emphasis has been placed on using blockchain technology to protect state registers, artificial intelligence to detect suspicious transactions, and analytical systems for monitoring corruption risks.

An important direction of the research was determining the role of civil society in combating corruption. Mechanisms of public control have been analyzed, from monitoring government activities to protecting whistleblowers. The significance of public anti-corruption expertise, journalistic investigations, and educational campaigns has been revealed. The necessity of developing e-democracy tools to strengthen transparency and accountability of government has been substantiated.

The practical significance of the obtained results is determined by the possibility of their use for improving state anti-corruption policy and mechanisms

of its implementation. The proposed methodological recommendations can be used by authorities in developing standards for corruption risk assessment and declaration verification procedures, in developing and implementing anti-corruption programs, in optimizing administrative procedures, by higher education institutions in training public administration specialists, and by civil society organizations for monitoring anti-corruption policy.

Keywords: public administration, corruption prevention, anti-corruption, anti-corruption policy, anti-corruption bodies, corruption risk management, financial control, digital technologies, public control, anti-corruption culture, democratic governance, transparency, accountability, integrity.

**Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати
дисертації**

Статті у фахових наукових виданнях:

1. Євтушенко А. С. Концептуально-стратегічні аспекти протидії корупції у сфері публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 20. С. 178-181. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.20.178>.
2. Євтушенко А. С. Загальна характеристика корупційних ризиків та правопорушень у сфері публічного управління (міжнародний та український досвід). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.10.14>.
3. Євтушенко А. С. Основні засади протидії корупції в секторі публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 5. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.5/17>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Євтушенко А. С. Вплив групової поведінки на корупцію в органах публічної влади. *Публічне управління XXI століття: синтез теорії та практики : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу, 24 квіт. 2020 р.* Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2020. С. 110-113.
5. Євтушенко А. С. Феномен корупції у публічному управлінні. *Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє : зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу, 24 квіт. 2021 р.* Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2021. С. 174-177.
6. Євтушенко А. С. Модернізація механізмів антикорупційної політики України в умовах цифрової трансформації. *Current trends in scientific research development. Proceedings of the 7th International scientific and practical conference. BoScience Publisher. Boston, USA. 2025. P. 446-449.*

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	22
1.1. Сутність та зміст поняття «корупція» в публічному секторі.....	22
1.2. Причини виникнення та негативні наслідки корупції в органах публічної влади.....	38
1.3. Сучасні питання та проблеми корупції	53
Висновки до першого розділу.....	72
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	77
2.1. Нормативно-правове забезпечення антикорупційної політики: порівняльний аналіз	77
2.2. Інституційна система запобігання та протидії корупції: Україна і світ.....	100
2.3. Практичні інструменти запобігання корупції в публічному секторі: вітчизняний та іноземний досвід.....	126
Висновки до другого розділу	143
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ПРАКТИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	146
3.1. Стратегічні пріоритети антикорупційної політики України в контексті міжнародних стандартів	146
3.2. Організаційно-правові механізми удосконалення інституційної моделі протидії корупції в Україні	164

3.3. Підвищення ефективності антикорупційних інструментів у ключових сферах публічного управління	184
Висновки до третього розділу	206
ВИСНОВКИ	209
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	
ДОДАТОК А. Список публікацій здобувача за темою дисертації	

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах глобальних трансформацій та європейської інтеграції України подолання корупції стає ключовим викликом для забезпечення національної безпеки, економічного розвитку та демократичного врядування. Масштабна корупція в органах публічної влади не лише призводить до колосальних матеріальних втрат, але й підриває легітимність політичних інститутів, деформує базові принципи демократії, перешкоджає ефективній реалізації соціально-економічних реформ. Особливу небезпеку становить політична корупція, яка спотворює процеси формування та реалізації державної політики в інтересах олігархічних груп.

В епоху цифрової трансформації традиційні механізми протидії корупції потребують суттєвого оновлення з урахуванням можливостей сучасних технологій. Впровадження електронного урядування, автоматизованих систем контролю, технологій блокчейн у державних реєстрах здатне кардинально мінімізувати простір для корупційних практик. Водночас ефективна протидія корупції можлива лише за умови системного поєднання інституційних реформ з трансформацією ціннісних установок як публічних службовців, так і громадян.

Актуальність дослідження обумовлена також практичними потребами удосконалення антикорупційної політики в Україні. Попри створення спеціалізованих антикорупційних органів та оновлення законодавства, рівень корупції залишається критично високим. Це вимагає розробки нових підходів до організації антикорупційної діяльності, впровадження ефективних механізмів управління корупційними ризиками, посилення превентивної складової у протидії корупції.

Проблематика запобігання та протидії корупції досліджується у працях таких вітчизняних науковців, як М. Білинська, К. Бугайчук, В. Василевич, В. Гвоздецький, Н. Грицяк, С. Дрьомов, Ю. Дмитрієв, Д. Заброда,

В. Завгородній, О. Костенко, О. Новіков, М. Мельник, Є. Невмержицький, А. Новак, М. Хавронюк, О. Хмара та ін.

Теоретичні та прикладні аспекти формування антикорупційної політики розглядаються у роботах таких дослідників, як А. Волошенко, І. Гриценко, О. Дудоров, З. Загинеї, О. Калман, В. Тильчик, О. Шевчук, О. Юрченко та ін.

Значний внесок у дослідження міжнародного досвіду протидії корупції зробили такі зарубіжні науковці, як С. Роуз-Аккерман, Р. Клітгаард, М. Джонстон, А. Мунгіу-Піппіді, Б. Ротштейн, П. Хейвуд, А. Шлейфер та ін.

Водночас, незважаючи на значний інтерес науковців до антикорупційної проблематики, питання формування цілісної системи запобігання та протидії корупції в органах публічної влади залишаються недостатньо дослідженими.

Зокрема, потребують подальшого вивчення теоретико-методологічні засади системної протидії корупції в публічному управлінні, механізми управління корупційними ризиками, можливості використання цифрових технологій в антикорупційній діяльності, шляхи формування антикорупційної культури в суспільстві. Саме це зумовило вибір мети і завдань дисертаційного дослідження, його об'єкта та предмета.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційної роботи пов'язана з науково-дослідною роботою «Публічне управління в умовах глобалізації» (0116U007246), що виконувалась кафедрою публічної політики навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. У межах цієї роботи автором визначено основні напрями протидії корупції в органах публічної влади в Україні.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій з удосконалення механізмів запобігання та протидії корупції в органах публічної влади України..

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких

завдань:

- дослідити сутність та особливості корупції як системної загрози розвитку держави та національній безпеці, визначити її історичні, інституційні та соціокультурні чинники;
- визначити особливості організації антикорупційної діяльності в органах публічної влади та визначити пріоритетні напрями її вдосконалення;
- здійснити порівняльний аналіз міжнародного досвіду запобігання корупції та визначити перспективні напрями вдосконалення антикорупційних механізмів в Україні;
- обґрунтувати методичний підхід до управління корупційними ризиками в публічному секторі;
- визначити концептуальні засади модернізації антикорупційної інфраструктури в сучасних умовах;
- розробити модель системної протидії корупції в органах публічної влади в Україні.

Об’єктом дослідження є запобігання та протидії корупції в системі публічного управління.

Предметом дослідження є теоретичні засади та практичні механізми запобігання та протидії корупції в органах публічної влади України.

Методи дослідження. Теоретичною основою дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління, публічної політики, інституційної теорії, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених з проблем запобігання та протидії корупції.

Для досягнення поставленої мети та вирішення завдань дисертаційного дослідження автором було використано низку загальнонаукових та спеціальних методів: абстрагування, узагальнення, порівняння, логіко-семантичний аналіз-для з’ясування сутності корупції як системної загрози національній безпеці, визначення її історичних, інституційних та соціокультурних чинників; методи системного аналізу, синтезу, класифікації-для розробки концептуальної моделі системної протидії корупції в органах

публічної влади, визначення її структурних елементів та взаємозв'язків між ними; методи інституційного аналізу, структурно-функціонального підходу-для дослідження організаційно-правових засад функціонування антикорупційних органів, механізмів їх взаємодії та координації; методи компаративного аналізу, узагальнення - для вивчення міжнародного досвіду запобігання корупції, виокремлення кращих практик та можливостей їх адаптації в Україні; SWOT-аналіз - для визначення проблем функціонування антикорупційної інфраструктури та обґрунтування напрямів її модернізації; метод моделювання-для розробки механізму управління корупційними ризиками в публічному секторі; кореляційного аналізу-для оцінки ефективності антикорупційних заходів та їх впливу на рівень корупції; методи прогнозування, когнітивного моделювання - для обґрунтування перспективних напрямів удосконалення механізмів запобігання та протидії корупції в умовах цифрової трансформації публічного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні конкретного науково-прикладного завдання-теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій з удосконалення публічного управління міським розвитком на засадах концепції розумного міста.

Новизна наукових результатів конкретизується в таких положеннях:

у перше:

– розроблено концептуальну модель системної протидії корупції в органах публічної влади, яка, на відміну від існуючих, передбачає поєднання інституційних реформ з трансформацією ціннісних установок як публічних службовців, так і громадян, містить взаємопов'язані блоки нормативно-правового, організаційного, технологічного та соціокультурного забезпечення антикорупційної діяльності, що дозволяє комплексно впливати на причини та умови виникнення корупції на всіх рівнях публічного управління, та робить акцент на формуванні стійкого суспільного запиту на доброчесність влади через розвиток громадянської освіти, медіа-грамотності та культури доброчесності;

удосконалено:

- методичний підхід до організації антикорупційної діяльності в органах публічної влади, що передбачає впровадження системи взаємопов'язаних інституційних (незалежні спеціалізовані органи), правових (нормативне регулювання) та організаційних (практичні інструменти) механізмів з фокусом на вживанні превентивних заходів та запровадженні автоматизованих систем контролю;

- методичний підхід до управління корупційними ризиками в публічному секторі, а саме обґрунтовано використання для цього комплексу інструментів, що включає регулярну оцінку ризиків, антикорупційний комплаєнс, автоматизований моніторинг способу життя посадовців та етичне консультування;

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні положення щодо сутності та чинників корупції як системної загрози національній безпеці через визначення її історичних (традиції патрон-клієнтських відносин, клановість політичної еліти), інституційних (слабкість механізмів стримувань і противаг, недосконалість процедур прийняття рішень) та соціокультурних (толерування корупційних практик, низька правова культура) детермінант, що дозволило обґрунтувати необхідність комплексного впливу на всі групи чинників;

- методологічні засади адаптації міжнародного досвіду протидії корупції через розробку механізмів впровадження комплексної системи управління корупційними ризиками (оцінка вразливих сфер, антикорупційні програми, моніторинг виконання), автоматизації фінансового контролю (інтеграція державних реєстрів, верифікація декларацій, відстеження підозрілих транзакцій) та розвитку громадського контролю (захист викривачів, антикорупційна експертиза, прозорість діяльності органів влади);

- концептуальні засади модернізації антикорупційної інфраструктури через обґрунтування пріоритетності впровадження цифрових технологій (електронний документообіг, автоматизація адміністративних процедур,

технології блокчейн у державних реєстрах) та розвитку інструментів електронної демократії (електронні петиції, громадські бюджети, цифрові платформи взаємодії з громадськістю), що дозволяє мінімізувати людський фактор та корупційні ризики у публічному управлінні.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю використання її положень та рекомендацій для вдосконалення державної антикорупційної політики та механізмів її реалізації в органах публічної влади України.

Результати дослідження будуть корисними для Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших антикорупційних органів при розробці та реалізації антикорупційних програм, впровадженні механізмів управління корупційними ризиками, вдосконаленні процедур фінансового контролю та моніторингу способу життя публічних службовців.

Запропонована концептуальна модель системної протидії корупції може використовуватись уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування як методологічна основа для організації антикорупційної діяльності, розробки та впровадження антикорупційних програм, проведення оцінки корупційних ризиків.

Розроблені методичні рекомендації щодо автоматизації процедур фінансового контролю та впровадження цифрових інструментів можуть бути використані для модернізації системи електронного декларування, вдосконалення механізмів верифікації декларацій та моніторингу способу життя посадових осіб.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У дисертації не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідної роботи.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювались на XX та XXI Міжнародних наукових конгресах «Публічне управління XXI століття», міжнародній науково-практичній конференції «Current trends in scientific research development», засіданнях кафедри публічної політики.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в 4 публікаціях у наукових фахових виданнях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Її повний обсяг становить 244 сторінки. Список використаних джерел налічує 302 найменування (на 29 сторінках), у тому числі іноземною мовою – 157.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Сутність та зміст поняття «корупція» в публічному секторі

Корупція є однією з найбільш деструктивних і загрозливих проблем сучасного публічного управління. Попри численні спроби подолати це негативне явище на глобальному та національному рівнях, воно продовжує існувати, видозмінюватися, набувати нових форм і загрожувати базовим принципам демократичного врядування. У цьому підрозділі доцільно ґрунтовно проаналізувати основні наукові підходи до визначення поняття «корупція», його сутнісні ознаки та характерні особливості в публічному секторі.

Етимологічно термін «корупція» походить від латинського слова «corruptio», що буквально означає «псування», «розбещення», дегенерований стан, розпад, руйнування [286]. Це дає підстави стверджувати, що корупція не є звичайним кримінальним феноменом, а радше відображає глибоку інституційну дисфункцію та деградацію суспільних відносин.

У широкому сенсі корупцію розглядають як соціальну патологію, що охоплює цілу низку деструктивних явищ і практик у сфері реалізації публічної влади. До них відносять використання службових повноважень в особистих цілях, незаконне збагачення, хабарництво, розкрадання бюджетних коштів, торгівлю посадами й впливом, непотизм і кронізм, політичну упередженість в ухваленні рішень, виборчі маніпуляції, незаконне фінансування партій, порушення прав громадян тощо [269, с. 55-59]. Тобто поняття корупції охоплює не лише правові аспекти зловживань чиновників, а й ширші питання деформації базових інститутів і цінностей демократії.

Залежно від сфер і масштабів поширення прийнято виділяти два основні різновиди корупції в публічному управлінні-біржову (індивідуальну,

ринкову) та системну (інституційну). Перша стосується ситуативних зловживань окремих посадових осіб, які використовують свої повноваження з метою особистого збагачення, «продають» публічні рішення та послуги на ринку. Це переважно дрібні корупційні дії (отримання хабарів, розкрадання ресурсів), що не зачіпають основ політичного ладу. Натомість інституційна корупція є всеосяжною та самовідтворюваною практикою, невід'ємним атрибутом відносин у певній організації чи сфері суспільної діяльності. Її неформальні правила та норми визначають реальну «культуру» функціонування публічних інститутів, заміщуючи і викривлюючи формальні регламенти [166].

Отже, у сучасному розумінні корупція в публічному секторі-це не просто сукупність індивідуальних корисливих дій посадовців, а радше системна дисфункція врядування, що проявляється в підміні офіційних цілей та норм діяльності альтернативними неформальними практиками, зорієнтованими на забезпечення приватних (партикулярних) інтересів за рахунок суспільства [242]. Іншими словами, корупція відображає глибинні інституційні викривлення та розриви між формальними правилами та реальною поведінкою акторів у політиці й управлінні.

За критерієм суб'єктів і специфікою діяльності традиційно розрізняють політичну (партійну, електоральну) та адміністративну (бюрократичну, чиновницьку) корупцію. До першої відносять зловживання у сфері політичного представництва і публічного врядування, які здійснюють особи, наділені представницькими повноваженнями (депутати, міністри, очільники відомств). Ідеться про порушення порядку фінансування виборів та політичних партій, політично вмотивований протекціонізм, незаконний лобізм, купівлю голосів, політичну цензуру й тиск на ЗМІ, маніпулювання регуляторною та контрольною політикою держави в бізнес-інтересах [216, с. 85-88].

Натомість адміністративна корупція охоплює протиправні дії державних службовців, які безпосередньо відповідають за реалізацію

покладених на відомства функцій і надання публічних послуг. До типових її проявів відносять: хабарництво, розкрадання бюджетних коштів, підробку офіційних документів, незаконне привласнення публічного майна, фаворитизм і кумівство при призначенні на посади, приховування майна й доходів, неправомірне втручання в діяльність приватного бізнесу тощо. За оцінками експертів адміністративна корупція є найпоширенішою та найбільш масовою за кількістю трансакцій, тоді як політична є найбільш прибутковою [213, с. 71-80].

Залежно від ієрархічного рівня посад і масштабів рентоорієнтованої поведінки виділяють також верхівкову («елітарну») та низову корупцію. Перша охоплює вищі щаблі влади, депутатський корпус і політичне керівництво держави, які мають широкі дискреційні можливості ухвалювати управлінські рішення. Саме на цьому рівні реалізуються найбільш масштабні корупційні схеми, пов'язані з розподілом бюджетних коштів, наданням преференцій великому бізнесу, маніпулюванням приватизаційними процесами, тіньовим лобіюванням політико-економічних рішень [272].

Натомість низова корупція є більш ситуативною і дрібною за вартістю предмета. Вона характерна для нижчої та середньої ланки чиновництва, яка безпосередньо контактує з громадянами при розгляді їхніх звернень, наданні дозволів, ліцензій, довідок та інших адміністративних послуг. На цьому рівні переважають хабарі за прискорення/спрощення адміністративних процедур, за закриття очей на певні порушення, за надання преференційного (порівняно з іншими громадянами) ставлення. Попри відносно незначні розміри предмета низова корупція також є доволі небезпечною, оскільки провокує правовий нігілізм і недовіру громадян до публічних інституцій [203].

Чудова річ у корупції полягає в тому, якою мірою вона продовжується і стає органічною частиною рутинної управлінської культури, невід'ємним елементом функціонування публічного апарату. При цьому корупційні практики нерідко раціоналізуються та виправдовуються самими чиновниками, які вже не сприймають їх як щось неправомірне чи аморальне.

Це просто те, «як робляться справи», і це вважається цілком «нормальним» способом реалізації службових повноважень. Посадовці знаходять безліч прийнятних для себе аргументів та приводів-недостатня оплата їхньої праці, вимушені додаткові витрати, певні «традиції» неформальної взаємодії тощо. Та за великим рахунком такі мотивації не міняють антисуспільної сутності корупції, яка паразитує на публічних ресурсах і порушує базові права громадян.

Отже, сучасне комплексне розуміння корупції в публічній сфері включає не лише правові аспекти (конкретні зловживання), а й етичні виміри доброчесності врядування. Подолання корупції вимагає не просто удосконалення законів і посилення відповідальності, а й ствердження цінностей і практик належного врядування-відкритості, підзвітності, чутливості до суспільних потреб. Саме на цьому концептуальному фундаменті має вибудовуватися цілісна антикорупційна політика демократичної держави [228].

У західній політичній філософії утвердилося кілька основних підходів до інтерпретації сутності публічної служби, які мають безпосередній стосунок до розуміння природи та витоків корупції. Так, модель «громадянської участі» бере свої витoki ще з праць Арістотеля, який наголошував, що лише активне залучення громадян до політичного життя, реалізація ними своїх невід'ємних прав на участь в управлінні спільними справами, є основою належного суспільного устрою. Тож і корупцію можна розглядати як неспроможність держави забезпечити нормальний доступ громадян до публічного врядування. Друга поширена концепція апелює до категорії обов'язку, розробленої І. Кантом. Згідно з нею всі громадяни рівні у своїх фундаментальних правах, і ніхто не може використовувати інших людей як засоби досягнення приватних цілей [162]. Тобто концепція публічної служби як суспільного обов'язку та служіння спільному благу унеможливорює ставлення до неї як до джерела особистих зисків.

Нарешті, в теорії демократії зміцнюється погляд на корупцію як на

ключовий механізм «виключення» (exclusion) громадян з процесів розроблення та реалізації політики, ухвалення рішень і розпорядження публічними ресурсами. У цій перспективі акцент робиться не стільки на таємних оборудках чиновників, скільки на системних інституційних перекосах, структурному усуненні певних соціальних груп і прошарків від участі у формуванні «правил гри», що відповідають партикулярним елітарним інтересам [241]. Тобто корупція постає як форма інституційного викривлення засад демократії, послаблення її представницьких, партисипаторних і підзвітних механізмів.

Таким чином, корупція в публічному управлінні охоплює не лише індивідуальну протиправну поведінку посадовців (хабарі, розкрадання, nepotism), а й увесь комплекс деформацій інституційного середовища, що уможливорює реалізацію партикуляристських настанов усупереч суспільним інтересам [239]. Корупція процвітає там, де система формування та реалізації політики виключає громадян з процесу ухвалення рішень та розподілу ресурсів, де немає надійних запобіжників концентрації влади в руках вузьких елітарних груп, де бракує механізмів публічної підзвітності й контролю за діяльністю органів влади. І навпаки, утвердження цінностей і принципів демократичного врядування, забезпечення широкої суспільної участі та «інклюзивності», зміцнення правової держави-це найбільш системна відповідь на виклики корупції [198, 112-120].

Публічний сектор є особливо вразливим до корупційних ризиків з огляду на низку специфічних чинників, до яких відносять:

1) Монопольне становище держави у наданні найбільш важливих суспільних благ і послуг. Відсутність конкуренції та санкцій за неналежну якість знижують мотивацію надавачів цих послуг діяти доброчесно й ефективно.

2) Широкі дискреційні повноваження чиновників в ухваленні рішень на власний розсуд. Що більше рішення залежить від індивідуального чиновника, то вищими є ризики зловживань, спокуси використати ці прерогативи в

особистих цілях [268, с. 27].

3) Складність і непрозорість процедур формування та реалізації державної політики. Бюрократичні лабіринти, відсутність чітких правил, закритість певних механізмів і сфер діяльності створюють численні можливості для адміністративного свавілля та маніпуляцій.

4) Слабкість інституційного дизайну системи стримувань і противаг у моделі розподілу влад. Недієвість механізмів нагляду та контролю з боку інших гілок влади (парламенту, судів, омбудсмена тощо) фактично заохочує виконавчу владу зловживати своїми повноваженнями.

5) Непрофесійність бюрократії, брак етичних стандартів, відсутність дієвих систем внутрішнього контролю й аудиту діяльності чиновників різних рівнів [257].

6) Несформованість культури «доброчесності» (integrity) та високих гуманістичних цінностей на публічній службі. У ситуації ціннісно-нормативного вакууму, аномійного стану суспільства важко очікувати морально бездоганної поведінки від службовців, відданості суспільним інтересам.

7) Низький рівень оплати праці рядових службовців, що спонукає їх шукати компенсаторні механізми у вигляді корупційних практик. Хоча цей чинник має значення, він не повинен виправдовувати корупцію, адже і в бідних суспільствах є багато доброчесних чиновників [210, с. 71-75].

8) Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, брак дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю влади. Слабкість позицій громадськості та ЗМІ як сторожових псів демократії не дозволяє забезпечити публічну підзвітність чиновництва [220, с. 80-87].

Усі ці інституційні чинники та дефекти системи публічного управління не просто створюють можливості для корупції, а й культивують її, перетворюють на структурний елемент функціонування влади. Масштабна корупція в Україні також зумовлена низкою факторів економічного (нерозвиненість ринків, монополізація цілих галузей наближеними до влади

бізнес-групами), соціокультурного (аномія, правовий нігілізм, толерантність до корупції) та політичного характеру (клієнтизм, патронаж, партійна корупція, політична безвідповідальність тощо). А головне-тут так і не відбулося справжнього розмежування держави і бізнесу, публічних і приватних інтересів. У підсумку все це унеможливило побудову раціональної та доброчесної моделі врядування відповідно до демократичних взірців.

За даними глобальних рейтингів Україна традиційно оцінюється як країна з найвищим рівнем корупції в Європі. Так, у Індексі сприйняття корупції, що укладається міжнародною організацією Transparency International, за підсумками 2021 року Україна отримала лише 32 бали зі 100 можливих і посіла 122 місце зі 180 країн. За всі роки незалежності позиції України в цьому рейтингу залишаються незмінно низькими, і навіть в останнє десятиліття, попри створення розгалуженої антикорупційної інфраструктури, радикальних зрушень не відбулося [186, с. 150-158]. Згідно з даними соціологічних опитувань понад 60% українців вважають корупцію цілком звичним способом вирішення проблем, а кожен третій переконаний, що це явище непереборне. Лише 20% українців декларують готовність протидіяти корупціонерам і повідомляти про це в правоохоронні органи [226].

Така песимістична картина корупційних реалій не повинна демотивувати, а навпаки-підштовхувати до рішучих і принципових дій з викорінення системних корупційних практик. Слід усвідомлювати, що це процес не одного дня чи року, а цілої епохи подолання найглибших деформацій у функціонуванні публічної влади. Ключовими напрямками детінізації та декорупціоналізації публічного управління є:

- 1) Забезпечення реальної незалежності й ефективності антикорупційної інституційної системи (НАБУ, САП, АРМА, ВАКС та ін.);

- 2) Безумовне покарання топ-корупціонерів незалежно від їх партійної належності та політичного впливу задля демонстрації невідворотності відповідальності;

- 3) Завершення реформи державної служби з утвердженням прозорої меритократичної моделі добору кадрів та гідної мотивації праці чиновників;
- 4) Розвиток цифрового врядування та якнайширша диджиталізація адміністративних послуг, що мінімізує дискрецію чиновників;
- 5) Розбудова сервісної моделі держави, що керується принципами людиноцентризму, відкритості, підзвітності та партисипативності [212, с. 96-97];
- 6) Утвердження доброчесності як базової суспільної цінності та основоположного принципу функціонування публічної служби, невід'ємного елементу її корпоративної та професійної культури [225, с. 20-23].

Таким чином, корупція в публічному секторі-це не просто сукупність корисливих зловживань посадовців. Насправді вона є системним негативним явищем, девіацією врядування, що підриває базові інституційні принципи верховенства права та демократії. Корупція процвітає там, де функціонування публічного сектору відбувається в умовах слабкої підзвітності, закритості та безконтрольності з боку громадянського суспільства.

Особливо деструктивними є прояви політичної та централізованої корупції, що спотворює увесь процес формування та реалізації державної політики. Вона призводить до підміни публічних цілей приватним інтересами окремих партійно-бізнесових груп, деформує розподіл бюджетних ресурсів на користь вузькокланових преференцій, девальвує цінності верховенства права та соціальної справедливості. Тому подолання системно укоріненої корупції вимагає не ситуативних заходів, а фундаментальних інституційних реформ, спрямованих на деконцентрацію влади, утвердження незалежних контрольно-наглядових органів, розвиток реального самоврядування та розбудову партисипативних механізмів формування державної політики.

Неодмінною передумовою детінізації врядування є також трансформація управлінської культури, послідовне запровадження етичних стандартів доброчесної поведінки посадовців. Адже саме криза суспільної моралі та ціннісна дезорієнтація бюрократії є глибинним джерелом

корупційних практик. Сучасна публічна служба потребує нових професіоналів-компетентних, вмотивованих, відкритих до інновацій і водночас відданих високим професійним і загальнолюдським цінностям. Лише реформована за такими принципами бюрократія здатна втілити в життя чесну та ефективну модель врядування і стати локомотивом демократичного розвитку країни.

Слід зазначити, що корупція як соціально-політичне явище має глибокі історичні корені. Різноманітні зловживання владою та посадовим становищем заради приватної вигоди існували протягом усієї писемної історії людства. Більшість дослідників сходяться на думці, що корупція зароджується разом з виникненням держави та ієрархічних структур влади. Тобто монополізація певними суб'єктами політико-адміністративних функцій об'єктивно створює можливості для їх використання в партикулярних інтересах шляхом отримання неправомірних вигід і преференцій.

Перші письмові згадки про корупцію та різноманітні зловживання чиновників знаходимо вже у правових пам'ятках Стародавнього Вавилону, Єгипту, Індії та Китаю. Наприклад, ще в архіві стародавнього Вавилону (2300 р. до н.е.) збереглися глиняні таблички, де йдеться про корупційний скандал-випадки хабарництва в судах і зловживання владою храмовими чиновниками. А в Стародавньому Китаї корупція визнавалася однією з головних загроз державності [232, с. 98]. Тому не випадково саме тут було запроваджено перші в світі механізми протидії корупційним практикам, зокрема моральні кодекси доброчесної поведінки службовців, системи іспитів на зайняття адміністративних посад, правила ротації кадрів та ін.

У давньогрецьких полісах практикувалися різноманітні процедури публічного контролю за чиновниками з метою запобігання зловживанням владою. Наприклад, в Афінах провадилися спеціальні розслідування діяльності посадових осіб після завершення їх повноважень (т.зв. «евтіни»), а особливо непопулярних чиновників громадяни могли відправити у вигнання через процедуру «остракізму». Був поширений і такий превентивний

інститут як «літургія», коли заможні громадяни брали на себе витрати з організації святкувань та інших публічних заходів аби уникнути звинувачень у неналежному використанні суспільних коштів. А видатний давньогрецький мислитель Аристотель у своєму трактаті «Політика» наголошував на важливості розмежування публічної (спільної) та приватної сфер як засобу запобігання корупції [273, с. 137].

У Стародавньому Римі корупція стає справжнім суспільним лихом, особливо в період занепаду Республіки та зародження Імперії (II-I ст. до н.е.). Поширеними були практики підкупу виборців (т.зв. «амбітус»), незаконного присвоєння державного і військового майна, вимагання колоніальною адміністрацією грошей від провінцій тощо. Як і в Афінах, основними антикорупційними заходами в Римі були процедури публічних звинувачень чиновників у зловживаннях, які розглядав спеціальний трибунал. Щоправда, ефективність цих засобів була доволі низькою, оскільки в умовах олігархічного політичного режиму корупція мала системний характер і була інструментом реалізації приватних інтересів можновладців та їх клієнти [281].

За доби Середньовіччя і раннього Нового часу корупція продовжувала процвітати при феодальних монархічних дворах Європи. Вона набувала різноманітних форм-від фаворитизму, кумівства, торгівлі посадами й титулами до системи патронажу, коли правитель надавав посади та земельні володіння, збираючи за це частку прибутків. Посада при цьому розглядалася як приватна власність, а її використання з метою збагачення-як цілком легітимне право і привілей чиновника. Показовим є приклад французького короля Людовіка XIV, який сформував розгалужену систему корупційного патронажу, що тримала в покорі аристократію і підтримувала розкішне життя двору. Принципи публічності, альтернативності та регулярності формування органів влади, що стримують корупцію, ще не були розвинутими в тогочасних суспільствах.

Епоха індустріалізації та утвердження капіталістичних відносин у XIX

ст. формує новий образ держави і нові принципи публічної служби. Замість патримоніального сприйняття влади як приватної власності володаря утверджуються ідеї правової держави та раціональної бюрократії як безособової інституції, що служить суспільству в цілому. В США, Великій Британії та інших західних країнах постають розгалужені системи державного управління, засновані на політичній нейтральності, професіоналізмі та етиці служіння суспільству [295, с. 48-49]. Водночас поруч із цими позитивними тенденціями епоха первісного накопичення капіталу формує підґрунтя для поширення нових форм політичної корупції-взаємного зрощення фінансово-промислової олігархії, партійних машин та органів влади.

Особливо гострою ця проблема стає в США, де внаслідок громадянської війни і бурхливого розвитку капіталізму в другій половині XIX ст. система публічного управління фактично стає полем реалізації бізнес-інтересів через різноманітні корупційні практики-від підкупу партійних функціонерів і контролю за розподілом посад до масштабного розкрадання державних ресурсів під час будівництва залізниць та інших великих інфраструктурних проєктів. Ситуація з масовою політичною корупцією є настільки кричущою, що призводить до народження потужного суспільно-реформаторського руху т.зв. «прогресистів», які рішуче виступали за очищення державного апарату від корупціонерів та утвердження чесного, професійного врядування [202, с.110-111].

Послідовні кроки адміністративних реформ на рубежі XIX-XX ст. дозволили дещо знизити гостроту корупційних проявів у західних демократіях шляхом утвердження незалежної мерітократичної державної служби, посилення морально-етичних вимог до чиновництва, впровадження дієвих антикорупційних обмежень (зокрема, в сфері фінансування політичних партій) тощо. Проте повністю викоринити корупцію в умовах ринкової системи стосунків між бізнесом і владою неможливо. Так, гучні корупційні скандали XX ст., пов'язані з діяльністю американської мафії (наприклад,

справа Аль Капоне), комерційним підкупом високопосадовців у західноєвропейських країнах (справа «Локхід» в Німеччині, Італії, Нідерландах) чи фінансовими зловживаннями британських парламентарів, засвідчили живучість корупційних відносин навіть у правових демократіях.

Якщо в західних країнах утвердження раціонально-бюрократичної моделі публічної служби поступово змінювало філософію врядування і стримувало масштаби корупційних проявів, то на теренах Російської імперії та згодом Радянського Союзу чиновницькі зловживання залишалися масовим явищем. Кумівство, казнокрадство, хабарництво, зрощення державного апарату з тіньовими ділками пронизували всю історію дореволюційної Росії. Попри всі спроби боротьби з цими явищами і періодичні «чистки» рядів чиновництва, а іноді навіть публічні страти казнокрадів, корупція насправді тільки розросталася разом із гіпертрофованим бюрократичним апаратом російського самодержавства [161].

Жовтнева революція 1917 р. і прихід до влади більшовиків на початках означали рішучий розрив з минулим, у т.ч. побудову нової моделі держави і публічного управління. Декрети Радянської влади «Про хабарництво» та «Про боротьбу з корупцією» 1918-1921 рр. встановлювали сувору кримінальну відповідальність за посадові зловживання, включно з розстрілами. У 1920-х рр. до цих репресивних заходів додалися контрольні-наглядові інститути у вигляді робітничо-селянських інспекцій, які перевіряли апарат на чесність і відданість новій владі [168]. Сполучення ідейно-класового підходу до кадрового комплектування органів влади та застосування жорстких каральних санкцій дійсно значно скоротили поширення побутової корупції на нижчих щаблях партійно-радянської номенклатури.

Проте з утвердженням командно-адміністративної системи в СРСР у 1930-х рр. виникають нові форми системної політичної корупції, притаманні саме тоталітарним суспільствам і адміністративно-розподільчій економіці. В умовах фактичної несаможиттєвості партійно-радянських органів і підміни їх

так званим «параллельним керівництвом» (рішення ухвалювалися кулуарно партійними комітетами) відбувалося зрощення верхівки держави і партії, надання керівним кадрам різноманітних привілеїв і необмежених благ. Виник феномен «повзучого переродження» комуністичної номенклатури, яка формально продовжувала сповідувати ідеали соціальної справедливості, а насправді перетворилася на квазібуржуазну верству, яка приватизувала всю повноту політико-економічної влади [204].

У післявоєнний період з частковою лібералізацією радянського ладу знову актуалізується проблема низової, побутової корупції. Внаслідок дефіциту споживчих товарів населення було готове платити хабарі за найнеобхідніші блага. З іншого боку, низькооплачуваний прошарок рядових чиновників і управлінців середньої та нижчої ланки (лікарі, вчителі, торговельні працівники, комунальні службовці) охоче створювали штучний дефіцит з метою отримання тіньових доходів. Корупційно-тіньові відносини стають реальним економічним укладом, що доповнює командну економіку. А придушення ринку і легальної приватної ініціативи у поєднанні з падінням комуністичної ідеології лише посилювало цей неконтрольований переділ [207, с. 183].

Тотальна криза радянської адміністративно-розподільчої системи наприкінці 1980-х рр. завершилася її катастрофічним розпадом і проголошенням на теренах СРСР нових незалежних держав. Однією з ключових проблем та історичних викликів для цих країн стало масштабне розростання корупції в умовах приватизаційних процесів, перерозподілу державної власності та нерегульованого переходу до ринку. Здавалося б, усунення структурних бар'єрів для приватної ініціативи та утвердження політичного плюралізму з необхідністю мали мінімізувати стимули для використання корупційних механізмів. Проте перехідні суспільства на пострадянському просторі, зокрема й Україна, зіткнулися з небаченим доти сплеском системної корупції і криміналізації владно-економічних відносин.

У цих умовах корупція стала не лише найбільш дієвим інструментом

розподілу суспільних статків та багатств, а й головним принципом організації нового суспільно-політичного ладу. Це була справжня «корупційна революція», що перекреслила ідеї свободи й демократії, в ім'я яких і розпочиналися ринкові перетворення [188]. В Україні сформувалася фактично неофеодална модель всевладдя фінансово-промислових угруповань, які приватизували всі найбільші сфери економіки і політики. Результатом цього неправового перерозподілу суспільного багатства стало утвердження кланово-олігархічної системи, в якій декларативні демократичні інститути фактично слугували ширмою для нестримного корупційного свавілля.

Хоча протягом 1990-х і на початку 2000-х рр. в Україні було ухвалено цілу низку нормативно-правових актів та створено розгалужену систему антикорупційних органів (від управлінь по боротьбі з організованою злочинністю до Координаційного комітету з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України), на практиці вони виявилися малоефективними в умовах тотальної корумпованості влади. Більше того, під прикриттям удаваної антикорупційної риторики відбувалося подальше зрощення держапарату і кримінальних угруповань, бізнес-еліт і політичного класу, правлячих партій і фінансово-промислових груп. Така системна інституціоналізація корупційних відносин по суті підірвала засади народного суверенітету та унеможливила повноцінну реалізацію принципів демократії і верховенства права [222, с. 75-76].

Помаранчева революція 2004 р. і прихід до влади «помаранчевої» команди внесли певні позитивні зрушення у сферу розвитку громадянського суспільства та свободи слова, відкрили можливості для утвердження принципів політичного плюралізму і змагальності. Проте у царині відносин між бізнесом і політикою, публічним управлінням та економічними інтересами олігархічно-кланових угруповань корупційні практики не лише не зникли, а й набули нових форм. Збереження патронажно-клієнталістського стилю взаємин владної верхівки з наближеними олігархічними групами,

протистояння бюрократії реальним реформам, гальмування кроків з детінізації та демонополізації ключових галузей економіки-все це зумовило незмінність корупційного курсу і після Помаранчевої революції [234].

Лише Революція Гідності 2014 р. і пов'язані з нею кардинальні суспільно-політичні трансформації заклали основи для реального зламу корупційної системи координат в Україні. Ухвалення пакету антикорупційних законів, створення спеціалізованих антикорупційних інституцій, запровадження електронного декларування доходів і видатків посадовців, розгортання електронних публічних закупівель, реформування правоохоронних органів-усі ці та інші кроки заклали фундамент нової антикорупційної політики. Водночас було б наївно сподіватися, що ці зусилля здатні швидко зламати споконвічні традиції чиновницького свавілля та корупційного патерналізму, які пронизують весь державний організм. На превеликий жаль, замість справжньої «антикорупційної революції» в Україні наразі йдеться лише про перші неспіливі кроки у напрямі викорінення найбільш кричущих зловживань.

Таким чином, корупція в публічному управлінні за свою багатовікову історію зазнала суттєвих метаморфоз-від окремих зловживань представників влади у стародавніх державах Сходу до інституціоналізованої складової функціонування імперських режимів епохи абсолютизму, від масової політичної корупції XIX ст. в умовах первинного накопичення капіталу до тоталітарно-розподільчої корупції радянської доби. Крах комуністичної системи в кінці XX ст. не призвів до викорінення корупційних практик, а, навпаки, надав їм нових системних форм, пов'язаних із тотальним зрощенням фінансово-промислових еліт і політичного класу. Тридцятирічний український транзит так і не зумів розірвати це зачароване коло системної корупції.

Усе це засвідчує глибину історичного коріння і живучість корупційних практик у вітчизняних реаліях, марність сподівань на їх швидке викорінення лише запровадженням формальних антикорупційних інститутів. Системна

корупція не є випадковим збаченням чи аномалією суспільного розвитку, а швидше відображає фундаментальні деформації у царині відносин між владою та власністю, державою та ринком, елітами та масами [240]. Допоки зберігаються структурні можливості для нелегітимного збагачення за рахунок державних ресурсів, для перерозподілу суспільних благ на користь кланово-олігархічних груп, допоки панує філософія патерналістсько-рентоорієнтованого врядування, доти й корупція зберігатиме свою силу.

Тому боротьба з системною корупцією в публічному секторі вимагає не стільки і не лише вдосконалення кримінально-правових інструментів протидії окремим корупційним правопорушенням, скільки утвердження цілком нової моделі публічного адміністрування, заснованої на ідеалах служіння суспільним інтересам, відкритості, підзвітності та партисипативності. Лише зміна філософії управління, руйнування архаїчних стереотипів «годування від посади» та культивування доброчесності публічної служби спроможні підірвати самі основи корупційного розкладання держави.

Впровадження комплексних антикорупційних механізмів у всі сфери державного управління-від підбору й розстановки кадрів до укладання публічних контрактів і надання адміністративних послуг, від ухвалення політичних рішень до реалізації цільових програм і проєктів-має супроводжуватися зміцненням інститутів громадянського контролю, активізацією політичної участі й самоорганізації громадян. Саме розвинуте й активне громадянське суспільство, готове відстоювати свої права і контролювати дії влади, є найкращою протипожею для корупційного свавілля політичних еліт [277, с. 67-68].

І нарешті, викорінення системної корупції з української дійсності можливе лише за умови здійснення справді революційних перетворень не лише у вузькій сфері державного управління, а й у політичній та економічній площинах. Йдеться про реальну демократизацію механізмів урядування, деолігархізацію партійної системи, деконцентрацію економічної влади і перехід до соціально-орієнтованої моделі ринкової економіки. Лише за цих

обставин суспільна свідомість звільниться від рудиментів «корупційної ментальності», сформулюються нові ціннісні засади публічного врядування, а громадяни перетворяться на справжнього суверена влади.

Тоді й зміст поняття «корупція» в Україні звузиться до окремих маргінальних проявів зловживання службовими повноваженнями-без претензій на системність, всеохопність і тотальність. Корупція перестане асоціюватися з родовою ознакою нашої політико-адміністративної моделі й почне сприйматися як ганебна девіація, аномалія, злочин, з яким держава і суспільство безкомпромісно боротимуться.

1.2. Причини виникнення та негативні наслідки корупції в органах публічної влади

Корупція в публічному секторі являє собою складний і багатоаспектний феномен, що зумовлюється цілим комплексом взаємопов'язаних причин, факторів та детермінант. У цьому підрозділі розглянемо основні чинники, що сприяють поширенню корупційних практик в системі органів державної влади та управління.

Як свідчить світовий досвід, корупція не є якимось ізольованим явищем, а швидше продуктом загального політичного й соціально-економічного середовища конкретної країни. Вона виникає й поширюється в тих суспільствах, де існують серйозні дисбаланси і диспропорції в системі соціальних, економічних, політичних, правових та інших відносин. Причому ці дисбаланси мають насамперед інституційний характер і пов'язані з неефективністю базових суспільних інститутів-інститутів власності, влади, управління, права [150]. Саме інституційні деформації створюють сприятливе підґрунтя для зловживань, маніпуляцій та перерозподілу суспільних ресурсів на користь корпоративних інтересів бюрократії чи олігархії.

Аналізуючи причини масштабної корупції, дослідники виділяють цілий комплекс чинників економічного, політичного, правового, соціокультурного

та морально-психологічного характеру. Усі вони взаємопов'язані й потребують комплексного розгляду. Спробуймо систематизувати й узагальнити основні детермінанти, що зумовлюють живучість корупції в системі публічного управління.

До економічних причин корупції більшість учених відносить насамперед надмірне втручання держави в економіку, домінування в ній державного сектору. Це зумовлює гіпертрофію дозвільно-розподільчих і контрольних функцій чиновництва, розширює можливості для адміністративного розсуду і створює численні рентні потоки, які слугують джерелом незаконного збагачення еліт [233, с. 84]. Зрощення державного апарату з бізнес-структурами, делегування їм владних повноважень формує феномен «захоплення держави» (state capture), коли урядова політика в ключових сферах фактично диктується приватними інтересами олігархічних кланів [192]. Звідси й надмірна монополізація цілих секторів економіки, блокування економічної конкуренції та деформація ринкових інститутів. Значна частка тіньової економіки також провокує хабарництво чиновників та їх протиправну взаємодію з напівлегальним бізнесом.

Крім того, надмірне регулювання економічної діяльності створює додаткові бюрократичні бар'єри та збільшує транзакційні витрати бізнесу. Складні процедури реєстрації, ліцензування, сертифікації, отримання різноманітних дозволів змушують підприємців вдаватися до неформальних платежів, аби прискорити проходження необхідних формальностей. З іншого боку, самі чиновники свідомо ускладнюють регуляторні процедури та вигадують додаткові перепони, щоб мати можливість вимагати хабарі за їх подолання. Так формується корупційний ринок адміністративних послуг, який охоплює дедалі більше сфер державного управління.

Політико-інституційні фактори корупції пов'язані з недосконалим механізмом розподілу влади, домінуванням закритих політичних мереж та слабкістю формальних інститутів контролю за діяльністю управлінців. Гіпертрофія виконавчої вертикалі, узурпація нею всієї повноти політичної та

економічної влади породжує відчуття безкарності й вседозволеності чиновництва [179]. Нерозвиненість інститутів парламентського та судового контролю, відсутність дієвих механізмів стримувань і противаг провокує зловживання з боку «партії влади» та корумповане зрощення владних структур з фінансово-промисловими групами.

Структурні причини корупції також полягають у незрілості демократичних традицій, слабкості громадянського суспільства та його інститутів. Нерозвиненість незалежних ЗМІ, низька активність громадських організацій, відсутність досвіду реальної участі громадян в управлінні державними справами-все це унеможливорює дієвий громадський контроль за діями влади. А безконтрольність і безкарність, у свою чергу, розбещують чиновництво та політичний клас, сприяють їх відчуженню від інтересів пересічних громадян та ігноруванню суспільних запитів.

Не менш важливими є організаційно-управлінські причини корупції, зокрема, низька ефективність державного апарату, його забюрократизованість і безконтрольність. Розбухання управлінських структур, дублювання їх функцій, поширення тяганини та паперотворчості об'єктивно ускладнюють контроль та створюють умови для процвітання корупційних схем [208, с. 25-27]. Непрозорість процесу ухвалення рішень, закритість певних сфер публічного адміністрування від зовнішнього нагляду, корпоративна «кругова порука» в системі державної служби сприяють культивуванню атмосфери безкарності за незаконні дії.

Характерними організаційно-функціональними передумовами корупції є громіздкість управлінських процедур, перевантаженість чиновників невластивими повноваженнями, формалізм діловодства. Надмірна кількість погоджень, віз, довідок та інших супровідних документів, необхідних для ухвалення рішень, множинність контролюючих інстанцій, нечіткість і суперечливість норм-все це створює підґрунтя для бюрократичного свавілля. Дискреційні повноваження чиновників у багатьох сферах, їх право діяти на власний розсуд за відсутності чітких законодавчих критеріїв та

адміністративних регламентів також провокують корупцію.

Правові фактори корупції пов'язані з недосконалістю законодавчої бази, декларативністю та необов'язковістю багатьох правових норм. Часта зміна «правил гри», суперечливість і фрагментарність антикорупційних законів, вибіркковість їх застосування породжують правовий нігілізм і переконаність у можливості вирішити будь-яке питання корупційним шляхом [298]. Відсутність інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення також знижує запобіжний ефект антикорупційного законодавства та робить фіктивними багато антикорупційних декларацій фірм і компаній.

Варто також врахувати недоліки в системі підготовки та кар'єрного зростання публічних службовців. Досить поширеними є практики просування на посадах за принципами особистої відданості, політичної лояльності, родинних зв'язків чи інших суб'єктивних критеріїв. Непрозорість конкурсних процедур добору та кар'єрного зростання держслужбовців об'єктивно сприяє корупційним зловживанням. Не менш негативну роль відіграє й непростежитість публічної служби, відсутність гідної оплати та мотивації сумлінної праці, необхідних соціальних гарантій, що підштовхує чиновників шукати неправомірні шляхи компенсації своїх статусних запитів.

Надзвичайно важливими є соціокультурні та морально-психологічні причини поширення корупції. Вони пов'язані з ціннісною дезорієнтацією суспільства, розмиванням суспільних ідеалів і моральних принципів соціальної взаємодії. Цинізм і меркантильність, прагнення легкої наживи за будь-яку ціну, знецінення чесної праці та професійної самореалізації характеризують стан масової свідомості в корумпованих суспільствах [217]. Толерантність населення до «дрібних» корупційних проявів («не підмажеш-не поїдеш»), готовність виправдовувати хабарництво низовим рівнем добробуту формують своєрідну «корупційну ментальність».

Культурно-історичні традиції патрон-клієнтських стосунків у взаємодії влади і громадян, сприйняття державної служби як засобу задоволення

приватних інтересів, архаїчні стереотипи толерування корупції, як «подарунку» чи «подяки» за послугу, також є сприятливим середовищем для відтворення корупції. Особливо живучими ці стереотипи є в суспільствах, які зазнали тривалого досвіду авторитарного правління, адміністративного патерналізму, зрощення влади й власності.

Серед морально-психологічних передумов корупційної поведінки варто виділити низький рівень розвинутості громадянської свідомості та індивідуальної правосвідомості. Саме атрофія почуття відповідальності перед суспільством, моральна деградація та нехтування суспільними цінностями живлять корупційні зловживання. Вкрай негативну роль у цьому сенсі відіграє й атмосфера уседозволеності, безкарності можновладців, які виносять себе над законом і суспільством.

Системна корупція, що сформувалася внаслідок цих інституційних та соціокультурних чинників, має вкрай негативні, руйнівні наслідки практично для всіх сфер життєдіяльності суспільства. Вона не просто знижує ефективність публічного управління, а й підриває самі принципи демократії та підзвітності влади народом. Сформулюємо основні прояви деструктивного впливу корупції в органах публічної влади на суспільний розвиток.

1) Деформація цілей державної політики та механізмів їх досягнення. Ухвалення політико-управлінських рішень в умовах корумпованості відбувається не стільки з позицій суспільної корисності й ефективності, скільки на основі корпоративно-кланових міркувань, кулуарних домовленостей між зацікавленими сторонами. Мета публічного служіння підміняється прагненням забезпечити тіньовий перерозподіл суспільних ресурсів на користь олігархічних груп за всіма правилами політичного торгу. А бюрократичний апарат, призначений реалізовувати загальнозначущі функції держави, стає інструментом «годування» владних еліт і їх політичного патронажу над великим бізнесом [163].

2) Спотворення конкурентних засад ринкової економіки, поглиблення майнової поляризації. Корупційні зловживання при розподілі державних

замовлень, пільг, субсидій і дозволів, численні факти незаконного переділу власності через маніпулювання приватизаційними процесами призводять до деформації структури національної економіки і закріплення в ній неефективних монопольних укладів. Зрощення бюрократії та бізнес-еліт за рахунок політичної корупції унеможлиблює формування вільного конкурентного середовища та блокує антимонопольні зусилля держави. Це поглиблює майнове розшарування й соціальну несправедливість, оскільки розподіл суспільного багатства визначається приналежністю до панівних кланових об'єднань, а не реальною продуктивністю економічних суб'єктів [231].

3) Зниження ефективності публічного адміністрування та якості державних послуг. Внаслідок домінування корупційних критеріїв у кадровій політиці та ухваленні адміністративних рішень органи влади втрачають професіоналізм та орієнтованість на задоволення суспільних потреб. Натомість пріоритетом їх діяльності стає обслуговування приватних (партикуляристських) інтересів, адже це гарантує особисте збагачення чиновників. Корупція зводить нанівець контрольно-наглядові та регуляторні функції держави, насамперед у сфері захисту прав власності та виконання контрактів [146]. Погіршення публічних сервісів і зростання бюрократичних бар'єрів спонукає громадян і бізнес до неформальної корупційної взаємодії з владними інституціями. Усе це знижує керованість суспільними процесами та провокує некомпетентність державного менеджменту.

4) Руйнація засад правової держави та викривлення механізмів юридичної відповідальності. Корупційні практики суперечать принципу верховенства права, оскільки передбачають підпорядкування закону кон'юнктурним політичним чи бізнесовим інтересам. Використання юридичних норм і судових рішень в якості політичного інструменту боротьби з конкурентами, вибіркове правосуддя за принципом наближеності до центрів прийняття рішень, «кругова порука» в системі судових і правоохоронних органів-усе це унеможлиблює справедливе покарання топ-корупціонерів і

влади [172]. А безкарність владних еліт підриває віру громадян у справедливість і рівність усіх перед законом, деформує всі механізми юридичної відповідальності.

5) Делегітимація публічних інститутів і політичного класу, наростання соціальної аномії. Поширення корупції завдає нищівного удару репутації всього державного апарату. Недовіра, розчарування і зневіра суспільства в можливостях влади чесно й ефективно виконувати свої функції підриває політичну стабільність і легітимність режиму. Громадяни втрачають віру в здатність демократичних інститутів забезпечити їхні базові права та потреби, оскільки корупційно-олігархічний консенсус спотворює суть народовладдя [209]. Наростання суспільного невдоволення й протестних настроїв призводить до відчуження населення від політичних процесів та поширення правового нігілізму. Усе це посилює ціннісно-нормативний вакуум і соціальну аномію.

6) Дестабілізація соціально-економічного розвитку та зниження інвестиційної привабливості. Системна корупція унеможливорює утвердження прозорих і зрозумілих «правил гри» в політичній та економічній сферах. Домінування кланово-олігархічних угруповань, які постійно переділяють сфери впливу й активи, руйнує підвалини макроекономічної та політичної стабільності. Непередбачуваність регуляторної політики, корупційні ризики та незахищеність прав власності й контрактів відлякує як внутрішніх, так й іноземних інвесторів. Відтак високий рівень корупції є потужним дестабілізатором соціально-економічного розвитку, оскільки блокує перспективні інвестиції, інноваційні проекти та програми модернізації інфраструктури, консервуючи сировинний та низькотехнологічний профіль економіки.

Крім згаданих економічних втрат, корупція також завдає величезної непрямой шкоди, адже провокує нераціональне й неефективне витрачання публічних коштів та ресурсів. Державні органи та державні підприємства нерідко закуповують товари й послуги за завищеними цінами, піддаються на

пропозиції неякісних підрядників, толерують порушення контрактних зобов'язань-бо отримують за це неправомірну винагороду. А відтак держава переплачує величезні суми платників податків, які осідають у кишенях корупціонерів замість спрямування на першочергові суспільні потреби [199].

7) Деграція людського потенціалу та звуження перспектив самореалізації громадян. Укорінення корупційних практик і перетворення їх на неформальні правила «суспільної гри» неминуче позначається на ціннісних настановах і моделях поведінки людей. Корупція культивує цинізм, подвійні стандарти в оцінці шляхів досягнення успіху, породжує масові установки на досягнення особистого зиску за рахунок публічних інтересів. Засилля протекціонізму та кумівства на державній службі блокує канали вертикальної мобільності для чесних і компетентних професіоналів, збіднює кадровий потенціал держапарату [245, с. 139]. Відчуття несправедливості «правил гри», масове переконання в тому, що «закон-як дишло», формує готовність обійти будь-які суспільні норми заради власної вигоди. Усе це руйнує мотивацію громадян до чесної праці і професійного зростання, обмежує життєві перспективи та сприяє «відпливу мізків».

Не менш руйнівним є й вплив корупції на морально-психологічну атмосферу та духовне здоров'я нації. Корумповані соціальні відносини деформують систему цінностей, культивують правовий нігілізм, підривають моральні устої. Утверджуючи філософію цинізму, подвійних стандартів, всезагального блату й хабарництва. Десятиріччя панування корупції здатні отруїти свідомість кількох поколінь, зламати їхні моральні імперативи й орієнтири. Адже коли все суспільство сприймає корупцію як «природний» і невідворотний стан речей, діти з юних років засвоюють моделі нечесної, безпринципної поведінки, корисливості, маніпулятивного ставлення до інших.

Отже, корупція як системне явище вражає всі сфери життєдіяльності суспільства та негативно позначається на всіх аспектах державного управління. Вона призводить до неефективного розподілу та витрачання

державних коштів і ресурсів, підриває легітимність політичних рішень, підриває довіру до владних інституцій, спотворює принципи верховенства права, справедливості, рівності перед законом. Масштабна корупція є також одним із наслідків і водночас каталізатором функціональної неадекватності державного апарату, делегітимізації політичного режиму та деструкції моральної складової суспільного життя.

Незважаючи на це, боротьба з корупцією не може зводитися лише до викриття й покарання корумпованих чиновників. Не применшуючи необхідності кримінально-правових заходів, слід усвідомлювати, що для викорінення культури корупції потрібні більш складні й довгострокові інструменти. Насамперед ідеться про комплексну систему антикорупційних інституційно-правових заходів, яка усуватиме глибинні політичні та соціально-економічні причини й передумови корупції.

Подолання корупції у сфері державного управління вимагає реального відокремлення бізнесу від політики, деолігархізації економіки та політичної системи. Адже лише в умовах вільної конкуренції, відкритості процесу ухвалення управлінських рішень, публічної підзвітності можновладців корупційні практики втрачають свою «рентабельність» та масовість. Системна корупція унеможлиблює реформування бюрократії, надання державних сервісів на прозорих і зрозумілих правилах, утвердження принципу рівності всіх перед законом. Тому викорінення корупції потребує зламу самої філософії і механізмів відносин між владою, бізнесом і суспільством-від закритих неформальних угод до відкритості, підзвітності, підконтрольності влади суспільству.

Зміцнення механізмів підзвітності публічної адміністрації та її підконтрольності громадянському суспільству є базовою передумовою для мінімізації корупції. Від реальної участі населення в управлінні публічними справами, поширення практики громадського моніторингу за діяльністю органів влади, незалежного розслідування журналістами фактів зловживань, існування в країні атмосфери нетерпимості до проявів корупції-залежить, чи

стане протидія корупції справою всього суспільства, чи залишиться імітаційною бутафорією.

Звичайно, утвердження доброчесності публічної служби вимагає й глибинної трансформації адміністративної культури та професійної етики чиновництва. Необхідним є перегляд політики оплати праці та мотивації держслужбовців, щоб забезпечити престижність і добропорядність державної роботи. Не менш важливою є розбудова внутрішніх механізмів контролю за дотриманням високих професійних і морально-етичних стандартів у самій системі публічного управління. Лише тоді ми подолаємо психологію толерування корупційних дій як «раціональної» адаптації до системи [297].

І нарешті, базовим запобіжником корупції має стати масштабна ідеологічна робота щодо утвердження в суспільній свідомості нових ціннісних орієнтирів. Доброчесність, професійний патріотизм, служіння суспільним інтересам повинні перетворитися на безумовні пріоритети поведінки кожного державного службовця й громадянина. Культивування принципів поваги до особи, рівності перед законом, свободи від дискримінації є ключовим кроком до формування здорової моральної атмосфери в суспільстві. Без цих світоглядно-аксіологічних передумов саме лише інституційне вдосконалення не призведе до очікуваних результатів з реального зниження рівня корупції [149].

Корупційні ризики в публічному секторі значною мірою зумовлені монопольним становищем держави в певних сферах суспільного життя. Так, держава є єдиним постачальником цілої низки найважливіших суспільних благ і послуг-від забезпечення правопорядку й національної безпеки до надання соціального захисту та адміністративних послуг. За відсутності конкуренції та дієвих механізмів громадського контролю в цих сферах чиновники отримують широкі можливості для зловживань та задоволення своїх корисливих інтересів.

Не менш серйозним корупційним ризиком є непрозорість процесу ухвалення управлінських рішень та розподілу публічних ресурсів. Закритість

інформації про реальний стан справ у тій чи іншій галузі державного управління, процедури розроблення й ухвалення політичних рішень, критерії відбору постачальників товарів і послуг для державних потреб створює необмежені можливості для корупційних маніпуляцій. Адже громадськість фактично позбавлена можливості оцінити обґрунтованість і доцільність дій влади, а відтак і притягнути винних до відповідальності.

Структурні вади системи державної служби також є потужним чинником живучості корупції. Недосконалість процедур відбору і кар'єрного зростання держслужбовців, відсутність об'єктивних критеріїв оцінки їхньої діяльності, низький рівень оплати праці породжують спокуси використовувати посадове становище для особистого збагачення. А неефективність внутрішньовідомчого контролю та безкарність порушників створюють атмосферу вседозволеності й безвідповідальності.

Надмірна забюрократизованість дозвільних процедур, численні бар'єри для відкриття нового бізнесу чи здійснення інвестицій через необхідність отримання численних дозволів і погоджень від органів влади різного рівня провокують підприємців до дачі хабарів за спрощення чи прискорення цих процедур. Звичайно, бюрократичні бар'єри повинні бути розумними й необхідними з точки зору гарантування безпеки і якості товарів та послуг. Але коли вони є штучними, надлишковими й економічно необґрунтованими, а можливості їх подолання визначаються сумами неформальних платежів чиновникам, то це прямий шлях до розростання корупції.

Слабкість антимонопольного законодавства та контролю за дотриманням принципів добросовісної конкуренції на ринках також створюють підґрунтя для численних зловживань. Чиновники, які мають можливості впливати на умови діяльності бізнесу, підтримувати наближені до себе компанії та створювати бар'єри для їхніх конкурентів, стають центрами корупційного тяжіння для великого капіталу. І найчастіше саме за корупційну винагороду вони ухвалюють потрібні бізнесу рішення, маніпулюють проведенням приватизаційних конкурсів, блокують небажані законодавчі

ініціативи тощо.

Не можна оминати увагою й проблему політичної корупції, яка підриває самі засади народовладдя та демократії. На жаль, на пострадянському просторі надзвичайно поширеним явищем стала так звана «партійна колонізація» державного апарату. Це явище полягає в тому, що партійні функціонери, котрі приходять до влади внаслідок перемоги на виборах, починають масштабний процес кадрових призначень на ключові державні посади за принципом особистої відданості й партійності, а не професійної компетентності. У підсумку державні органи перетворюються на своєрідне «годівничне поле» для правлячої партії, забезпечуючи фінансовими потоками й преференціями її спонсорів і клієнтелу.

До цього варто додати проблему незаконного лобізму, який є невід'ємним супутником партійно-олігархічної системи. Приватні бізнес-інтереси, які залишаються в тіні реальних власників і бенефіціарів, через корупційні схеми скеровують ухвалення політичних рішень та законів, визначають порядок денний публічної політики. І парламентарі чи урядовці виступають лише провідниками цих інтересів, адже самі перебувають на фінансовому утриманні великого капіталу. В підсумку корпоративний егоїзм цілковито підпорядковує логіку вироблення політичних рішень, орієнтовану на публічне благо.

Корупцію стимулює й низька якість законодавчої бази, численні прогалини й колізії в нормативному регулюванні тих чи інших сфер суспільного життя. Недосконалість і суперечливість правових норм, їхня застарілість і неадекватність сучасним суспільним реаліям спричиняють довільне, вибіркове тлумачення законів. А це відкриває корює поле для зловживань у правозастосовій практиці. Як наслідок-хаос і несистема правоохоронних органів створюють можливості вибіркового правосуддя та незаконного тиску на бізнес і громадян, що спонукає останніх до корупційного «вирішення проблем» із владою.

Слабкість судової системи та її корумпованість є чи не найбільшою

інституційною перешкодою для протидії корупції. За відсутності незалежного й справедливого правосуддя навіть найкращі антикорупційні закони залишаються мертвими нормами. Адже для впливових корупціонерів завжди знайдеться можливість уникнути відповідальності, використовуючи свій адміністративний ресурс та політичні важелі впливу на суддів. В результаті масштабні розкрадання державних коштів і зловживання владою залишаються фактично безкарними, адже корумповані суди їх просто не помічають.

Надважливим чинником, що сприяє поширенню корупції в органах влади, є розмитість і суперечливість етичних стандартів, браку усталених уявлень про належну поведінку державних службовців. Відсутність чітких правил професійної етики та механізмів запобігання конфлікту інтересів, необов'язковість регулярного декларування чиновниками своїх доходів і видатків-усе це створює велетенські можливості для реалізації корисливих мотивів під прикриттям служіння суспільним інтересам.

У багатьох країнах корупція є невід'ємною складовою процесу неформальної інституціалізації публічної служби. Починаючи від найнижчих і закінчуючи високопосадовцями, використання службового статусу для незаконного збагачення сприймається як цілком буденне й закономірне явище. І система безперервних, від нижчого до вищого рівня, корупційних виплат виступає головним неформальним принципом внутрішньої самоорганізації державного апарату.

Українським для суспільної моралі є феномен політичної безвідповідальності за корупцію. Відсутність реальних важелів впливу громадськості на ухвалення політичних рішень та зміщення корумпованих посадовців породжує всеохопне відчуття безкарності й вседозволеності у політичного класу. На словах лідери засуджують корупціонерів, обіцяють із нею боротися, проте на ділі толерують тотальні зловживання своїх підлеглих у межах «дозволеного». А звільнення скомпрометованих корупційними скандалами чиновників якщо й відбувається, то завжди супроводжується їх

подальшим поверненням «з чорного ходу» на ті ж таки чи інші прибуткові посади.

Вагомим стимулом для корупції є й непрозорість системи розподілу й витрачання бюджетних коштів. Численні державні цільові програми, субсидії, дотації, трансферти, розподіл фінансування між регіонами й населеними пунктами-всі ці процеси корупційно-вразливі, оскільки відбуваються фактично в ручному режимі під впливом політичної кон'юнктури та міжкланового торгу. Наслідком такої бюджетної безконтрольності й довільності стає розпорошення державних ресурсів, а в підсумку-вкрай низька ефективність і суспільна результативність державних видатків.

Ризики політичної корупції посилюються за умов слабкості інститутів громадянського суспільства та незалежних ЗМІ. Адже лише розвинута мережа громадських організацій, рухів, аналітичних центрів здатна виступати сторожовим псом демократії, викривати зловживання можновладців та притягувати їх до публічної відповідальності. За відсутності організаційно впливових і фінансово незаангажованих структур громадянського контролю політична еліта неминуче підпорядковує державний апарат власним клановим інтересам.

Корупцію провокує й нерозвиненість антикорупційної політики, відсутність системного характеру й наступності антикорупційних заходів. Часта зміна владних команд та політичних пріоритетів призводить до ерозії стратегічного бачення у сфері запобігання корупції. Кожна нова команда починає антикорупційну кампанію з чистого аркушу, керується ситуативними міркуваннями політичної боротьби й рейтингів замість послідовного втілення цілісного антикорупційного курсу.

Низька ефективність антикорупційних органів-як спеціалізованих, так і в системі правоохоронних структур-теж є наслідком їх політичної залежності та вибірковості у переслідуванні корупціонерів. За відсутності гарантій фінансової та функціональної автономності таких інституцій від політичного

тиску, прозорих і справедливих процедур призначення їх керівників такі органи перетворюються на ручні інструменти розправи влади зі своїми опонентами. Можливість впливати на хід розслідувань та підконтрольність судових інстанцій дозволяють владі уникати реального покарання за свої зловживання.

«Кадровий голод» в органах влади та неукомплектованість персоналу також сприяють поширенню корупції. Відсутність компетентних і добросовісних працівників, здатних на належному рівні виконувати владні повноваження, призводить до падіння якості управлінських послуг, а відтак і до намагань громадян вирішувати свої питання шляхом корупційних обиходів. До того ж чиновники низької кваліфікації є особливо вразливими для корупційних спокус, оскільки не мають належної професійної мотивації.

Конфлікт інтересів у діяльності політиків та державних службовців є потужним корупційним ризиком. Депутати, міністри, чиновники часто володіють бізнес-активами або афілійовані з певними бізнес-структурами, що може впливати на їхнє ставлення до розгляду певних регуляторних питань чи законопроектів. Некоректне поєднання публічно-владних функцій з приватними інтересами призводить до корупційного спотворення сутності державної політики. Замість слугувати реалізації суспільних завдань, вона перероджується на інструмент лобіювання вузькогрупових бізнес-інтересів під прикриттям гасел суспільної необхідності й доцільності. Попри законодавчі вимоги публічного декларування держслужбовцями своїх доходів та майна, на практиці ці вимоги реалізуються формально.

Практика використання офшорів для приховування корупційних доходів також сприяє толеруванню корупції. Попри міжнародні зусилля щодо деофшоризації світової фінансової системи, офшорні юрисдикції все ще залишаються зручними «пральнями» для брудних грошей можновладців. А неспроможність державних органів відстежувати реальних власників фірм та бенефіціарних одержувачів грошових потоків і активів не дозволяє розірвати ланцюжок від витoku коштів із держбюджету до їхнього осідання в

зарубіжних офшорах.

Відтак, ми бачимо, що корупція живиться цілим комплексом структурних, функціональних і ціннісних деформацій у публічному управлінні. Корупція глибоко вкорінена в систему стимулів і мотивації діяльності публічного сектору, підживлюється політичними, економічними, правовими та морально-психологічними чинниками. Вона є наслідком слабкості ключових інститутів демократичного суспільства-прозорості ухвалення рішень, підзвітності влади громадянам, рівності всіх перед законом, балансу політичної конкуренції та співпраці.

Повсюдність корупції в публічному секторі віддзеркалює інституційну неспроможність держави відповідати на суспільні запити й ефективно виконувати свої базові функції. Корупція перетворюється на структурний елемент функціонування системи публічного управління, її операційний код і філософію відносин із суспільством. Із форми девіантної поведінки окремих чиновників вона переростає в характеристику самої системи влади, стає паразитарною тінню державно-адміністративного апарату.

Таким чином, корупція в органах публічної влади є не просто сумою епізодичних зловживань нечесних чиновників. Насправді вона є цілісним деструктивним феноменом, породженням системних дисфункцій в організації відносин держави, суспільства та бізнесу. Тому й протидія корупції має носити не точковий, а комплексний, системний характер, бути спрямованим на глибинну трансформацію базових принципів функціонування публічної влади й управління в бік верховенства права, прозорості, підзвітності й доброчесності. А головними рушійними силами цього процесу за визначенням мають стати самі громадяни, які не просто декларують своє несприйняття корупції, а готові підкріплювати це реальними діями публічного контролю й тиску на можновладців.

1.3. Сучасні питання та проблеми корупції

Корупція є однією з найбільш серйозних та масштабних проблем сучасності, що підриває основи суспільного розвитку, ефективності публічного управління та довіри громадян до влади. Вона створює критичні перешкоди для економічного зростання, раціонального функціонування ринкових механізмів, залучення інвестицій та забезпечення макроекономічної стабільності держав. Корупційні прояви завдають нищівного удару принципам верховенства права та рівності всіх перед законом, руйнують підвалини демократичного врядування та делегітимізують політичні інститути. Корупція підриває засади соціальної справедливості, провокує надмірне майнове розшарування та маргіналізацію цілих груп населення. Особливо руйнівними є наслідки корупції для якості надання публічних послуг у найбільш чутливих для суспільства сферах, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, судочинство тощо [299].

Сучасні дослідження переконливо демонструють колосальні масштаби поширення корупції у глобальному вимірі. За оцінками Світового банку, сукупні втрати світової економіки від різноманітних корупційних зловживань складають щонайменше 1 трлн доларів США на рік [249]. Експерти ООН наголошують, що корупційні махінації у сфері державних закупівель товарів і послуг призводять до втрати країнами приблизно 2,6 трлн доларів щорічно, що становить близько 5% світового валового продукту [291]. Аналітики авторитетної міжнародної організації Transparency International застерігають, що абсолютно жодна країна світу, незалежно від рівня її соціально-економічного розвитку та ступеня зрілості демократичних інститутів, не володіє повним імунітетом від руйнівного впливу корупції. Навіть визнані світові лідери рейтингів доброчесності та підзвітності публічної влади змушені констатувати значні корупційні ризики та вразливості [196].

Корупція є особливо болючою та нагальною проблемою для країн, що розвиваються, та суспільств, які перебувають на етапі складних трансформаційних перетворень. Багаторічний досвід досліджень Світового

банку доводить, що системна корупція в органах публічної влади є ключовим стримуючим фактором у подоланні бідності населення та забезпеченні сталого розвитку економічно відсталих держав. Адже корупційні зловживання призводять до викривлення процесів розподілу публічних ресурсів і благ, унеможлиблюють їх пріоритетне спрямування на першочергові потреби найуразливіших та найменш забезпечених груп населення. У суспільствах з високим рівнем ураження корупцією доступ громадян до базових публічних послуг суттєво обмежується внаслідок поширення практики хабарництва та здирництва. Це завдає найбільшої шкоди найбільш вразливим і соціально незахищеним верствам, які через фінансову неспроможність не здатні сплачувати корупційну ренту за отримання життєво необхідних благ-медичної допомоги, якісної освіти, справедливого правосуддя [164].

Корупція в сфері охорони здоров'я має вкрай згубний та несправедливий вплив на найменш забезпечені та соціально вразливі категорії населення. Дослідження в країнах з високим рівнем поширеності корупції засвідчують жахливу статистику, коли витрати домогосподарств на різного роду неформальні платежі за медичні послуги можуть досягати половини їх сукупних видатків на лікування та підтримання здоров'я. При цьому найбільшого визиску з боку корумпованих медичних працівників зазнають саме малозабезпечені родини, для яких навіть разове звернення до лікаря може обернутися катастрофічними наслідками для бюджету. Адже потреба в невідкладній медичній допомозі є питанням життя та смерті, тому знедолені змушені віддавати останні кошти як плату за елементарне право на порятунок. Натомість заможні та привілейовані групи, користуючись розгалуженою мережею неформальних зв'язків та маючи фінансову спроможність, завжди знайдуть можливості безперешкодно та оперативно вирішити будь-які проблеми зі здоров'ям без принизливих хабарів.

Надзвичайно деструктивним та несправедливим є вплив корупції на функціонування освітньої галузі. Численні факти хабарництва при вступі до

закладів вищої освіти, складанні екзаменів та заліків, отриманні місць в гуртожитках та інших привілеїв мають своїм наслідком порушення базового принципу рівності й справедливості в доступі до якісної освіти. Процвітання непотизму і фаворитизму при розподілі освітніх можливостей та кар'єрному просуванні в науковій і викладацькій сфері повністю руйнує стимули до старанного навчання та інтелектуальної самовіддачі серед молоді. Культивування практики досягнення бажаного освітнього чи професійного статусу виключно через корупційні зв'язки та підкуп плодить ціле покоління неамбітних та некомпетентних кадрів. Вони звикають отримувати бажане шляхом корупційних оборудок, а не завдяки знанням і навичкам, що врешті-решт катастрофічно позначається на суспільному розвитку та конкурентоспроможності держави.

Корупція в сфері публічних закупівель є однією з найбільш руйнівних та масштабних форм зловживання владою заради приватної вигоди. Адже йдеться про розподіл колосальних бюджетних ресурсів, які мали б спрямовуватися на задоволення нагальних суспільних потреб, розвиток інфраструктури, надання якісних публічних послуг. Натомість корумповані чиновники у змові з недоброчесним бізнесом перетворюють цю сферу на годівницю для власного збагачення.

Типовими проявами корупції в публічних закупівлях є змови між учасниками торгів задля усунення реальної конкуренції та завищення цін, прописування тендерної документації під «своїх» постачальників, необґрунтоване застосування неконкурентних процедур на кшталт «закупівлі в одного учасника», постачання товарів і послуг неналежної якості тощо. Все це призводить до неефективного витрачання публічних коштів, до закупівлі непотрібних речей за захмарними цінами.

У підсумку-держава втрачає мільярди на переплатах, а громадяни недоотримують життєво необхідні блага: ліки, медичне обладнання, якісну освіту, безпечні дороги, надійний громадський транспорт. За оцінками міжнародних експертів, щорічні втрати від корупції в публічних закупівлях у

світовому масштабі складають від 10 до 25% видатків у цій сфері. Тобто йдеться про колосальні кошти, які осідають у кишенях корупціонерів замість того, щоб працювати на суспільний розвиток.

Подібного роду зловживання процвітають не лише у сфері закупівель товарів і послуг, але й під час реалізації масштабних інфраструктурних проектів, особливо в галузі енергетики, транспорту, житлово-комунального господарства. Для цих сфер характерні тривалі строки реалізації контрактів, їх технічна та юридична складність, залучення субпідрядних організацій, тісні корупційні зв'язки чиновників і підрядників. Все це створює широке поле для маніпуляцій, як-от: штучне завищення вартості робіт, використання неякісних матеріалів, недотримання будівельних норм і правил, фальсифікація актів виконаних робіт тощо.

В результаті замість сучасних високотехнологічних об'єктів суспільство отримує збитки, затягування строків, аварійні будівлі і мости, неякісні комунікації, які потребують постійних додаткових бюджетних вливань. А корумповані чиновники і бізнесмени, які «освоїли» ці кошти, залишаються непокараними.

Окремої уваги потребує проблема корупції в секторі охорони здоров'я, яка стала особливо відчутною в період пандемії Covid-19. Зловживання при державних закупівлях ліків, медичного обладнання та засобів захисту в умовах їх гострого дефіциту та завищених цін завдали колосальної шкоди системам охорони здоров'я багатьох країн. Найбільше від такого роду корупційних оборудок постраждали найуразливіші верстви населення, які не мають фінансової спроможності оплачувати життєво необхідну медичну допомогу з власної кишені, тоді як «мажори» з корупційними зв'язками без проблем потрапляють у спецлікарні з найсучаснішим обладнанням.

Не можна оминути і корупційні ризики в освітній галузі, особливо в частині закупівель товарів і послуг для забезпечення навчального процесу. Численні журналістські розслідування вказують на системні зловживання при постачанні підручників, комп'ютерного обладнання, ремонтах шкільних

приміщень. Натомість школи потерпають від нестачі елементарних речей-паперу, парт, спортінвентаря. А найбільше страждають учні та студенти, особливо із соціально незахищених родин.

Природа корупції в сфері публічних закупівель є вкрай складною, адже охоплює різноманітні деструктивні чинники як у державному, так і приватному секторах. Ключовими передумовами процвітання корупції тут є низька прозорість процедур та критеріїв відбору постачальників, суб'єктивізм рішень чиновників при визначенні переможців торгів, слабкість систем контролю за використанням публічних ресурсів.

Свій внесок у «годівлю» корупції на закупівлях робить і непрозорість бенефіціарної власності компаній, які беруть участь у тендерах. Адже часто за такими фірмами приховуються саме держслужбовці, депутати чи їхні родичі, які захищають корупційні схеми. Так створюється зачароване коло, коли органи влади і пов'язаний з ними бізнес фактично зрослися і розподіляють бюджетні кошти між «своїми».

Суттєву роль у культивуванні корупційної «екосистеми» в закупівлях відіграють прогалини в законодавстві, недосконалість стандартів і процедур самих закупівель. Зокрема, досі поширеними є випадки подрібнення великих тендерів на менші, щоб уникнути потреби в конкурентних процедурах. Або ж навпаки-штучна «упаковка» різнорідних предметів закупівлі в один великий лот, щоб усунути потенційних конкурентів, які спеціалізуються лише на окремих товарах або послугах.

Іншою поширеною практикою є маніпуляції з тендерною документацією шляхом прописування «заточених» під конкретного постачальника вимог, включення нечітких або двозначних критеріїв оцінки тощо. Усе це створює можливості для упередженого вибору «потрібного» переможця. А скарги «неугодних» учасників торгів просто не допускаються до розгляду під надуманими формальними приводами.

Ну і звичайно ж, традиційною «класикою» вітчизняних закупівельних реалій залишається змова між учасниками торгів. Загальновідомою є схема

«тендерної прокладки», коли одна з афілійованих фірм перемагає з максимально завищеною ціною, а інші спеціально подають неконкурентні пропозиції. В результаті створюється видимість конкуренції, але насправді йдеться про звичайнісіньке «розпилювання» бюджету між своїми.

Корупції на закупівлях сприяє і фрагментарність та неефективність системи публічного аудиту і контролю за виконанням тендерних контрактів. Адже відсутність належного моніторингу якості закуплених товарів і послуг, слабкість механізмів моніторингу дотримання термінів і обсягів поставок дозволяє недобросовісним постачальникам «годувати» замовника обіцянками, імітувати бурхливу діяльність. В результаті предмет закупівлі так і залишається не поставленим, а сплачені бюджетні кошти-«освоєними».

Не варто скидати з рахунків і загальну корупційну культуру, де хабарництво, «відкати», використання службових повноважень для власного збагачення стало невід'ємною частиною управлінського фольклору. Толерування суспільством подібних практик, сприйняття їх як «звичайного» способу вирішення питань із державою паралізують будь-які антикорупційні зусилля.

Ситуацію ускладнює слабкість інститутів громадського контролю за сферою закупівель. Хоча й запуск системи Prozorro, безперечно, став проривом у напрямі публічного моніторингу держзакупівель. Однак потенціал громадської експертизи тендерів все ще залишається мізерним порівняно з масштабами проблеми. Та й реакція державних органів на викриття корупційних схем громадськими активістами залишає бажати кращого.

Звичайно, було б перебільшенням стверджувати, що корупція в публічних закупівлях є фатально невиліковною хворобою. Навпаки, в арсеналі сучасної антикорупційної політики є чимало інноваційних ліків, які довели свою результативність. Ключовим напрямом стратегічної протидії зловживанням при «освоєнні» бюджетних коштів є утвердження засад прозорості та підзвітності на всіх етапах закупівельного процесу.

Фундаментом чесних і добросовісних закупівель є перехід якомога більшої їх частини в електронний формат. Цифровізація не лише спрощує доступ учасників до торгів та мінімізує людський фактор при визначенні переможця, але й забезпечує автоматичний контроль за дотриманням встановлених процедур та оперативне виявлення відхилень. А головне – відкриває публічний доступ до інформації про закупівлі для всіх зацікавлених сторін.

Не менш важливою є оптимізація регуляторної бази, яка встановлює уніфіковані та зрозумілі правила гри для всіх учасників. Йдеться про чіткість, повноту та однозначність критеріїв відбору постачальників, вичерпний перелік підстав для застосування переговорної процедури чи інших нестандартних методів, можливість ефективного оскарження сумнівних рішень замовника в незалежному органі, який оперативно розглядає скарги.

В останні роки набуває поширення практика створення централізованих закупівельних організацій в окремих сферах – медицині, освіті, оборонному секторі. Концентрація закупівельної експертизи «під одним дахом» дозволяє не лише досягати кращих цін за рахунок оптових замовлень, але й ефективніше протидіяти корупційним махінаціям. Проте такі структури самі потребують потужних антикорупційних запобіжників від політичного тиску і впливу профільних міністерств.

Безумовним трендом є розширення антикорупційного комплаєнсу в приватному бізнесі. Все більше підрядників запроваджують власні комплексні програми виявлення корупційних ризиків при виконанні контрактів, розробляють етичні кодекси доброчесності для співробітників. Утвердження нульової толерантності до хабарів та «відкатів» стає не лише питанням репутації фірм, але й важливою конкурентною перевагою при участі в публічних закупівлях.

Як доводить світовий досвід, справжнім проривом у викоріненні корупції із закупівельної сфери стала система «Інтегрити педжес». Її суть полягає в укладанні між замовником і постачальниками окремих

антикорупційних угод, які передбачають чіткі зобов'язання учасників тендерів утримуватися від будь-яких неправомірних дій, повідомляти про корупційні прояви під час торгів, співпрацювати зі слідством тощо. У разі недотримання цих угод компанії не просто дискваліфікуються з тендерів, але й зазнають репутаційних втрат, відшкодовують завдані збитки.

Ну і безперечно, найбільш дієвою протиотрутою від корупційного свавілля в закупівлях є активний громадський моніторинг. Журналісти-розслідувачі, громадські антикорупційні активісти, експерти та небайдужі громадяни повинні стати сторожовими псами, які невинно пильнують чистоту бюджетних витрат. Лише постійний суспільний тиск та принциповість у викритті зловживань здатні змусити нечистих на руку чиновників та нечесних бізнесменів відмовитися від корупційних практик. Але для цього викривачі корупції самі потребують всебічного захисту та сприяння від держави і суспільства.

Запобігти корупції в закупівлях можливо лише системними і послідовними зусиллями всього суспільства. Але результат того вартий, адже йдеться про цілісність та ефективність використання спільних ресурсів. Лише прозорі та конкурентні публічні закупівлі дозволять кожній витраченій копійці працювати на суспільні потреби, а не осідати в офшорах можновладців. А це і є запорукою сталого розвитку для всіх.

Корупційні ризики суттєво загострюються в період надзвичайних ситуацій та під час військових конфліктів. Потреба в терміновому забезпеченні критичних потреб постраждалих верств населення, постачанні життєво важливих товарів та послуг обумовлює спрощення або навіть ігнорування стандартних процедур публічних закупівель, фінансового контролю та аудиту використання бюджетних коштів. Це відкриває широкі можливості для зловживань та махінацій недобросовісних посадовців та ділків, які, користуючись загальною ситуацією хаосу та безконтрольності, швидко збагачуються на каламутній воді. Типовими проявами воєнної та гуманітарної корупції є завищення цін на предмети першої необхідності,

низька якість товарів та послуг, що закупаються державним коштом, вимагання хабарів за доступ до обмежених благ, розкрадання гуманітарної допомоги тощо. За оцінками експертів, щонайменше третина коштів, що спрямовуються міжнародними інституціями на задоволення нагальних потреб постраждалих від конфлікту верств, осідає в кишенях корупціонерів, які цинічно наживаються на людських стражданнях.

Корупція є одним з головних деструктивних факторів руйнації довкілля та поглиблення екологічних проблем. Зловживання у сфері видачі дозволів та ліцензій на використання природних ресурсів, ігнорування екологічних стандартів та обмежень заради корупційних вигод, підкуп чиновників природоохоронних органів призводять до катастрофічних наслідків для біорізноманіття та здоров'я екосистем. Особливо вразливими до корупційного розграбування є сфера лісового господарства, рибальство, надрокористування, управління земельними ресурсами та контролю за забрудненням. За даними ООН, світова економіка щорічно втрачає понад 1,6 трлн доларів США внаслідок нелегальних рубок, надмірного вилову риби, незаконного видобутку корисних копалин та інших корупційних діянь проти довкілля.

В останнє десятиліття особливої гостроти набула проблема корупції в кліматичній та екологічній політиці. Безпрецедентні масштаби фінансових потоків та інвестицій в «зелені» проекти та технології, пов'язані з протидією глобальним змінам клімату, декарбонізацією економіки, розвитком «чистої» енергетики тощо, зумовлюють шалену конкуренцію між потужними лобістськими групами за можливість розпоряджатися цими коштами. Найбільші корупційні ризики продукує непрозорий розподіл квот на парникові викиди, надання субсидій та податкових стимулів «зеленим» виробникам, ліцензування проектів альтернативної енергетики. Непоодинокими є гучні скандали, коли псевдоекологічні ініціативи та програми ставали ширмою для багатомільярдних розкрадань та відмивання коштів міжнародних донорів.

Новітні технологічні трансформації, повсюдна діджиталізація державного управління продукують якісно нові корупційні виклики. З одного боку, перехід багатьох адміністративних послуг та процесів в онлайн-формат, автоматизація управлінських процесів справді дозволяє значно звузити поле для традиційних бюрократичних зловживань та дозвільно-розподільчої корупції. Впровадження систем електронних закупівель, аукціонів, відкритих реєстрів, блокчейн-голосування суттєво обмежує можливості для тіньових маніпуляцій у розподілі суспільних благ та ресурсів. Однак креативність корупціонерів не має меж-вони швидко адаптуються до нових умов і опановують інноваційні методи протиправних дій. Махінації з банківськими рахунками громадян, кібератаки на державні реєстри та бази даних, шахрайські схеми вимагання криптовалют-усі ці приклади унаочнюють необхідність миттєвого реагування держави на технологічно-мережеву корупцію як новий безпековий ризик [276].

Небезпечною сучасною тенденцією є симбіоз корупції з транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом. Злочинні синдикати, що спеціалізуються на торгівлі людьми, наркаторгівлі, нелегальному обігу зброї, контрабанді тощо, дуже вміло користуються слабкістю антикорупційних механізмів в економічно відсталих країнах для безперешкодного відмивання своїх надприбутків та легалізації діяльності. За даними експертів ООН, щорічно в глобальному масштабі «відмивається» від 1 до 2 трлн доларів «брудних» коштів, джерелом походження яких є саме злочинна діяльність. При цьому лєвова частка цих операцій здійснюється саме через підкуп держслужбовців та носіїв публічної влади [224]. Попри посилення вимог фінансового моніторингу, корупція все ще залишається провідним інструментом маскуваннє та легалізації кримінальних доходів, забезпечення безпеки бандитських авторитетів від кримінального переслідування.

Корупція посилює проблеми поглиблення соціальних нерівностей та несправедливості в умовах життя, продукує глибинну недовіру громадян до

базових публічних інститутів. Масштабні дослідження доводять зворотню залежність між індексами сприйняття корупції та показниками людського розвитку, соціального залучення, задоволеності життям та залученості громадян до державних справ. Корупційні практики спотворюють раціональні стимули до продуктивної діяльності, знецінюють роль освіти і професійної кваліфікації як інструментів життєвого успіху. Натомість визначальним фактором соціального ліфтингу та позитивної селекції еліт стає наявність неформальних зв'язків та корупційний ресурс для вирішення будь-яких питань. Засилля непотизму і кронізму перекриває кар'єрні перспективи для представників соціальних низів, позбавляє суспільство притоку обдарованої та ініціативної молоді [224].

Вкрай чутливою для суспільства є корупція в системі соціального захисту та забезпечення базових гарантій для незахищених груп населення. Численні зловживання при визначенні кола осіб, що мають право на соціальну підтримку, вибіркове надання субсидій та допомог, завищення розміру виплат для «своїх» і свідоме заниження-для всіх інших підривають віру громадян у справедливість розподілу суспільних благ. Особливо цинічними є факти здирництва, вимагання частки соцвиплат, штучного створення черг на отримання безкоштовних послуг і привілеїв для вразливих категорій-пенсіонерів, інвалідів, ветеранів, багатодітних сімей тощо. Адже саме ці люди потребують особливого піклування та гарантій належного рівня життя з боку держави. Корупційне розбазарювання бюджетних коштів, призначених для соціальної підтримки, паралізує систему захисних механізмів суспільства.

Поширення корупції є одним із визначальних чинників ескалації геополітичної нестабільності та збройного протистояння в сучасному світі. Як засвідчують спеціальні розвідки, країни з високим рівнем корумпованості державних структур мають набагато більшу ймовірність виникнення насильницьких громадянських чи міждержавних конфліктів. Свавільний перерозподіл національного багатства на користь правлячих кланів та

наближених до влади фінансово-промислових груп провокує справедливе обурення з боку знедолених та експлуатованих верств, підриває довіру до інститутів політичної системи. Тотальна корумпованість системи видобутку та експорту природних ресурсів, розкрадання надприбутків від сировинних галузей створює фінансове підґрунтя для діяльності незаконних бойових формувань, екстремістських та терористичних організацій [258]. В умовах війн та локальних збройних протистоянь корупція стає зручним інструментом для контрабанди зброї, обходу санкційних обмежень на постачання матеріально-технічних засобів ворогуючим сторонам.

У світлі поглиблення геополітичного протистояння між авторитарними та демократичними державами небезпечного поширення набула практика так званої «підривної корупції», або ж «стратегічної корупції» з боку недружніх сил. Її суть полягає в тому, що недемократичні держави свідомо підкуповують впливових політиків, високопосадовців, представників силових структур та спецслужб в інших країнах з метою руйнації їх державних інститутів зсередини, підриву обороноздатності та здатності проводити незалежний зовнішньополітичний курс [206]. Таким чином потужні автократії отримують контроль над ключовими центрами ухвалення рішень в об'єктах своїх зазіхань, формують потужну агентурну мережу для лобіювання вигідних їм рішень, дискредитують та послаблюють прозахідні політичні сили. Яскравою ілюстрацією такої «гібридної корупційної агресії» є системні зусилля росії із розбещення політико-управлінських еліт в Грузії, Молдові та інших пострадянських державах з метою збереження їх у сфері імперського впливу Кремля.

Зрошення партійних структур з олігархічним капіталом, відсутність жорсткого законодавчого регулювання фінансування політичних сил і виборчих кампаній, слабкість незалежних антикорупційних інституцій та правоохоронної системи перетворює країну на легку здобич підривних впливів ззовні. Політична еліта, яка звикла збагачуватися за рахунок контролю над фінансовими потоками з державного бюджету, охоче продає

національні інтереси в обмін на преференції у бізнесі та кулуарні домовленості з іноземними патронами. Підривна корупція використовується зовнішніми гравцями для гальмування інтеграційних процесів до НАТО та ЄС, блокування політики зміцнення обороноздатності, провокування сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах тощо. Відтак викорінення корупції в умовах загострення геополітичного протистояння стає питанням не лише ефективності врядування, але й збереження самої державності.

Корупція перетворюється на одну з ключових перепон на шляху постконфліктного відновлення та подолання руйнівних соціально-економічних наслідків бойових дій. Накопичений досвід миротворчих місій та повоєнної розбудови в різних куточках світу засвідчує, що мінімізація корупційних ризиків при використанні міжнародної донорської та гуманітарної допомоги, забезпеченні прозорості в процедурах розподілу коштів на реконструкцію критично важлива для успіху відбудови. Без кардинального перезавантаження системи публічного управління відповідно до кращих світових антикорупційних стандартів щодо підзвітності високопосадовців, доброчесності в держзакупівлях, захисту викривачів навіть багатомільярдні транші від зовнішніх партнерів не дадуть очікуваного ефекту [285].

Окремі політики та урядовці схильні виправдовувати ослаблення антикорупційного контролю в період надзвичайних обставин потребою консолідації владної вертикалі задля ефективного кризового менеджменту. Мовляв, боротьба з корупцією має відійти на другий план, оскільки відволікає ресурси та підриває довіру до влади в умовах екзистенційних загроз. Однак практичні приклади переконливо демонструють, що імунізація чиновників від ризику покарання за зловживання в часи нестабільності має катастрофічний ефект. Розкрадання коштів, виділених на ліквідацію наслідків катаклізмів, привласнення гуманітарної допомоги призначеної для найуразливіших, купівля посад і надання преференцій «своїм» фірмам при відбудові зруйнованих територій-все це підриває довіру до влади та

дискредитує постконфліктний порядок денний. Тому антикорупційна політика має посісти чільне місце в системі повоєнного врядування.

Отже, сучасні форми корупції в публічній сфері характеризуються масштабністю, розмаїттям, адаптивністю до викликів цифровізації та постійним ускладненням корупційних схем. Корупційні мережі дедалі частіше перетинають національні кордони, зростають з транснаціональною злочинністю, освоюють нові технології відмивання коштів, становлять серйозну загрозу довкіллю, енергетичній та військовій безпеці держав. Найбільше від ураження корупцією страждають соціально незахищені та малозабезпечені верстви, для яких підкуп за доступ до базових публічних благ є непосильним тягарем.

Корупція не лише підриває ефективність державного управління та провокує колосальні бюджетні втрати, а й культивує в суспільстві атмосферу безнадії, деморалізації, нехтування правовими й етичними нормами заради елементарного виживання. В кінцевому підсумку, вона руйнує базову суспільну довіру як фундамент легітимності влади та ефективності демократії. Тому протистояння корупції має залишатися серед пріоритетів державної політики незалежно від обставин.

Усвідомлення справжніх загроз та викликів, які продукує корупція в сучасному глобалізованому світі, спонукає міжнародну спільноту до безпрецедентної співпраці задля її подолання. Конвенція ООН проти корупції, до якої приєдналися 189 країн світу, встановлює універсальні стандарти запобігання та протидії корупції, міждержавної кооперації в цій сфері. Вона передбачає впровадження цілісної системи антикорупційних заходів, включаючи забезпечення прозорості політичних фінансів і держзакупівель, етичні кодекси для держслужбовців, захист свідків і викривачів, створення спеціалізованих антикорупційних органів тощо [289].

Палітра інструментів міжнародної антикорупційної взаємодії невпинно розширюється. Це і гармонізація законодавства щодо криміналізації корупційних деліктів, і обмін інформацією про факти підкупу, і спільні

заходи з розшуку та повернення злочинних активів, і розбудова мережі офіцерів зв'язку між антикорупційними інституціями різних країн. Запровадження глобальних стандартів фінансового моніторингу щодо активів публічних діячів та їх оточення, міжнародних реєстрів бенефіціарних власників компаній, механізмів заморожування сумнівних трансакцій-все це поступово звужує простір для безкарного існування транскордонних корупціонерів. Налагодження обміну передовими антикорупційними практиками, надання технічної допомоги у впровадженні інноваційних методик детінізації, розвиток освітньо-просвітницьких ініціатив з поширення доброчесності та верховенства права теж є важливими напрямками солідарних зусиль [251].

Координація зусиль глобальних та регіональних структур у виробленні й апробації найкращих стандартів запобігання та боротьби з корупцією має неоціненне значення. Такі авторитетні платформи, як Міжнародна антикорупційна конференція, Ініціатива прозорості видобувних галузей, Партнерство «Відкритий Уряд», Ініціатива із забезпечення доброчесності інфраструктурних проєктів відіграють роль світових лабораторій антикорупційного порядку денного, розвитку культури доброчесності та непідкупності в різних сегментах публічного врядування. Як результат-дедалі більше країн світу наважуються на сміливі новації, як-от: впровадження інституту антикорупційного комплаєнсу в держсекторі, процедури публічного звітування топ-чиновників про доходи та видатки, спеціальних антикорупційних програм у системі держзакупівель тощо.

Втім, варто бути свідомими того, що викорінення корупції-це марафонський забіг, а не спринтерська дистанція. Воно потребує довготермінових, комплексних трансформацій усієї системи публічного адміністрування, зміни не лише формальних норм та процедур, але й неформальних практик, цінностей та моделей поведінки. Утвердження реальної політичної конкуренції, незалежності антикорупційного правосуддя, розвиток вільної преси та спроможного громадянського суспільства як

сторожових псів доброчесності-це ті наріжні камені, які унеможливлюють масштабну корупцію в розвинених демократіях. Формування атмосфери нетерпимості до будь-яких корупційних проявів, правової свідомості громадян та публічних службовців потребує тривалої освітньо-просвітницької роботи. І лише системна зміна інституційного дизайну суспільства, правил гри у відносинах держави, бізнесу та громадян на началах партнерства заради суспільного блага спроможна усунути живильний ґрунт для корупції [289].

Таким чином, питання подолання корупції в публічній сфері є одним з найбільш фундаментальних викликів сучасності, оскільки від цього залежить ефективність врядування, соціальна згуртованість, сталий розвиток та добробут громадян. Боротьба з корупцією потребує синергії зусиль міжнародних інституцій та національних урядів щодо гармонізації антикорупційних політик, обміну кращим досвідом, технічної допомоги у розбудові превентивних механізмів та удосконаленні правозастосування.

Однак будь-які інституційні зміни та регуляторні новації залишаються імітацією без докорінної трансформації базових взаємовідносин між громадянами та носіями публічної влади. Лише утвердження суспільного запиту на доброчесність та підзвітність влади, формування «іммунітету» громадянського суспільства до корупції, віри в невідворотність покарання для корупціонерів незалежно від їх статусів та політичного впливу змусить систему публічного управління служити інтересам суспільства, а не окремих кланів. Тому ключ до успіху антикорупційних зусиль лежить у просторі цінностей і переконань самих громадян, їх готовності не миритися з корупцією в будь-яких проявах, бути нетерпимими до найменших порушень доброчесності, гідності та професійної етики з боку представників влади.

Важливо усвідомити, що протидія корупції не може бути ситуативною кампанією чи популістським гаслом, яким прикривають політичну боротьбу з опонентами. Вона вимагає щоденної рутинної роботи з підвищення прозорості урядування, впровадження антикорупційних механізмів у всі

сфери публічного адміністрування, виховання доброчесності службовців, розвитку громадського контролю. Антикорупційні органи повинні мати гарантії незалежності від політичного тиску, але водночас бути підзвітними суспільству. Викривачі корупції повинні отримувати всебічний державний захист, а не піддаватися остракізму та переслідуванням. Правоохоронні структури мають невідворотно карати корупційні злочини незалежно від статусу та партійної належності фігурантів.

Викорінення корупції не є питанням вибору, а категоричним імперативом національного розвитку та глобальної безпеки. Адже паразитування на суспільних ресурсах з боку корумпованих еліт не просто знекровлює економіку та розкладає державу, а й робить світ більш несправедливим і вразливим перед викликами бідності, тероризму, військових загроз. За умов тотального домінування корупції демократичні інститути перетворюються на порожню оболонку, яка приховує реальну концентрацію влади в руках купки нечистоплотних можновладців. Громадяни втрачають віру в спроможність держави бути чесним арбітром та неупередженим захисником їхніх прав. Тож протидія корупції є наріжним каменем розбудови вільного, справедливого та процвітаючого суспільства.

Підсумовуючи, наголосимо, що сучасна корупція в публічній сфері постає як системне явище, породжене фундаментальними деформаціями інституційного дизайну держав, дисфункціями підзвітності й контролю, браком доброчесності еліт та нерозвиненістю антикорупційної свідомості громадян. Вона завдає нищівного удару всім складовим суспільного розвитку: підриває засади верховенства права та соціальної справедливості, спотворює цілі державної політики, дискредитує публічні інститути, делегітимізує політичні режими, руйнує етичні основи суспільної взаємодії.

В умовах глобальних криз і викликів-пандемій, військових конфліктів, економічних потрясінь, екологічних загроз-спокуса правлячих кіл убезпечити себе від відповідальності за зловживання владою суттєво зростає. Однак досвід переконує, що будь-які мотиви толерування корупції під прикриттям

надзвичайних обставин мають катастрофічний ефект, бо підривають базову довіру суспільства до постконфліктного врядування і дестабілізують крихкий мир. Тому боротьба з корупцією повинна бути інтегральною складовою антикризової політики держави й посідати чільне місце в ієрархії реформ з відновлення та розвитку.

Стрижнем успішної антикорупційної політики є формування стійкого імунітету до корупції на рівні базових цінностей та поведінкових моделей як представників публічної влади, так і широких верств громадськості. Це передбачає докорінну зміну філософії врядування від корпоративно-кланової до підзвітно-добросовісної, орієнтованої на реалізацію справжніх суспільних інтересів. Така ментальна трансформація вимагає далекоглядного лідерства, політичної волі керівництва держави та масштабної просвітницької роботи в суспільстві.

Не менш важливим є зміцнення мережевої співпраці урядових, неурядових інституцій та міжнародних партнерів, які мають акумулювати спільні зусилля для протидії корупції як глобальній загрозі. В умовах безпрецедентних викликів сучасності протистояння корупції стає наріжним каменем захисту універсальних людських цінностей, сталого розвитку, демократії та миру. Лише долаючи міждержавні кордони та інституційні бар'єри, об'єднуючи ресурси та досвід, людство здатне розірвати путо корупції, яке віками сковувало його поступ до кращого майбутнього.

Таким чином, корупція в усіх її проявах є найбільшою перешкодою на шляху розбудови ефективних, підзвітних та інклюзивних інститутів врядування. Вона підриває довіру громадян до держави, руйнує принципи верховенства права та рівності всіх перед законом, спотворює цілі публічної політики. Корупційні практики катастрофічно звужують можливості самореалізації для талановитої молоді, культивують соціальну несправедливість, деморалізують суспільство.

Водночас, корупція все більше набуває ознак транснаціонального злочину, загрожуючи глобальній безпеці та сталому розвитку. Корумповані

режими стають живильним середовищем для організованої злочинності, відмивання брудних грошей, фінансування тероризму. Поширення корупції створює суттєві ризики для кліматичної та енергетичної політики, адаптації до технологічних змін, постконфліктної відбудови держав.

Саме тому запобігання та протидія корупції в публічному секторі мають залишатися серед топ-пріоритетів державного управління та міжнародного співробітництва. Жодні надзвичайні обставини не можуть бути виправданням послаблення антикорупційних стандартів, адже досвід багатьох країн доводить згубність таких кроків. Лише невинний суспільний тиск, політична воля та послідовність антикорупційних заходів здатні зробити корупцію вкрай ризикованою та не вигідною справою.

Ключем до успіху в цій боротьбі є гармонізація універсальних превентивних механізмів доброчесності, підзвітності та прозорості публічного сектору з безкомпромісною правосуддя щодо корупціонерів. Освітньо-просвітницька діяльність з утвердження суспільної нетерпимості до корупції має знайти логічне втілення в незворотних інституційних реформах з деолігархізації, деконцентрації влади та розширення інструментів демократичного контролю за урядом. Лише так, крок за кроком, формуватиметься міцний антикорупційний консенсус та культура доброчесності як фундамент розвитку України та всієї світової спільноти.

Висновки до першого розділу

1. Корупція в публічному управлінні є складним багатоаспектним феноменом, що охоплює не лише правові, а й етичні, соціальні та політичні виміри. Це системна дисфункція врядування, яка проявляється у підміні офіційних цілей та норм діяльності альтернативними неформальними практиками, зорієнтованими на забезпечення приватних інтересів за рахунок суспільства. Корупція відображає глибинні інституційні викривлення та

розриви між формальними правилами та реальною поведінкою акторів у політиці й управлінні. Вона не є простою сукупністю окремих протиправних дій, а радше цілісною системою відносин, що пронизує всі рівні публічної влади. Корупція спотворює базові принципи демократичного врядування, підриває довіру громадян до державних інституцій, деформує конкурентне середовище в економіці. Її негативний вплив особливо відчутний у країнах перехідного типу, де слабкість формальних інститутів компенсується розгалуженими корупційними мережами.

2. Аналіз сутності корупції в публічному секторі дозволяє виділити її ключові характеристики: використання службових повноважень в особистих цілях, порушення принципу неупередженості при прийнятті рішень, підриє довіри громадян до владних інституцій. Корупція охоплює широкий спектр протиправних дій-від дрібного хабарництва до масштабних розкрадань бюджетних коштів та «захоплення держави» олігархічними групами. Особливо небезпечними є прояви політичної корупції, що спотворює процеси формування та реалізації державної політики в інтересах вузьких кланових груп. Важливо розрізняти різні форми корупції: адміністративну (пов'язану з повсякденною діяльністю чиновників), політичну (зловживання на вищому рівні прийняття рішень), судову (деформація принципів правосуддя). Кожна з цих форм має свою специфіку та вимагає особливих підходів до протидії. Системність корупції проявляється у формуванні стійких неформальних практик, які витісняють офіційні норми та процедури, створюючи паралельну систему регулювання суспільних відносин.

3. Дослідження причин поширення корупції в органах публічної влади виявило комплекс взаємопов'язаних факторів економічного, політичного, правового, соціокультурного характеру. Ключовими передумовами є надмірне державне регулювання економіки, монополізм у наданні адміністративних послуг, непрозорість процедур прийняття рішень, слабкість механізмів громадського контролю, низький рівень політичної конкуренції. Важливу роль відіграють також недосконалість антикорупційного законодавства,

неефективність правоохоронної системи, низький рівень оплати праці держслужбовців, толерантність суспільства до корупційних практик. Серед інституційних чинників корупції варто виділити надмірну централізацію влади, слабкість системи стримувань і противаг, відсутність реальної незалежності судової системи. Соціокультурні передумови включають історичну традицію неформальних відносин з владою, патерналістські очікування громадян, низький рівень правової культури. Економічні фактори охоплюють високий рівень тінізації економіки, монополізацію ключових галузей, непрозорість процедур приватизації та державних закупівель. Комплексна природа корупції вимагає системного підходу до її подолання, що враховує взаємозв'язок різних факторів.

4. Наслідки корупції в публічному управлінні мають руйнівний вплив на всі сфери суспільного життя. Вона підриває легітимність політичної системи, знижує ефективність державного апарату, деформує механізми ринкової конкуренції. Корупція призводить до неефективного розподілу та використання державних ресурсів, підвищення вартості суспільних благ і послуг, зниження якості публічного сервісу. Найбільш згубний вплив корупція має на соціальну сферу, поглиблюючи майнову нерівність, підриваючи систему соціальних ліфтів, культивує правовий нігілізм та цинічне ставлення до етичних норм. У економічній сфері корупція призводить до зниження інвестиційної привабливості країни, гальмування економічного зростання, посилення монополізму та обмеження конкуренції. Політичні наслідки включають делегітимізацію державних інститутів, зниження якості політичних еліт, посилення соціальної напруженості. У сфері державного управління корупція спричиняє деградацію адміністративного апарату, зниження якості публічних послуг, неефективне використання бюджетних коштів. Особливо небезпечним є вплив корупції на правоохоронну та судову системи, що підриває принципи верховенства права та рівності всіх перед законом.

5. Аналіз сучасних проявів корупції засвідчує їх адаптивність до нових

технологічних та управлінських реалій. Цифровізація державного управління породжує нові корупційні ризики, пов'язані з маніпулюванням електронними реєстрами та базами даних. Глобалізація фінансових потоків ускладнює виявлення та протидію транскордонним корупційним схемам. Особливу небезпеку становить зрощення корупційних мереж з організованою злочинністю та екстремістськими рухами. В умовах геополітичної нестабільності корупція стає інструментом підривної діяльності недружніх держав. Новітні форми корупції включають кіберкорупцію (зловживання в сфері електронного урядування), криптокорупцію (використання криптовалют для відмивання корупційних доходів), корупцію у сфері Big Data (маніпулювання масивами даних в корисливих цілях). Зростає роль корупції в екологічній сфері, особливо щодо розподілу квот на викиди та реалізації «зелених» проектів. У контексті пандемії COVID-19 виявилися нові корупційні ризики, пов'язані із закупівлями медичного обладнання та розподілом гуманітарної допомоги. Все це вимагає постійного оновлення антикорупційних стратегій та інструментів.

6. Дослідження міжнародного досвіду протидії корупції виявило тенденцію до розширення антикорупційного інструментарію та посилення міждержавної співпраці у цій сфері. Ключовими напрямками є впровадження стандартів прозорості та підзвітності в публічному секторі, посилення незалежності антикорупційних інституцій, розвиток механізмів громадського контролю. Водночас ефективність антикорупційної політики визначається не лише інституційними реформами, а й трансформацією ціннісних установок як представників влади, так і широких верств суспільства. Лише формування стійкого суспільного запиту на доброчесність публічної служби здатне забезпечити незворотність позитивних змін. Світова практика демонструє ефективність комплексного підходу, що поєднує превентивні, репресивні та просвітницькі заходи. Успішні антикорупційні стратегії базуються на принципах політичної волі керівництва, незалежності антикорупційних органів, прозорості державного управління, активної участі громадянського

суспільства. Важливу роль відіграє міжнародна співпраця у сфері повернення активів та екстрадиції корупціонерів. Інноваційні підходи включають використання технологій блокчейн для забезпечення прозорості транзакцій, впровадження систем електронного декларування доходів, розвиток механізмів захисту викривачів корупції.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Нормативно-правове забезпечення антикорупційної політики: порівняльний аналіз

Корупція давно визнана глобальною проблемою людства, що згубно позначається на якості врядування, стримує економічний розвиток, підриває довіру громадян до влади, загрожує верховенству права. Усвідомлення її руйнівного впливу спонукало міжнародну спільноту до розробки цілого комплексу правових інструментів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Першим міжнародно-правовим документом у сфері боротьби з корупцією вважається ухвалена в 1996 р. Організацією американських держав Міжамериканська конвенція проти корупції. Вона передбачила комплекс заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, переслідування і покарання за корупційні діяння, а також розвиток співробітництва між країнами-учасницями. Конвенція встановила базові стандарти антикорупційної політики, зокрема: криміналізацію основних корупційних практик (хабарництво, зловживання владою, незаконне збагачення), впровадження кодексів поведінки публічних посадових осіб, прозорість фінансування політичних партій, співпрацю з громадянським суспільством у сфері протидії корупції та ін. [218].

Наступним важливим кроком став розвиток регіональних антикорупційних ініціатив у Європі. У 1999 р. була прийнята Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією. Цей документ зобов'язав країни-підписанти встановити кримінальну відповідальність за низку корупційних діянь, як-от: дача і одержання хабара національними та іноземними посадовими особами, хабарництво в приватному секторі,

зловживання впливом, відмивання доходів від корупційних злочинів тощо. Конвенція також передбачила заснування спеціального контрольного органу з антикорупційного моніторингу-Групи держав проти корупції (GRECO) [185].

У 1999 р. було ухвалено ще один фундаментальний документ-Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка встановила стандарти цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення. Зокрема, особи, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, отримали право на справедливую компенсацію збитків. Передбачено обов'язок держав співпрацювати у питаннях отримання доказів під час цивільного провадження у справах про корупцію [169].

Револьюційне значення для розвитку міжнародного антикорупційного права мало ухвалення в 2003 р. Конвенції ООН проти корупції. На відміну від попередніх регіональних документів, вона мала глобальний характер і закріпила найбільш прогресивні стандарти боротьби з корупцією. Зокрема, Конвенція передбачає широкий спектр превентивних антикорупційних механізмів: підвищення прозорості фінансування виборчих кампаній, впровадження кодексів поведінки публічних посадових осіб, забезпечення доступу громадськості до інформації, заохочення участі громадянського суспільства у заходах щодо запобігання корупції. Не менш важливими є положення про встановлення кримінальної відповідальності за найбільш небезпечні корупційні злочини та арешт, конфіскацію і повернення активів, здобутих злочинним шляхом. Конвенція зобов'язує держави надавати одна одній максимально повну правову допомогу в розслідуванні корупційних діянь [290].

Поряд із розвитком загальних стандартів, активно напрацьовуються спеціальні міжнародні інструменти протидії корупції в окремих сферах. Так, у 1997 р. під егідою Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) було ухвалено Конвенцію про боротьбу з підкупом посадових осіб іноземних держав у міжнародних ділових операціях. Її метою стало подолання практик міжнародного комерційного хабарництва шляхом

встановлення кримінальної відповідальності за підкуп іноземних посадовців заради отримання неправомірної переваги в бізнесі [177].

У 1999 р. Рада Європи ухвалила Угоду про створення Групи держав проти корупції (GRECO). Ця інституція здійснює моніторинг антикорупційних стандартів в країнах-членах, надає їм рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства і практики. Процедура оцінювання відбувається у форматі взаємного обговорення та ґрунтується на відповідях країн на питальники, інформації, наданій громадянським суспільством, та результатах візитів до країн [147].

Заслуговує на увагу досвід ЄС у виробленні регіональної антикорупційної політики. У 1997 р. було ухвалено Конвенцію ЄС про боротьбу проти корупції серед посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів ЄС. Цей документ зобов'язав криміналізувати в національному законодавстві підкуп європейських чиновників та встановив правила здійснення юрисдикції стосовно відповідних правопорушень [178]. У 2003 р. було створено спеціальну агенцію ЄС із протидії шахрайству з фондами Союзу-Європейське бюро з боротьби із шахрайством (OLAF). Серед його завдань-розслідування корупційних діянь та шахрайства, що зачіпають фінансові інтереси ЄС, розробка антикорупційної стратегії Євросоюзу [195].

У 2014 р. ЄС ухвалив Директиву 2014/42/ЄС про арешт та конфіскацію предметів злочинної діяльності та доходів в Євросоюзі. Цей акт встановив стандарти для розшуку, арешту, управління та конфіскації злочинних активів, зокрема одержаних внаслідок корупції. Директива вимагає від держав-членів вживати заходів з управління замороженим майном, щоб запобігти його втраті чи зменшенню вартості [191].

Вагомий внесок у глобальну боротьбу проти корупції здійснюють міжнародні фінансові інститути. Ще в 1996 р. Міжнародний валютний фонд (МВФ) розробив Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері. Він містить стандарти відкритості бюджетного

процесу, доступу громадськості до інформації про стан державних фінансів [171]. У 2007 р. Світовий банк розпочав Ініціативу з повернення вкрадених активів (StAR), яка допомагає країнам, що розвиваються, повертати активи, незаконно виведені за кордон корумпованими посадовцями [279].

Таким чином, протягом останніх десятиліть було розроблено розгалужену систему міжнародних антикорупційних стандартів. Їх імплементація в національне законодавство є важливою передумовою мінімізації корупційних ризиків та створення дієвих правових механізмів протидії корупційним проявам. Водночас, чимало держав досі не повною мірою дотримуються своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері. Забезпечення реального виконання міжнародних антикорупційних конвенцій та моніторинг їх впровадження залишаються пріоритетними завданнями світової спільноти.

Далі розглянемо особливості нормативно-правового забезпечення антикорупційної політики в окремих країнах, у тому числі, в Україні.

Правові засади антикорупційної діяльності в країнах ЄС. Європейський Союз розглядає боротьбу з корупцією як один із ключових пріоритетів у сфері внутрішніх справ та юстиції. Адже поширення корупційних практик не лише підриває принципи функціонування єдиного ринку ЄС та спотворює умови чесної конкуренції, але й загрожує базовим демократичним цінностям, верховенству права та довірі громадян до владних інституцій. Саме тому в рамках Євросоюзу сформувалася розгалужена система правових інструментів запобігання та протидії корупції, що охоплює первинне та вторинне законодавство ЄС, документи так званого «м'якого права», акти органів та інституцій ЄС.

Правову основу антикорупційної діяльності складають установчі договори ЄС, зокрема Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування ЄС. Вони закладають підвалини для розвитку співробітництва та гармонізації національних політик у сфері протидії корупції. Зокрема, ст. 83 Договору про функціонування ЄС відносить

корупцію до особливо тяжких злочинів транскордонного змісту, щодо яких Європейський Парламент і Рада можуть встановлювати мінімальні правила визначення кримінальних правопорушень та санкцій [176]. Також установчі договори покладають на Європейську Комісію та Європейське бюро з питань боротьби із шахрайством (OLAF) повноваження щодо захисту фінансових інтересів ЄС від різних зловживань, включаючи корупцію.

До джерел первинного права відносяться також Хартія основоположних прав ЄС, яка гарантує кожному право на належне врядування та забороняє дискримінацію. Хоча Хартія не містить безпосередніх згадок про корупцію, вона закладає ціннісний фундамент неприйняття зловживання владою та підзвітності публічної адміністрації.

Серед джерел вторинного права найбільш значущими є директиви та регламенти, що встановлюють загальнообов'язкові стандарти для держав-членів у певних антикорупційних сферах. Зокрема, важливу роль відіграє Директива Ради 91/308/ЄЕС «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей». Вона зобов'язала держави запровадити систему фінансового моніторингу за підозрілими транзакціями, ідентифікації клієнтів фінансових установ та збереження відповідної інформації [182]. Пізніше ця Директива була розширена і посилена з метою охоплення нових предикатних злочинів та суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

До ключових джерел вторинного права можна віднести Рамкове рішення Ради 2003/568/ЮВС «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі». Документ зобов'язав держави-члени криміналізувати активний та пасивний підкуп у комерційній діяльності, встановлювати відповідальність юридичних осіб та конфіскацію доходів від цих злочинів [183]. Тим самим було розширено суб'єктний склад антикорупційного права ЄС на бізнес-структури.

Важливе значення має Директива 2014/24/ЄС «Про здійснення державних закупівель». Вона передбачає обов'язковість проведення тендерів при закупівлях товарів і послуг в усіх державах-членах, закріплює процедури

забезпечення прозорості та недискримінації учасників, встановлює підстави для відхилення пропозицій та відсторонення недоброчесних постачальників [190]. Директива є дієвим запобіжником корупції у сфері публічних закупівель.

Потужний антикорупційний потенціал закладено також у Директиві 2015/849/ЄС «Про запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму». Документ уніфіковує правила фінансового моніторингу в усьому Євросоюзі, розширює перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зобов'язує формувати реєстри бенефіціарних власників компаній та трастів [189]. Директива відіграє ключову роль у відстеженні незаконних активів та доходів, одержаних корупційним шляхом.

Боротьба з корупцією є одним з пріоритетів політики ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Зокрема, стратегічний документ «Європейський порядок денний з безпеки на 2015-2020 рр.» визначає запобігання та боротьбу з корупцією серед ключових заходів із забезпечення внутрішньої безпеки ЄС [174]. У 2011 році Єврокомісія започаткувала практику видання Антикорупційних звітів ЄС (EU Anti-corruption Report), які оцінюють стан виконання антикорупційної політики в кожній державі-члені. Попри те, що звіти не мають обов'язкової юридичної сили, вони створюють політичний тиск на уряди в напрямку антикорупційного реформування.

Окреме місце займають документи Ради Європи, які хоча формально не входять до системи права ЄС, але визначають рамки загальноєвропейської антикорупційної політики. Йдеться насамперед про Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією 1999 р. та Додатковий протокол до неї. Ці документи закріпили широкий перелік корупційних злочинів, що підлягають криміналізації, та передбачили створення спеціального органу з антикорупційного моніторингу-GRECO. До антикорупційних стандартів Ради Європи відносяться також численні рекомендації та резолюції Комітету міністрів, які доповнюють і деталізують положення конвенцій.

Антикорупційна стратегія ЄС реалізується також у формі політичних

документів інституцій Союзу. Так, у 2003 р. Європейська Комісія ухвалила Повідомлення щодо комплексної політики ЄС з протидії корупції. У ньому було запропоновано покращити координацію антикорупційної діяльності між усіма інституціями Союзу, розвивати тісне співробітництво з приватним сектором, удосконалити механізми повернення активів, одержаних злочинним шляхом [173]. У 2014 р. Комісія затвердила перший Антикорупційний звіт ЄС, який відобразив досягнення та прогалини держав-членів у цій сфері та визначив пріоритети подальшої роботи.

Окремі аспекти антикорупційної діяльності також регулюються в рамковому форматі-шляхом схвалення політичних декларацій, планів дій, програм співпраці між інституціями ЄС. Ці документи не мають прямої юридичної сили, проте визначають напрямки спільних зусиль та політичної відповідальності в антикорупційній царині. Наприклад, Стокгольмська програма 2009 р. визначила завдання розвитку простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС, включаючи посилення боротьби з транснаціональною корупцією. А План дій з реалізації Стокгольмської програми 2010 р. конкретизував заходи з координації роботи OLAF, Європолу та Євроюсту у цій сфері.

Таким чином, за останні десятиліття в ЄС сформувалася багаторівнева та розгалужена система правових інструментів запобігання та протидії корупції. Вона охоплює установчі договори Союзу, регламенти та директиви інституцій ЄС, політичні документи програмного характеру та рекомендаційні акти. Попри певну фрагментарність, це дозволяє гармонізувати антикорупційні зусилля держав-членів в усіх ключових сферах-від криміналізації корупційних діянь до розвитку доброчесності публічної служби.

Основними тенденціями розвитку антикорупційного права ЄС на сучасному етапі є:

- 1) зближення кримінально-правових дефініцій корупції в законодавстві держав-членів;

- 2) поширення антикорупційних стандартів на приватний сектор та встановлення відповідальності юридичних осіб;
- 3) розвиток процедур фінансового моніторингу за підозрілими активами та механізмів повернення доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 4) впровадження ризик-орієнтованого підходу у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- 5) поглиблення координації між європейськими агенціями в антикорупційних розслідуваннях;
- 6) посилення контролю за фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній;
- 7) сприяння ширшій участі громадянського суспільства у формуванні та моніторингу реалізації антикорупційної політики [55].

Водночас рівень гармонізації антикорупційного законодавства ЄС зі стандартами передових міжнародних інструментів, як-от Конвенції ООН проти корупції чи Конвенції ОЕСР проти підкупу іноземних посадових осіб, все ще недостатній. Зокрема, в праві ЄС відсутні загальні визначення «корупції» чи «публічного службовця»; бракує уніфікованих правил лобізму, захисту викривачів, запобігання конфлікту інтересів; потребує зміцнення правовий статус OLAF, особливо в контексті створення Європейської прокуратури. Не повною мірою реалізуються заходи із замороження та арешту злочинних активів, повільно впроваджуються реєстри бенефіціарних власників.

З огляду на це, перспективи розвитку антикорупційної політики ЄС передбачають завершення процесів криміналізації усіх форм корупційних діянь, посилення координації правоохоронних та судових органів, розвиток інституту фінансових розслідувань, вдосконалення антикорупційної експертизи законодавства. Важливим кроком має стати ухвалення всеохоплюючого нормативного акту з питань боротьби з корупцією-Директиви щодо комплексної політики ЄС із протидії корупції [131].

Не менш нагальним завданням є забезпечення ефективної

імплементції антикорупційних актів ЄС у національному законодавстві держав-членів. Адже попри наявність законодавчого підґрунтя, корупційні практики залишаються поширеними у багатьох країнах Союзу. Для подолання цього розриву між нормативною моделлю та соціальною реальністю необхідно посилити моніторинг та оцінювання прогресу держав-членів у впровадженні антикорупційних стандартів, надавати їм експертно-консультативну допомогу, налагодити обмін кращими практиками. Без комплексних зусиль інституційного, просвітницького та культурного характеру навіть найдосконаліші правові інструменти не дадуть очікуваного ефекту.

Законодавче регулювання запобігання корупції в США та Канаді.

Сполучені Штати Америки та Канада традиційно демонструють одні з найнижчих рівнів сприйняття корупції у світі. Успішність їхньої антикорупційної політики забезпечується насамперед всеосяжною та розгалуженою системою законодавчого регулювання, що охоплює норми кримінального, адміністративного, фінансового, податкового права, а також спеціальні антикорупційні закони та підзаконні акти. Також у цих країнах існує потужна інституційна антикорупційна інфраструктура, що включає не лише правоохоронні органи, але й превентивні механізми та інструменти підзвітності публічного сектору.

Фундамент антикорупційного законодавства США було закладено ще в 1970-х рр. Першим стратегічним документом став Закон про етику в уряді 1978 р., який встановив стандарти запобігання конфлікту інтересів, процедури фінансового розкриття інформації для федеральних службовців та створив Управління з урядової етики для контролю за дотриманням етичних вимог [193]. У 1977 р. було ухвалено Закон про корупцію за кордоном, який криміналізував підкуп іноземних посадовців американськими компаніями та встановив їх зобов'язання щодо ведення бухгалтерського обліку та аудиту.

Наступним етапним документом став Закон про реформу етичних норм 1989 р. Ним було розширено коло суб'єктів, на яких поширюється

законодавство про конфлікт інтересів, закріплено механізми фінансового розкриття інформації та процедури «постдержавного працевлаштування» для службовців. Також Закон встановив обмеження на отримання подарунків та заборонив держслужбовцям займатися будь-якою оплачуваною діяльністю, що конфліктує з їх посадовими обов'язками [194].

Особливе місце в антикорупційному законодавстві США займає Закон про лобізм 1995 р., що регулює лобістську діяльність на федеральному рівні. Він запровадив реєстрацію професійних лобістів, розкриття ними інформації про клієнтів, обсяги винагороди, напрямки лобістських зусиль тощо. Закон зобов'язав лобістів надавати щоквартальні звіти про їхні активності та витрати, передбачив санкції за порушення правил лобіювання [235].

Помітну роль у запобіганні корупції в США відіграє також фінансове законодавство. Так, Закон про контроль за відмиванням грошей 1986 р. зобов'язав фінансові установи ідентифікувати та перевіряти клієнтів, повідомляти про підозрілі операції, зберігати інформацію про трансакції на суму понад 10 тис. дол., встановив кримінальну відповідальність за відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. А Закон про банківську таємницю 1970 р. надав широкі можливості для правоохоронних органів отримувати фінансову інформацію у випадках підозри на корупційні діяння.

У 1970 р. Конгрес США схвалив Закон про корупційну та рекетирську діяльність, який уповноважив федеральну владу переслідувати справи про корупцію на рівні штатів та в приватному секторі. Документ встановив відповідальність за комерційний підкуп, фальсифікацію рахунків, шахрайство з цінними паперами, розкрадання профспілкових фондів [254]. Не менш знаковим антикорупційним актом став і Закон Сарбейнса-Окслі 2002 р., що посилив вимоги до корпоративного управління і фінансової звітності компаній.

Серед новацій американського права у сфері протидії корупції варто виділити Закон про боротьбу з російським впливом в Європі і Євразії («CRIEEA»), ухвалений у 2017 р. Його ключова мета-стримування підривної

діяльності РФ, у т.ч. сприяння корупції за кордоном, через збір та публічне розкриття інформації про ключові корумповані мережі РФ [184]. Закон спрямований на протидію стратегічній корупції та гібридним загрозам з боку Кремля.

На відміну від системи права США, де антикорупційні норми «розсіяні» по багатьох актах різних галузей права, в Канаді існує єдиний комплексний закон. Йдеться про Закон про корупцію іноземних посадових осіб («CFPOA»), ухвалений у 1998 р. з метою імплементації Конвенції ОЕСР проти підкупу іноземних посадовців. Закон криміналізував підкуп іноземних публічних службовців канадськими компаніями і громадянами, встановив екстратериторіальну юрисдикцію щодо цього злочину, передбачив обов'язок збирати докази і надавати взаємну правову допомогу [180]. Попри те, що Закон стосується лише одного з аспектів боротьби з корупцією, він має стратегічне значення, адже захищає канадський бізнес від корупційних ризиків при здійсненні закордонних операцій.

Істотну роль у запобіганні політичній корупції в Канаді відіграють також норми виборчого законодавства. Зокрема, Закон про вибори встановлює суворі обмеження на фінансування партій та кандидатів, забороняє надання товарів і послуг за заниженими цінами, вимагає публічного розкриття інформації про донорів тощо. Суттєвими запобіжниками є й положення щодо недопущення конфлікту інтересів кандидатів на виборні посади.

Етичні стандарти публічної служби в Канаді передбачені Кодексом цінностей та етики для публічного сектору. Документ закріплює такі фундаментальні чесноти, як професіоналізм, повага, доброчесність, неупередженість та прозорість [296]. Деталізовані правила етичної поведінки службовців викладені у відомчих кодексах етики (Code of Conduct). Вони детально розкривають сутність та процедури врегулювання конфлікту інтересів, політичної нейтральності та позапартійності.

Вагоме значення для запобігання корупції має також Закон Канади про

конфлікт інтересів, що поширюється на осіб, які обіймають публічні посади в уряді. Закон містить детальні правила щодо несумісності посад, обмежень на зайняття бізнесом, володіння цінними паперами, отримання подарунків та зовнішнє працевлаштування після відставки [175]. Існує також спеціальний Кодекс конфлікту інтересів та етики для членів Палати громад парламенту, який встановлює аналогічні стандарти поведінки.

Боротьба з відмиванням коштів в Канаді регулюється Законом про доходи від злочинів (відмивання грошей) та фінансування тероризму. Він запровадив низку заходів фінансового моніторингу, спрямованих на унеможливлення легалізації корупційних доходів.

Таким чином, законодавство США та Канади про протидію корупції є всеохоплюючим та багатограним, адже його норми пронизують різноманітні сфери суспільного життя. При цьому у США антикорупційні положення «вмонтовані» у численні закони кримінального, фінансового, корпоративного, адміністративного права, тоді як Канада розвиває консолідований підхід у вигляді окремого антикорупційного закону. Попри ці відмінності, обидві моделі демонструють ефективність завдяки акцентам на превентивній складовій-етичних нормах, врегулюванні конфлікту інтересів, прозорості фінансування політики. Також спільною рисою є охоплення антикорупційними вимогами приватного сектору.

До безсумнівних переваг підходу північноамериканських країн слід віднести:

- 1) акцент на профілактиці корупційних порушень через встановлення чітких стандартів доброчесної поведінки публічних службовців;
- 2) забезпечення високого рівня прозорості влади через впровадження електронного урядування, розкриття публічної інформації та фінансової звітності;
- 3) ефективне регулювання лобізму та фінансування виборчих кампаній;
- 4) широке залучення громадськості до формування антикорупційної політики;

- 5) невідворотність та пропорційність покарань за корупційні правопорушення;
- 6) всеосяжний фінансовий моніторинг та жорсткі правила протидії відмивання коштів;
- 7) екстериторіальну дію антикорупційних норм для захисту доброчесності національних компаній за кордоном.

Водночас, попри загальну ефективність законодавства у стримуванні корупції, експерти звертають увагу й на певні недоліки, притаманні США та Канаді. По-перше, це надмірний акцент на корупції в публічній сфері, тоді як приватний сектор, особливо юридичні особи, недостатньо охоплений системними антикорупційними нормами. По-друге, парадигма протидії корупції все ще надмірно зосереджена на криміналізації, а не превенції корупційних проявів. По-третє, використання антикорупційних розслідувань в якості інструменту політичної боротьби з опонентами. По-четверте, брак уваги до стратегічного аудиту ефективності антикорупційних програм та заходів. По-п'яте, недостатній рівень міжвідомчої координації у викритті складних транскордонних корупційних схем [4].

Зазначимо, що прогресивний досвід антикорупційних реформ у США та Канаді становить неабиякий інтерес для запозичення, особливо в частині законодавчого забезпечення. Водночас не варто забувати, що успіх протидії корупції залежить не стільки від досконалості правових норм, скільки від укоріненості демократичних цінностей прозорості, підзвітності влади та активної позиції громадянського суспільства. Викорінення корупції неможливе без комплексних змін суспільної свідомості, культури взаємодії приватних та публічних інтересів, утвердження непідкупності як невід'ємної характеристики влади. Саме ці ментальні зрушення, а не формальні законодавчі приписи, мають стати основою сталої антикорупційної системи координат у кожній державі.

Антикорупційні правові реформи в країнах Азії: досвід Сінгапуру, Гонконгу, Південної Кореї. Країни Східної та Південно-Східної Азії

демонструють одні з найбільш вражаючих успіхів у подоланні корупції за останні десятиліття. Такі держави як Сінгапур, Гонконг, Південна Корея, раніше сприймалися у світі як глибоко корумповані, проте завдяки системним реформам змогли досягти кардинального зниження рівня корупції та утвердити підзвітність і прозорість врядування. Їх унікальний досвід свідчить, що навіть найбільш патерналістські та клієнтелістські суспільства здатні перетворитися на зразки доброчесності за умови наявності рішучої політичної волі, інноваційного законодавчого забезпечення та розвинутих механізмів підзвітності.

В основі успішних антикорупційних перетворень Сінгапуру та Гонконгу лежали глибокі зміни принципів державної служби та радикальне підвищення соціального захисту чиновників. У 1960-х рр. керівництво цих міст-держав запровадило одні з найвищих у світі зарплат для держслужбовців, прив'язаних до середніх зарплат в приватному секторі. Престижність роботи в державному апараті було забезпечено за рахунок системи освітніх грантів, іпотечного кредитування, транспортних субсидій, медичного страхування. Водночас посилилася відповідальність за корупційні правопорушення: хабарництво каралося тривалими термінами ув'язнення, конфіскацією майна, звільненням з посад без права поновлення.

Паралельно відбувалася розбудова потужних централізованих антикорупційних відомств з широкими повноваженнями. У Сінгапурі таким органом стало Бюро з розслідування корупційної діяльності (СРІВ), створене ще в 1952 р. Його підслідність охоплює всі категорії корупційних справ як у публічному, так і приватному секторі. СРІВ підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру країни та має повноваження самостійно проводити затримання, обшуки, вилучення документів, допити підозрюваних осіб [275]. У Гонконзі аналогом СРІВ стала Незалежна комісія проти корупції (ІСАС), утворена в 1974 р. з підпорядкуванням губернатору Гонконгу. Її основні підрозділи займаються розслідуванням корупційних справ, запобіганням корупції, зв'язками з громадськістю [214]. Обидва відомства мають гарантії

незалежності та підзвітності, чіткий розподіл превентивних та правоохоронних функцій, високий рівень довіри населення та політичної підтримки.

У Південній Кореї імпульсом для антикорупційних перетворень стала Азійська фінансова криза 1997 р., яка оголила руйнівні наслідки корупції для економічного розвитку. Тому влада взяла курс на радикальне очищення державного апарату від корупції та зміцнення прозорості через законодавчі реформи. Починаючи з 2001 р. було ухвалено низку ключових законів: «Про боротьбу з корупцією», «Про розкриття інформації публічними установами», «Про конфлікт інтересів», «Про захист інформаторів про корупцію». Вони заклали основу для сучасної антикорупційної політики, заснованої на балансі превенції та покарань, всеосяжному розкритті інформації про майно та доходи посадовців, захисті викривачів, зменшенні дискреційних повноважень [156].

Спільною рисою антикорупційних стратегій Сінгапуру, Гонконгу та Південної Кореї стало формування суспільної нетерпимості до корупції через розвиток антикорупційної освіти. Діти змалечку виховуються в дусі неприйняття неправомірних вигод, розуміння цінності доброчесності та підзвітності влади. В результаті навіть ділове середовище в цих країнах сповідує підхід «чесного бізнесу» як основи національної конкурентоспроможності.

Ключові елементи успішних законодавчих реформ у азійських країнах включають:

1) Сінгапур:

- Закон про запобігання корупції, який надає СРІВ широкі повноваження у розслідуваннях, визначає склад корупційних правопорушень та встановлює жорсткі санкції;
- конституційне гарантування незалежності СРІВ, підпорядкування та підзвітність цього органу безпосередньо прем'єр-міністру;
- правило обов'язкового декларування подарунків держслужбовцями;

- заборона політичної діяльності для держслужбовців;
- система ротацій та переміщень посадовців для запобігання формуванню корупційних зв'язків;
- підвищення прозорості процедур держзакупівель та ліцензування бізнесу [263].

2) Гонконг:

- Закон про незалежну комісію проти корупції, який наділяє ICAC широкими слідчими повноваженнями, включаючи арешти та обшуки без ордеру суду;
- спеціальний антикорупційний трибунал для розгляду корупційних справ та конфіскація незаконно набутих активів;
- високі етичні стандарти, викладені в Кодексі поведінки державних службовців;
- обов'язкове декларування майна та інвестицій держслужбовцями та членами їх сімей;
- перевірки на доброчесність, що імітують корупційні ситуації;
- захист інформаторів, які повідомляють про підозри в корупції [227].

3) Південна Корея:

- Закон про боротьбу з корупцією, що надає право будь-якому громадянину ініціювати розслідування корупції чиновників;
- Закон про публічних викривачів, який надає правовий та інституційний захист інформаторам;
- впровадження «системи К-РАСТ»-онлайн інструменту для підвищення прозорості та доступності публічної інформації;
- обмеження на працевлаштування экс-чиновників у приватному секторі;
- Закон про розкриття інформації публічними установами, що зобов'язує всі органи влади відповідати на інформаційні запити громадян в короткі терміни;

– постійний моніторинг ризиків корупції в публічних організаціях, опитування їх клієнтів про випадки корупції [205].

Отже, антикорупційні реформи в Сінгапурі, Гонконзі та Південній Кореї ґрунтувалися на посиленні незалежних антикорупційних органів, невідворотності покарань, підвищенні прозорості врядування та розширенні громадської участі. При цьому імплементація кращих міжнародних стандартів поєднувалася з урахуванням культурної специфіки та соціальних цінностей. Запорукою успіху стала комплексність підходу-поєднання інституційних змін, просвітництва та технологічних інновацій. Як результат-законодавчо закріплені механізми виявились не просто декларативними нормами, а робочими інструментами формування доброчесності публічного сектору.

Безумовно, досвід азійських країн у законодавчому забезпеченні протидії корупції не можна копіювати автоматично. Його ефективність ґрунтується на певних соціокультурних передумовах, політичних та економічних особливостях. Проте окремі елементи можуть бути адаптовані і в інших державах. Насамперед це:

- фокус на превенції корупції, а не покараннях;
- забезпечення реальної незалежності антикорупційних органів;
- безкомпромісність та пропорційність санкцій;
- людиноцентризм та сервісне ставлення держслужбовців;
- зміцнення соціального захисту та престижу державної служби;
- запровадження електронних систем надання адмінпослуг та держзакупівель;
- розвиток громадянської антикорупційної освіти;
- формування міцних ціннісних бар'єрів для корупції.

Саме ці засадничі підходи можуть стати наріжними каменями розбудови доброчесної та підзвітної системи врядування, незалежно від специфіки правової системи та державного устрою. Адже формування нової культури публічної служби, орієнтованої на людину, є універсальним запитом

всіх сучасних суспільств. Там, де влада служить народові, а не панує над ним, де корупція неприйнятна у будь-якому вимірі, виникають належні передумови для довгострокової антикорупційної стійкості та цивілізаційного прориву. Нехай цей шлях тернистий і тривалий-але він того вартий.

Національне антикорупційне законодавство України: особливості формування та розвитку. Становлення національного антикорупційного законодавства України відбувалося під впливом міжнародних стандартів та з урахуванням кращих світових практик. Перші кроки в цій сфері було зроблено ще в 1990-х рр., коли Україна приєдналася до низки міжнародних конвенцій проти корупції. Зокрема, у 1997 р. було ратифіковано Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. У 2003 р. Україна приєдналася до Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Проте ратифікація ключових міжнародних антикорупційних актів на той час не супроводжувалася системним удосконаленням національного законодавства.

Першим рамковим актом у сфері протидії корупції в Україні став Закон «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. Він визначив загальні засади запобігання та протидії корупції, коло суб'єктів відповідальності, порядок притягнення їх до адміністративної відповідальності [101]. Цей закон став важливим кроком у розвитку антикорупційної політики держави, адже вперше на законодавчому рівні було надано визначення поняттю корупції, встановлено перелік корупційних діянь та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Крім того, Закон запровадив спеціальні обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, зокрема щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, отримання дарунків (пожертв). Попри низку прогресивних положень, Закон мав і суттєві недоліки: відсутність чіткого розмежування між корупційними та пов'язаними з корупцією правопорушеннями, невизначеність підстав відповідальності за корупційні діяння, надмірна загальність формулювань.

Згодом антикорупційні положення було включено до законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», якими встановлювалися обмеження та вимоги до публічних службовців. Зокрема, були запроваджені норми щодо врегулювання конфлікту інтересів, обмеження роботи близьких осіб, фінансового контролю. Однак ці положення мали здебільшого декларативний характер, не передбачали конкретних механізмів їх реалізації та санкцій за недотримання. З 2001 р. в Кримінальному кодексі України з'явилася низка антикорупційних норм щодо хабарництва, зловживання владою та відмивання коштів. Але диспозиції відповідних статей були сформульовані надто вузько і стосувалися лише окремих корупційних проявів. Не було встановлено відповідальності за низку суспільно небезпечних корупційних правопорушень, як-от незаконне збагачення, зловживання впливом, підкуп у приватному секторі тощо.

Утім, ці точкові законодавчі заходи були безсистемними та неефективними в умовах глибокої інституційної корупції, яка пронизувала всі сфери суспільно-політичного життя України. Тому в 2009 р. парламентом було зроблено спробу ухвалити пакет законів, які б комплексно врегулювали питання запобігання та протидії корупції. Новий Закон «Про засади запобігання та протидії корупції» розширив перелік корупційних діянь, сферу антикорупційного регулювання приватним сектором, запровадив обов'язкове декларування доходів та видатків публічними службовцями. Серед позитивних новацій-норми щодо антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, спеціальної перевірки кандидатів на зайняття відповідальних посад, врегулювання конфлікту інтересів. Також передбачалося створення спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики-урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Проте, в 2010 р. Закон було визнано неконституційним через порушення процедури розгляду [95].

Новий етап розвитку антикорупційного законодавства розпочався у

2011 р. з ухвалення Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», який проіснував до 2014 р. Він встановив ключові правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Вперше на законодавчому рівні було закріплено поняття конфлікту інтересів на публічній службі, впорядковано обмеження щодо роботи близьких осіб у прямому підпорядкуванні, запроваджено інститут спеціальної перевірки стосовно кандидатів на зайняття відповідальних посад. Проте закон не передбачав конкретних механізмів притягнення до відповідальності за більшість корупційних правопорушень. Хоча обмеження щодо використання службових повноважень в особистих цілях, отримання подарунків тощо існували, вони не мали реальних правових наслідків.

Справжнім проривом у розвитку антикорупційного законодавства України стало ухвалення 14 жовтня 2014 р. пакету законів щодо визначення засад антикорупційної політики та створення інституційних механізмів їх реалізації. Вони максимально імплементували провідні міжнародні стандарти та були розроблені з урахуванням рекомендацій GRECO і ОЕСР. Ключовим актом цього пакету став Закон «Про запобігання корупції», який встановив засади функціонування системи запобігання корупції, правила етичної поведінки публічних службовців, особливості антикорупційної експертизи, спеціальні антикорупційні обмеження та інші превентивні механізми. Цей Закон не лише деталізував більшість положень попередніх актів, а й суттєво розширив інструментарій запобігання корупції. Зокрема, було передбачено правовий захист викривачів, впорядковано порядок проведення спеціальної перевірки, запроваджено інститут антикорупційних програм у публічному та приватному секторах. Закон став своєрідною «конституцією» для новоутворених спеціалізованих антикорупційних органів, визначивши порядок їх формування та загальні засади діяльності.

Разом із базовим законом ухвалено пакет законодавчих актів, що

заклали підвалини для інституційної розбудови антикорупційної інфраструктури. Насамперед, йдеться про закони «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про прокуратуру», якими було визначено порядок створення та функції відповідно НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Не менш важливим став і Закон «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом», який посилив контроль за фінансовими операціями публічних службовців та їх близьких осіб. Ці закони в сукупності створили якісно нову модель інституційного забезпечення антикорупційної політики, побудовану на засадах спеціалізації антикорупційних органів, їх незалежності від політичного впливу, розмежування слідчих та превентивних функцій.

Наступні роки ознаменувалися інтенсивною розбудовою антикорупційної інфраструктури. У 2015 р. було створено Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке забезпечує формування та реалізує антикорупційну політику. До повноважень НАЗК віднесено проведення антикорупційної експертизи законопроектів, координацію виконання антикорупційних програм, контроль дотримання правил етичної поведінки та інших обмежень публічними службовцями. Того ж року запрацювало Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) як правоохоронний орган з розслідування корупційних злочинів високопосадовців. Його створення стало відповіддю на суспільний запит щодо рішучої боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади. Для процесуального керівництва розслідуваннями НАБУ у структурі Генеральної прокуратури України створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП). У 2016 р. відбувся запуск системи електронного декларування активів публічних службовців. Уперше чиновники були зобов'язані оприлюднювати відомості про свої доходи та видатки, що стало потужним інструментом громадського контролю за їхнім способом життя. Для судового розгляду справ про корупційні правопорушення у 2019 р. утворено Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

Водночас законотворча робота з удосконалення правового забезпечення антикорупційної діяльності триває. У 2017 р. внесено зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів щодо посилення відповідальності за корупційні злочини та удосконалення слідчих механізмів. Зокрема, криміналізовано нові форми корупційних діянь, пов'язаних із незаконним збагаченням, декларуванням недостовірної інформації, зловживанням повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Цим самим українське законодавство було приведено у відповідність до міжнародних антикорупційних конвенцій. Того ж року було ухвалено Закон «Про Вищу раду правосуддя», який запровадив дисциплінарну відповідальність суддів за вчинення корупційних правопорушень та недоброчесну поведінку. Це стало важливим кроком на шляху очищення судової влади від корупціонерів у мантиях. У 2019 р. було відновлено кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, яку раніше скасував Конституційний Суд. Також ухвалено довгоочікуваний закон про викривачів корупції, яким передбачено гарантії захисту, матеріального заохочення та соціального захисту осіб, які повідомляють про корупцію. У 2020 р. розширено повноваження НАЗК у частині складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, підготовки приписів про усунення порушень законодавства щодо запобігання корупції. Також запроваджено систему звітності політичних партій про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру, що є важливим запобіжником політичній корупції [48].

Разом з тим, незважаючи на безпрецедентний прогрес у розвитку антикорупційного законодавства, Україна й досі стикається з численними викликами. Чимало положень антикорупційних законів містять прогалини та двозначності, даючи простір для зловживань та маніпуляцій. Досі не вирішено проблему забезпечення ефективної роботи реєстру електронних декларацій, автоматизованої перевірки задекларованих відомостей та моніторингу способу життя чиновників. Спроби політичних сил вплинути на

діяльність антикорупційних інституцій шляхом законодавчих змін підривають цілісність антикорупційної інфраструктури.

Суттєвим недоліком є незавершеність антикорупційної реформи судової системи, низька ефективність розгляду корупційних справ. Попри створення Вищого антикорупційного суду, рівень довіри до судової гілки влади залишається критично низьким. Корупційні ризики в судовій системі зумовлені непрозорістю процедур добору та кар'єрного просування суддів, їх політичною залежністю та неналежним матеріально-технічним забезпеченням. Щодо кримінального законодавства, то воно й досі не передбачає інституту угод зі слідством стосовно корупційних злочинів, процедури спеціальної конфіскації незаконно набутих активів поза кримінальним провадженням, заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Нагальним завданням залишається гармонізація законодавства у сфері запобігання політичній корупції з міжнародними стандартами фінансування виборчих кампаній. Недоврегульованими залишаються питання антикорупційної освіти та залучення громадськості до формування державної антикорупційної політики.

Проблемою також є недостатня якість самого антикорупційного законодавства. Часті та безсистемні зміни правових норм, суперечливість та нечіткість законодавчих формулювань, нерозвиненість тлумачних та роз'яснювальних процедур призводять до неоднозначного розуміння та застосування антикорупційних приписів. Надмірна деталізація окремих положень обмежує дискрецію правозастосовних органів, тоді як надто загальні норми створюють простір для маніпуляцій. Процес узгодження антикорупційних нормативних актів між собою, усунення колізій між законами та підзаконними актами відбувається надто повільно.

Таким чином, формування національного антикорупційного законодавства відбувається складно та нелінійно. З одного боку, Україна досягла значних успіхів у розвитку правового забезпечення антикорупційної діяльності та приведення його у відповідність до провідних міжнародних

стандартів. Створено потужну правову основу для функціонування системи антикорупційних органів. Проте залишаються невирішеними питання усунення правових колізій, вдосконалення антикорупційних механізмів, розширення превентивної складової. Динаміка кількісних та якісних законодавчих змін не завжди встигає за корупційними викликами та суспільними очікуваннями. Але попри всі складнощі антикорупційне законодавство залишається ключовим інструментом трансформації правил суспільної гри та імплементації принципів належного врядування. Від його якості та дієвості залежить успіх реформ у більшості сфер державної політики.

2.2. Інституційна система запобігання та протидії корупції: Україна і світ

Революція Гідності 2014 р. та підписання Угоди про асоціацію з ЄС стали потужними каталізаторами реформ у сфері протидії корупції в Україні. Ключовим їх елементом було створення нової інституційної системи запобігання та протидії корупції, яка мала подолати інерцію та неефективність старих правоохоронних структур. Йдеться насамперед про низку спеціалізованих органів: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА), Вищий антикорупційний суд (ВАКС). У сукупності вони мали сформувати цілісний інституційний механізм кримінального переслідування та превенції корупції.

Першим з-поміж нових антикорупційних органів у квітні 2015 р. було створене НАБУ як правоохоронний орган з широкими повноваженнями з попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень. До його підслідності віднесено корупційні злочини

високопосадовців, суддів, прокурорів, якщо розмір предмета злочину перевищує 500 прожиткових мінімумів. Законом гарантовано незалежність НАБУ від незаконних втручань та впливу з боку інших державних органів. Контроль за діяльністю Бюро здійснює Рада громадського контролю [108]. Обрання Директора НАБУ відбувається на відкритому конкурсі спеціальною комісією, до складу якої входять по 3 особи від Президента, Кабміну та парламенту. Гарантіями незалежності є також 7-річний термін повноважень Директора, заборона його звільнення без підстав, визначених законом, особливий порядок фінансування Бюро. Починаючи з 2015 р. НАБУ відкрило понад 1000 кримінальних проваджень, повідомило про підозру 438 особам, передало до суду 300 обвинувальних актів щодо корупції високопосадовців, включаючи суддів, прокурорів, народних депутатів, керівників великих держпідприємств, правоохоронців. Проте більшість справ досі не розгляну судами через брак доказів та процесуальні перешкоди.

У грудні 2015 року запрацювала САП як самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури, на який покладено функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях НАБУ, підтримання державного обвинувачення в суді. Керівника САП призначає Генпрокурор за результатами відкритого конкурсу. САП має в своєму складі центральний апарат та територіальні філії-всього близько 100 прокурорів, які є держслужбовцями [110]. САП досягнуто певних результатів: скеровано до судів 229 обвинувальних актів стосовно 623 фігурантів, серед яких 26 суддів, 28 депутатів різних рівнів, 13 керівників центральних органів влади. Однак значна частина цих справ зависла в судах через відсутність до 2019 р. спеціалізованих антикорупційних судових інституцій.

Ключовим превентивним антикорупційним органом стало НАЗК, яке розпочало роботу в березні 2016 року. Агентство уповноважене формувати та реалізовувати державну антикорупційну політику, проводити аналіз ситуації з корупцією, координувати виконання антикорупційних програм органів влади,

контролювати додержання законодавчих вимог щодо етичної поведінки, запобігання конфлікту інтересів, фінансового контролю та захисту викривачів, перевіряти декларації та моніторити спосіб життя держслужбовців [101]. Утім, початковий період діяльності НАЗК супроводжувався численними скандалами, конфліктами всередині органу, блокуванням перевірки декларацій через недосконалість програмного забезпечення реєстру декларацій. Лише з оновленням керівництва у 2019 р. ефективність Агентства посилилася. Станом на 2020 р. НАЗК провело повну перевірку понад 2500 декларацій, почало складати адмінпротоколи за порушення вимог декларування, виписувати приписи про усунення порушень закону. Запрацювала автоматизована система логічного та арифметичного контролю декларацій.

Важливою віхою у формуванні антикорупційної інфраструктури стало створення у 2017 році АРМА стартом роботи АРМА, на яке покладено завдання з виявлення та розшуку активів, одержаних від корупційних злочинів, та управління ними. АРМА може витребувати інформацію про активи як у фізичних та юридичних осіб в державних і приватних структурах, проводити обшуки, накладати арешт на такі активи та вживати заходи з їх управління. Агентство також забезпечує збереження вартості активів, на які накладено арешт, здійснює міжнародну співпрацю з іноземними юрисдикціями щодо повернення корупційних доходів [108]. За даними звітів самого АРМА, за час його роботи арештовано активів на 100 млрд грн, а в управління передано майна на майже 5 млрд грн. Втім, мали місце й скандальні випадки зникнення арештованих цінних речей з-під арешту Агентства.

Довгоочікувана інституційна реформа завершилася зі створенням вересні 2019 року Вищого антикорупційного суду. До його юрисдикції віднесені справи про корупційні злочини, підслідні НАБУ та кримінальні провадження щодо декларування недостовірної інформації. ВАКС фактично є судом першої та апеляційної інстанції, рішення якого можуть бути оскаржені

лише до Верховного Суду. Суддів ВАКС обирали на відкритому конкурсі з безпрецедентною участю Громадської ради міжнародних експертів, яка могла накладати вето на недоброчесних претендентів. Мотивування таких рішень потребувало кваліфікованої більшості голосів Вищої кваліфікаційної комісії суддів [95]. Статус та процедури діяльності ВАКС закріплено спеціальним законом, яким передбачено посилені гарантії незалежності і контролю доброчесності суддівського корпусу. Втім, попри зависокі очікування, поки що ВАКС не продемонстрував швидкості та безкомпромісності у винесенні вироків топ-корупціонерам-за рік роботи ухвалено лише 16 обвинувальних вироків.

Паралельно зі створенням спецорганів відбувалась розбудова антикорупційних підрозділів в «звичайних» правоохоронних органах-Нацполіції та СБУ (рис. 2.1). Так, у структурі кримінальної поліції діє Департамент стратегічних розслідувань, до повноважень якого віднесено протидію корупції серед правоохоронців низової та середньої ланки. А в СБУ функціонує Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, що розслідує корупційні прояви, які становлять загрозу нацбезпеці. Однак лінія підпорядкування та розподіл повноважень цих структур відносно НАБУ та прокуратури чітко не розмежовані. Це часто спричиняє міжвідомчі конфлікти та суперечності. Аналогічна ситуація склалася довкола Державного бюро розслідувань, яке не дуже швидко розслідує злочини високопосадовців, скоєні до створення НАБУ [70].

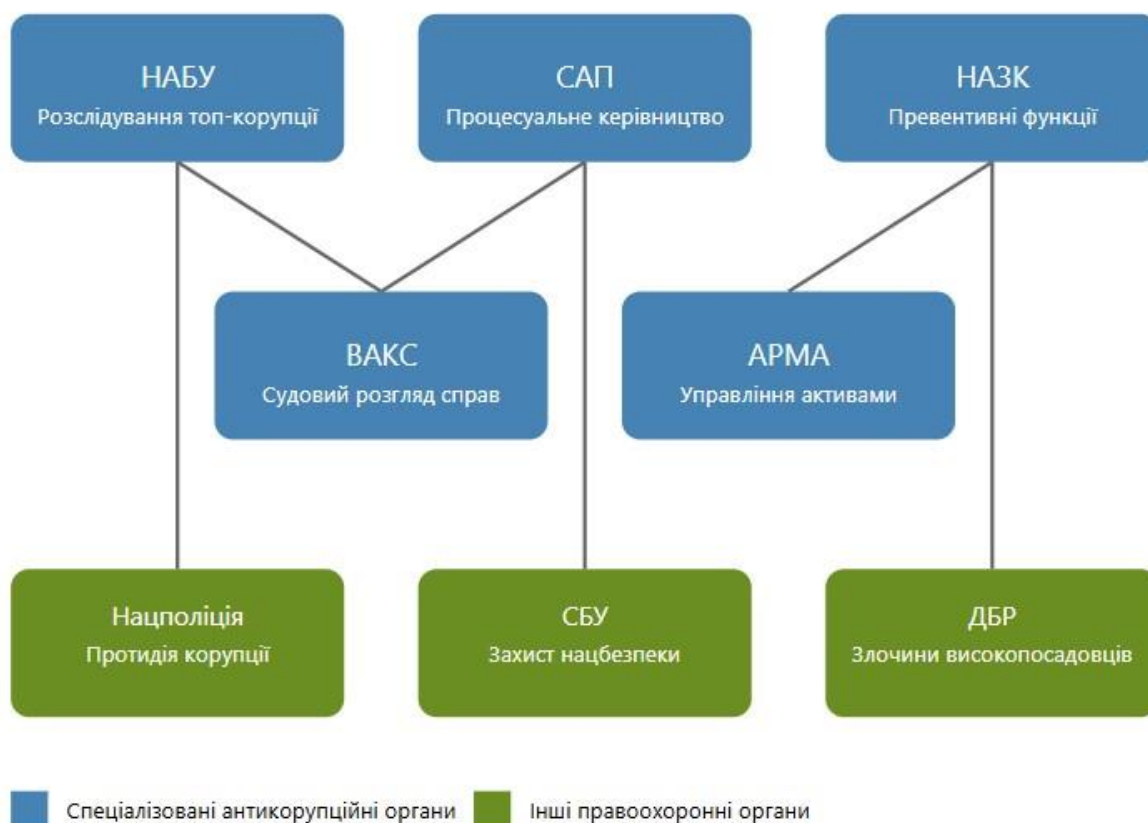


Рис. 2.1. Інституційна система запобігання та протидії корупції в Україні

Також варто згадати й про діяльність Служби безпеки України у сфері протидії корупції. Попри рекомендації багатьох експертів та міжнародних організацій щодо доцільності позбавлення СБУ невласних функцій, серед яких і протидія економічній та організованій злочинності, корупції, Служба продовжує активно працювати в цих напрямках. Як відзначають аналітики, СБУ володіє найбільшими повноваженнями щодо проведення негласних слідчих дій (прослуховування, збір інформації з каналів зв'язку, контррозвідальні заходи тощо) які можна використовувати і в антикорупційних розслідуваннях. Однак така діяльність відбувається паралельно з роботою антикорупційних органів, нерідко дублюючи та перетинаючи її.

Формування спеціалізованих антикорупційних органів виявилось вкрай непростим і неоднозначним. Попри законодавчо закріплений принцип

незалежності нових агентств, вони постійно стикаються з політичними впливами та спробами дискредитації. Непоодинокими є факти силового протистояння та боротьби компроматами між різними правоохоронними структурами (наприклад, навколо розслідувань НАБУ проти керівництва САП). Недостатня інституційна та аналітична спроможність, брак професійних кадрів стримують ефективність нових органів. Багато хто з новопризначених прокурорів і детективів не має достатнього досвіду розслідування складних корупційних схем, особливо в частині фінансових розслідувань, міжнародної співпраці тощо.

Результати діяльності антикорупційної інфраструктури після 6 років їх запуску є вкрай суперечливими. З одного боку, вона відкрила певне вікно можливостей для розслідування топ-корупції, які раніше були практично недосяжними. НАБУ повідомлено 931 осіб, серед яких високопосадовці, судді й прокурори. САП затвердила та направила до суду обвинувальні акти щодо 211 осіб. НАЗК виявлено недостовірні відомості в понад 1200 деклараціях на суму понад 1,1 млрд грн, проведено повні перевірки у 1775 випадках. АРМА передало в управління активи на суму 4,8 млрд грн [48]. А найголовніше, утворення нових антикорупційних органів стало потужним сигналом суспільству щодо можливості притягнення до відповідальності за корупцію будь-кого незалежно від посад і статусів.

Водночас, попри ці точкові досягнення, масштаби системних зрушень у подоланні корупції залишаються незадовільними. З майже 300 справ НАБУ лише 50 отримали вирки суду, а решта-«зависли» через недосконалість законодавства, неузгодженість процесуальних механізмів, затягування розгляду. САП також вкрай рідко доводить справи до логічного завершення й передачі до суду. НАЗК лише нещодавно почало демонструвати ознаки бодай якоїсь ефективності, хоча обсяг повноважень не змінився. Діяльність АРМА досі супроводжується резонансними скандалами. ВАКС бракує кадрових та інституційних ресурсів для оперативного «перетравлення» відставання в розгляді справ від САП та НАБУ. У суспільстві накопичується втома та

розчарування від роботи антикорупційної інфраструктури загалом. Соціологічні дослідження раз-у-раз фіксують переважання негативних оцінок роботи всіх без винятку суб'єктів протидії корупції. Брак реальних «посадок» топ-корупціонерів та конфіскації їх незаконного майна підриває довіру до самої ідеї невідворотності покарання.

Тож пріоритетом державної антикорупційної політики на сучасному етапі має стати усунення інституційних, правових, матеріально-технічних бар'єрів для повноцінного функціонування антикорупційних органів, забезпечення їх реальної незалежності та захисту від незаконних втручань. Це передбачає:

- 1) гарантування процесуальної самостійності НАБУ та усунення дублювання його функцій з іншими правоохоронними органами;
- 2) надання САП статусу окремої структури поза системою прокуратури для забезпечення її автономії;
- 3) вдосконалення процедур відбору та притягнення до відповідальності керівників антикорупційних органів;
- 4) налагодження чіткої координації діяльності НАБУ, САП, НАЗК, АРМА та ВАКС, визначення порядку їх взаємодії;
- 5) посилення аналітичної, інституційної, кадрової спроможності новостворених агенцій;
- 6) внесення змін до процесуального законодавства щодо особливостей розслідування та судового розгляду корупційних злочинів;
- 7) удосконалення механізмів захисту викривачів корупції шляхом утворення окремого підрозділу НАЗК;
- 8) покращення інформаційно-просвітницької роботи антикорупційних органів, їх комунікації з громадянським суспільством та ЗМІ;
- 9) забезпечення міжнародної співпраці у розслідуванні транскордонних корупційних схем.

Лише за умов завершення інституційної розбудови антикорупційної «екосистеми», її кадрового та ресурсного забезпечення, налагодження

ефективної співпраці між органами протидії корупції та їх підконтрольності суспільству можна буде сподіватися на системні зрушення в боротьбі з корупцією. Причому ключовими маркерами успішності будуть не кількісні показники розслідувань чи сума відшкодованих збитків, а реальна зміна суспільного сприйняття корупційних ризиків і утвердження культури нетерпимості до будь-яких зловживань.

Взагалі, створення спеціалізованих антикорупційних інституцій є загальноновизнаним стандартом сучасної антикорупційної політики. Це зумовлено насамперед потребою у вузькопрофільних органах, здатних ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, які часто мають високий ступінь латентності та вимагають особливих методик документування, аналітичної роботи, міжнародної співпраці. Також важливим є превентивний напрям-просвіта, координація антикорупційних реформ, методична допомога, робота з викривачами тощо. Спеціалізація дозволяє акумулювати матеріально-технічні, кадрові та інформаційні ресурси, необхідні саме для антикорупційної діяльності, забезпечити високий рівень експертизи та незалежність від політичних впливів.

Конвенція ООН проти корупції та інші міжнародні акти рекомендують державам створювати спеціалізовані органи, відповідальні за реалізацію скоординованої антикорупційної політики. Попри певні спільні риси, національні моделі побудови таких інституцій значно різняться-за функціональним призначенням, рівнем незалежності, характером повноважень, процедурами відбору керівництва, механізмами підзвітності тощо. Умовно їх можна поділити на:

- 1) багатоцільові агентства, що поєднують превентивну та репресивну функції;
- 2) спеціалізовані служби запобігання корупції;
- 3) спеціалізовані антикорупційні прокуратури;
- 4) інституції з координації антикорупційної політики.

Розглянемо ключові організаційно-правові засади функціонування

таких органів в окремих європейських країнах.

Франція. Ключовим антикорупційним відомством є Французьке антикорупційне агентство (AFA), засноване у 2016 р. при Міністерстві юстиції та Міністерстві бюджету. AFA розробляє політику уряду щодо виявлення й запобігання корупції, надає рекомендації щодо антикорупційних заходів, здійснює моніторинг та контроль, забезпечує поширення інформації для підвищення обізнаності громадськості. Агентство може проводити планові та позапланові перевірки, але позбавлене слідчих функцій. Керівника призначає указом Президента за поданням міністра юстиції. Штат налічує близько 70 осіб з міжвідомчим представництвом [259]. Розслідування ж корупційних злочинів покладено на Центральне управління по боротьбі з корупцією (OCLCIFE), що діє в структурі Судової поліції. Воно має широкі слідчі повноваження й налічує 100 офіцерів поліції та експертів. Важливу роль також відіграє Служба запобігання корупції (SCPC) при Міністерстві юстиції-як методологічний та інформаційно-аналітичний центр з проведення досліджень, розробки стандартів доброчесності, навчання держслужбовців. Таким чином, у Франції реалізовано розподілену інституційну модель запобігання та протидії корупції.

Румунія. У 2002 р. створено потужний правоохоронний орган-Національний антикорупційний директорат (DNA), підпорядкований Генпрокуратурі. DNA здійснює кримінальне переслідування корупційних злочинів високопосадовців, суддів, прокурорів, депутатів всіх рівнів. На відміну від багатьох інших антикорупційних відомств, директорат має повноваження щодо розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією-шахрайства з фондами ЄС, зловживання у держзакупівлях, відмивання коштів тощо. Керівника DNA призначає Президент за поданням міністра юстиції і схваленням Вищої ради магістратури, а штат формується з прокурорів (150 осіб), офіцерів судової поліції, спеціалістів у галузі економіки, фінансів, ІТ тощо [260]. Директорат досяг значних успіхів-третина справ стосуються високопосадовців та парламентарів. Щорічно DNA

порушує 4-5 тис. проваджень. З 2005 р. засуджено понад 4700 осіб, серед яких міністри та судді, конфісковано майна на 2 млрд євро. Запорукою ефективності став високий рівень судової підтримки-92% обвинувальних вироків. Також у складі Міністерства юстиції діє Дирекція з попередження злочинності, яка відповідає за превентивні заходи.

Словенія. Комісія із запобігання корупції (КРК) була заснована в 2004 р. як незалежний колегіальний орган. Її очолює Сенат з трьох членів, що призначаються парламентом за поданням Президента. Комісія здійснює координацію національної антикорупційної політики, готує та контролює виконання відомчих планів доброчесності, розглядає скарги громадян на корупційні прояви, проводить адміністративні розслідування, перевіряє декларації держслужбовців, здійснює просвіту населення і співпрацю з громадянським суспільством [261]. КРК має право витребувати будь-яку інформацію в держорганів, викликати посадовців для надання пояснень, ініціювати службові розслідування та адмінпровадження. Однак правоохоронних повноважень Комісія не має. Більшість її приписів носять рекомендаційний характер, а процедура притягнення посадовців до відповідальності є надто забюрократизованою. Тож Словенія пішла шляхом створення превентивного органу з широкими контрольними повноваженнями, але без «силових» механізмів впливу.

Латвія. Потужний правоохоронний орган-Бюро із запобігання і боротьби з корупцією (KNAB) було створене в 2002 р. на підставі спеціального закону. Керівника Бюро призначає парламент за поданням Кабінету Міністрів. У структурі KNAB виокремлено підрозділи з розслідування корупційних злочинів та правопорушень, запобігання корупції, контролю політичного фінансування. Бюро проводить оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство, здійснює нагляд за виконанням антикорупційного законодавства, розробляє методичні рекомендації, координує міжвідомчу взаємодію. KNAB підзвітне прем'єр-міністру та парламенту, але уряд позбавлений права давати вказівки щодо розслідувань

[278]. Бюро досягло вагомих результатів-протягом останніх 5 років порушено понад 500 кримінальних справ та складено близько 900 адмінпротоколів. Серед успіхів-викриття зловживань у великих держкомпаніях, схем незаконного фінансування партій, хабарництва та торгівлі впливом у муніципалітетах, фальсифікацій держзакупівель.

Хорватія. У 2001 р. створено Управління з протидії корупції та організованій злочинності (USKOK), яке є спеціальним прокурорським відомством у структурі Держпрокуратури. USKOK здійснює розслідування та кримінальне переслідування щодо корупції високопосадовців, зловживання владою, торгівлі впливом, незаконного лобізму. Під юрисдикцію Управління підпадають справи, де розмір хабара чи збитків перевищує 1 млн кун. До складу USKOK входять Відділ розслідувань та Відділ кримінального переслідування. Управління має територіальні підрозділи й налічує 60 прокурорів та слідчих. Спеціальні поліцейські підрозділи збирають інформацію і здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Зі створенням USKOK розкриття корупційних злочинів зросло у 3-4 рази, розпочато провадження стосовно 2000 осіб. Потужним інструментом є конфіскація доходів, здобутих злочинним шляхом. За останні 10 років USKOK конфіскував майна на суму понад 400 млн євро [157]. Крім прокурорського відомства, координаційні функції у сфері запобігання корупції покладено на Уряд через розроблення стратегічних документів та Департамент боротьби з корупцією при Міністерстві юстиції.

Іспанія. В Іспанії відсутній єдиний спеціалізований антикорупційний орган. Натомість існує ціла низка інституцій з різним функціоналом. Зокрема, розслідування корупційних злочинів покладено на спеціальні підрозділи прокуратури-Антикорупційну прокуратуру та Прокурорів з економічних злочинів. В інших відомствах діють внутрішні підрозділи з питань протидії корупції та зловживанням. Зокрема, у структурі Міністерства фінансів створено Слідче управління з економічних злочинів та протидії відмиванню коштів (SEPBLAC), яке збирає інформацію про підозрілі фінансові операції

чиновників та передає її правоохоронцям. Превентивними заходами займається Офіс з конфлікту інтересів при Міністерстві територіальної політики та держслужби, який веде реєстр інтересів виборних осіб, контролює достовірність декларацій [287]. Рахункова палата проводить аудит держзакупівель на предмет корупційних ризиків. Парламентський комітет з питань протидії корупції проводить розслідування та слухання щодо підозр у корупції членів уряду. Попри відсутність єдиного органу, така розгалужена інституційна система демонструє ефективність в умовах чіткої міжвідомчої координації та співробітництва.

Як бачимо, європейські держави демонструють розмаїття підходів до інституційного забезпечення протидії корупції залежно від параметрів правової системи та традицій врядування. Більшості країн притаманна модель поєднання окремого превентивного органу (зазвичай при уряді чи парламенті) та спеціалізованого слідчого/прокурорського відомства з правоохоронними функціями. Різняться й механізми гарантування незалежності-чіткий законодавчий статус, спецпорядок призначення керівництва, судовий контроль за слідчими діями, функціональна автономія від виконавчої влади. В інституціях переважає міждисциплінарний підхід до комплектування штату-юристи, детективи, аналітики, фінансові експерти тощо.

Європейська практика переконує, що найбільш продуктивною моделлю є не універсальне відомство, а своєрідна «екосистема» з розподілом превентивного та правоохоронного блоків в окремих органах. Також простежується тенденція до посилення координаційних механізмів-через міжвідомчі координаційні ради, урядові програми, обмін інформацією та досвідом. Фактично в кожній країні сформовано національні антикорупційні «хаби», які акумулюють передові знання, виступають генераторами реформ, вибудовують діалог з громадянським суспільством. Причому успіх антикорупційних органів визначається не лише обсягом повноважень, але й реальною політичною підтримкою їхньої діяльності та довірою громадян.

Інституційні моделі протидії корупції невпинно еволюціонують, враховуючи нові виклики та кращий досвід. Більшість нових відомств створюються як багатоцільові установи з правоохоронними та превентивними функціями, максимально убезпечені від політичних та корпоративних впливів. Посилюється їх спеціалізація на окремих сферах: держзакупівлях, фінансуванні партій, лобізмі-де корупційні ризики найвищі. Значна увага приділяється просвітницькій роботі, методологічній підтримці, навчанню публічних службовців. Помітний тренд-виокремлення внутрішніх антикорупційних підрозділів у міністерствах та відомствах, які забезпечують дотримання етичних стандартів та запобігають зловживанням.

При цьому рівень гармонізації антикорупційного законодавства ЄС зі стандартами передових міжнародних інструментів, як-от Конвенції ООН проти корупції чи Конвенції ОЕСР проти підкупу іноземних посадових осіб, все ще недостатній. Зокрема, в праві ЄС відсутні загальні визначення корупційних діянь та уніфіковані стандарти роботи антикорупційних інституцій. Лише частина країн криміналізувала усі обов'язкові склади корупційних злочинів та запровадила відповідальність юридичних осіб. Не всі держави забезпечили належний рівень незалежності антикорупційних органів від виконавчої гілки влади. Бракує уніфікованих правил лобізму, захисту викривачів, управління арештованими активами. Потребує посилення міжнародна співпраця антикорупційних відомств у викритті транскордонних злочинів та обміні інформацією.

З огляду на це, перспективи розвитку європейських антикорупційних органів передбачають посилення їх автономії та захищеності від неправомірних впливів, розширення спектру застосування сучасних технологій фінансових розслідувань, зміцнення аналітичної спроможності у виявленні тіньових схем, вдосконалення механізмів повернення злочинних активів. Багато країн планують розширити співпрацю з приватним сектором та запровадити антикорупційні комплаєнс-програми в роботу бізнес-асоціацій. Важливим напрямом має стати налагодження постійного діалогу

антикорупційних інституцій з парламентами, урядами, громадськістю для підтримки необхідних законодавчих і управлінських рішень [221].

Не менш нагальним завданням є забезпечення ефективної імплементації міжнародних антикорупційних конвенцій на національному рівні, формування узгоджених підходів до організації та роботи антикорупційних органів. Адже попри наявність інституційних механізмів, корупція все ще залишається поширеною в багатьох європейських країнах через брак системності та послідовності реформ. Для подолання цього розриву необхідно забезпечити постійний моніторинг та оцінювання прогресу держав у впровадженні антикорупційних інституцій, налагодити обмін кращими практиками та експертизою.

Таким чином, кількість та розмаїття європейських моделей побудови спеціалізованих антикорупційних органів свідчить, що не існує єдиного шаблону чи універсальної формули. Кожна держава обирає власний інституційний дизайн антикорупційної системи з огляду на свої правові традиції, баланс гілок влади, ресурсні можливості.

Розглянемо також організацію та діяльність антикорупційних інституцій в країнах Північної Америки та Азії.

Сполучені Штати Америки та Канада традиційно посідають високі позиції у глобальних рейтингах сприйняття корупції, що вказує на успішність їхньої антикорупційної політики. Значною мірою цей успіх забезпечується чіткою регламентацією повноважень та незалежністю органів з протидії корупції, які спираються на розвинуте антикорупційне законодавство. Організаційні принципи діяльності таких інституцій ґрунтуються на поєднанні превентивних, правоохоронних та просвітницьких функцій, залученні громадянського суспільства, використанні інноваційних методів виявлення корупції.

У США функціонує розгалужена мережа органів, дотичних до запобігання та розслідування корупції. Ключову роль відіграє Управління з питань етики в Уряді (OGE)-незалежне федеральне агентство, підзвітне

Президенту. Воно формує політику в сфері етики на федеральній публічній службі, розробляє стандарти доброчесної поведінки, запобігання конфлікту інтересів, контролює своєчасність подання фінансових декларацій держслужбовців, надає їм консультативну допомогу, проводить навчання з питань етики [294]. Хоча формально OGE не розслідує порушення антикорупційних правил, але може ініціювати службові розслідування та передавати матеріали до правоохоронних органів.

Важливу роль у протидії корупції відіграє Міністерство юстиції США. У його складі діє спеціалізована Секція щодо публічної доброчесності (PIN), яка розслідує та підтримує обвинувачення у кримінальних справах про зловживання федеральних, штатних та місцевих посадовців. Інший підрозділ Мін'юсту-Відділ з питань шахрайства координує зусилля з переслідування корупційних діянь, пов'язаних із державними закупівлями, відмиванням коштів, ухиленням від сплати податків [292]. Певні слідчі функції у сфері протидії корупції має також ФБР, зокрема Відділ публічної корупції, що проводить оперативно-розшукову діяльність та розслідування зловживань чиновників.

Попри наявність федеральних структур, основний масив роботи з виявлення та розслідування корупції покладено на прокуратури та поліцейські управління штатів і муніципалітетів. Вони мають значну автономію у визначенні антикорупційних пріоритетів з огляду на місцеву специфіку та оперативну обстановку. Свою роль у боротьбі з політичною корупцією відіграє і Федеральна виборча комісія (FEC), яка стежить за дотриманням норм фінансування виборчих кампаній і розкриттям джерел внесків.

Специфічною рисою північноамериканської моделі є відсутність класичних багатоцільових антикорупційних агентств. Натомість існує розподіл превентивної та правоохоронної компоненти між різними відомствами. Координація їх діяльності відбувається за рахунок горизонтальних міжвідомчих зв'язків та політичного впливу федерального й

регіонального керівництва (так зване «тверде право»). Значну увагу приділено контролю за поточними та колишніми держслужбовцями. Зокрема, поширеною практикою є найм приватних юридичних компаній, які допомагають чиновникам звітувати про фінанси, уникнути конфлікту інтересів та працевлаштування в підконтрольному бізнесі [200].

Досягненням американської антикорупційної системи є максимальне використання цифрових технологій. Майже всі процедури подання фінансових декларацій, повідомлення про підозрілі трансакції, обміну даними між відомствами та викриття корупційних схем є автоматизованими. Державні бази даних інтегруються з реєстрами бенефіціарних власників компаній. Фінансова розвідка широко застосовує технології OSINT (розвідка на основі відкритих джерел) для виявлення незаконного збагачення чиновників. Великі набори даних (Big Data) дозволяють будувати прогностичні моделі корупційної поведінки та виявляти ризики на ранніх етапах.

Канада реалізує дещо відмінну інституційну модель антикорупційної політики, яка спирається на незалежні відомства «сторожових псів». Центральним органом є Комісар з питань конфлікту інтересів та етики, який призначається Парламентом і підзвітний йому. Ключовими функціями Комісара є контроль за дотриманням Кодексу поведінки депутатів, розгляд скарг громадян про порушення ними антикорупційних правил, розслідування фактів конфлікту інтересів. Крім того, Комісар адмініструє реєстр інтересів, куди високопосадовці зобов'язані подавати декларації про активи та зобов'язання [167].

Запобіганням корупції в провінціях і територіях опікуються спеціальні уповноважені-Комісари з публічної доброчесності. Вони контролюють дотримання кодексів етики регіональних держслужбовців, отримують та розслідують скарги громадян на неправомірні дії посадовців, рекомендують заходи з усунення корупційних прогалин. Хоча Комісари не мають повноважень накладати санкції, вони регулярно звітують перед законодавчою та виконавчою владою провінцій щодо фактів неетичної поведінки. Більшість

уповноважених обираються кваліфікованою більшістю голосів регіональних парламентів, що забезпечує їх від партійного втручання.

Правоохоронний блок представлений Федеральним підрозділом з боротьби з корупцією (FSIU), який входить до структури Королівської кінної поліції. До його компетенції належать корупційні злочини з міжнародним елементом (транскордонний підкуп, відмивання злочинних доходів, порушення у держзакупівлях тощо). FSIU координує роботу з іншими спецслужбами, як-от Канадською службою розвідки та безпеки (CSIS) та Агентством прикордонної служби (CBSA) в частині проведення оперативно-розшукової діяльності та фінансових розслідувань. Окремий напрям моніторингу дотримання Закону про корупцію іноземних посадових осіб канадськими компаніями за кордоном [197].

Цікавою особливістю канадської системи є специфічні відомства парламентського контролю: Офіс Генерального аудитора та Комісари з лобізму, публічних закупівель, публічного сектору тощо. Вони уповноважені виявляти випадки шахрайства з бюджетними коштами, конфлікту інтересів при бюджетних асигнуваннях, зловживань у сфері держзамовлень. Їхня діяльність демонструє зразки підзвітності та доброчесності на найвищому політичному рівні.

Не можна оминути увагою й усталені традиції залучення бізнес-спільноти та громадських організацій до реалізації антикорупційних ініціатив. Численні галузеві асоціації, торгові палати активно пропагують принципи доброчесності серед своїх членів, розробляють антикорупційні хартії. Дослідницькі центри та аналітичні інституції здійснюють громадську експертизу рішень влади, моніторять дотримання етичних стандартів чиновниками, проводять незалежні журналістські розслідування. Неурядові організації залучаються до законотворчої роботи, проводять адвокаційні кампанії, захищають викривачів корупції.

Таким чином, антикорупційні інституції США та Канади сформували потужну та динамічну екосистему з розподіленими функціями запобігання,

розслідування та переслідування корупційних правопорушень. Така модель еволюціонувала паралельно з розвитком законодавства, громадського контролю та корпоративної культури. Особливістю є розмежування превентивної та правоохоронної складових, діджиталізація антикорупційної діяльності, проактивна позиція громадянського суспільства.

Водночас проблеми корупції не оминають і розвинені демократії. Особливої гостроти зараз набуває феномен «захоплення політики» приватними корпоративними інтересами через тіньове фінансування партій, підкуп політиків, нерегульований лобізм. Глобальна фінансова інтеграція ускладнює відстеження транснаціональних корупційних схем. Не завжди законодавчі новації підкріплені достатньою інституційною спроможністю органів моніторингу та контролю. Сповільнюється прогрес у впровадженні міжнародних антикорупційних стандартів щодо розкриття бенефіціарних власників, верифікації декларацій, захисту викривачів корупції [219].

З огляду на це, пріоритетами вдосконалення організаційно-правових засад функціонування антикорупційних органів Північної Америки має стати посилення координації правоохоронних і регуляторних структур, зміцнення розвідувальної спроможності фінансового моніторингу, подальше впровадження цифрових технологій у виявленні незаконного збагачення. Підвищена увага до доброчесності політичних партій та виборчих кампаній дозволить знизити ризики «великої корупції». Також на часі посилення захисту інформаторів та розширення повноважень регіональних уповноважених з етики. Більшої транспарентності потребує робота самих антикорупційних інституцій, зокрема оприлюднення даних про розслідувані справи та вжиті заходи [221].

Попри наявність точкових недоліків, досвід США та Канади показує, що послідовна розбудова антикорупційних органів у поєднанні з якісним законодавством та розвинутою демократією здатні мінімізувати корупційні ризики. Саме ці країни задають тренд у застосуванні найсучасніших інструментів фінансової розвідки, діджиталізації декларування, моніторингу

способу життя посадовців. Політична культура публічної підзвітності та громадського контролю дає змогу підтримувати чесність та прозорість влади попри суспільно-економічні флуктуації.

Азійські країни демонструють одні з найбільш динамічних темпів зниження рівнів корупції в останні десятиліття. Такі держави як Сінгапур, Японія, Південна Корея, Гонконг та Тайвань є світовими лідерами у впровадженні інноваційних практик доброчесного врядування. Їхні успіхи ґрунтуються на поєднанні політичної волі, цілеспрямованості антикорупційних зусиль, мобілізації суспільства та розбудові потужних спеціалізованих інституцій. Азійська модель протидії корупції заснована на філософії превенції, покарань та громадянського контролю. Особливий фокус зроблено на формуванні «етичної інфраструктури» публічної служби, підвищенні престижності державної роботи, безкомпромісному дотриманні кодексів поведінки.

Системоутворюючим елементом антикорупційної політики в **Сінгапурі** є Бюро з розслідування корупційної діяльності (СРІВ)-потужний правоохоронний орган з широкими повноваженнями розслідувати будь-які прояви корупції в публічному і приватному секторах. СРІВ організаційно підпорядковане канцелярії прем'єр-міністра, що символізує вищий політичний пріоритет боротьби з корупцією. Бюро має право отримувати інформацію з будь-яких джерел, проводити обшуки, арештовувати підозрюваних, блокувати банківські рахунки. Завдяки винятковому правовому статусу та ресурсному забезпеченню СРІВ щорічно передає до суду понад 80% розслідуваних справ [262]. Органічним доповненням до каральної функції Бюро є запобіжна робота Департаменту державної служби, який забезпечує рекрутинг, навчання, ротацію держслужбовців на доброчесних засадах.

Унікальний досвід **Гонконгу** пов'язаний зі створенням у 1974 р. потужної Незалежної комісії проти корупції (ІСАС), яка сконцентрувала всі необхідні превентивні, слідчі та просвітницькі функції. Очільник ІСАС

призначається головою адміністрації Гонконгу і звітує лише йому. Організаційна структура включає відділи із запобігання, розслідування та зв'язків з громадськістю. Розслідування повністю відокремлені від інших правоохоронних органів. ICAC має спеціальні повноваження на обшуки, арешти, доступ до фінансової інформації, проведення перевірок на доброчесність. Комісія реалізує комплексні навчальні та інформаційно-роз'яснювальні програми у партнерстві з бізнесом і громадянським суспільством [215]. За майже пів століття роботи ICAC перетворила Гонконг з глибоко корумпованого міста на одного зі світових лідерів у протидії корупції.

Японська модель боротьби з корупцією вирізняється відсутністю єдиного спеціалізованого антикорупційного органу. Натомість функції із запобігання та виявлення корупції розподілені між кількома відомствами. Найбільш активну роль відіграє Комісія з питань етики публічної служби, до повноважень якої входить нагляд за дотриманням етичних норм всіма посадовими особами виконавчої влади. Комісія здійснює моніторинг способу життя чиновників, перевіряє їхні декларації про доходи, розглядає скарги громадян. Рекомендації щодо дисциплінарних стягнень є обов'язковими для керівників відомств. У контексті антикорупційної діяльності Комісія тісно співпрацює з Міністерством юстиції, прокуратурою та поліцією [255]. Унікальністю японської системи є розвиненість інститутів внутрішнього аудиту та контролю в органах влади і держкомпаніях.

Поворотним моментом антикорупційних реформ у **Південній Кореї** став конституційний закон 2001 р. «Про боротьбу з корупцією», який заклав підґрунтя для формування профільних органів. У 2002 р. створено Комісію з протидії корупції та захисту цивільних прав (ACRC) як центральну інституцію із розробки антикорупційної політики, захисту викривачів, впровадження превентивних заходів. ACRC уповноважена проводити розслідування за заявами громадян, вимагати усунення виявлених корупційних ризиків, рекомендувати вдосконалення законів і процедур. В

організаційному плані Комісія підпорядкована Президентові і звітує перед ним. Склад формується з 9 членів (по 3 від президента, парламенту та Верховного Суду) [151]. Активну участь у запобіганні корупції беруть і галузеві відомства, зокрема Комісія зі справедливої торгівлі, Служба фінансового нагляду, Рада з аудиту та інспекцій.

Спільними рисами азійського досвіду інституалізації протидії корупції є широта повноважень антикорупційних відомств, високий рівень незалежності від законодавчої та виконавчої гілок влади, акцент на профілактику зловживань посадовців. Особлива увага приділяється етичним кодексам на публічній службі, контролю за способом життя чиновників. У корумпованіших азійських країнах антикорупційні органи самостійно проводять слідчі дії та оперативно-розшукову діяльність. Винятково важлива роль відводиться роботі з громадянами-отриманням заяв про корупцію, захисту інформаторів, просвітницьким кампаніям [264].

Водночас багато експертів застерігають від спрощеного копіювання азійських зразків. Вони вказують на неможливість досягнення швидких результатів без урахування соціокультурних особливостей регіону. В Азії традиційно сильними є патерналістські орієнтації, гармонічне сприйняття відносин громадян і влади, повага до ієрархії [201]. Антикорупційні успіхи також зумовлені тривалим домінуванням однопартійних режимів, які жорстко придушували будь-які прояви корупції. Ймовірно, в суспільствах з іншими політичними і ціннісними традиціями подібні підходи не спрацюють або матимуть згубні наслідки.

Впродовж останніх років країни Азії зіткнулися з новими корупційними викликами, які вимагають переосмислення роботи антикорупційних органів. Домінування великого бізнесу в політиці породжує нові форми захоплення держави. Цифровізація адмінпослуг відкриває можливості для нелегального доступу до персональних даних та реєстрів. У сфері публічних закупівель ширяться схеми з фіктивними компаніями. Прогалини у фінансовому моніторингу дозволяють легалізувати корупційні

доходи. Посилення авторитарних тенденцій в багатьох країнах сприяє політизації та вибірковості антикорупційних розслідувань.

З огляду на це, азійські антикорупційні інституції намагаються адаптуватися до нових обставин. Сінгапур і Гонконг активно впроваджують фінансові розслідування, ризик-орієнтований нагляд за держпідприємствами, комплексні заходи захисту інформаторів. Японія посилює вимоги звітності політиків, розширює співпрацю з групами громадського контролю. Південна Корея удосконалює законодавство про конфлікт інтересів та фінансування партій. Ці заходи дозволяють азійським країнам підтримувати високий ступінь довіри до антикорупційних органів попри зовнішні шоки.

Отже, унікальність азійської моделі інституційної протидії корупції пов'язана з поєднанням потужних повноважень щодо розслідувань, профілактики та просвітництва, спрямованих на етичну трансформацію публічної служби. Широкі права з виконання слідчих дій суміщаються з масштабними програмами формування доброчесності посадовців та активною взаємодією з громадянами. Навіть за умов невеликої кількості інститутів їм вдається мобілізувати ресурси та підтримку всього суспільства. Однак ця модель не може бути автоматично перенесена в інший культурний контекст без врахування особливостей політичної системи кожної окремої країни.

На основі розглянутих прикладів діяльності антикорупційних інституцій в різних країнах світу можемо виділити декілька узагальнених моделей організації антикорупційної діяльності. Кожна з них має свої переваги та обмеження, а ефективність їх застосування залежить від особливостей правової системи, рівня політичної волі та суспільної свідомості в конкретній державі.

Модель універсального антикорупційного агентства. Передбачає створення потужного багатоцільового органу, який поєднує функції розробки антикорупційної політики, превентивної роботи та розслідування корупційних правопорушень. Така модель притаманна Сінгапуру (CPIB),

Гонконгу (ICAC), Литві (STT), Латвії (KNAB). Її перевагами є чіткість мандату, ефект синергії від об'єднання слідчих, превентивних та просвітницьких заходів, організаційна гнучкість. Політична автономія та матеріально-технічні ресурси дають змогу проводити активну роботу з викриття завуальованих корупційних схем. Водночас універсальні агентства нерідко звинувачують у надмірній концентрації повноважень та ризиках зловживань з боку самих співробітників органу.

Модель спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Ґрунтується на створенні окремого підрозділу в системі органів прокуратури з виключною підслідністю щодо корупційних правопорушень високопосадовців. Приклади-Румунія (DNA), Іспанія (ACPO), Хорватія (USKOK). Інституційна приналежність до прокуратури посилює процесуальну самостійність антикорупційних прокурорів та їхні позиції в суді. Також прокурорська модель передбачає тісну взаємодію зі слідчими для збору доказової бази. Однак її ефективність критично залежить від професіоналізму та мотивації прокурорів, а також політичної підтримки. Також звужений фокус на розслідуванні топ-корупції залишає поза увагою профілактичну складову.

Модель паралельних інституцій з розподіленими повноваженнями. Полягає у розмежуванні антикорупційних функцій між різними відомствами за напрямками: орган з формування антикорупційної політики, служба розслідування корупції, підрозділ з превенції корупції, інститут з питань етики на публічній службі тощо. Прикладами є Франція, Словенія, США. Перевага такого підходу-чіткість функцій та стримувань і противаг між органами з різним статусом. Це убезпечує систему від концентрації репресивних повноважень в руках однієї структури. Однак така модель має підвищені ризики інституційних конфліктів, вимагає надійних правових та управлінських механізмів координації дій різних відомств.

Модель інтеграції антикорупційних функцій у роботу звичайних органів. Передбачає відсутність окремих спеціалізованих антикорупційних відомств, натомість антикорупційний компонент «вмонтовується» в

діяльність органів прокуратури, поліції, фінансової розвідки, контролю і аудиту. Таку модель реалізовано в Данії, Канаді, Фінляндії. Її ефективність обумовлена усталеними традиціями професіоналізму та доброчесності публічної служби. Перевагами є мінімізація бюджетних видатків та кадрових ресурсів. Інтеграція антикорупційного контролю в управлінські процедури сприяє відповідальності кожного конкретного органу. Водночас модель має ризики інституційної слабкості при відсутності послідовної антикорупційної політики.

Аналізуючи переваги та ризики різних інституційних моделей, доходимо висновку, що універсального рецепту організації ефективної системи антикорупційних органів не існує. Кожна з розглянутих моделей може успішно працювати за певних умов. Ключовими чинниками результативності є не так інституційна форма, як реальна незалежність органів від політичного тиску, професіоналізм персоналу, адекватність ресурсів та повноважень.

Вибір оптимальної моделі залежить від параметрів правової системи, укорінених управлінських традицій, ступеня зрілості громадянського суспільства. Зокрема, в країнах перехідного типу з високим рівнем корупції доцільніше фокусуватися на створенні потужного універсального антикорупційного відомства. Натомість в усталених демократіях з професійною публічною службою краще працює модель спеціалізованих органів з розподіленими повноваженнями. Наявність розвинутого адміністративного та фінансового контролю посилює аргументи на користь інтеграції антикорупційних функцій в існуючі правоохоронні та регуляторні структури.

Також вагомими є культурно-ментальні особливості суспільства. В азійських державах з патерналістськими традиціями високоцентралізовані антикорупційні агенції користуються значною суспільною підтримкою. В країнах з індивідуалістичними цінностями подібні структури сприймаються як замах на громадянські свободи. Різняться очікування та вимоги громадян

до прозорості й підзвітності роботи самих антикорупційних органів.

Попри всю різноманітність, можна виділити низку спільних характеристик успішних антикорупційних інституцій:

- 1) передбачені законом гарантії незалежності від незаконних втручань;
- 2) деполітизовані та прозорі процедури призначення керівництва;
- 3) міжвідомче представництво та мультидисциплінарність персоналу;
- 4) підзвітність парламенту та/або спеціальним наглядовим інституціям;
- 5) баланс слідчих, превентивних, координаційних та просвітницьких функцій;
- 6) достатня ресурсна база та повноваження для ефективної роботи;
- 7) розвинені канали взаємодії з громадянським суспільством і бізнесом;
- 8) наявність внутрішнього контролю та аудиту доброчесності співробітників.

З точки зору порівняльної ефективності різних моделей, спеціалізовані антикорупційні інституції показують кращі результати за показниками кількості порушених справ, притягнення до відповідальності високопосадовців, профілактичного ефекту. Вони демонструють проактивний підхід, не обмежуючись реагуванням на вже скоєні правопорушення. Наявність автономного статусу та спеціальних повноважень дає змогу протистояти корупції на найвищому рівні.

Важливими складовими ефективності є також розбудова потужної доказової бази через фінансові розслідування, конфіскація незаконних активів, захист свідків та викривачів. Перспективним напрямом є вдосконалення координації та обміну даними між антикорупційними, правоохоронними та фінансовими інституціями як на національному, так і міжнародному рівнях. Постійна комунікація зі ЗМІ та моніторинг громадської думки дають змогу заручитися суспільною підтримкою в протистоянні з корупціонерами.

Оцінюючи ситуацію в Україні, можемо констатувати, що розбудова

спеціалізованої антикорупційної інфраструктури стикається з численними викликами. Автономність НАБУ, САП та ВАКС досі не захищена від політичних впливів. Розподіл компетенції між антикорупційними органами залишається предметом міжвідомчих конфліктів. Нестача аналітичної спроможності та слідчої кваліфікації гальмує розкриття складних корупційних схем. Розпорошеність ресурсів між численними антикорупційними структурами знижує темп реформ. Водночас сам факт існування інституційної антикорупційної системи, нехай недосконалої, є безумовним здобутком на шляху до доброчесного врядування.

Тому на даному етапі пріоритетом державної політики має стати посилення гарантій незалежності антикорупційних органів, завершення формування ВАКС, налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії, поглиблення спеціалізації слідчих та прокурорів, відбір фахівців з питань фінансового моніторингу та повернення активів. Антикорупційні інституції також мають посилити інформаційно-просвітницьку роботу з громадянами для мобілізації суспільного запиту на справедливість.

Таким чином, порівняльний аналіз ефективності різних інституційних моделей антикорупційної діяльності не дає підстав для однозначних висновків щодо переваг певного підходу. В кожній країні архітектура антикорупційної системи формується з урахуванням національної специфіки, ступеня усвідомлення корупційних загроз, ресурсних обмежень. Однак спільним знаменником успіху є забезпечення незалежної, професійної та проактивної роботи антикорупційних інституцій в тісній співпраці з громадянським суспільством. Навіть найдосконаліша інституційна форма не спрацює без належної політичної підтримки, суспільного визнання та зрушень у публічній свідомості.

2.3. Практичні інструменти запобігання корупції в публічному секторі: вітчизняний та іноземний досвід

Розпочнемо цей параграф з розгляду такого важливого питання у контексті явища корупції як конфлікт інтересів. Конфлікт інтересів є одним із найпоширеніших корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади. Він виникає тоді, коли приватні інтереси посадовця суперечать його службовим обов'язкам і можуть неправомірно впливати на виконання цих обов'язків. Ефективне запобігання конфлікту інтересів є важливим індикатором доброчесності публічної служби та довіри громадян до влади. Саме тому законодавство більшості країн приділяє значну увагу механізмам врегулювання ситуацій потенційного та реального конфлікту інтересів.

В Україні правові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначені Законом «Про запобігання корупції» [24]. Закон містить детальні процедури самотійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. Зокрема, у разі наявності потенційного чи реального конфлікту інтересів посадовець зобов'язаний невідкладно повідомити про це безпосереднього керівника. Останній має вжити заходів із усунення конфлікту-відсторонення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішень; встановлення додаткового контролю; обмеження доступу до інформації; перегляд обсягу повноважень; переведення особи на іншу посаду або звільнення. Посадовець може самотійно врегулювати конфлікт шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу. Контроль за дотриманням вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів здійснює НАЗК.

На практиці застосування цих механізмів стикається з численними труднощами. Чиновники не завжди здатні ідентифікувати ситуації потенційного конфлікту інтересів або свідомо їх приховують. Поширена практика «кумівства» й протекціонізму в кадровій політиці підриває саму суть правил щодо особливого порядку підпорядкування близьких осіб. Непослідовна судова практика притягнення посадовців до адміністративної

відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів знижує їхню дисциплінуючу роль [101]. Перевірки НАЗК зосереджені здебільшого на формальному дотриманні процедур, а не на сутнісному аналізі наявності/відсутності конфлікту інтересів у конкретних ситуаціях.

Міжнародний досвід демонструє різноманітні підходи до регулювання конфлікту інтересів на публічній службі. У США існує складна система правил щодо недопущення конфлікту інтересів у всіх гілках та на всіх рівнях влади, що охоплює фінансові, сімейні, політичні інтереси посадовців. Основоположний принцип-держслужбовець не може мати жодної особистої зацікавленості, яка суттєво суперечить сумлінному виконанню обов'язків [8]. Жорсткі обмеження діють щодо отримання подарунків, здійснення фінансових операцій, працевлаштування після звільнення з посад. Для контролю за дотриманням етичних норм утворено Управління з урядової етики та Комітети з етики в палатах Конгресу. Також встановлена кримінальна відповідальність за зловживання конфліктом інтересів.

У Великій Британії правила щодо конфлікту інтересів містяться у Кодексі поведінки державної служби та Міністерському кодексі. Вони зобов'язують посадовців повідомляти про конфлікт інтересів та утримуватися від дій, рішень чи голосувань з відповідних питань. Для кожного міністерства та відомства передбачено посаду радника з питань професійної етики. Потужним інструментом є реєстри інтересів членів парламенту, в яких декларуються їхні фінансові та нефінансові інтереси [293]. Особливі правила щодо обмеження занять бізнесом після відставки передбачені для міністрів і вищих держслужбовців. Парламентський уповноважений зі стандартів та Комітет зі стандартів публічного життя контролюють фактичне виконання етичних вимог.

Франція використовує модель адміністративного контролю конфлікту інтересів. Ключову роль відіграє Вища рада з прозорості публічного життя (HATVP), яка аналізує декларації інтересів 15 тисяч високопосадовців. У разі

виявлення конфлікту інтересів NATVP вносить рекомендації щодо його врегулювання. Існують спеціальні Комісії з етики держслужби, які розглядають конфлікт інтересів та надають консультації щодо виконання професійних обов'язків [265]. Серйозною санкцією для порушників став трирічний термін заборони на працевлаштування в організаціях, щодо яких посадовець здійснював контрольні чи регуляторні повноваження.

Канада фокусується на превенції конфлікту інтересів насамперед через зміцнення доброчесності публічного сектору та інституту радників з питань етики. Детальні правила містяться в Кодексі цінностей та етики держслужби, які роз'яснюють, що вважається конфліктом інтересів та як його уникнути через самовідвід чи відсторонення. Усі труднощі в застосуванні цих правил вирішуються за допомогою радників з етики при кожному відомстві. Для парламентарів та міністрів передбачено окремі кодекси та контрольні органи [211]. При цьому в Канаді активно заохочується добровільне розкриття посадовцями своїх приватних інтересів, що можуть увійти в суперечність зі службовими обов'язками.

Висновки міжнародних експертів свідчать, що найбільш ефективною є модель поєднання загальнодержавної політики щодо запобігання конфлікту інтересів та галузевих правил для кожного відомства [252]. Цей підхід забезпечує узгодженість антикорупційного законодавства та вироблення єдиних стандартів етичної поведінки на публічній службі. Водночас він дає змогу врахувати особливості окремих органів влади та ризики конфлікту інтересів у конкретних сферах діяльності (охорона здоров'я, публічні закупівлі, правоохоронні органи тощо). Важливою практикою є призначення в кожному відомстві спеціальних радників або комітетів з етики, які допомагають посадовцям ідентифікувати та врегульовувати конфлікт інтересів. Розповсюдження набуває практика перевірок на доброчесність для кандидатів на посади та регулярних оцінювань доброчесності під час служби.

Аналіз міжнародного досвіду врегулювання конфлікту інтересів дає підстави сформулювати низку рекомендацій для удосконалення відповідних

механізмів в Україні:

- передбачити в законі докладний перелік ситуацій потенційного конфлікту інтересів, які вимагають превентивного декларування;
- унормувати статус уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах влади як ключових суб'єктів врегулювання конфлікту інтересів;
- запровадити в органах влади практику самостійної оцінки посадовцями корупційних ризиків, у т.ч. пов'язаних з конфліктом інтересів;
- уніфікувати практику застосування інструментів врегулювання конфлікту інтересів (відсторонення, обмеження доступу, переведення, звільнення);
- посилити спроможність НАЗК аналізувати наявність/відсутність конфлікту інтересів на основі даних реєстру декларацій;
- запровадити обов'язкову антикорупційну перевірку для кандидатів на керівні посади в органах влади та регулярні оцінювання доброчесності під час служби;
- передбачити кримінальну відповідальність за умисне неповідомлення про конфлікт інтересів та нежиття заходів з його врегулювання;
- підвищити правову обізнаність публічних службовців та громадськості щодо способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Впровадження цих та інших рекомендацій має зробити правила щодо конфлікту інтересів реально діючим антикорупційним механізмом, а не формальною вимогою.

Фінансовий контроль доходів і видатків публічних службовців також є одним із базових інструментів запобігання корупції в розвинених країнах. Він дозволяє виявляти факти незаконного збагачення, конфлікту інтересів, неправомірного впливу з боку бізнес-структур. В Україні систему фінансового контролю публічних службовців запроваджено у 2016 р. з

прийняттям Закону «Про запобігання корупції». Його ключовим елементом стало щорічне електронне декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру певних категорій посадовців та оприлюднення відповідної інформації у відкритому доступі [238].

Українська модель фінансового контролю поєднує елементи декларування та зовнішньої перевірки достовірності задекларованих відомостей. Суб'єктами декларування є близько 1 млн осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Окрім щорічної декларації, вони також повинні подавати повідомлення про суттєві зміни майнового стану, відкриття валютного рахунку за кордоном, отримання подарунку, який перевищує певний поріг вартості. Контроль за своєчасністю подання та повнотою декларацій здійснює НАЗК, яке може проводити повну перевірку декларацій з власної ініціативи або за зовнішніми зверненнями [135, с. 70-75]. За подання недостовірних відомостей на суму понад 250 прожиткових мінімумів передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність.

Однак функціонування цієї системи в Україні стикається з численними труднощами. По-перше, в силу надто широкого кола суб'єктів декларування НАЗК фізично неспроможне перевірити навіть незначну частину декларацій. По-друге, відсутність автоматизованої перевірки відповідності відомостей у деклараціях інформації з відкритих реєстрів власності змушує НАЗК звертатися із запитом до різних органів влади, розтягуючи процедури в часі. По-третє, акцент на кількісному вимірі недостовірності задекларованої інформації не дозволяє реагувати на менш масштабні, але не менш корупціогенні порушення. По-четверте, формальний характер перевірок не передбачає аналізу способу життя декларанта та членів його сім'ї на предмет відповідності задекларованим активам [137]. Показовим прикладом став провал кампанії з перевірки електронних декларацій за 2015-2019 рр., коли до відповідальності не було притягнуто жодного високопосадовця попри численні публічні викриття фактів незаконного збагачення.

Натомість у більшості європейських країн давно сформувалися ефективні моделі фінансового контролю публічної служби. Попри певні відмінності в деталях, для них спільними є: 1) звуження кола декларантів до топ-посадовців та осіб, уповноважених розпоряджатися публічними фінансами; 2) перехід від паперових до електронних декларацій з автоматизованою звіркою з базами даних податкових, митних органів, реєстрів власності; 3) поєднання декларування з моніторингом способу життя чиновника та членів його сім'ї; 4) створення спеціалізованих підрозділів фінансової розвідки, які відстежують активи посадовців та виявляють підозрілі операції; 5) поширення інструментів фінансового контролю на претендентів при призначенні на публічні посади. Розглянемо деякі національні кейси.

Франція. Вища рада з прозорості публічного життя (HATVP) перевіряє декларації близько 15 тисяч високопосадовців на відповідність їхній податковій інформації. Також HATVP має право отримувати інформацію від фінансових установ, нотаріусів та будь-яких органів влади стосовно задекларованого майна. Виявивши ознаки незаконного збагачення, HATVP надсилає матеріали до прокуратури. У Національній асамблеї створено спеціальний Комітет з оцінки майнових декларацій депутатів. Додатково функціонує Національна комісія з контролю виборчих рахунків і фінансування політичних партій [138].

Польща. Верховне аудиторське управління перевіряє майнові декларації членів Кабінету Міністрів, голів центральних органів влади, воєводів та їх заступників. Декларанти повинні надавати інформацію про всі об'єкти нерухомого майна, транспортні засоби, цінні папери, майнові права в компаніях, кошти в готівковій формі. Особлива увага приділяється джерелам походження майна-набуто під час здійснення публічних функцій чи перебувало у власності до призначення на посаду. Відомості про доходи, майно та зобов'язання фінансового характеру оприлюднюються на вебсайті Управління. Неподання, несвоєчасне подання декларації або зазначення

недостовірних відомостей є підставою для звільнення посадовця [141].

Латвія. Усі публічні службовці подають щорічні декларації про свої та своїх родичів доходи, нерухоме майно, транспортні засоби, готівкові кошти, цінні папери, боргові зобов'язання, угоди, що перевищують 20 мінімальних зарплат. Бюро із запобігання і боротьби з корупцією (KNAB) зіставляє ці відомості з даними Служби державних доходів. Якщо між деклараціями та реальним майновим станом посадовця виявлено розбіжності, KNAB має повноваження проводити повну перевірку способу життя. Процедура декларування є максимально автоматизованою, а всі дані перебувають у відкритому доступі [142].

Німеччина. Члени Бундестагу зобов'язані декларувати свою оплачувану діяльність та доходи від неї за останні 3 роки. Інформація про пожертви на користь депутата, якщо вони перевищують 5 тис. євро на рік, також підлягає опублікуванню. Новообрані депутати повинні подати майнову декларацію впродовж 3 місяців після набуття мандату. Президент Бундестагу слідкує за дотриманням цих правил і передає справи про порушення до Комітету з питань перевірки виборів, імунітетів і регламенту. Покаранням за неподання або подання недостовірної декларації може бути позбавлення мандата [253].

Натомість у країнах Північної Америки фінансовий контроль посадовців здійснюється через етичні норми та процедури, а не лише деклараціями. У США діє розгалужена система правил щодо розкриття активів і доходів, запобігання конфлікту інтересів на федеральній службі. Управління з урядової етики (OGE) затверджує стандартну форму майнової декларації та роз'яснює посадовцям, які активи підлягають декларуванню. Незалежні наглядові органи-Рада з нагляду за фінансовою звітністю та Міністерство юстиції-перевіряють декларації на випадок наявності конфлікту інтересів або порушення антикорупційних обмежень [271].

У Канаді особи, призначені на найвищі адміністративні посади, крім щорічних декларацій зобов'язані передавати свої приватні активи в «сліпий

траст», яким від їхнього імені управляє довірена особа. Попри відсутність формальних правил розкриття інформації, практика добровільного розголошення публічними службовцями своїх активів є поширеною [274].

Як бачимо, попри відмінності в організаційно-правових формах, країни Заходу демонструють подібні стратегії фінансового контролю чиновників. Акцент зроблено не стільки на перевірці формальної відповідності декларації іншим реєстрам, скільки на моніторингу належності способу життя посадовців задекларованим доходам. Відносно невелике коло декларантів дозволяє ретельно аналізувати ключові корупційні ризики: приховування справжніх джерел походження майна, надмірне збагачення під час перебування на посаді, різку невідповідність динаміки доходів і видатків. Особлива увага звертається на будь-які «підозрілі» факти-придбання люксової нерухомості та транспортних засобів, оплату навчання дітей, благодійні пожертви тощо.

Декларування також поєднується з іншими інструментами доброчесності-обмеженнями на зайняття підприємницькою діяльністю, заборобою отримувати подарунки, вимогами перерахувати корпоративні права в траст, контролем за виконанням антикорупційних обмежень. Санкції за порушення фінансової дисципліни або конфлікт інтересів є реально стримуючими та застосовуються без жодних винятків. Нормативна база доповнюється розвинутою інфраструктурою етичного консультування-радниками з питань доброчесності та конфлікту інтересів, які супроводжують діяльність відомств.

З урахуванням кращих світових практик доцільно запропонувати такі напрями удосконалення інструментів фінансового контролю в Україні:

- звужити коло декларантів до топ-посадовців, осіб, уповноважених розпоряджатися публічними коштами та суб'єктів підвищених корупційних ризиків (судді, прокурори, слідчі);

- доповнити декларування системою моніторингу способу життя публічного службовця та членів його сім'ї, закріпивши відповідні

повноваження НАЗК;

- посилити автоматизовану звірку задекларованих відомостей з даними державних реєстрів, земельного та майнового кадастрів;
- доповнити перевірку декларацій оцінкою загального корупційного профілю посадовця (стиль життя, ділові зв'язки, дисциплінарні стягнення, інформація у відкритих джерелах);
- запровадити розширене декларування активів, видатків та фінансових зобов'язань при призначенні на керівні посади в органах влади;
- передбачити в антикорупційному законодавстві розгорнутий перелік індикаторів незаконного збагачення, які є підставою для обов'язкової перевірки декларації;
- забезпечити належну координацію роботи НАЗК з іншими органами фінансового моніторингу, зокрема Державною службою фінансового моніторингу;
- надати оціночним судженням фахівців НАЗК щодо виявлення ознак незаконного збагачення статусу доказів при вирішенні питання про відкриття кримінального провадження;
- сприяти використанню даних Реєстру декларацій для антикорупційних розслідувань журналістів та експертних аналітичних досліджень.

Отже, слід констатувати, що інститут декларування доходів і видатків посадовців в Україні виявив себе напівфабрикатом, який не виправдав сподівань суспільства. Акцентування уваги на кількісному невідображенні задекларованих відомостей, надто широке коло суб'єктів, перевантаженість НАЗК, відсутність інституційної співпраці та політичної волі до покарання корупціонерів звели нанівець ефект від упровадження системи фінансового контролю. Натомість досвід провідних країн демонструє дієвість моделі, яка поєднує таргетовану фінансову розвідку щодо топ-посадовців з постійним моніторингом доброчесності способу життя публічних службовців. При цьому ключовими трендами удосконалення антикорупційного фінансового

контролю в світі є розширення бази даних для звірок, автоматизація перевірок декларацій, застосування ризикоорієнтованого підходу, перехід від констатації розбіжностей до оцінки загроз доброчесності.

Комплаєнс-програми та антикорупційні політики є ще одними важливими інструментами запобігання корупції в публічному секторі. Вони являють собою сукупність правил, стандартів та процедур, спрямованих на забезпечення відповідності діяльності органів влади антикорупційному законодавству, етичним нормам, запобігання та мінімізацію корупційних ризиків. Впровадження таких програм та політик дозволяє не лише зміцнити доброчесність публічної служби, але й підвищити якість управлінських рішень, посилити довіру суспільства до влади.

В Україні правові засади розроблення антикорупційних програм в публічному секторі закладені Законом «Про запобігання корупції». Зокрема, ст. 19 передбачає обов'язкове затвердження антикорупційних програм в органах влади та юридичних особах публічного права [134]. Такі програми мають визначати правила і процедури щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності відомства, навчання та заходи з поширення інформації про антикорупційне законодавство, процедури внутрішнього моніторингу дотримання антикорупційних вимог, порядок здійснення контролю та нагляду. Методологія їх підготовки затверджується НАЗК. Відповідальність за виконання антикорупційної програми покладається на керівника органу влади та уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції. НАЗК має право проводити антикорупційну експертизу проектів програм та контролювати стан їх виконання.

Попри нормативне врегулювання, процес розробки та впровадження антикорупційних програм в органах влади України відбувається повільно та безсистемно. Більшість програм мають декларативний характер, дублюючи положення закону без урахування специфіки конкретного відомства. Ідентифікація корупційних ризиків часто є формальною та не відображає реальні загрози доброчесності в роботі органу. Заходи з усунення ризиків не

підкріплені належними ресурсами та політичною підтримкою керівництва. Робота уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції зводиться до «галочки», без реального статусу та повноважень [101]. Нерідкими є випадки, коли посади уповноважених взагалі лишаються вакантними або їх функції виконуються за сумісництвом.

Для порівняння, в країнах ЄС реалізуються системні заходи з упровадження антикорупційних програм в державних органах та організаціях. У Франції з прийняттям нового антикорупційного закону Sapin II (2016 р.) запроваджено зобов'язання для компаній і публічних установ розробляти та впроваджувати внутрішні комплаєнс-програми. До обов'язкових елементів таких програм віднесено кодекс поведінки, гарячу лінію для повідомлення про корупцію, політику захисту викривачів, комплаєнс-офіцера, процедури оцінки ризиків, антикорупційні застереження в договорах з контрагентами. Французьке антикорупційне агентство (AFA) надає методичні рекомендації щодо розробки комплаєнс-програм та контролює їх впровадження [2]. AFA також проводить сертифікацію антикорупційних програм державних підприємств та організацій.

У Румунії до органів влади та державних компаній, які відповідають певним критеріям (кількість працівників, сфера діяльності, фінансовий обіг) висуваються вимоги формувати підрозділи з внутрішнього контролю. Ці підрозділи відповідають за розробку та впровадження планів доброчесності, які по суті є антикорупційними програмами. Плани обов'язково включають секторальну оцінку корупційних ризиків, механізми попередження недоброчесної поведінки, правила щодо подарунків, конфлікту інтересів, повідомлення про корупцію. Стратегічне керівництво та моніторинг виконання планів доброчесності здійснює спеціальний урядовий департамент з питань запобігання корупції [237].

Німеччина робить акцент на впровадженні комплаєнс-програм у сфері державних закупівель та управління публічними фінансами. Федеральне міністерство економіки і енергетики ще у 2014 р. видало методичні

рекомендації щодо антикорупційного комплаєнсу в закупівлях. Вони наголошують на необхідності інтеграції комплаєнс-політик у всі стадії закупівельного процесу-від планування до контролю виконання договорів. Передбачено обов'язковий комплаєнс-контроль для закупівель вартістю понад 25 тис. євро. Федеральне управління з боротьби з корупцією впроваджує модельну антикорупційну політику для держпідприємств, яка містить стандарти щодо повідомлення про корупцію, проведення внутрішніх розслідувань, захисту інформаторів [158].

Управління ООН з наркотиків та злочинності (UNODC) також активно підтримує впровадження антикорупційних комплаєнс-програм у публічному секторі. Цій темі присвячено спеціальний розділ рекомендацій Джакартських принципів запобігання корупції. У 2020 р. UNODC опублікувало посібник «Державний сектор та запобігання корупції», де акумульовано кращі світові практики розробки ефективних антикорупційних програм та політик у публічних організаціях. Серед ключових складників успіху-лідерство та етичний тон згори, ресурси для реалізації програм, заохочення повідомлень про корупцію, зовнішній аудит та моніторинг. UNODC надає державам технічну допомогу в адаптації антикорупційних програм до місцевих умов [301].

Узагальнюючи іноземний досвід, можемо запропонувати такі пріоритетні заходи з удосконалення комплаєнс-програм та антикорупційних політик у публічних інституціях України. По-перше, необхідно забезпечити обов'язкове розроблення та впровадження антикорупційних програм у всіх органах влади та державних підприємствах з високими корупційними ризиками. По-друге, слід підвищити методологічну та консультаційну роль НАЗК в ідентифікації типових корупційних ризиків та формуванні модельних комплаєнс-програм для різних категорій публічних суб'єктів. По-третє, важливо посилити інституційний статус та ресурсне забезпечення уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції, закріпити їх повноваження щодо контролю за реалізацією антикорупційних заходів. По-

четверте, доцільно надати керівникам відомств та держпідприємств право преміювати працівників за внесок у впровадження антикорупційних практик, стимулювати їхнє етичне лідерство.

По-п'яте, варто передбачити обов'язкову антикорупційну перевірку ділових партнерів та контрагентів публічних організацій, включення антикорупційних застережень у договори. По-шосте, при оцінці ефективності роботи відомств і держкомпаній слід враховувати показники виконання антикорупційних програм та зниження рівня корупційних ризиків. По-сьоме, необхідно впровадити регулярне навчання публічних службовців з питань антикорупційного комплаєнсу, практичного застосування антикорупційних інструментів. По-восьме, корисно налагодити обмін кращими практиками розробки антикорупційних програм в публічному секторі на національному та міжнародному рівнях. І нарешті, вкрай важливо забезпечити відкритість, підзвітність, залучення громадськості до процесів формування та моніторингу реалізації антикорупційних програм.

Реалізація цих та інших заходів дозволить зробити комплаєнс-програми та антикорупційні політики реально дієвими інструментами зміцнення доброчесності публічної влади. Але для цього замало формальної фіксації правил і процедур, потрібна реальна трансформація управлінської культури та психології. Лише коли етичні стандарти нетерпимості до корупції стануть внутрішньою потребою та частиною світогляду кожного публічного службовця, ми зможемо побудувати стійку інфраструктуру превенції корупції в державному секторі.

Нарешті ефективна протидія корупції неможлива без активної участі громадянського суспільства. Залучення громадян до антикорупційних ініціатив здатне не лише підвищити дієвість антикорупційних заходів, але й посилити позиції держави на міжнародній арені. Успішний досвід взаємодії влади та громадськості у питаннях запобігання корупції є одним із ключових індикаторів демократичності та відкритості урядування.

Стаття 13 Конвенції ООН проти корупції зобов'язує держав-учасниць

активно сприяти участі громадянського суспільства в заходах щодо запобігання і протидії корупції. Зокрема, рекомендується підвищувати прозорість процесів прийняття рішень, забезпечувати доступ громадськості до інформації, проводити інформаційно-просвітницькі кампанії, поважати та заохочувати внесок громадян і громадських об'єднань у боротьбу з корупцією [282]. Подібні заклики містяться і в антикорупційних конвенціях Ради Європи, Стамбульському плані дій Антикорупційної мережі ОЕСР. Їх виконання є однією з передумов інтеграції України до європейського правового простору.

Чинне законодавство України передбачає низку інструментів залучення громадськості до формування та реалізації антикорупційної політики. Серед них-участь у розробленні антикорупційних програм органів влади, публічне обговорення проектів нормативно-правових актів, проведення громадської антикорупційної експертизи, доступ до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень. Закон «Про запобігання корупції» гарантує представникам громадськості право брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [57].

Утім, практичне застосування цих прав ускладнюється відсутністю належних механізмів врахування пропозицій та рекомендацій громадськості органами влади. Непоодинокими є випадки ігнорування чиновниками альтернативних законопроектів, розроблених експертами громадських організацій, залишення без відповіді або надання формальних відписок на інформаційні запити, замовчування фактів корупції, викритих журналістами-розслідувачами тощо. Органи влади часто вдаються до формального «залучення» громадськості шляхом включення підконтрольних псевдоактивістів до тендерних комітетів, комісій з оцінки корупційних

ризиків, конкурсних комісій. Натомість принципова позиція незалежних громадських діячів та експертів сприймається як «деструктив», що заважає роботі відомств.

Показовим індикатором низького рівня дієвості громадського контролю є систематичне ігнорування владою викриттів та розслідувань масштабних корупційних схем, оприлюднених авторитетними антикорупційними організаціями та ЗМІ. В більшості випадків такі матеріали не стають предметом серйозних службових розслідувань, а фігуранти корупційних справ продовжують безкарно обіймати свої посади. Як наслідок, виникає ефект безпорадності та нігілізму-громадяни не довіряють антикорупційним деклараціям влади, дедалі менше готові особисто повідомляти про відомі їм факти корупції, знижується активність волонтерів і громадських активістів [101].

Важливою подією стало запровадження у 2021 р. інституту Викривачів корупції. Але доводиться констатувати, що механізм захисту Викривачів від переслідувань за повідомлення про корупцію залишається недієвим. Чимало сигналів про масштабні зловживання можновладців завершуються звільненням самих заявників та цькуванням у підконтрольній владі медіа. Це породжує страх та апатію серед потенційних інформаторів, адже вони не бачать реальних результатів і не відчують підтримки з боку держави.

У цьому контексті повчальним є досвід залучення громадськості до антикорупційних ініціатив у розвинутих країнах. Наприклад, у США існує розгалужена мережа громадських організацій, мозкових центрів та медіа, які системно відстежують, викривають та борються з проявами корупції як на федеральному, так і місцевому рівнях. Одна лише група експертів неурядової організації «U.S. Public Interest Research Group» протягом року виявляє та оприлюднює факти нецільового використання бюджетних коштів на суму понад 1 млрд дол. Ці дані стають предметом серйозних розслідувань і вимагають реакції з боку офіційних осіб [129]. В основі успіху-вільний доступ до публічних фінансів, відкритість даних про держзакупівлі,

розвинена культура підзвітності.

У Британії традиційно сильні позиції мають професійні громадські асоціації на кшталт Комітету зі стандартів публічної сфери, Групи з питань реформування публічних призначень, які регулярно оцінюють дотримання етичних стандартів посадовими особами й інформують громадськість про виявлені порушення. Ці структури мають високий суспільний авторитет і де-факто виступають моральними арбітрами у стосунках громадян і влади. Самі держслужбовці змушені зважати на позицію експертної спільноти, адже вона суттєво впливає на їхню репутацію та кар'єрні перспективи [165].

Ще одним зразком ефективної співпраці влади і громадськості є досвід Південної Кореї. Починаючи з 2000-х років, тут створено цілу мережу громадських приймалень, гарячих ліній та онлайн-сервісів для повідомлення про корупцію. Кожен може поскаржитися на низьку якість адмінпослуг, незаконні дії посадовців чи підозри у корупції через Інтернет або безкоштовну телефонну лінію. Більше того, влада заохочує «стукачів»-анонімні повідомлення громадян, що мають високий суспільний резонанс або завершуються розслідуваннями корупції, публічно відзначаються подяками від президента, антикорупційними знаками і грошовими преміями. Завдяки цьому вдалося зламати усталені стереотипи негативного ставлення до інформаторів і сформувати атмосферу суспільного несприйняття корупції [284].

Німеччина робить ставку на посилення прозорості антикорупційної діяльності публічних інституцій. Зокрема, в останні роки впроваджено практику укладання адміністративних угод між громадськими організаціями та органами влади про здійснення громадського контролю за певними напрямками роботи. Це дозволяє встановити сталі партнерські відносини, визначити канали комунікації, форми співпраці та зворотного зв'язку. Високо цінується практика спільного опрацювання громадськими експертами та органами влади проектів нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції. Це суттєво підвищує якість та практичну спрямованість

антикорупційного законодавства [256].

З точки зору ООН, пріоритетом має стати побудова довірчих відносин між антикорупційними відомствами і громадянським суспільством. Це передбачає регулярний обмін інформацією, спільні освітньо-інформаційні кампанії, публічний діалог щодо проблем і заходів із запобігання корупції. Причому взаємодія має бути обопільною-громадською повинна мати можливості впливати на антикорупційну політику, а державні органи мають оперативно реагувати на сигнали активістів, уважно розслідувати факти, викриті журналістами. Важливо також цілеспрямовано працювати над подоланням скепсису та апатії в суспільстві, демонструвати історії успіху, коли громадський активізм дійсно призводив до покарання корупціонерів та усунення корупційних практик [283].

З урахуванням цих підходів, можна сформулювати такі пріоритети удосконалення механізмів залучення громадськості до антикорупційної діяльності в Україні.

По-перше, необхідно забезпечити обов'язковість розгляду та реагування органів влади на повідомлення громадян і громадських об'єднань про факти корупції, внесення відповідних змін до Закону «Про звернення громадян». По-друге, слід суттєво розширити практику публічних консультацій та обговорень проектів антикорупційних заходів із залученням усіх зацікавлених груп, в т.ч. бізнесу, журналістів, експертів. По-третє, доцільно передбачити запровадження інституту громадських омбудсменів з питань запобігання та протидії корупції при державних органах та органах місцевого самоврядування, які б здійснювали незалежний моніторинг виконання антикорупційних програм відомств. По-четверте, потрібно законодавчо зобов'язати антикорупційні органи публічно звітувати про результати розгляду розслідувань та викриттів, здійснених ЗМІ та антикорупційними громадськими організаціями. По-п'яте, необхідно посилити захист викривачів корупції та заявників, зокрема через участь громадських організацій у наданні їм правової та інформаційної підтримки.

Доцільно також запровадити систему матеріального заохочення та нагородження викривачів, які повідомили про масштабні корупційні злочини. По-шосте, варто законодавчо закріпити обов'язковість проведення громадської антикорупційної експертизи на вимогу певної кількості громадян, наприклад через електронні петиції. По-сьоме, необхідно розвивати систему безоплатної правової допомоги громадянам, які постраждали від корупційних дій, із залученням юристів громадських організацій. По-восьме, доцільно сформувати на базі НАЗК постійно діючу платформу для діалогу та обміну думками між антикорупційними органами і громадянським суспільством.

І нарешті, украй важливо системно підвищувати правову обізнаність населення з питань запобігання та протидії корупції, залучати громадських активістів до роз'яснювальних кампаній, проводити спільні антикорупційні навчання для держслужбовців і представників громадськості.

Без налагодження партнерських відносин між публічною владою і громадянським суспільством, без стимулювання громадської ініціативи та активізму у викритті корупційних практик, без гарантування безпеки та визнання позитивної ролі викривачів-будь-які інституційні новації в антикорупційній сфері приречені залишитися на папері. Адже антикорупційна інфраструктура буде ефективною лише за умов масової та усвідомленої підтримки з боку громадян. Саме суспільна мобілізація навколо спільних цінностей доброчесності та нетерпимості до зловживань може стати імунною системою для запобігання корупції в публічному секторі.

Висновки до другого розділу

1. Аналіз нормативно-правового забезпечення антикорупційної політики засвідчив поступову еволюцію міжнародних та національних правових механізмів протидії корупції. Базовими міжнародними актами стали Міжамериканська конвенція проти корупції (1996), Кримінальна та Цивільна

конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999), Конвенція ООН проти корупції (2003). В Україні розвиток антикорупційного законодавства активізувався після 2014 року з прийняттям комплексного пакету законів, що заклали основу для створення спеціалізованих антикорупційних органів та впровадження превентивних механізмів. Водночас виявлено проблеми недостатньої гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, зокрема щодо криміналізації всіх форм корупційних діянь, відповідальності юридичних осіб, захисту викривачів корупції.

2. Дослідження інституційних механізмів запобігання та протидії корупції показало формування в Україні багаторівневої системи спеціалізованих органів - НАБУ, САП, НАЗК, АРМА, ВАКС. Визначено їх ключові функції, повноваження та особливості взаємодії. Встановлено, що попри створення необхідної інституційної інфраструктури, її ефективність обмежується недостатньою незалежністю від політичного впливу, браком координації між органами, низькою результативністю розслідувань топ-корупції. Порівняльний аналіз із досвідом США, країн ЄС та Азії засвідчив необхідність посилення інституційної спроможності антикорупційних органів, їх захищеності від втручання, покращення аналітичної та технічної бази.

3. На основі аналізу практичних інструментів запобігання корупції в публічному секторі виявлено ключову роль механізмів врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю доходів і видатків посадовців, впровадження антикорупційних програм в органах влади. Встановлено, що в Україні ці інструменти часто мають формальний характер через недосконалість процедур виявлення конфлікту інтересів, обмежені можливості перевірки е-декларацій, декларативність антикорупційних програм. Зарубіжний досвід демонструє ефективність поєднання чітких правових механізмів із розвиненою системою етичного консультування, автоматизованою верифікацією декларацій, регулярним моніторингом доброчесності.

4. Доведено важливість розвитку превентивних антикорупційних механізмів, зокрема впровадження комплаєнс-програм, антикорупційної експертизи, оцінки корупційних ризиків, навчання публічних службовців. Виявлено недостатню увагу до цих інструментів в Україні порівняно з каральними заходами. Встановлено необхідність посилення ролі уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції, впровадження ризик-орієнтованого підходу в антикорупційній діяльності, розвитку культури доброчесності в публічному секторі.

5. Обґрунтовано ключову роль громадянського суспільства у забезпеченні ефективності антикорупційної політики. Проаналізовано існуючі форми участі громадськості-від моніторингу діяльності органів влади до захисту викривачів корупції. Виявлено проблеми формального залучення громадськості, ігнорування її пропозицій, недостатнього захисту антикорупційних активістів. На основі міжнародного досвіду запропоновано шляхи активізації громадського контролю через посилення прозорості, впровадження громадської антикорупційної експертизи, розвиток інституту викривачів.

6. Визначено перспективні напрями удосконалення механізмів запобігання та протидії корупції в Україні: посилення незалежності антикорупційних органів, покращення їх координації та ресурсного забезпечення; автоматизація процедур фінансового контролю та моніторингу способу життя посадовців; впровадження дієвих механізмів врегулювання конфлікту інтересів; розвиток превентивних інструментів та антикорупційної освіти; активізація участі громадськості в антикорупційній діяльності. Обґрунтовано необхідність системного підходу до впровадження цих механізмів з урахуванням міжнародних стандартів та національної специфіки

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ПРАКТИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

3.1. Стратегічні пріоритети антикорупційної політики України в контексті міжнародних стандартів

Виходячи з результатів проведеного дослідження пропонується така модель системної протидії корупції в органах публічної влади в Україні (рис. 3.1):

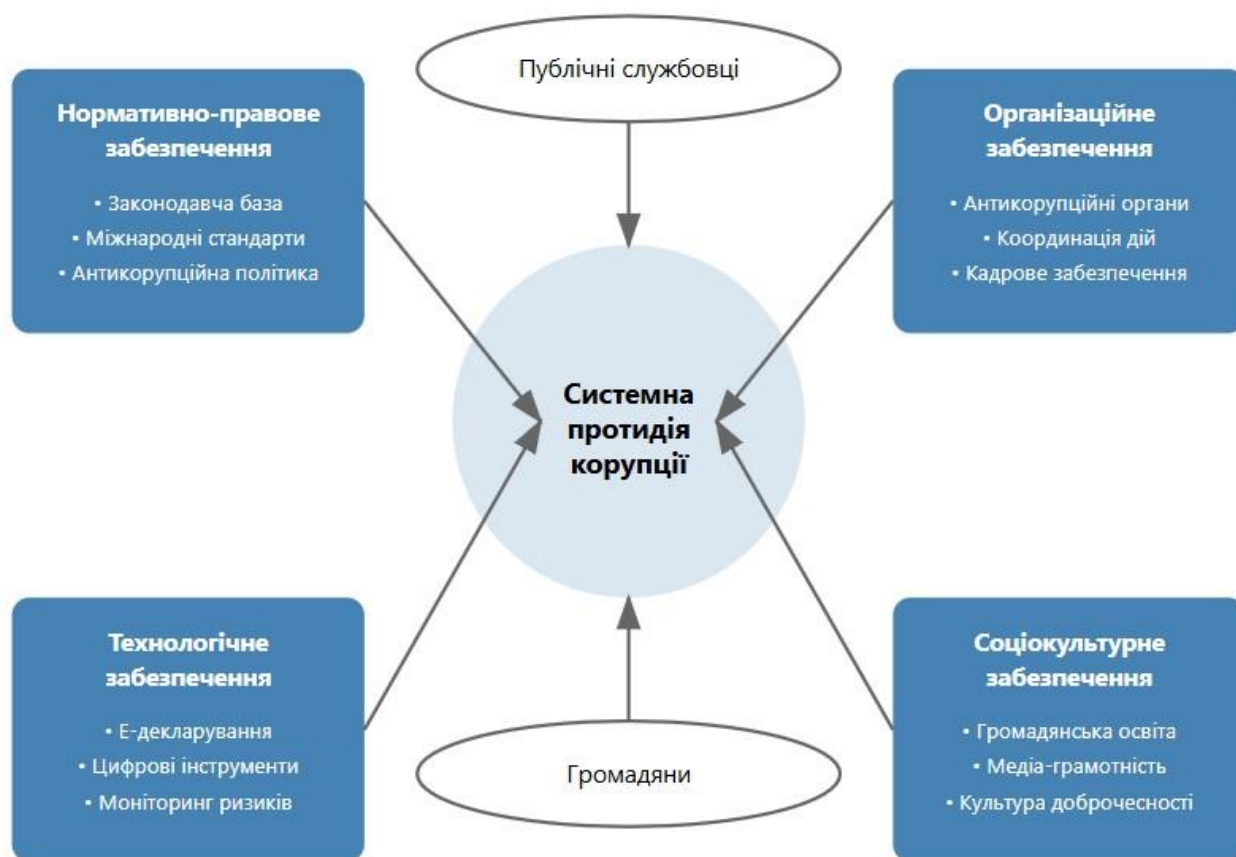


Рис. 3.1. Модель системної протидії корупції в органах публічної влади в Україні

Відповідно до цієї моделі розглянемо у даному розділі стратегічні пріоритети та практичні інструменти удосконалення механізмів запобігання і протидії корупції в органах публічної влади України, і почнемо з визначення стратегічних пріоритетів антикорупційної політики в контексті впровадження міжнародних стандартів у цій сфері.

Ратифікація Україною основних міжнародних антикорупційних конвенцій, зокрема Конвенції ООН проти корупції (UNCAC) та Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS 173), стала важливим кроком у розбудові ефективної системи запобігання та протидії корупційним проявам. Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [170, с. 4]. Це зумовлює необхідність приведення вітчизняної нормативно-правової бази у відповідність до взятих Україною міжнародних зобов'язань у сфері боротьби з корупцією.

Процес інкорпорації антикорупційних положень міжнародних конвенцій у національне законодавство України відбувається в кілька етапів. На першому етапі здійснюється ґрунтовний аналіз положень відповідних конвенцій з метою виявлення нормативних прогалин та колізій у вітчизняному правовому полі. Зокрема, порівняльно-правовий аналіз UNCAC та Закону України «Про запобігання корупції» дозволив встановити ряд розбіжностей у визначенні кола суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, регулюванні інституту подарунків, декларування майна і доходів публічних службовців тощо [58, с. 136-137]. Виявлені невідповідності стають основою для розробки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства з метою його узгодження з глобальними антикорупційними стандартами.

Слід відзначити, що імплементація положень міжнародних конвенцій у національне антикорупційне законодавство вимагає використання комплексного підходу. Недостатньо просто скопіювати окремі норми у

вітчизняні закони та кодекси-необхідно забезпечити їх органічну інтеграцію у існуючу правову систему з урахуванням національної специфіки. Так, низка положень Конвенції ООН проти корупції, зокрема щодо криміналізації незаконного збагачення, вимагала внесення системних змін до кримінального, кримінально-процесуального законодавства, законодавства про державну службу тощо. Лише такий комплексний підхід здатен гарантувати, що інкорпоровані міжнародні норми будуть ефективно працювати на практиці, а не залишаться декларативними положеннями.

На наступному етапі розробляються конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів з метою усунення виявлених невідповідностей. Так, на виконання ст. 20 UNCAC, яка рекомендує країнам-учасникам розглянути можливість криміналізації незаконного збагачення, до Кримінального кодексу України у 2015 році було введено ст. 368-2, яка передбачала кримінальну відповідальність за набуття особою у власність активів у значному розмірі без законних на те підстав [44]. Попри те, що в подальшому дана стаття була визнана неконституційною, цей крок став свідченням послідовних зусиль держави з імплементації міжнародних стандартів у сфері протидії корупції. Водночас він продемонстрував важливість ретельного опрацювання усіх нормативних новел на предмет їх відповідності національному правовому порядку та верховенству права.

Інкорпорація міжнародних антикорупційних норм часто вимагає не лише точкових змін законодавства, але й більш масштабних реформ правового регулювання цілих сфер суспільних відносин. Наочним прикладом цього стало реформування сфери фінансування політичних партій та передвиборчої агітації відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO). Задля забезпечення більшої прозорості партійних фінансів та зниження корупційних ризиків у політичній сфері, у 2015 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Закон

встановив обмеження на внески на користь партій, зобов'язав партії регулярно звітувати про свої доходи та видатки, надав повноваження НАЗК здійснювати контроль за партійними фінансами [119]. Дані новели стали результатом інкорпорації у вітчизняне законодавство положень ст. 7 та 8 Конвенції ООН проти корупції, а також низки рекомендацій GRECO.

Важливим напрямком інкорпорації антикорупційних положень є вдосконалення інституційної моделі запобігання та протидії корупції. У 2014 році, реагуючи на рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO), Україна утворила Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) як спеціально уповноважений орган правопорядку у сфері протидії корупції [69]. Згодом було створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Утворення даних інституцій дозволило забезпечити необхідну спеціалізацію державних органів на виконанні різних функцій у сфері боротьби з корупцією, як того вимагають міжнародні конвенції. Водночас на практиці виникають певні труднощі із розмежуванням компетенції новостворених антикорупційних органів та налагодженням ефективної співпраці між ними, що свідчить про незавершеність процесу інституційної розбудови.

Відображенням послідовного курсу на узгодження вітчизняного законодавства з глобальними антикорупційними ініціативами стало прийняття Верховною Радою України у жовтні 2014 року пакету антикорупційних законів, які передбачали комплекс правових інструментів із забезпечення прозорості фінансування політичних партій, здійснення державних закупівель, запобігання конфлікту інтересів тощо [108]. Дані законодавчі новели були розроблені з урахуванням положень Конвенції ООН проти корупції, Рекомендацій GRECO, стандартів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та інших авторитетних міжнародних інституцій у сфері протидії корупції. Визначальну роль у їх розробці

відіграли представники громадянського суспільства та експертного середовища, що дозволило поєднати найкращі світові практики з українськими реаліями.

Інкорпорація міжнародних норм тісно пов'язана з процесом моніторингу їх виконання з боку міжнародної спільноти. Після ратифікації ключових антикорупційних конвенцій Україна регулярно проходить оцінювання з боку GRECO та інших міжнародних моніторингових механізмів, що дозволяє виявити «слабкі місця» національної антикорупційної системи та отримати рекомендації щодо її подальшого удосконалення. Так, за результатами останнього раунду оцінювання GRECO відзначила прогрес України у законодавчому забезпеченні боротьби з корупцією, водночас наголосивши на необхідності подальших зусиль з практичної імплементації прийнятих норм [108]. Врахування Україною наданих рекомендацій не лише сприяє приведенню вітчизняного антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів, але й дозволяє підтримувати сталий діалог з іноземними партнерами щодо пріоритетних напрямів антикорупційної політики.

Попри досягнутий за останні роки прогрес, процес інкорпорації міжнародних антикорупційних стандартів у національну правову систему України ще не можна вважати завершеним. Певні положення глобальних та регіональних конвенцій все ще потребують належного відображення у вітчизняному законодавстві. До прикладу, UNCAC рекомендує країнам-учасникам розглянути можливість визнання зловживання впливом у корисливих цілях як окремого корупційного правопорушення (ст. 18 Конвенції), тоді як КК України передбачає лише відповідальність за пасивне зловживання впливом (ст. 369-2 КК) [69]. Практична імплементація низки новел, зокрема щодо контролю за фінансуванням політичних партій, все ще відбувається повільно та стикається з певним спротивом. Водночас курс на подальше наближення національного законодавства до міжнародних антикорупційних стандартів залишається безальтернативним.

Слід відзначити, що інкорпорація антикорупційних положень міжнародних конвенцій у законодавство України є складним багатоаспектним процесом. Він передбачає не лише формальне перенесення окремих норм у вітчизняні нормативно-правові акти, але й докорінне переосмислення та реформування цілих сфер державної антикорупційної політики. І незважаючи на істотний прогрес, досягнутий за останнє десятиліття, багато викликів у цій сфері залишаються актуальними.

Як зазначалось, ефективна протидія корупції вимагає розробки та реалізації цілісної державної антикорупційної політики, яка охоплює всі ключові сфери суспільного життя. Важливо, щоб загальнонаціональна Антикорупційна стратегія не існувала у відриві від конкретних проблем, з якими стикаються окремі галузі державного управління, а була тісно пов'язана з ними. Саме тому невід'ємною складовою процесу формування антикорупційної політики є гармонізація її стратегічних пріоритетів та принципів з галузевими програмами запобігання та протидії корупції.

Попередній досвід реалізації антикорупційної політики в Україні продемонстрував недостатній рівень взаємодії та координації між загальнодержавними антикорупційними органами та профільними міністерствами й відомствами у питаннях розробки галузевих антикорупційних програм [84, с. 156]. Міністерства часто формально імплементували окремі положення Антикорупційної стратегії у власні антикорупційні плани, без належної адаптації до специфіки конкретної сфери. Це призводило до дублювання заходів, недостатнього врахування виявлених корупційних ризиків, складнощів у моніторингу виконання програм тощо.

Задля усунення цих недоліків, Законом України «Про запобігання корупції» в редакції 2020 року була запроваджена нова модель стратегічного планування у сфері запобігання корупції. Відповідно до ст. 18 Закону, проект Антикорупційної стратегії розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції за участю інших державних органів, органів місцевого

самоврядування, громадських об'єднань, а також міжнародних і національних експертів та організацій. Стратегія визначає засади та принципи антикорупційної політики, пріоритетні напрями і заходи з її реалізації, очікувані результати та індикатори. На основі Антикорупційної стратегії Кабінет Міністрів України затверджує державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на відповідний період [126].

Державна антикорупційна програма, у свою чергу, є основою для розробки галузевих антикорупційних програм, які мають відображати її ключові положення з урахуванням специфічних корупційних ризиків у конкретній сфері суспільних відносин. Галузеві програми розробляються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади за методологією, визначеною НАЗК. Останнє здійснює координацію та методичну допомогу державним органам у підготовці галузевих програм, надає рекомендації щодо їх удосконалення задля приведення у відповідність до положень Антикорупційної стратегії [126, с. 112].

Нова модель стратегічного планування спрямована на забезпечення системності антикорупційної політики, уникнення її фрагментації за окремими сферами. Галузеві програми стають продовженням загальнонаціональної стратегії, адаптуючи її підходи до конкретного інституційного контексту та специфічних проблем. Водночас НАЗК отримує дієві важелі впливу для гармонізації державної антикорупційної політики та галузевих ініціатив.

Така модель повністю відповідає підходам, закріпленим у міжнародних антикорупційних стандартах. Зокрема, Конвенція ООН проти корупції (ст. 5) зобов'язує держав-учасниць розробляти й здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції, спрямовану на співучасть суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами, доброчесності, прозорості й відповідальності. У Двадцяти керівних принципах боротьби з корупцією, затверджених

Комітетом міністрів Ради Європи, особливо наголошується на важливості координації політики у сфері запобігання корупції на вищому рівні, розробки спеціалізованих підходів для найбільш вразливих галузей державного управління [266].

Вдалим прикладом гармонізації державної антикорупційної політики та галузевих програм можна вважати План відомчих заходів щодо запобігання корупції у сфері охорони здоров'я. Цей План, розроблений МОЗ України на виконання Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, не лише інкорпорує її загальні пріоритети, такі як мінімізація корупційних ризиків при публічних закупівлях, дотримання стандартів доброчесності на публічній службі, розвиток внутрішнього та зовнішнього контролю, але й містить низку спеціальних заходів, зумовлених існуючими корупційними схемами у медичній сфері. Серед них-контроль за раціональним використанням лікарських засобів, медичних виробів та обладнання, оновлення галузевих стандартів надання медичної допомоги для запобігання корупції при призначенні лікування, впровадження ефективного механізму розгляду скарг пацієнтів тощо [89]. Таким чином, політичні засади та принципи загальної Антикорупційної стратегії знаходять своє продовження та розвиток у спеціальних підходах щодо подолання галузевих корупційних викликів.

У процесі розробки галузевих програм важливо забезпечити їх змістовне наповнення, уникнути суто формального підходу до планування антикорупційної діяльності. Вони мають ґрунтуватися на результатах попередньої оцінки корупційних ризиків у відповідному державному органі. Необхідно, щоб заплановані антикорупційні заходи були реалістичними, мали чітко визначені строки виконання, відповідальних виконавців та індикатори оцінки ефективності. Міністерства та відомства повинні регулярно звітувати про прогрес у реалізації галузевих програм, а НАЗК-здійснювати постійний моніторинг якості їх виконання. Лише такий підхід дозволить перетворити галузеві антикорупційні програми з суто декларативних документів на реальний інструмент протидії корупції у різних сферах державної політики.

Гармонізація державної антикорупційної стратегії з галузевими програмами є важливою передумовою ефективності антикорупційної політики. Вона дозволяє забезпечити узгодженість та взаємодоповнюваність загальнонаціональних і секторальних антикорупційних зусиль. Запровадження нової моделі стратегічного планування у сфері запобігання корупції в Україні створює необхідну нормативну основу для тісної співпраці НАЗК з міністерствами та відомствами у розробці галузевих програм. Водночас багато залежатиме від практичного втілення нових підходів, подолання формалізму та бюрократичної інерції в системі публічного управління.

Також слід враховувати, що сучасна антикорупційна політика все більше зміщує акценти з переслідування за вже вчинені корупційні правопорушення на їх попередження. Такий превентивний підхід визнається більш ефективним та економічно доцільним, адже дозволяє мінімізувати корупційні ризики ще до того, як вони призведуть до реальних зловживань та завдадуть шкоди суспільним інтересам. Саме тому розбудова превентивної складової антикорупційної діяльності розглядається як один з ключових пріоритетів у міжнародних антикорупційних конвенціях та кращих світових практиках.

Концептуальне підґрунтя для пріоритезації превентивних механізмів закладено в Конвенції ООН проти корупції, яка зобов'язує держав-учасниць розробляти та здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції, що сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності (ст. 5). Окрема увага має приділятися створенню належної системи відбору та підготовки кадрів для зайняття державних посад (ст. 7), утвердженню кодексів поведінки для публічних службовців (ст. 8), впровадженню заходів із забезпечення прозорості в державному управлінні, включаючи прийняття рішень та державні закупівлі (ст. 9, 10) [45].

В Україні протягом останніх років також відбувається поступовий перехід від караючої до превентивної антикорупційної моделі. Утворення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) як превентивного антикорупційного органу стало важливим кроком на цьому шляху. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК наділене широким спектром превентивних функцій, таких як антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, контроль дотримання правил етичної поведінки та вимог щодо запобігання конфлікту інтересів, перевірка декларацій публічних службовців, захист викривачів, тощо [45]. Водночас, практика діяльності НАЗК у перші роки функціонування виявила низку законодавчих прогалин та інституційних перешкод, які ускладнювали реалізацію превентивного мандату агентства.

Так, первісна редакція Закону «Про запобігання корупції» деталізувала порядок проведення НАЗК перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції, не передбачаючи при цьому відповідальності за невиконання законних вимог чи приписів НАЗК за результатами таких перевірок. Як наслідок, рівень дотримання рекомендацій Агентства з боку органів влади залишався низьким [80, с. 164-165]. Лише законодавчими змінами 2019-2020 років було усунено ці прогалини, надавши приписам НАЗК обов'язкового характеру та запровадивши адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог Агентства. Це сприяло підвищенню ефективності координаційної та методично-роз'яснювальної роботи НАЗК з іншими суб'єктами антикорупційної діяльності.

Ключовим викликом на шляху посилення превентивної складової стало недостатньо чітке розмежування функцій між НАЗК та іншими антикорупційними інституціями, зокрема в частині проведення антикорупційної експертизи. Законом України «Про запобігання корупції» проведення обов'язкової антикорупційної експертизи покладається на Міністерство юстиції (щодо проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України) та комітет Верховної Ради

України (щодо проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України). При цьому НАЗК проводить антикорупційну експертизу чинних нормативно-правових актів та проектів за власною ініціативою або за зверненнями фізичних чи юридичних осіб [80, с. 56]. Така фрагментація повноважень створює ризики дублювання зусиль та виникнення суперечливих позицій. Уніфікація методології проведення антикорупційної експертизи та чітке визначення підслідності скоріше за все могли б усунути вказані ризики та підвищити ефективність виявлення корупціогенних норм.

Важливою прогалиною у правовому регулюванні превентивної антикорупційної діяльності тривалий час залишалася відсутність законодавчих гарантій захисту викривачів корупції. Лише у 2019 році були внесені відповідні зміни до Закону «Про запобігання корупції» та деяких інших законодавчих актів, спрямовані на формування всеосяжної системи захисту викривачів корупції. Вони передбачили, зокрема, створення захищених анонімних каналів для повідомлення про корупцію, заборону звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування негативних заходів впливу щодо викривачів, звільнення викривачів від юридичної відповідальності за повідомлення про можливі факти корупції [80, с. 327-328]. На НАЗК було покладено повноваження щодо надання методичної допомоги з питань захисту викривачів, здійснення моніторингу виконання закону у цій сфері, розгляду повідомлень про загрози життю, житлу, здоров'ю викривачів.

Перспективним напрямом розвитку превентивної антикорупційної діяльності є поширення антикорупційних програм у публічному секторі. Станом на сьогодні, обов'язок затверджувати антикорупційні програми покладається Законом лише на державні, комунальні підприємства, господарські товариства, де державна або комунальна частка перевищує 50%, а також на юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні

закупівлі» (у випадку, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень) [119]. Таким чином, поза увагою залишаються численні бюджетні установи та організації, які не мають статусу підприємств, але також наражаються на істотні корупційні ризики у своїй діяльності. Доцільно поширити вимогу щодо прийняття антикорупційних програм і на ці установи.

Ключовим компонентом антикорупційних програм при цьому має бути управління корупційними ризиками. Для зазначеної категорії суб'єктів встановлюється обов'язок не рідше ніж один раз на рік здійснювати комплексну оцінку корупційних ризиків у своїй діяльності та вживати відповідних антикорупційних заходів [119]. Проте на практиці підхід до оцінки корупційних ризиків часто виявляється занадто формальним, відірваним від реальних проблем в організації. Ідентифіковані ризики описуються узагальнено, без врахування специфіки сфери діяльності установи, а заходи з їх мінімізації носять декларативний характер, не отримують належного фінансового та кадрового забезпечення [125]. НАЗК спільно з профільними міністерствами має удосконалити методологію проведення оцінки корупційних ризиків в окремих сферах державної політики, передбачити механізми зовнішньої валідації якості роботи уповноважених підрозділів та осіб з оцінки ризиків.

Важливим компонентом антикорупційних програм у публічному секторі має стати налагодження внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Попри те, що обов'язок створювати такі канали передбачений ст. 53-7 Закону, їх ефективність залишається здебільшого низькою. Установам бракує чіткого регламентування порядку роботи внутрішніх каналів, забезпечення конфіденційності та належного захисту викривачам. НАЗК спільно з іншими антикорупційними інституціями має надавати відповідні роз'яснення та методологічну допомогу, здійснювати постійний моніторинг якості

функціонування внутрішніх каналів повідомлення про корупцію.

Окрема увага має приділятися підвищенню прозорості та доброчесності процесу публічних закупівель. Справжнім проривом у цьому напрямі стало впровадження у 2016 році системи ProZorro-відкритого порталу, на якому оприлюднюються дані про всі публічні закупівлі в Україні. Система забезпечує доступ до інформації про закупівлі широкому колу зацікавлених сторін, мінімізує прямі контакти між замовником та учасником, значно спрощує моніторинг законності закупівель та звернення до правоохоронних органів у разі виявлення порушень [125, с. 182]. Водночас практика застосування законодавства про публічні закупівлі виявила низку можливостей для зловживань, зокрема через маніпуляції зі строками оприлюднення інформації про закупівлю, визначенням предмету закупівлі, тендерною документацією, а також недобросовісне оскарження тощо. НАЗК у взаємодії з Державною аудиторською службою та Антимонопольним комітетом має системно виявляти та усувати прогалини законодавства, які створюють можливості для зловживань при публічних закупівлях, а також забезпечувати невідворотність покарання за порушення.

Актуальним завданням превентивної антикорупційної діяльності залишається мінімізація корупційних ризиків при здійсненні публічних закупівель. Попри суттєве підвищення прозорості та підзвітності закупівельних процедур після запровадження системи ProZorro, проблема змов учасників торгів, викривлення тендерної документації під «своїх» постачальників, поділ предмета закупівлі з метою уникнення процедур все ще зберігає актуальність [125, с. 181]. НАЗК у взаємодії з Державною аудиторською службою та Антимонопольним комітетом має системно виявляти та усувати прогалини законодавства, які створюють можливості для зловживань при публічних закупівлях, а також забезпечувати невідворотність покарання за порушення.

Серед превентивних механізмів протидії корупції варто виокремити правопросвітницьку діяльність, спрямовану на утвердження суспільної

нетерпимості до корупційних практик. Наразі НАЗК реалізує ініціативи з антикорупційної освіти молоді, проводить інформаційні кампанії для громадськості, організовує спеціальні короткострокові навчання для окремих категорій публічних службовців. Водночас охоплення цими заходами залишається обмеженим, спостерігається певний формалізм та брак системності [47]. Доцільним вбачається створення спеціалізованої освітньої онлайн-платформи для безперервного підвищення рівня обізнаності публічних службовців з питань запобігання та протидії корупції, розробка спільно з Національним агентством України з питань державної служби типових короткострокових програм антикорупційного навчання для різних категорій публічних службовців.

Окрему увагу слід приділити налагодженню антикорупційної комунікації з різними цільовими аудиторіями. Як свідчить практика, більшість громадян схильні вважати корупцію абстрактною проблемою, що несуттєво впливає безпосередньо на їхнє життя. Це призводить до толерування побутової корупції, вимагання «подяки» за надання публічних послуг та інших корупційних практик на нижчих щаблях влади. Щоб змінити таке сприйняття, НАЗК та інші антикорупційні інституції мають послідовно доносити меседж про деструктивний вплив корупції на всі сфери суспільного життя, від якості доріг та медицини до оборонної спроможності держави. Антикорупційні комунікації із загальною громадськістю повинні супроводжуватися широким оприлюдненням даних про виявлені факти корупції та притягнення винних до відповідальності, щоб сформувати відчуття невідворотності покарання.

Особливої уваги потребує антикорупційне просвітництво для молоді. Необхідно відійти від формального підходу, за якого питання запобігання корупції висвітлюються абстрактно та відірвано від реалій сьогодення. Натомість варто зосередитися на інтерактивних форматах, які дозволяють сформувати практичні навички доброчесної поведінки-симуляції, рольові ігри, аналіз кейсів тощо. Важливо також розвивати культуру академічної

доброчесності у закладах освіти, практику нетолерування плагіату, фабрикації досліджень та інших проявів недоброчесності [47]. Формування нульової толерантності до корупції з молодого віку сприятиме укоріненню етичних стандартів поведінки у професійному житті.

Не можна оминати увагою роль бізнесу у забезпеченні доброчесності та запобіганні корупції. На відміну від публічного сектору, де впровадження антикорупційних програм є обов'язковим для низки установ, у приватному секторі таке впровадження досі залишається добровільною ініціативою. Водночас українські компанії все частіше усвідомлюють репутаційні та правові ризики, пов'язані з корупційними практиками. Це спонукає їх впроваджувати антикорупційні комплаєнс-політики, кодекси етики, механізми внутрішнього контролю та інші запобіжні інструменти. НАЗК та Рада бізнес-омбудсмена мають посилювати адвокаційні зусилля щодо поширення антикорупційного комплаєнсу, розробити методичні рекомендації щодо розбудови комплаєнс-систем з урахуванням передового міжнародного досвіду та національної специфіки.

Підсумовуючи, слід відзначити, що без розвиненої превентивної складової антикорупційна політика приречена бути реактивною, орієнтованою на боротьбу з наслідками корупційних правопорушень. Розбудова системи запобігання корупції, що охоплює оцінку та мінімізацію ризиків у нормотворчій діяльності, впровадження антикорупційних програм, захист викривачів, правопросвітницьку діяльність, створює передумови для зменшення рівня корупції у публічній сфері. Координуюча роль у цьому процесі належить НАЗК, яке має продовжувати розвивати методологічні та організаційні спроможності у сфері превенції корупції. Посилення превентивної діяльності потребуватиме також більш системного залучення інших державних органів, тісної співпраці громадянського суспільства та бізнесу, інкорпорації кращих світових практик запобігання та мінімізації корупційних ризиків.

Водночас не варто розглядати превентивний підхід як своєрідну

панацею. Зосередження виключно на попередженні корупційної поведінки без паралельної розбудови ефективного правоохоронного та судового реагування на вже вчинені правопорушення може призвести до відчуття безкарності та фактично заохочуватиме подальші зловживання. Саме тому взаємодоповнюваність превентивного та репресивного компонентів має стати наріжним каменем комплексного бачення антикорупційної політики. Викорінення корупції як системного явища вимагатиме довгострокових, стратегічних зусиль держави та суспільства, поєднання просвітницьких, інституційних, управлінських, каральних механізмів.

При цьому одним із ключових елементів сучасної антикорупційної інфраструктури є інститут викривачів корупції. Викривачі відіграють важливу роль у виявленні фактів корупції, які часто залишаються поза увагою правоохоронних органів через високу латентність та складнощі у виявленні. Саме тому створення надійних гарантій захисту для осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення, та забезпечення зручних та безпечних каналів для здійснення таких повідомлень визнаються одними з пріоритетних завдань антикорупційних реформ в Україні.

Необхідність посилення правового захисту викривачів корупції знайшла своє відображення у низці міжнародних антикорупційних стандартів. Зокрема, ст. 33 Конвенції ООН проти корупції передбачає обов'язок держав-учасниць включити до своєї внутрішньої правової системи належні заходи для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані з корупційними злочинами [57]. Аналогічний обов'язок встановлює ст. 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [68].

В Україні правовий статус викривачів та гарантії їх захисту первісно регламентувалися Законом «Про запобігання корупції» у досить обмежений спосіб. Викривачі мали право на безоплатну правову допомогу та

конфіденційність інформації про них. Водночас бракувало системних положень щодо захисту трудових прав викривачів, створення безпечних умов для повідомлення про корупцію, впровадження захищених анонімних каналів, захисту викривачів від цивільно-правової відповідальності за поширення інформації тощо [45]. Ці прогалини істотно знижували готовність потенційних викривачів повідомляти про відомі їм факти корупції через побоювання негативних наслідків.

Ситуація суттєво покращилась після ухвалення у 2019 році Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції». Закон значно розширив гарантії захисту викривачів, зокрема:

- деталізував права та обов'язки викривача, серед яких право на безоплатну правову допомогу, конфіденційність, захист трудових прав, винагороду, відшкодування витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав тощо;
- створив можливості для анонімного повідомлення про корупцію через захищені канали, такі як анонімні онлайн-платформи, лінії прийому електронних повідомлень тощо;
- передбачив обов'язок державних органів, органів місцевого самоврядування утворити захищені анонімні канали зв'язку, через які викривач може здійснити повідомлення, гарантувавши при цьому його анонімність;
- встановив заборону звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу щодо викривача;
- передбачив можливість поновлення викривача на роботі у разі звільнення у зв'язку зі здійсненим повідомленням та виплати йому середнього заробітку за час вимушеного прогулу;
- передбачив адміністративну та кримінальну відповідальність за переслідування викривачів та розголошення інформації про них [45].

Таким чином, правовий статус викривачів отримав комплексне та всеохоплююче регулювання у вітчизняному законодавстві. Національне агентство з питань запобігання корупції, на яке покладено повноваження щодо забезпечення правового та іншого захисту викривачів, вживає системних зусиль з реалізації положень оновленого законодавства на практиці. Зокрема, у структурі НАЗК утворено окремий Департамент з питань захисту викривачів. Розроблено онлайн-платформу для подання повідомлень викривачів, яка забезпечує можливість анонімного діалогу з НАЗК протягом усього періоду опрацювання повідомлення. Налагоджено надання правової допомоги та роз'яснень викривачам щодо їхніх прав та гарантій захисту. Здійснюється інформаційно-просвітницька робота серед потенційних викривачів [47].

Водночас, говорити про повноцінне укорінення інституту викривачів у вітчизняній правовій системі ще зарано. Попри прогресивні законодавчі положення та активну діяльність НАЗК, викривачі все ще часто стикаються з упередженим ставленням, залякуванням та переслідуванням за повідомлення про корупцію. Резонансні випадки притягнення до відповідальності викривачів, які мали місце останнім часом, підривають віру суспільства в ефективність гарантій захисту та віднаджують потенційних викривачів від повідомлення про корупцію. Тому надзвичайно важливо забезпечити на практиці невідворотність покарання для осіб, які вчиняють незаконні дії щодо викривачів.

Потребує подальшого вдосконалення процедура розгляду повідомлень викривачів. Наразі НАЗК часто не має достатніх важелів впливу на інші державні органи для забезпечення оперативного та неупередженого розслідування таких повідомлень. Викривачі скаржаться на надмірну тривалість перевірки повідомлень, відсутність зворотного зв'язку щодо перебігу та результатів розслідування. Для усунення цих недоліків варто розглянути можливість наділення НАЗК повноваженнями процесуального керівництва у провадженнях, розпочатих за повідомленнями викривачів. Це

дозволить здійснювати більш дієвий моніторинг своєчасності та повноти проведення слідчих та процесуальних дій.

Окрему увагу слід приділити розбудові захищених анонімних каналів повідомлення про корупцію. Незважаючи на їх передбачення оновленим законодавством, на практиці такі канали досі залишаються скоріше винятком, ніж правилом. Державним органам та органам місцевого самоврядування бракує технічних можливостей та спеціальних знань для їх створення. Ефективним рішенням могло б стати запровадження єдиної захищеної онлайн-платформи, через яку викривач міг би повідомляти про корупцію в будь-якому органі влади анонімно. При цьому важливо забезпечити можливість двосторонньої комунікації для уточнення деталей та надання викривачу інформації про результати розгляду його повідомлення [81].

Підсумовуючи, варто відзначити, що Україна зробила якісний ривок у питаннях захисту викривачів корупції протягом останніх років. Законодавство про захист викривачів наразі відповідає кращим світовим практикам, передбачаючи широкий перелік прав та гарантій для осіб, які повідомляють про корупцію. Водночас викликом залишається практичне впровадження цих гарантій та подолання суспільної недовіри, яка склалася до інституту викривачів. Для цього необхідно посилювати захист викривачів від переслідувань, вдосконалювати координацію дій різних органів щодо розгляду їх повідомлень, розвивати технічні можливості для анонімного повідомлення про корупцію. Лише систематична робота в цьому напрямі може перетворити викривачів на дієвий та впливовий інструмент антикорупційної діяльності.

3.2. Організаційно-правові механізми удосконалення інституційної моделі протидії корупції в Україні

Однією з ключових передумов ефективності національної системи

запобігання корупції є забезпечення інституційної незалежності спеціалізованих антикорупційних органів. Досвід багатьох країн свідчить, що політична заангажованість та втручання у діяльність антикорупційних інституцій призводить до вибіркового правосуддя, підриває довіру суспільства до влади та нівелює зусилля з протидії корупції. Саме тому гарантування незалежності антикорупційної інфраструктури від політичних впливів розглядається як один із центральних елементів успішної антикорупційної політики [83].

Міжнародні стандарти у сфері протидії корупції приділяють значну увагу питанням забезпечення незалежності антикорупційних органів. Зокрема, ст. 6 Конвенції ООН проти корупції вимагає від держав-учасниць забезпечити наявність органу або органів із запобігання корупції, які здійснюють свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі органи повинні мати необхідну самостійність для того, щоб мати можливість виконувати свої функції ефективно та без будь-якого неналежного впливу. Держави повинні забезпечити наявність матеріальних ресурсів та спеціалізованого персоналу, а також необхідну підготовку персоналу таких органів [15].

В Україні питання незалежності антикорупційних органів набуло особливої актуальності в контексті розбудови нової інституційної моделі запобігання та протидії корупції. Створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА) та Вищого антикорупційного суду (ВАКС) стало проривом у боротьбі з корупцією. Однак з перших років функціонування цих органів простежувалися численні спроби обмежити їхню незалежність та встановити політичний контроль над ними.

Серед викликів для незалежності антикорупційних інституцій можна виокремити політичний тиск на їх керівництво та співробітників. Найбільш резонансним прикладом такого тиску став конституційний поданий 51

народним депутатом України у 2020 році щодо відповідності Конституції окремих положень законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про Державне бюро розслідувань». Позивачі ставили під сумнів конституційність положень про порядок призначення та звільнення Директора НАБУ, його повноваження визначати організаційну структуру відомства тощо. Попри те, що Конституційний Суд України відмовив у відкритті провадження за цим поданням, воно створило небезпечний прецедент використання судової гілки влади для тиску на антикорупційні органи [15].

Ще одним фактором ризику для інституційної незалежності антикорупційних органів є недостатнє фінансування їхньої діяльності. Попри законодавчі гарантії фінансової автономії, на практиці НАБУ, НАЗК, САП та ВАКС часто стикаються із затримками у наданні бюджетних коштів, спробами скоротити видатки на їх утримання. Так, Законом «Про Державний бюджет України на 2020 рік» фінансування НАБУ було зменшено на 10% у порівнянні із бюджетним запитом відомства. Прийняття Бюджетної декларації на 2022-2024 роки взагалі відбулося без належних консультацій з антикорупційними інституціями [136]. Це створює ризики для стабільного функціонування органів антикорупційної інфраструктури.

Викликом для незалежності новостворених антикорупційних інституцій є також надмірна залежність від міжнародної технічної допомоги. За браком належного фінансування з державного бюджету, НАБУ, НАЗК, АРМА активно залучають грантові кошти для придбання офісного обладнання, програмного забезпечення, навчання співробітників, оплати послуг залучених експертів тощо. Попри безсумнівну користь такої допомоги на етапі становлення, вона не може бути сталою основою для діяльності державних органів. Тому досягнення повної фінансової самодостатності антикорупційних інституцій залишається важливим завданням на майбутнє [16].

У 2021 році в Україні було зроблено низку важливих кроків для

зміцнення незалежності антикорупційної інфраструктури. Зокрема, прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», який посилив гарантії незалежності НАЗК. Відтепер Голова НАЗК призначається на відкритому конкурсі, рішення про його дострокове звільнення може бути прийняте виключно у судовому порядку, запроваджується щорічний зовнішній аудит діяльності Агентства [13]. Аналогічним чином було удосконалено законодавство про НАБУ, САП та ВАКС.

Водночас, для повноцінного забезпечення незалежності антикорупційних органів необхідно вжити низку подальших заходів. По-перше, слід унеможливити на законодавчому рівні будь-яке пряме чи опосередковане втручання у діяльність антикорупційних інституцій з боку Президента, Уряду, Парламенту, правоохоронних та інших державних органів. По-друге, доцільно запровадити додаткові запобіжники від спроб політичного тиску на керівництво НАБУ, НАЗК та САП шляхом удосконалення процедури їх призначення та звільнення. По-третє, необхідно забезпечити достатній рівень бюджетного фінансування антикорупційних органів з урахуванням обсягу покладених на них завдань та функцій [13].

У цілому, слід відзначити, що інституційна незалежність є запорукою ефективності та політичної неупередженості роботи антикорупційних органів. Попри створення впродовж останніх років потужної антикорупційної інфраструктури, проблема гарантування їх незалежності від неправомірних впливів залишається актуальною.

Новостворена система антикорупційних органів України, яка включає Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС), має потужний потенціал у протидії корупції. Однак ефективність її функціонування значною мірою

залежить від чіткого розподілу повноважень між цими інституціями, уникнення дублювання компетенцій та налагодження ефективної співпраці між ними. У цьому контексті оптимізація повноважень антикорупційних органів та розмежування сфер їхньої відповідальності набуває особливого значення.

Першим кроком у напрямі оптимізації повноважень антикорупційної інфраструктури стало прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (2014 р.), яким було визначено статус НАБУ як державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [108]. Таким чином, на відміну від інших правоохоронних органів, НАБУ отримало виключну компетенцію у розслідуванні корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами держави. Це дозволило забезпечити автономність та незалежність розслідування резонансних корупційних справ.

Водночас, практика діяльності НАБУ засвідчила необхідність законодавчого доопрацювання деяких аспектів його компетенції. Зокрема, тривалий час залишалася невизначеною роль Національного бюро у здійсненні оперативно-розшукової діяльності. Попри те, що Закон «Про НАБУ» уповноважував детективів бюро проводити гласні і негласні оперативно-розшукові заходи, окремі процесуальні дії (зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, аудіо-, відеоконтроль особи тощо) могли здійснюватися лише із залученням оперативних підрозділів інших органів. Така ситуація створювала ризики «витоку» інформації, розшифровки джерел, затягування строків проведення окремих заходів [128, с. 95].

Необхідні зміни були внесені до законодавства лише наприкінці 2019 року. Завдяки ним НАБУ отримало право автономно здійснювати увесь спектр оперативно-розшукових заходів в рамках розслідувань корупційних злочинів. Крім того, було розширено перелік злочинів, підслідних НАБУ,

уточнено підстави для початку розслідувань детективами бюро. Ці новели посилили інституційну спроможність НАБУ та зменшили його залежність від інших правоохоронних структур.

Ще одним проблемним аспектом стало розмежування компетенції між НАБУ та Державним бюро розслідувань (ДБР). Останнє, будучи створеним у 2018 році, отримало досить широку предметну підслідність, яка, зокрема, охоплювала злочини, вчинені службовими особами НАБУ та САП (крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ). Такий підхід створював передумови для втручання ДБР у діяльність антикорупційних органів під приводом розслідування можливих зловживань з боку їх співробітників.

Задля усунення цих ризиків наприкінці 2019 року до законодавства були внесені зміни, відповідно до яких підслідність ДБР було звужено. Відтепер НАБУ самостійно здійснює досудове розслідування корупційних злочинів, вчинених працівниками Національного бюро, а також злочинів проти встановленого порядку несення служби, вчинених працівниками НАБУ, крім корупційних. Таким чином, було усунуто потенційний інструмент тиску на НАБУ з боку ДБР.

Особливе значення для інституційної розбудови антикорупційної системи мало утворення в 2015 році Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). На САП було покладено функції нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності і досудового розслідування НАБУ, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях. Таким чином, САП стала спеціалізованим органом прокуратури, який здійснює процесуальне керівництво розслідуваннями НАБУ та представляє обвинувачення в суді. Це дозволило забезпечити автономію в роботі органів антикорупційної правоохоронної системи, уникнути конфлікту інтересів та дублювання повноважень з іншими підрозділами прокуратури [110].

Водночас, на практиці виникали певні труднощі у розмежуванні компетенції між САП та Офісом Генерального прокурора. Органи прокуратури подекуди ініціювали переділ підслідності корупційних проваджень на власну користь, що суперечило меті створення САП як єдиного процесуального керівника у справах НАБУ. У 2020 році до Закону «Про прокуратуру» були внесені зміни, якими підслідність кримінальних проваджень Офісу Генерального прокурора було обмежено виключно справами щодо злочинів, вчинених Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, Директором НАБУ, Генеральним прокурором та його заступниками [83]. Решта корупційних проваджень залишається виключною компетенцією САП.

Ключовим превентивним антикорупційним органом в Україні є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Основними функціями НАЗК є формування та реалізація антикорупційної політики, моніторинг способу життя суб'єктів декларування, контроль та перевірка декларацій, захист викривачів, співпраця з викривачами, контроль за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів та інших обмежень. Таким чином, на відміну від НАБУ та САП, Агентство реалізує переважно превентивний, а не правоохоронний мандат.

У процесі реформування антикорупційної системи виникали ідеї щодо зміни статусу НАЗК та його перетворення на правоохоронний орган. Утім, такий підхід видається концептуально хибним, оскільки нівелює саму ідею інституційного відокремлення превентивної та репресивної складових антикорупційної політики. НАЗК не має і не повинне мати правоохоронних повноважень, зосереджуючись натомість на попередженні корупції, моніторингу факторів корупційних ризиків, розробці відповідної політики [83]. Розмежування компетенції НАЗК та антикорупційних правоохоронних органів є запорукою збалансованості антикорупційної системи.

Окремим компонентом інституційного механізму протидії корупції є

Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА). Основними функціями Агентства є виявлення та розшук активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, а також управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні [108]. Формування АРМА як спеціалізованого органу з питань повернення злочинних активів відповідає кращим світовим практикам. Агентство покликане стати ефективним інструментом у припиненні незаконного збагачення через корупційну діяльність.

Водночас, окремі аспекти функціонування АРМА потребують нормативного вдосконалення. На сьогодні існує певне дублювання повноважень між АРМА та іншими органами у питаннях розшуку та управління арештованим майном. Невизначеним залишається статус Агентства-чи є воно правоохоронним органом, чи все-таки органом зі спеціальним статусом. Тому необхідно внести зміни до законодавства, які б чітко розмежували повноваження АРМА, НАБУ, ДБР, прокуратури щодо виявлення та розпорядження активами, одержаними внаслідок корупційних злочинів.

Створення Вищого антикорупційного суду (ВАКС) стало завершальним елементом у розбудові спеціалізованої антикорупційної інфраструктури. До юрисдикції ВАКС віднесено здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів, підслідних НАБУ. Утворення ВАКС покликане забезпечити невідворотність покарання для високопосадовців, справи щодо яких розслідувало НАБУ. Очікується, що завдяки високому професіоналізму та доброчесності суддів ВАКС вдасться подолати практику політично вмотивованих, замовних судових рішень у резонансних корупційних справах.

Діяльність ВАКС потребує ретельної координації з роботою НАБУ, САП та інших антикорупційних інституцій. Задля цього доцільно запровадити формалізовані механізми обміну інформацією та процесуальної взаємодії між ВАКС та НАБУ, САП. Періодичні зустрічі керівництва, спільні

тренінги, узгодження підходів до кваліфікації корупційних злочинів дозволять мінімізувати ризики затягування розгляду справ або винесення суперечливих судових рішень. Посилення комунікації між антикорупційними правоохоронними органами та ВАКС сприятиме більш узгодженій роботі всієї антикорупційної системи.

Оптимальний розподіл повноважень між НАБУ, САП, НАЗК, АРМА та ВАКС є важливою передумовою ефективного функціонування антикорупційної інфраструктури. Попри загалом коректну модель розмежування компетенції між цими органами, практика виявила низку законодавчих прогалин та колізій, які створюють ризики для інституційної незалежності та спроможності антикорупційних інституцій. Усунення цих недоліків потребує точкових змін до законодавства про НАБУ, САП, НАЗК, АРМА, спрямованих на чітке визначення сфер відповідальності та уникнення конкуренції повноважень між ними. Не менш важливим завданням є налагодження ефективної співпраці та координації між антикорупційними органами. Обмін інформацією, спільні навчання, узгодження методологічних підходів дозволить забезпечити цілісність та узгодженість антикорупційної системи.

Ефективна протидія корупції неможлива без налагодження процесів систематичного виявлення, оцінки та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Корупційні ризики являють собою сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до вчинення корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [30]. Впровадження системи управління такими ризиками дозволяє усувати інституційні передумови для корупції, мінімізувати її можливості та зменшувати негативні наслідки для суспільства.

Правовою основою для розбудови систем управління корупційними ризиками в Україні став Закон України «Про запобігання корупції».

Відповідно до статті 19 Закону, керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії, зокрема, шляхом здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу та вжиття заходів щодо усунення виявлених ризиків [101]. Таким чином, керівники мають не лише декларувати прихильність до боротьби з корупцією, але й вживати превентивних антикорупційних заходів, адаптованих до специфіки їх органів.

Методологічну допомогу державним інституціям у розбудові систем управління корупційними ризиками надає Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). З цією метою Рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 року була затверджена Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. Документ визначає основні засади, підходи та процедури до проведення оцінки корупційних ризиків, а також типові категорії ризиків, які можуть виникати в організаційно-управлінській діяльності державних органів [103].

Відповідно до Методології НАЗК, процес управління корупційними ризиками в органах влади має охоплювати такі послідовні етапи: організаційно-підготовчі заходи, ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків, їх оцінка, заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, а також оцінка їх результативності та коригування відповідних заходів за результатами такої оцінки. При цьому виявлення та оцінка ризиків передбачає як об'єктивний аналіз нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, які регламентують діяльність органу, так і суб'єктивні методи (анкетування, інтерв'ювання працівників, експертні оцінки тощо) [103].

Результати оцінки корупційних ризиків мають стати основою для розроблення кожним державним органом внутрішніх документів щодо запобігання та протидії корупції. Одним з таких документів є антикорупційна програма органу влади. За своєю суттю антикорупційна програма являє собою комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та

запобігання корупції у діяльності органу влади, реалізацію антикорупційної стратегії та планів з її виконання [107]. Програма описує загальні засади запобігання корупції в органі, встановлює комплекс конкретних заходів з мінімізації корупційних ризиків, визначає відповідальних за їх реалізацію, а також передбачає механізми моніторингу, оцінки та періодичного перегляду її ефективності.

Попри нормативне закріплення обов'язковості розроблення антикорупційних програм на основі оцінки ризиків, на практиці далеко не всі органи влади підходять до цього процесу зважено та комплексно. Антикорупційні програми багатьох міністерств та відомств досі залишаються занадто загальними, не відображають галузевої специфіки діяльності цих органів. Ідентифіковані корупційні ризики часто визначаються поверхнево, без належної деталізації, а заходи щодо їх усунення не завжди спрямовані на першопричини виникнення ризикових ситуацій [43]. Як наслідок, антикорупційні програми перетворюються на суто формальні документи, які не чинять реального впливу на зниження корупції.

Для підвищення якості та практичної дієвості систем управління корупційними ризиками в публічних органах влади необхідним є вжиття низки заходів. По-перше, керівники органів повинні демонструвати власну прихильність та зацікавленість у розбудові таких систем, приділяти достатньо часу та ресурсів для оцінки ризиків. По-друге, до проведення оцінки ризиків слід активніше залучати персонал органів-працівники можуть надати цінну інсайдерську інформацію щодо закритих процесів та процедур, які несуть потенційні корупційні загрози. По-третє, необхідно розвивати аналітичну спроможність уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції, передбачити для них спеціальні тренінги з оцінки ризиків.

Окрему увагу слід приділити розробці заходів з усунення (мінімізації) ідентифікованих корупційних ризиків. Такі заходи мають бути максимально конкретними, передбачати чіткі строки виконання та відповідальних осіб,

критерії оцінки ефективності. Наприклад, за результатами оцінки ризиків у сфері публічних закупівель можуть бути передбачені такі заходи, як внесення змін до тендерної документації з метою усунення дискримінаційних вимог, проведення додаткових антикорупційних тренінгів для членів тендерного комітету, запровадження більш жорстких механізмів контролю за виконанням договорів про закупівлю тощо.

Невід'ємною складовою управління корупційними ризиками має стати систематичний моніторинг та оцінка ефективності реалізації антикорупційних програм. НАЗК доцільно активніше використовувати свої контрольні-моніторингові повноваження, проводити вибіркові перевірки якості оцінки ризиків в окремих органах влади та надавати обов'язкові до виконання приписи за їх результатами. Самі ж органи влади мають запровадити щорічне публічне звітування про стан реалізації антикорупційних програм. Це дозволить підвищити прозорість антикорупційної діяльності та заохотить держструктури до практичного впровадження програмних документів.

Ще одним перспективним напрямом удосконалення систем управління корупційними ризиками є впровадження зовнішньої оцінки корупційних ризиків. На сьогодні основний масив роботи з виявлення та оцінки ризиків покладається на уповноважені підрозділи самих органів влади. Попри безсумнівну цінність такої «внутрішньої» оцінки, вона може страждати на суб'єктивізм та прикрашання дійсності. Залучення до оцінки ризиків сторонніх експертів-науковців, представників громадянського суспільства, бізнесу-сприятиме більш незалежному та всебічному аналізу корупційних загроз [43]. Звичайно, зовнішня оцінка має відігравати допоміжну, а не заміну роль щодо внутрішніх систем управління ризиками.

Отже, впровадження системи управління корупційними ризиками є надзвичайно важливим превентивним антикорупційним механізмом. Він дозволяє виявляти та усувати фактори, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, мінімізувати їх негативний вплив на діяльність органів

влади. Законодавство покладає обов'язок проведення оцінки корупційних ризиків та розроблення антикорупційних програм на всі державні органи та органи місцевого самоврядування. Водночас, для перетворення цих вимог з формальних на реально дієві необхідні подальші зусилля як самих органів влади, так і координуючих антикорупційних інституцій.

Протидія корупції за своєю природою є комплексним завданням, яке вимагає узгоджених зусиль цілої низки державних інституцій-від органів формування антикорупційної політики до спеціалізованих правоохоронних структур. Розпорошення повноважень між різними відомствами може призводити до інституційних конфліктів, дублювання функцій та зниження загальної ефективності антикорупційної діяльності держави. Тому налагодження дієвої міжвідомчої координації, обміну інформацією та співпраці між антикорупційними органами набуває критично важливого значення.

Потреба в координації антикорупційних зусиль зумовлена самою багатоаспектністю корупції як соціального явища. Жоден окремо взятий державний орган не володіє вичерпними повноваженнями та ресурсами для повноцінної протидії корупції. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) здійснює формування та моніторинг реалізації антикорупційної політики, але не має правоохоронних функцій. Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) розслідує кримінальні корупційні правопорушення, однак превентивна антикорупційна діяльність не входить до його компетенції. Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) забезпечує виявлення та управління активами, одержаними внаслідок корупції, проте безпосередньо не здійснює розслідування відповідних злочинів [101]. Очевидно, що за такої функціональної диференціації, злагоджена взаємодія антикорупційних інституцій є передумовою системності та послідовності антикорупційних заходів.

На сьогодні, попри наявність розгалуженої мережі антикорупційних органів, у законодавстві України відсутні чіткі правові механізми їх

координації та співпраці. Закон України «Про запобігання корупції» передбачає взаємодію державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та відомств з питань реалізації антикорупційних програм (ст. 22) [101]. Інші законодавчі акти також епізодично згадують необхідність взаємодії антикорупційних інституцій. Проте ці норми мають переважно декларативний характер та не встановлюють чітких процедур та механізмів для налагодження координації на практиці [105].

У зв'язку з цим, координаційна функція покладається переважно на неформальні (*ad hoc*) механізми співпраці між антикорупційними органами. Доволі поширеною стала практика укладення двосторонніх меморандумів про співпрацю між окремими інституціями. Зокрема, такі меморандуми підписані між НАЗК та НАБУ, НАБУ та Державною службою фінансового моніторингу, НАБУ та Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) тощо [10]. Ці документи передбачають обмін інформацією, проведення спільних навчальних заходів, розробку методичних рекомендацій, консультації з питань, що становлять спільний інтерес.

Іншим поширеним форматом координації є створення міжвідомчих робочих груп для вирішення окремих проблемних питань. Наприклад, у 2020 році за ініціативи НАЗК була утворена Міжвідомча робоча група з питань удосконалення законодавства щодо захисту викривачів. До її складу увійшли представники різних міністерств та відомств, антикорупційних та правоохоронних органів, а також наукових установ та громадських організацій. Група розробила низку пропозицій щодо приведення законодавства про захист викривачів у відповідність до міжнародних стандартів [76]. У схожий спосіб організовувалася робота з удосконалення законодавства про конфлікт інтересів та інших суміжних питань.

Попри безсумнівну користь від таких ініціатив, меморандуми та робочі групи не можуть замінити собою сталі, формалізовані механізми координації

та обміну інформацією. Вони не мають належної нормативної основи, а тому сильно залежать від персонального фактору-поточних пріоритетів керівництва антикорупційних органів та рівня міжособистісних контактів між ними. Зміни у політичному ландшафті можуть швидко згорнути навіть успішні приклади взаємодії. До того ж, виконання «координаційних» меморандумів не забезпечене жодними правовими гарантіями і часто відбувається за залишковим принципом.

Ще однією проблемою залишається неврегульованість питання обміну інформацією, яка містить різного роду обмеження в доступі (державна таємниця, службова інформація, персональні дані тощо). Національне антикорупційне законодавство та підзаконні акти наразі фрагментарно регулюють окремі аспекти обміну такими відомостями. Антикорупційним органам бракує уніфікованих протоколів щодо надсилання та отримання інформації з обмеженим доступом, захищених каналів зв'язку, чітко прописаних механізмів верифікації даних тощо. Як наслідок, обмін чутливою інформацією або взагалі не відбувається, або має ситуативний характер.

Для подолання існуючих проблем необхідно внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», якими передбачити окрему статтю щодо координації антикорупційної діяльності. В ній доцільно визначити повноваження НАЗК як координуючого органу, а також обов'язок всіх антикорупційних інституцій брати участь у такій координації. Варто передбачити проведення періодичних (наприклад, щоквартальних) координаційних нарад за участю керівників антикорупційних органів для обговорення проблемних питань, обміну інформацією, узгодження спільних дій. Координаційна функція НАЗК має поширюватися також на сферу методичного та аналітичного забезпечення-агентство може надавати методичні рекомендації та роз'яснення з питань, що потребують одноманітного вирішення різними антикорупційними інституціями.

Паралельно необхідно прийняти порядок обміну інформацією, у тому числі з обмеженим доступом, між антикорупційними органами. Цей

документ має визначити, які саме відомості та в якому обсязі можуть надаватися тим чи іншим органам, процедури надсилання запитів про інформацію та строки їх розгляду, вимоги щодо захисту даних, відповідальність за неправомірну відмову у наданні інформації або її розголошення тощо. Уніфікація правил міжвідомчої взаємодії дозволить спростити процедури обміну інформацією та мінімізує ризики зловживань. При цьому критично важливо забезпечити всі антикорупційні інституції необхідними технічними можливостями для захищеного обміну даними, придбати сучасне програмне забезпечення для шифрування інформації, налагодити безперебійні лінії внутрішнього зв'язку [120, с. 155].

Ще одним пріоритетним напрямом є впровадження електронної системи взаємодії антикорупційних органів. На сьогодні кожна інституція послуговується власними базами даних та інформаційними системами, які здебільшого є несумісними одна з одною. Створення інтегрованої бази даних про корупційні правопорушення та осіб, які їх вчинили, дозволить забезпечити оперативний доступ усіх антикорупційних органів до необхідної інформації. Це сприятиме більш ефективній ідентифікації корупційних ризиків, розробці типологій корупційних схем, усуненню міжвідомчих бар'єрів при розслідуванні складних справ.

Великий потенціал для налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії має спільна аналітична робота антикорупційних інституцій. Проведення спільних досліджень з питань оцінки корупційних ризиків у певних сферах, розроблення індикаторів корупції, методики оцінки ефективності антикорупційної діяльності органів влади сприятиме обміну інформацією та досвідом. Корисною може бути практика спільної підготовки щорічної Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики за участю всіх антикорупційних інституцій та зацікавлених сторін-такий підхід дозволить сформулювати цілісне бачення поступу антикорупційної реформи та визначити пріоритети на наступний період.

Успішність реалізації державної антикорупційної політики значною

мірою залежить від інституційної спроможності органів, на які покладаються відповідні функції. Створення розгалуженої системи антикорупційних інституцій, наділення їх широкими повноваженнями саме по собі не гарантує успіху у протидії корупції. Не менш важливо забезпечити новостворені органи професійними та вмотивованими кадрами, сучасними аналітичними інструментами, достатніми фінансовими ресурсами для ефективного виконання покладених на них завдань. Без цих базових складових антикорупційна інфраструктура ризикує перетворитися на декоративний фасад, нездатний чинити реальний вплив на мінімізацію корупції в державі.

Питання розбудови інституційної спроможності антикорупційних органів набуває особливого значення з огляду на масштабність корупції в Україні та укоріненість корупційних практик у різних сферах державного управління. Протидія системній корупції вимагає не лише політичної волі, але й потужного організаційного потенціалу та ресурсної бази антикорупційних інституцій. Досить поширеною є думка, що проблема корупції в Україні зумовлена не стільки недосконалістю антикорупційного законодавства, скільки слабкістю та неефективністю органів, покликаних втілювати антикорупційну політику на практиці [83].

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний суд (ВАКС), Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) були утворені як принципово нові інституції з надзвичайно амбітним функціоналом. На відміну від традиційних органів виконавчої влади та правоохоронної системи, ці органи формувалися з «чистого аркушу», що відкривало можливості для залучення нових кадрів, незаангажованих корупційними зв'язками та практиками. Водночас, така «кадрова ізоляція» від решти державного апарату створювала ризики браку досвіду та інституційної пам'яті у новостворених відомствах [127].

З метою залучення професійних та доброчесних працівників до

антикорупційних органів законодавством було передбачено низку важливих новацій. Зокрема, призначення керівників НАЗК, НАБУ, САП здійснюється на відкритих конкурсах за участю представників громадськості. Для працівників НАБУ та НАЗК встановлено підвищені вимоги щодо професійної підготовки, доброчесності та політичної нейтральності, а також запроваджено конкурсні процедури добору персоналу. В структурі НАБУ утворено власний підрозділ внутрішнього контролю, який розслідує правопорушення з боку детективів бюро. Для суддів ВАКС передбачено додаткові гарантії незалежності та особистої безпеки [12, с. 158].

Попри ці позитивні нововведення, на практиці антикорупційні органи стикнулися з низкою викликів у кадровій сфері. Створення нових інституцій із широкими повноваженнями та гідними заробітними платами викликало шалений попит на відповідні посади-лише на 700 вакансій в НАБУ у 2015 році претендувало понад 7000 кандидатів. В умовах масового напливу претендентів доволі складно забезпечити якісний та неупереджений відбір, особливо в стислі строки. Тому подекуди до лав антикорупційних органів потрапляли недостатньо кваліфіковані або не зовсім доброчесні особи.

Залучення фахівців «зі сторони», поза системою державної служби та правоохоронних органів, мало свої позитивні і негативні наслідки. З одного боку, це дозволило зменшити ризики переходу усталених корупційних практик у нові відомства. З іншого боку, багатьом новопризначеним працівникам бракувало специфічних знань та навичок у сфері протидії корупції, особливо в частині проведення складних розслідувань та доведення справ до судового розгляду. Навчання та становлення нових кадрів відбувалося вже в процесі роботи, що не могло не позначитися на якості виконання функцій [33, с. 261].

Проблемою стала також плинність кадрів в антикорупційних органах. Попри початковий ентузіазм, багато працівників НАБУ та САП з часом почали залишати свої посади-хтось не витримував надмірного навантаження та психологічного тиску, хтось отримував більш вигідні пропозиції в

приватному секторі. Високий рівень відповідальності, ризики для особистого життя, необхідність постійно перебувати під суспільним мікроскопом спонукали багатьох працівників до зміни роботи. Як наслідок, антикорупційні органи опинилися перед загрозою кадрового «вимивання» найбільш досвідчених та професійних співробітників.

З метою утримання висококваліфікованих кадрів та підвищення привабливості роботи в антикорупційних інституціях необхідно запровадити низку заходів. По-перше, слід модернізувати систему матеріальної та нематеріальної мотивації працівників НАБУ, НАЗК, САП, АРМА. Це передбачає не лише забезпечення конкурентного рівня оплати праці, але й надання додаткових соціальних гарантій (службове житло, медичне страхування, підвищена пенсія тощо). Важливо також розвивати корпоративну культуру та традиції, які формуватимуть відчуття престижності та суспільної значущості роботи в антикорупційних органах.

По-друге, необхідно посилити спроможність антикорупційних органів у сфері професійного навчання та підвищення кваліфікації співробітників. Зокрема, доцільно розробити спеціальні навчальні програми для працівників НАБУ, САП, АРМА з урахуванням специфіки їх діяльності. Регулярні тренінги щодо виявлення та розслідування корупційних злочинів, управління арештованими активами, аналітичної роботи дозволять надати персоналу необхідні професійні компетенції, мінімізувати прогалини у знаннях та навичках. Корисним буде і залучення до навчального процесу іноземних експертів, які мають багаторічний досвід антикорупційної роботи.

Розбудова аналітичної спроможності антикорупційних органів є ще одним важливим пріоритетом інституційного розвитку. В умовах тотальної цифровізації та стрімкого зростання обсягів даних традиційні методи аналізу корупційних схем стають все менш ефективними. Натомість на перший план виходять сучасні ІТ-інструменти з елементами машинного навчання та штучного інтелекту. Впровадження таких систем в діяльність НАБУ, НАЗК, АРМА дозволить оптимізувати обробку великих масивів інформації, в

автоматизованому режимі виявляти індикатори корупційних ризиків, прогнозувати потенційні зловживання [59, с. 39].

Ключовими напрямками нарощування аналітичного потенціалу мають стати розвиток IT-інфраструктури антикорупційних інституцій, закупівля ліцензійного програмного забезпечення для обробки великих даних, залучення профільних IT-фахівців до лав співробітників. Не менш важливим є налагодження співпраці з експертним середовищем у сфері аналізу даних для корупційних розслідувань - think tanks, громадськими організаціями, науково-дослідними установами. Це дозволить мінімізувати дефіцит передових аналітичних компетенцій всередині антикорупційних органів.

Нарешті, розбудова спроможності антикорупційних органів неможлива без належного фінансового забезпечення. Попри наявність законодавчих гарантій фінансової незалежності НАБУ, НАЗК, ВАКС, питання їх бюджетного забезпечення щороку перетворюється на арену міжінституційних конфліктів. Для усунення ризиків політичного впливу на процес бюджетування антикорупційних органів необхідно перейти до середньострокового бюджетного планування-закріпити в Бюджетному кодексі захищені статті видатків на фінансування НАБУ, НАЗК, САП, ВАКС щонайменше на три роки наперед [59, с. 263].

При формуванні щорічних бюджетних запитів антикорупційні інституції повинні виходити з реальних потреб організаційного розвитку, а не орієнтуватися на політичну кон'юнктуру. Пріоритетними напрямками фінансування мають стати оновлення матеріально-технічної бази органів, закупівля сучасного обладнання та програмного забезпечення, підвищення оплати праці співробітників, розширення можливостей для професійного навчання. Проактивна позиція керівництва антикорупційних органів у відстоюванні власних бюджетних пропозицій, налагодження діалогу з Мінфіном та профільним комітетом Верховної Ради дозволять поступово переломити тенденцію до скорочення видатків та вийти на стабільну модель фінансування.

Успіх інституціоналізації антикорупційної політики залежить не лише від досконалості законодавчих норм, але й від спроможності органів, покликаних реалізовувати ці норми на практиці. Ефективне виконання антикорупційними інституціями своїх функцій вимагає безперервного нарощування їх кадрового потенціалу, впровадження новітніх аналітичних інструментів, забезпечення достатніми фінансовими ресурсами. Лише в поєднанні ці три компоненти здатні перетворити антикорупційну інфраструктуру із декларативної на дієву. Тому держава має демонструвати стратегічний підхід до розбудови спроможності антикорупційних органів, розглядаючи відповідні видатки не як витрати, а як довгострокові інвестиції у зниження рівня корупції та втрат від неї для всього суспільства.

3.3. Підвищення ефективності антикорупційних інструментів у ключових сферах публічного управління

Одним з ключових превентивних антикорупційних механізмів у системі публічної служби є фінансовий контроль доходів, видатків та способу життя посадових осіб. Обов'язок декларування статків та моніторинг відповідності стилю життя задекларованим доходам дозволяють виявляти на ранніх етапах індикатори незаконного збагачення, конфлікту інтересів, підвищують прозорість діяльності публічних інституцій. Водночас, ефективність реалізації даного інструменту безпосередньо залежить від якості відповідної нормативної бази, дієвості процедур перевірки декларацій, невідворотності відповідальності за виявлені порушення.

Питання фінансового контролю публічних службовців набуло особливої актуальності в контексті імплементації міжнародних антикорупційних стандартів. Зокрема, ст. 8 Конвенції ООН проти корупції рекомендує державам-учасницям запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про

суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [32]. Аналогічні положення містяться й у відповідних документах Ради Європи та ОЕСР.

В Україні інститут декларування активів публічних службовців зазнав докорінного реформування із прийняттям у 2014 році пакету антикорупційних законів. Закон України «Про запобігання корупції» запровадив щорічне подання електронних декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. На відміну від попередньої паперової системи декларування, е-декларації охопили значно ширше коло суб'єктів (включно з керівниками великих державних підприємств), розширили перелік відомостей, що підлягають декларуванню, забезпечили відкритий онлайн-доступ до Єдиного державного реєстру декларацій [32, с. 14]. Відповідальність за здійснення фінансового контролю та перевірку декларацій було покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Попри безсумнівний прогрес, функціонування оновленої системи декларування одразу наштовхнулося на низку проблем. Найбільш гострою виявилася проблема низької якості першої хвилі електронних декларацій, поданих за 2015 рік. Численні декларанти вдавалися до подання неповних або недостовірних відомостей, допускали технічні помилки при заповненні е-форм. Звіти про доходи та майно нерідко містили ознаки незаконного збагачення-придбання активів на суми, що в рази перевищували офіційні заробітки, наявність готівки в особливо великих розмірах без пояснення джерел її походження тощо [51]. Втім, через обмежені технічні та кадрові можливості НАЗК реагування на такі індикатори було вкрай повільним.

Ще однією проблемою стали надмірні обсяги інформації, яку декларанти зобов'язані вносити до е-декларації. З одного боку, максимальна деталізація відомостей про доходи та видатки посадовців підвищує

прозорість їх діяльності. З іншого боку, в умовах тотальної недовіри до публічних інституцій в Україні, оприлюднення чутливої інформації про майновий стан та особисте життя декларантів нерідко використовувалося для політичних маніпуляцій та тиску [145, с. 15]. До того ж, значна кількість декларацій другорядних посадовців апріорі не становила суспільного інтересу та лише відволікала ресурси НАЗК від перевірок високопосадовців.

Суперечливою новацією стало впровадження кримінальної відповідальності за декларування недостовірної інформації на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (ст. 366-1 КК України). Попри потенційний превентивний ефект, відповідна норма де-факто не застосовувалася на практиці через завищений поріг відповідальності, а також відсутність чітких критеріїв визначення умислу декларанта при наданні недостовірних відомостей. Як наслідок, жоден корупціонер не поніс реального покарання за недостовірне декларування, що нівелювало профілактичну роль даного інструменту. У 2020 році Конституційний Суд України взагалі визнав ст. 366-1 КК неконституційною, чим остаточно позбавив систему е-декларування «карального» елементу.

Неоднозначною виявилась також практика публічного моніторингу способу життя декларантів. Стаття 51 Закону «Про запобігання корупції» уповноважує НАЗК здійснювати вибіркового моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам. На практиці під прикриттям такого моніторингу подекуди здійснювалося стеження за певними посадовцями з політичних мотивів, що межувало з втручанням у їх приватне життя. Виявлені розбіжності між публічною поведінкою декларантів та задекларованими статками ставали приводом для медійних скандалів, однак рідко знаходили юридичне продовження у вигляді підтвердження фактів незаконного збагачення [51].

Для усунення цих недоліків та підвищення ефективності фінансового контролю публічних службовців необхідно запровадити низку законодавчих

та організаційних заходів. В першу чергу, доцільно оптимізувати підхід до визначення кола суб'єктів е-декларування. Натомість охоплення електронним декларуванням широких категорій службовців середньої та нижчої ланки варто повернутися до точкового фокусування на високопосадовцях та особах, що обіймають посади з високими корупційними ризиками (наприклад, публічні закупівлі, розподіл державних ресурсів, видача ліцензій та дозволів тощо). Це дозволить розвантажити реєстр е-декларацій та сконцентрувати зусилля НАЗК на перевірках посадовців топ-рівня.

Потребує вдосконалення також нормативне регулювання повноважень НАЗК щодо перевірки декларацій та моніторингу способу життя. Зокрема, варто розширити перелік підстав для проведення повної перевірки декларацій, включивши до нього не лише виявлення ознак декларування недостовірної інформації, але й наявність суттєвих розбіжностей між відомостями з декларації та способом життя декларанта. Саму процедуру моніторингу способу життя необхідно детально регламентувати в окремому порядку, передбачивши чіткі критерії для відбору осіб, методи збору інформації, гарантії невтручання у приватність тощо [51].

Важливо посилити координацію між НАЗК та іншими державними органами в процесі фінансового контролю. Зокрема, доцільно забезпечити автоматизований доступ Національного агентства до інформаційних баз даних ДПС, Держмитслужби, МВС, Мінюсту в режимі реального часу. Це дозволить оперативно виявляти невідповідності між задекларованими відомостями та фактичним майновим станом декларантів. Також необхідно налагодити обмін інформацією про підозрілі фінансові операції публічних службовців між НАЗК та підрозділом фінансової розвідки Держфінмоніторингу [145, с. 38].

Не менш важливо забезпечити ефективну співпрацю НАЗК з НАБУ та САП в частині надання узагальнених матеріалів за результатами перевірок декларацій. Наявність ознак адміністративних чи кримінальних правопорушень, виявлених за підсумками контролю, має оперативно

повідомлятися антикорупційним правоохоронним органам для вжиття заходів реагування. В перспективі доцільно повернути кримінальну відповідальність за умисне декларування недостовірних відомостей на суму, що перевищує певний поріг (наприклад, 100 прожиткових мінімумів). Невідворотність покарання за умисне приховування статків стане найкращою превенцією таких порушень у майбутньому.

Окрему увагу слід приділити розбудові аналітичного потенціалу НАЗК в частині роботи з масивом е-декларацій. Впровадження ризик-орієнтованого підходу до відбору декларацій для перевірки на основі «червоних прапорців» (суттєві невідповідності між доходами та видатками, різке зростання добробуту, підозрілі готівкові операції тощо), використання програмних алгоритмів для автоматизованого аналізу декларацій, навчання персоналу сучасним методикам фінансових розслідувань дозволять якісно підвищити ефективність контрольної діяльності НАЗК [139].

При цьому одним з найбільш поширених корупційних ризиків у сфері публічного управління є конфлікт інтересів. Він виникає у ситуації, коли службова особа має приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або вчинення дій під час виконання службових повноважень. Неналежне врегулювання конфлікту інтересів призводить до використання публічної служби в особистих цілях, необ'єктивності адміністративних процедур, підриває довіру суспільства до влади. Тому впровадження ефективних механізмів управління конфліктом інтересів є пріоритетним завданням антикорупційної політики.

Міжнародні стандарти у сфері протидії корупції приділяють велику увагу питанням запобігання конфлікту інтересів на публічній службі. Конвенція ООН проти корупції (ст. 7) вимагає від держав-учасниць створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [248]. Більш детальні рекомендації містяться в Настановах ОЕСР з питань врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Документ, зокрема, наголошує на

необхідності чіткого визначення поняття конфлікту інтересів у законодавстві, встановленні зрозумілих процедур для його ідентифікації та врегулювання, а також забезпеченні належного навчання службовців з цих питань [248].

В Україні основні засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначені Законом «Про запобігання корупції». Закон оперує поняттями потенційного та реального конфлікту інтересів, покладає на службових осіб обов'язок вживати заходів для недопущення виникнення конфлікту інтересів та повідомляти безпосереднього керівника про його наявність. Відповідно до ст. 28 Закону, врегулювання конфлікту інтересів може здійснюватися шляхом усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення, обмеження її доступу до інформації, застосування зовнішнього контролю, а також переведення, звільнення особи у встановленому порядку [87].

Попри загалом прогресивний характер законодавчого регулювання, правозастосовна практика виявила низку проблем в частині управління конфліктом інтересів. Передусім, багатьом службовцям бракує чіткого розуміння самої суті конфлікту інтересів та вміння ідентифікувати відповідні ризики у повсякденній діяльності. Причинами цього є недостатня регламентація процедур виявлення та врегулювання конфліктів, формальний підхід до навчання з цих питань, відсутність ефективного контролю з боку керівництва. Як наслідок, більшість конфліктних ситуацій або взагалі не усвідомлюються службовцями, або замовчуються через побоювання негативних наслідків [72].

Ще однією проблемою є обмеженість переліку способів врегулювання конфлікту інтересів у Законі «Про запобігання корупції». На практиці найчастіше застосовується усунення особи від вчинення дій та прийняття рішень. Однак цей захід є малоефективним у випадках, коли конфліктна ситуація має тривалий та системний характер, або врегулювання конфлікту вимагає одноразових управлінських дій з боку службовця. Обмеження доступу до інформації та зовнішній контроль взагалі рідко використовуються

через нечіткість відповідних процедур. Переведення та звільнення розглядаються як крайні заходи, застосування яких обмежене трудовим законодавством [120, с. 25].

Фрагментарним залишається інституційний механізм моніторингу та контролю за дотриманням вимог щодо запобігання конфлікту інтересів. Провідна роль у цій сфері належить Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК), яке затверджує методичні рекомендації, надає роз'яснення та здійснює перевірки на предмет наявності конфлікту інтересів. Втім, з огляду на широке коло повноважень Агентства, управління конфліктом інтересів становить лише один з багатьох напрямів його роботи. На рівні окремих державних органів відповідні функції покладаються на уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання корупції, які здебільшого не мають ані належної фахової підготовки, ані організаційної незалежності для ефективного виконання цих функцій [140].

З метою комплексного удосконалення підходів до управління конфліктом інтересів, необхідно реалізувати низку законодавчих та інституційних кроків. По-перше, доцільно максимально деталізувати на нормативному рівні порядок дій службовця та його керівника у різних ситуаціях конфлікту інтересів залежно від тривалості, сфери виникнення, характеру повноважень службовця тощо. Закріплення чітких алгоритмів роботи з типовими кейсами мінімізує простір для довільного трактування та дискреції. По-друге, варто запровадити додаткові способи врегулювання конфлікту-колегіальне прийняття рішень, відмову від приватного інтересу, наступний контроль за змістом рішень, що приймаються у конфліктній ситуації.

По-третє, важливо передбачити обов'язкове проходження всіма службовцями регулярного навчання з питань конфлікту інтересів-як під час вступу на службу, так і в процесі підвищення кваліфікації. Таке навчання має бути практично орієнтованим, охоплювати аналіз реальних кейсів, напрацювання навичок ідентифікації та реагування на ризики. Корисним буде

залучення до освітнього процесу експертів НАЗК, громадського сектору, бізнесу. По-четверте, слід посилити спроможність уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції. Працівники цих підрозділів потребують спеціалізованої підготовки з управління конфліктом інтересів, розширення функцій з виявлення, оцінки та врегулювання конфліктних ситуацій, гарантій захисту від впливу з боку керівництва [82].

Актуальним напрямом залишається налагодження співпраці між НАЗК та іншими державними й недержавними інституціями у виявленні і моніторингу конфлікту інтересів. Зокрема, важливо забезпечити оперативний обмін інформацією про ризики конфлікту між НАЗК, уповноваженими підрозділами та керівниками відповідних органів. НАЗК має інтенсифікувати превентивний моніторинг дотримання службовцями вимог законодавства-адже на сьогодні перевірки здебільшого проводяться вже за фактами порушень. Доцільно, щоб Агентство здійснювало вибірковий аналіз наявності конфлікту інтересів при прийнятті державними органами суспільно значущих рішень (проведення закупівель, видача дозволів, розподіл фінансування тощо).

Не менш важливою є співпраця НАЗК з громадянським суспільством у викритті фактів не врегульованого конфлікту інтересів. Громадські активісти та журналісти-розслідувачі часто володіють інсайдерською інформацією щодо «сірих зон» в діяльності органів влади, однак публічні викриття не завжди знаходять юридичне продовження. Тому необхідно створити дієві канали комунікації НАЗК з антикорупційними неурядовими організаціями, запровадити механізм обов'язкового реагування на інформацію про конфлікти від громадських моніторів та викривачів. В такий спосіб вдасться оперативно виявляти та усувати ризики, які залишаються поза офіційним моніторингом.

Не можна оминати увагою і важливість формування доброчесності та добровільного дотримання етичних норм самими службовцями. Обізнаність та сумлінність керівників та підлеглих є невід'ємною передумовою

ефективного управління конфліктом інтересів. Тому розбудова організаційної культури доброчесності на публічній службі, впровадження кодексів етичної поведінки, демонстрація прикладу з боку вищого керівництва поряд з розвитком «жорстких» інфраструктурних елементів мають стати складовими комплексної державної політики у цій сфері.

Сфера публічних закупівель також традиційно вважається однією з найбільш вразливих до корупційних ризиків. Значні обсяги бюджетних коштів, складність процедур, тісна взаємодія замовників з бізнесом створюють сприятливе середовище для різноманітних зловживань-від формування тендерної документації під «своїх» постачальників до прямих змов учасників торгів. Приватизація державного майна та розподіл бюджетних інвестицій також часто відбуваються непрозоро, без належного обґрунтування та на користь наближених до влади комерційних структур. Як наслідок, мільярди гривень платників податків щороку втрачаються через корупційні схеми у цих сферах [82].

Ключовим інструментом мінімізації корупції при здійсненні закупівель став Закон України «Про публічні закупівлі» (2015 р.), яким було запроваджено обов'язкове проведення конкурентних процедур через електронну систему ProZorro. Всі закупівлі, що перевищують встановлені порогові значення, повинні здійснюватися виключно через електронні аукціони із забезпеченням вільного доступу до інформації про торги та їх результати. Система також передбачає механізми оскарження процедур до Антимонопольного комітету та моніторингу з боку громадських організацій. Завдяки ProZorro вдалося досягти безпрецедентного рівня прозорості державних тендерів, істотно звузивши можливості для зловживань [82].

Не менш важливою новацією стало нормативне закріплення антикорупційних вимог до учасників закупівель. Зокрема, ст. 17 Закону «Про публічні закупівлі» встановлює підстави для відмови в участі у процедурі закупівлі, серед яких: наявність судимості у службової особи учасника за корупційні злочини, невжиття учасником заходів для запобігання корупції,

наявність конфлікту інтересів, невідповідність вимогам ст. 22 Закону щодо відсутності підстав для відмови в участі. У разі виявлення таких обставин замовник зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію, навіть якщо вона найбільш економічно вигідна [111]. Ці запобіжники дозволяють відсікати від процедур закупівель недоброчесних учасників.

Попри революційний ефект реформи ProZorro, в її імплементації спостерігається низка прогалин, які створюють ризики для доброчесності закупівель. Передусім, залишається проблема штучного «дроблення» предмета закупівлі з метою уникнення проведення конкурентних процедур. Закон дозволяє здійснювати «допорогові» закупівлі (до 200 тис. грн для товарів і послуг) за неконкурентною спрощеною процедурою. Недобросовісні замовники зловживають цим положенням, розбиваючи закупівлі на менші лоти, які не підпадають під вимоги ProZorro. Для протидії цій практиці потрібно знизити пороги для обов'язкового проведення конкурентних процедур та удосконалити моніторинг з боку АМКУ і ДАСУ [19].

Прогалиною є і недосконалість механізму перевірки тендерних пропозицій на аномально низьку ціну (демпінг). Хоча ст. 29 Закону «Про публічні закупівлі» передбачає право замовника відхиляти аномально низькі пропозиції, на практиці цей інструмент майже не застосовується. Фактично, демпінгові пропозиції перемагають на торгах, що несе високі ризики подальшого неналежного виконання або розірвання договорів. Замовникам бракує методики виявлення цінових аномалій, обґрунтування рішень про відхилення. Тому необхідно розробити чіткі критерії та процедури відхилення аномально низьких пропозицій, встановити обов'язок замовників перевіряти економічну обґрунтованість ціни у разі заниження більш ніж на 30% від очікуваної вартості [71].

Високим залишається корупційний ризик на етапі виконання договорів про закупівлю. Хоча ProZorro забезпечило прозорість самих процедур, проконтролювати якість поставленої продукції, відповідність виконаних

робіт проєктній документації, дотримання термінів набагато складніше. Непоодинокими є випадки внесення істотних змін до договорів вже після проведення торгів, що нівелює конкурентні засади відбору переможця. Системною відповіддю на ці виклики має стати впровадження механізму рамкових угод, який передбачає попередню кваліфікацію потенційних постачальників та укладення з ними довгострокових контрактів за єдиними правилами. Це спрощує закупівлі стандартизованих товарів, мінімізує маніпуляції на етапі виконання договорів [67].

У сфері розподілу бюджетних коштів теж зберігаються високі корупційні ризики. Непрозорість бюджетного процесу, ручне управління видатками з боку окремих відомств, слабкість парламентського та громадського контролю створюють можливості для фінансування необґрунтованих чи завищених інфраструктурних проєктів, надання державної підтримки на користь наближених до влади підприємств. Тому зусилля антикорупційної політики мають бути спрямовані в першу чергу на підвищення підзвітності головних розпорядників коштів та цільового характеру використання бюджетів усіх рівнів.

Важливим кроком до мінімізації корупції при розподілі бюджетних ресурсів стало відкриття інформації про використання публічних фінансів через портал spending.gov.ua. На ньому оприлюднюються трансакції Державної казначейської служби, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, договори та акти про виконані роботи. Портал інтегрований з системою ProZorro, що дає змогу відстежувати рух коштів від оголошення закупівлі до завершальної оплати. Втім, ефективність порталу знижує запізніле внесення даних розпорядниками, фрагментарність інформації про позабюджетні фонди. У перспективі доцільно об'єднати всі відкриті дані про публічні фінанси на єдиній онлайн-платформі [1].

Для забезпечення адресності бюджетних видатків украй важливо інституціоналізувати оцінку ефективності бюджетних програм. Постанова Кабміну № 1203 від 2011 р. передбачає проведення головними

розпорядниками оцінки своїх програм за чотирма напрямками: затрат, продукту, якості, ефективності. Однак на практиці такі оцінки мають формальний характер і майже не впливають на управлінські рішення щодо доцільності продовження програм. Тому необхідно посилити контроль з боку Мінфіну та Рахункової палати за обґрунтованістю планування бюджетних витрат у розрізі програм, встановити залежність обсягу асигнувань від результатів оцінки їх ефективності незалежними агентствами [1].

У питаннях розподілу бюджетних інвестицій вирішальну роль відіграє діяльність Фонду регіонального розвитку, через який щороку розподіляється понад 5 млрд грн. Попри позитивний ефект для розбудови місцевої інфраструктури, функціонування Фонду супроводжується постійними корупційними скандалами довкола непрозорого відбору проєктів, штучного завищення їх вартості, змов місцевої влади з підрядниками тощо. Особливо гострою є проблема політичного впливу на рішення регіональних комісій, які погоджують проєкти до фінансування. Для забезпечення доброчесності цього процесу необхідно законодавчо закріпити процедури діяльності регіональних комісій, запровадити фахові вимоги до їх складу, унеможливити участь представників політичних партій [1].

Варто відзначити, що Україна досягла значного прогресу в імплементації антикорупційних стандартів у сферу публічних закупівель. Реформа ProZorro забезпечила справжній прорив у прозорості державних тендерів, що змусило бізнес відійти від корупційних практик та змагатися в чесній конкуренції. Водночас, і в оновленій системі зберігаються певні прогалини-штучне дроблення лотів, маніпуляції з аномально низькою ціною, недоброчесність на етапі виконання договорів про закупівлю. Усунення цих недоліків потребує точкових змін до законодавства про закупівлі, посилення зовнішнього контролю, впровадження нових процедур на кшталт рамкових угод.

При цьому ключову роль у боротьбі з корупцією відіграють судова влада та правоохоронна система, адже саме на них покладено завдання з

неупередженого розслідування та справедливого покарання корупційних правопорушень. Водночас, самі ці органи залишаються вразливими до корупційних практик, що значно знижує ефективність антикорупційної політики держави. Зловживання процесуальними повноваженнями, ухвалення замовних рішень, уникнення відповідальності через зв'язки в правоохоронній системі перетворюють останню з інструменту протидії корупції на її каталізатор. Тому зміцнення доброчесності судової влади та правоохоронних структур є необхідною передумовою успішності антикорупційної реформи.

Ключовим елементом антикорупційного оздоровлення судової системи стало утворення Вищого антикорупційного суду України (ВАКС). До компетенції ВАКС належить здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів, досудове розслідування яких здійснювалося Національним антикорупційним бюро України (НАБУ). Сам порядок відбору суддів ВАКС відповідає найвищим стандартам доброчесності та професійності-кандидати проходять прискіпливу перевірку Громадською радою міжнародних експертів, тестування на знання антикорупційного законодавства, оцінку психологічної стійкості та доброчесності. Завдяки цьому до лав ВАКС потрапили справді незалежні та кваліфіковані судді [66].

Утворення окремої антикорупційної судової інституції вже дало певні позитивні результати. Лише за перший рік роботи ВАКС ухвалив 16 обвинувальних вироків у справах НАБУ, що в рази перевищує показники інших судів за всі попередні роки. Розгляд корупційних справ відбувається неупереджено та прозоро, без традиційних зволікань та процесуальних диверсій. Водночас, через обмежену кількість суддів та величезне навантаження, ВАКС фізично не здатен забезпечити швидкий розгляд усіх проваджень НАБУ. Для розширення «вузького горлечка» антикорупційного правосуддя доцільно збільшити штатну чисельність ВАКС принаймні вдвічі [42].

Паралельно із становленням ВАКС в Україні тривають масштабні зусилля з очищення всієї судової системи. Законом «Про забезпечення права на справедливий суд» (2015 р.) було запроваджено процедуру первинного кваліфікаційного оцінювання усіх чинних суддів за критеріями професійної компетентності, доброчесності та дотримання етичних норм. Оцінювання передбачало тестування на знання права, перевірку здатності здійснювати правосуддя, вивчення суддівського досьє, співбесіду кваліфікаційних комісій. Але цей процес загальмувався через недостатню прозорість та упередженість самих комісій. У 2019 році оцінювання було припинено, а всі члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів звільнені Законом «Про реформування органів суддівського врядування».

Новий підхід до формування доброчесного суддівського корпусу передбачено Законом «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» (2021 р.). Документ запроваджує відкриті конкурси на зайняття посад членів ВККСУ, передбачає вирішальний голос міжнародних експертів в доборі її складу. Однак його дієвість викликає сумніви через обмеження незалежних експертів рекомендаційною роллю. Для справжньої «перезавантаження» судової системи потрібна швидка розбудова оновленої ВККСУ, відновлення кваліфікаційного оцінювання суддів за підвищеними стандартами, звільнення недоброчесних суддів за спрощеною процедурою, забезпечення максимальної прозорості конкурсів на заміщення вакантних посад в судах [42].

Не менш актуальною залишається проблема доброчесності прокуратури як ключового органу антикорупційного переслідування. З моменту створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) у 2015 році з 11 її прокурорів звільнено 6 за дискредитацію органу, порушення етичних стандартів. Робота САП супроводжувалася скандалами через ймовірні зв'язки її керівника Назара Холодницького з фігурантами резонансних корупційних розслідувань. Але навіть після його відставки нова

очільниця САП Олександра Клименко теж піддається звинуваченням у підриві боротьби з корупцією через активну протидію спробам очистити прокуратуру від скомпрометованих кадрів [42]. Відсутність дієвих механізмів контролю за доброчесністю прокурорів стала головною причиною провалу першого етапу атестації органів прокуратури.

Для перезавантаження кадрового складу САП пропонується утворити незалежну конкурсну комісію з міжнародними експертами, які здійснюватимуть відбір кандидатів і матимуть право вето щодо недоброчесних осіб. Важливо передбачити відкритість конкурсів на всі посади в САП з обов'язковою перевіркою на доброчесність. Крім того, доцільно створити в прокуратурі аналог ВАКС-Спеціальний антикорупційний суд, який спеціалізуватиметься на розгляді справ щодо корупції в найвищих ешелонах влади. Наявність окремої незалежної судової інстанції сприятиме більшій неупередженості та професіоналізму при розгляді топ-корупційних проваджень [144].

Структурні реформи в системі доброчесності судочинства мають доповнюватися просвітницькою роботою серед суддів та працівників правоохоронних органів. Сьогодні в суддівському та правоохоронному середовищі досі домінують корпоративна солідарність та кругова порука, які заважають очищенню систему зсередини. Багатьом служителям Феміди бракує усвідомлення своєї місії як гарантів верховенства права. Тому важливо запровадити на постійній основі спеціалізовані навчальні курси з питань суддівської етики, конфлікту інтересів, стандартів доброчесної поведінки для працівників судів та прокуратури. Корисним доповненням стане і залучення громадськості до оцінки репутації конкретних суддів та прокурорів через надання відгуків щодо їх діяльності [34].

Не менш важливо забезпечити невідворотність покарання за корупційні правопорушення, вчинені суддями та працівниками правоохоронних органів. Поширеною є практика, коли провадження щодо корумпованих суддів та прокурорів тихо «спускають на гальмах» їх впливові покровителі.

Публічність антикорупційних розслідувань часто закінчується показовим відстороненням фігурантів від посад без реального притягнення до відповідальності. Змінити ситуацію можна лише шляхом демонстрації справедливого та невідворотного покарання для високопосадовців судової влади та правоохоронців незалежно від їхніх зв'язків. Тільки тоді імунітет недоторканності буде зруйновано. У цілому, можна стверджувати, що проблема доброчесності судової влади та правоохоронних органів залишається чи не найбільшим викликом для антикорупційної політики України. До того ж, попри амбітні спроби реформування, ці сфери досі вважаються одними з найбільш корумпованих в очах суспільства.

Все зазначене вище зумовлює пошук нових підходів та інструментів боротьби з корупцією. І тут слід зазначити, що у сучасному світі цифрові технології стають дедалі потужнішим інструментом протидії корупції. Завдяки автоматизації управлінських процесів, відкритості даних, можливості онлайн-взаємодії громадян з владою, е-урядування здатне усунути більшість традиційних корупційних ризиків, притаманних паперовому документообігу та офлайн-послугам. Саме тому розвиток цифрової інфраструктури, впровадження нових антикорупційних е-інструментів у публічному секторі визнається одним із ключових пріоритетів антикорупційної політики України.

Першим проривом у цій сфері стало створення системи електронних публічних закупівель ProZorro. Вона забезпечила перехід закупівель в онлайн-формат, відкрила доступ до інформації про державні тендери, мінімізувала можливості замовників маніпулювати їх результатами. Завдяки ProZorro вдалося досягти значної економії бюджетних коштів, залучити до торгів малий та середній бізнес, який раніше не міг конкурувати через корупцію. Успішне функціонування системи довело високу ефективність залучення громадянського суспільства до контролю за витрачанням публічних фінансів. Багато неурядових організацій долучилися до моніторингу закупівель, виявлення підозрілих закупівельних схем та

оскарження сумнівних тендерів через інструментарій, наданий ProZorro. Водночас, для повноцінного розкриття потенціалу е-закупівель необхідно розвивати аналітичні інструменти моніторингу підозрілих тендерів, зокрема через активніше залучення до аналізу даних з боку громадських організацій [116].

У продовження логіки відкритості публічних фінансів в Україні було запущено портал spending.gov.ua, який акумулює інформацію про використання коштів державного та місцевих бюджетів. На порталі розміщуються всі трансакції Державної казначейської служби, дані про розпорядників та отримувачів бюджетів, звіти про виконання паспортів бюджетних програм тощо. Користувачі можуть відслідковувати обсяги видатків конкретних розпорядників у візуалізованій формі, шукати відомості у розрізі регіонів чи галузей. Ця інформація є критично важливою для аналітичної роботи антикорупційних громадських організацій та журналістів-розслідувачів. Адже відкритість даних про бюджетні кошти дозволяє викривати факти необґрунтованого збагачення посадовців, виявляти пов'язаність фірм-отримувачів бюджетних коштів із політичними силами, відслідковувати появу нових джерел доходів у декларантів тощо. Єдиним недоліком portalу залишається певна фрагментарність даних та відсутність можливості експорту інформації для поглибленого аналізу. Подальший розвиток spending.gov.ua має передбачати якнайповніше оприлюднення всіх трансакцій з бюджетними ресурсами різних рівнів у машиночитаних форматах [116].

Знаковою подією в розвитку е-урядування стало відкриття Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Дія». Через нього громадяни вже можуть отримати понад 50 найбільш затребуваних адміністративних е-послуг: оформити ліцензії та дозволи, зареєструвати ФОП чи юридичну особу, стати на облік в Центрі зайнятості, подати декларацію про доходи тощо. Перенесення сервісів держави в онлайн усуває необхідність фізичного контакту між громадянами та чиновниками, а отже-можливості для

корупційних зловживань. Однак антикорупційний потенціал «Дії» не вичерпується лише спрощенням взаємодії з владою. Платформа створює безпрецедентні можливості для громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг. Завдяки відкритому API активісти можуть в режимі реального часу відслідковувати кількість звернень за кожною послугою, середній час обробки заявок, регіональний розподіл користувачів тощо. Це дозволяє виявляти «слабкі місця» в роботі держорганів, де можуть виникати корупційні ризики через недостатній рівень цифровізації чи навмисне гальмування розгляду звернень. Ще однією перевагою «Дії» є потенціал для зменшення корупції при наданні дотацій, субсидій, соціальних виплат. Верифікація та звірка даних щодо нужденності громадян тепер може здійснюватися автоматично, без ручного втручання чиновників. Поки що перешкодою для використання всіх можливостей «Дії» залишається низький рівень цифрової грамотності населення. Однак за умови активного просування переваг е-послуг цей виклик буде подолано природнім шляхом [25].

Принципово новим антикорупційним е-інструментом став Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Щорічне електронне декларування доходів та майна дозволяє виявляти невідповідність між офіційними статками та способом життя посадовців, попереджати конфлікт інтересів та інші пов'язані з корупцією правопорушення. Безперечним плюсом системи є відкритий онлайн-доступ до перевірених декларацій, що дозволяє долучати до моніторингу способу життя необмежене коло активістів. Завдяки відкритим даним декларацій журналісти-розслідувачі викрили численні факти нелегального збагачення високопосадовців, придбання елітної нерухомості та люксових автівок, які неможливо пояснити офіційними доходами. Громадські організації на кшталт «Канцелярської сотні», «Декларації», «Prosud» активно використовують масив декларацій для аналітики статків посадовців, пошуку незадекларованих активів, відстеження

фактів непотизму та кумівства. Таким чином, відкритість реєстру е-деклараций створює безпрецедентні можливості для громадського антикорупційного контролю. Водночас, для повноцінного розкриття потенціалу е-декларування необхідно налагодити автоматичну верифікацію даних з держреєстрів, запровадити ризик-орієнтовану модель відбору декларацій для повних перевірок НАЗК. Лише синергія зусиль держави та громадськості здатна перетворити декларації на дієвий превентивний механізм викриття незаконного збагачення [49].

Цікавим досвідом використання цифрових технологій для підвищення прозорості влади є реалізація в низці міст проєкту «Відкрите місто». Він дозволяє містянам оперативно повідомляти про проблеми житлово-комунального характеру: відсутність опалення, ями на дорогах, зруйновані зупинки тощо. Ці звернення автоматично скеровуються відповідальним службам міста, які зобов'язані усунути недоліки у встановлений строк. Жителі можуть відслідковувати хід розгляду власних звернень онлайн, а також бачити актуальну статистику вирішених проблем. Така система підзвітності значно ускладнює невиконання чиновниками своїх обов'язків, стимулює їх до більш сумлінної роботи на благо громади. Важливо, що е-платформа не просто реєструє звернення громадян, а й забезпечує їх належний розгляд завдяки публічності всього процесу. Посадовці просто не можуть дозволити собі «спустити на гальмах» проблему, про яку повідомили жителі, адже це одразу стане очевидним для всіх. Таким чином, «Відкрите місто» вдало використовує синергію нових технологій та громадського контролю для посилення доброчесності місцевого самоврядування. Важливо масштабувати цей досвід на всі міста України, а також адаптувати його для моніторингу інших сфер управлінської діяльності.

Одним із останніх трендів цифрової трансформації антикорупційної діяльності стало використання технології Blockchain. Першою ластівкою стало впровадження в Україні Державного земельного кадастру на блокчейні. Це унеможливило підробку відомостей про земельні ділянки, їх власників,

цільове призначення, оскільки кожна транзакція верифікується незалежними вузлами системи. Блокчейн створює безпрецедентний рівень прозорості та захищеності інформації у базах даних. Важливо, що блокчейн-системи, на відміну від традиційних реєстрів, не мають єдиного центру управління, а отже не піддаються ризику монопольного контролю та маніпулювання з боку адміністраторів. Відтак блокчейн практично усуває можливості для корупційних зловживань при веденні кадастрово-реєстраційних систем. У перспективі блокчейн може знайти застосування у фіксації будь-яких юридично значущих подій-реєстрація майнових прав, видача ліцензій та дозволів, проведення електронних аукціонів. Незмінність та децентралізація даних на блокчейн-платформах усуває можливість зловживань з боку адміністраторів реєстрів та гарантує прозорість операцій. Головне завдання-забезпечити належний рівень масштабування та технічної готовності блокчейн-рішень, перш ніж запроваджувати їх у всеохопний спосіб [17].

Поряд із безсумнівними перевагами, впровадження цифрових антикорупційних інструментів породжує і певні ризики. Йдеться, зокрема, про вразливість е-систем до хакерських атак, що може призвести до знищення чи викрадення важливої інформації. Виклики кібербезпеки вимагають застосування найсучасніших засобів криптографічного захисту інформації, багаторівневої ідентифікації користувачів, регулярного створення резервних копій даних. Особливо ретельно слід підходити до захисту персональних даних громадян в державних е-системах. Адже будь-які витoki чутливої інформації можуть підірвати довіру суспільства до цифровізації та звести нанівець антикорупційні зусилля в публічному секторі. Тому в процесі розбудови е-урядування принципи конфіденційності та інформаційної безпеки мають превалювати над принципом повної відкритості даних. Ще одним ризиком є ймовірність використання відкритих даних для маніпулювання суспільною думкою, політичної дискредитації опонентів, спотворення реального стану речей. Запобігти цьому можна лише через розвиток цифрової медіаграмотності громадян, їх спроможності критично

оцінювати будь-яку інформацію. Громадянське суспільство має стати головним промоутером культури добропорядного використання відкритих даних в антикорупційних цілях.

Цікавою світовою практикою, вартою наслідування в Україні, є впровадження спеціалізованих мобільних додатків для сповіщення про факти корупції. Наприклад, в Індії функціонує додаток «I Paid a Bribe», через який громадяни можуть анонімно повідомити про вимагання чи отримання неправомірної вигоди посадовцями. Схожі додатки існують у Китаї, Кенії та інших країнах. Для громадян-це максимально простий спосіб долучитися до антикорупційної діяльності, не побоюючись наслідків. Для антикорупційних органів-безцінне джерело даних про реальні масштаби та географію корупції, особливо низової. В Україні можна було б створити аналогічний сервіс на базі вже працюючої платформи НАЗК для повідомлень викривачів корупції. Це дозволило б оперативно акумулювати інформацію про найбільш поширені корупційні практики від широких мас населення. У перспективі варто налагодити оперативний обмін такими даними між антикорупційними органами та неурядовими організаціями, які займаються адвокацією антикорупційних реформ. Останні могли би використовувати журналістські розслідування та публічні кампанії для чинення тиску на недоброчесних посадовців, паралельно з офіційними діями правоохоронців.

Слід зазначити, що Україна перебуває лише на початковому етапі використання цифрових інструментів у боротьбі з корупцією. У нас все ще переважає фрагментарний підхід до впровадження антикорупційних е-рішень, коли окремі прогресивні ініціативи (на кшталт ProZorro чи е-декларування) не складаються у всеохоплюючу цифрову інфраструктуру доброчесності. Саме на подолання цієї інституційної розпорошеності мають бути спрямовані подальші зусилля держави та громадськості. Тому важливо активніше вивчати та переймати кращий світовий досвід країн, які досягли успіху в розбудові е-урядування. Корисною може бути розробка комплексної Національної програми цифрової трансформації антикорупційної сфери, яка

б визначала архітектуру взаємодії всіх систем, етапи та строки їх впровадження, джерела фінансування, очікувані результати. Лише за наявності системного бачення та узгоджених дій всіх стейкхолдерів Україна зможе сповна розкрити антикорупційний потенціал е-урядування.

Не менш важливо налагодити тісну співпрацю держави та ІТ-бізнесу у розробці та впровадженні антикорупційних е-інструментів. Вітчизняні ІТ-компанії мають достатньо фахових та організаційних можливостей, щоб створювати якісні програмні продукти для потреб е-урядування. Однак бізнес-модель більшості з них досі орієнтована на експортну діяльність, а не на задоволення внутрішніх потреб суспільства. Тому необхідно розробити дієві стимули для переорієнтації українських ІТ-компаній на антикорупційні проєкти всередині країни-від податкових преференцій до держзамовлень на розробку е-систем. Партнерство влади та ІТ-індустрії може стати рушійною силою для технологічного прориву України в питаннях цифрової прозорості та підзвітності публічного сектору.

Також слід усвідомлювати, що самі по собі цифрові інструменти не здатні викоринити корупцію без фундаментальних інституційних та ментальних зрушень. Можна створити досконалу систему е-закупівель, яка, однак, буде використовуватися для узаконення наперед визначених переможців торгів. Можна забезпечити повну відкритість декларацій посадовців, але не мати політичної волі для покарання виявлених корупціонерів. Тому зміни у технологічній інфраструктурі мають обов'язково супроводжуватися посиленням інституційної спроможності антикорупційних органів, вдосконаленням законодавчої бази, формуванням суспільної нетерпимості до будь-яких проявів корупції. Лише органічне поєднання якісних цифрових рішень з «аналоговими» зрушеннями в системі державного управління та суспільній свідомості здатне зробити концепцію е-урядування справді дієвою зброєю у війні з корупцією.

Підсумовуючи, цифрові технології створюють принципово нові можливості для підвищення прозорості, підзвітності та доброчесності влади.

Успішний досвід ProZorro, порталу відкритих бюджетних даних, Єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг «Дія» демонструє високу затребуваність антикорупційних е-інструментів в українському суспільстві. Водночас, існуючі напрацювання є лише першими кроками у розбудові комплексної цифрової екосистеми доброчесності. Для повноцінного розкриття її потенціалу необхідно масштабувати кращі практики на всі сфери публічного управління, впроваджувати нові сервіси на кшталт Blockchain, розвивати цифрові компетенції громадян та публічних службовців.

При цьому варто зберігати тверезе розуміння того, що технології-це лише інструмент, ефективність якого критично залежить від інституційного та соціокультурного контексту. Тому розвиток е-урядування має відбуватися у тісному зв'язку з посиленням антикорупційних органів, удосконаленням законодавства, формуванням суспільного імунітету до корупції. Синергія цифрового та аналогового вимірів антикорупційної політики здатна докорінно змінити ландшафт доброчесності публічного сектору та наблизити Україну до клубу найменш корумпованих країн світу. Для цього потрібні системність, послідовність та безперервність зусиль влади і громадськості у розбудові національної моделі антикорупційного е-урядування.

Висновки до третього розділу

1. Інкорпорація антикорупційних положень міжнародних конвенцій у національне законодавство є складним багатоаспектним процесом, який передбачає не лише формальне перенесення окремих норм у вітчизняні нормативно-правові акти, але й докорінне переосмислення та реформування цілих сфер державної антикорупційної політики. Попри істотний прогрес, досягнутий за останнє десятиліття, повноцінна інкорпорація міжнародних стандартів вимагатиме політичної волі до здійснення системних перетворень, довіри та підтримки з боку громадянського суспільства, консолідації зусиль

усіх гілок та рівнів влади.

2. Гармонізація державної антикорупційної стратегії з галузевими програмами є важливою передумовою ефективності антикорупційної політики, оскільки дозволяє забезпечити узгодженість та взаємодоповнюваність загальнонаціональних і секторальних антикорупційних зусиль. Запровадження нової моделі стратегічного планування у сфері запобігання корупції в Україні створює необхідну нормативну основу для тісної співпраці НАЗК з міністерствами та відомствами у розробці галузевих програм. Водночас багато залежатиме від практичного втілення нових підходів.

3. Розбудова превентивної складової антикорупційної діяльності є ключовим пріоритетом, без реалізації якого репресивні заходи приречені на невдачу. Попри наявність розвиненої нормативної бази, викликом залишається практичне впровадження превентивних інструментів на рівні окремих державних органів, брак аналітичних спроможностей уповноважених підрозділів, відсутність належної комунікації з громадськістю. Координуюча роль у цьому процесі належить НАЗК, яке має посилювати методологічну та організаційну підтримку суб'єктів антикорупційної діяльності. Не менш важливим є формування нульової толерантності до корупції через комплекс просвітницьких та освітніх заходів.

4. Інститут викривачів є одним з ключових елементів сучасної антикорупційної архітектури. Попри істотне удосконалення правового статусу викривачів в Україні, викликом залишається повноцінна імплементація законодавчих гарантій захисту на практиці. Викривачі все ще стикаються з переслідуваннями та тиском з боку роботодавців, процедури розгляду їх повідомлень недостатньо ефективні, а механізми захисту та заохочення потребують подальшого удосконалення. Вирішення цих проблем потребуватиме як законодавчих, так і інституційних кроків з боку всіх антикорупційних органів.

5. Моніторинг за міжнародними антикорупційними індикаторами став

важливим орієнтиром та каталізатором реформ в Україні. Попри нерівномірність прогресу у ключових рейтингах, участь нашої держави у моніторингових механізмах ОЕСР, GRECO, ООН дозволяє відстежувати сильні і слабкі сторони антикорупційної діяльності у порівняльній перспективі, вчасно коригувати державну політику у відповідь на рекомендації. Водночас, для отримання повноцінної картини зусиль влади важливо поєднувати міжнародні та національні, кількісні та якісні, державні та альтернативні (громадські) методи моніторингу й оцінки.

6. Розвиток електронного урядування та цифрових антикорупційних інструментів у публічному секторі є одним з найбільш перспективних напрямів впровадження новітніх підходів до мінімізації корупційних ризиків. Успішний досвід ProZorro, порталу відкритих бюджетних даних, Єдиного державного вебпорталу електронних послуг доводить високий запит суспільства на технологічні рішення, які усувають потребу в посередництві бюрократії. Тому держава має послідовно рухатися в напрямі масштабування кращих практик е-урядування на всі сфери публічного адміністрування, дедалі ширшого залучення громадськості до моніторингу і контролю за владою через цифрові інструменти. Водночас, повне розкриття антикорупційного потенціалу е-урядування неможливе без паралельного посилення інституційної спроможності антикорупційних органів, розвитку ІТ-компетентностей публічних службовців, формування суспільного імунітету до корупції.

ВИСНОВКИ

У сукупності отримані результати дисертаційного дослідження дали можливість сформулювати такі основні висновки:

1. Проведене дослідження корупції в системі публічного управління дозволяє стверджувати, що це явище становить одну з найбільших загроз національній безпеці та сталому розвитку держави. Корупція підриває легітимність політичних інститутів, деформує базові принципи демократичного врядування, перешкоджає ефективній реалізації соціально-економічних реформ. Масштабна корупція в органах публічної влади не лише призводить до колосальних матеріальних втрат, але й руйнує моральні засади суспільства, культивує атмосферу недовіри та цинізму у відносинах між громадянами і державою. Особливу небезпеку становить політична корупція, яка спотворює процеси формування та реалізації державної політики в інтересах олігархічних груп. Системний характер корупції в Україні зумовлений комплексом історичних, інституційних та соціокультурних чинників, подолання яких вимагає цілісної стратегії антикорупційних перетворень. Дослідження виявило, що корупція в Україні має глибоке історичне коріння, пов'язане з традиціями патрон-клієнтських відносин, слабкістю інститутів громадянського суспільства, недорозвиненістю правової культури.

2. Результати дослідження засвідчують, що ефективна протидія корупції в публічному управлінні можлива лише за умови реалізації комплексного підходу, який передбачає поєднання інституційних реформ з трансформацією ціннісних установок як представників влади, так і широких верств суспільства. Ключовими напрямками антикорупційної політики мають стати: забезпечення реальної незалежності та ефективності спеціалізованих антикорупційних органів; впровадження дієвих механізмів запобігання конфлікту інтересів та контролю за доходами і видатками публічних службовців; посилення прозорості процедур прийняття управлінських рішень

та публічних закупівель; розвиток електронного урядування та цифровізація адміністративних послуг; зміцнення гарантій свободи слова та захисту викривачів корупції; активізація просвітницької роботи з формування антикорупційної культури в суспільстві. Лише системні та послідовні зусилля у цих напрямках здатні забезпечити якісний прорив у подоланні корупції та утвердженні принципів доброчесного врядування в Україні. Дослідження показало, що успішна реалізація антикорупційної політики вимагає політичної волі керівництва держави, послідовності у впровадженні реформ, активної участі громадянського суспільства.

3. На основі комплексного дослідження теоретичних і практичних аспектів запобігання та протидії корупції в органах публічної влади встановлено необхідність системного поєднання інституційних, правових та організаційних механізмів антикорупційної діяльності. Виявлено, що ефективність цих механізмів визначається їх взаємоузгодженістю, належним ресурсним забезпеченням та політичною підтримкою. Обґрунтовано, що пріоритетом має стати розвиток превентивних інструментів-від впровадження автоматизованих систем контролю до формування культури доброчесності. Доведено необхідність посилення незалежності антикорупційних органів, покращення їх координації, впровадження ризик-орієнтованого підходу в їх діяльності. Встановлено ключову роль громадського контролю та захисту викривачів у забезпеченні ефективності антикорупційної політики.

4. На підставі порівняльного аналізу міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції визначено перспективні напрями удосконалення відповідних механізмів в Україні. Обґрунтовано доцільність впровадження комплексної системи управління корупційними ризиками в публічному секторі, що включає регулярну оцінку ризиків, розробку та моніторинг виконання антикорупційних програм, навчання персоналу, етичне консультування. Запропоновано посилити автоматизацію процедур фінансового контролю через інтеграцію державних реєстрів, впровадження

системи верифікації декларацій та моніторингу способу життя посадовців. Доведено необхідність розвитку механізмів громадського контролю через посилення прозорості діяльності органів влади, захист викривачів корупції, впровадження громадської антикорупційної експертизи.

5. Дослідження продемонструвало, що попри створення розгалуженої антикорупційної інфраструктури та осучаснення законодавства, прогалинами все ще залишаються інституційна слабкість превентивних органів, недоброчесність судової та правоохоронної систем, надмірна забюрократизованість адміністративних процедур. Відтак, антикорупційні реформи мають відбуватися не лише на рівні оновлення законодавства, але й на рівні зміни усталених практик у державному управлінні, судочинстві, правоохоронній діяльності. Також обґрунтовано, що окрім інституційних змін, не менш важливими є трансформації суспільної свідомості та культури взаємодії громадян з державою. Толерування корупції, низька обізнаність щодо антикорупційних інструментів, невіра в ефективність антикорупційних органів все ще залишаються серйозними бар'єрами на шляху викорінення корупції як системного явища. Тому держава має зосередити зусилля на реалізації комплексної інформаційно-просвітницької політики з метою підвищення стандартів доброчесності, розвитку антикорупційних компетентностей громадян, формування атмосфери нетерпимості до будь-яких корупційних проявів у суспільстві. При цьому доведено, що важливу роль у детінізації державно-управлінських відносин має відіграти масштабна цифровізація публічних послуг та розвиток інструментів електронної демократії. Автоматизація більшості транзакцій між громадянами та державою, забезпечення багаторівневого контролю за діяльністю органів влади за допомогою ІТ-систем, використання технології Blockchain для убезпечення державних реєстрів від несанкціонованих втручань-все це здатне кардинально мінімізувати простір для більшості корупційних практик.

6. Розроблено та обґрунтовано концептуальну модель системної протидії корупції в публічному управлінні, яка базується на органічному

поєднанні чотирьох взаємопов'язаних блоків: нормативно-правового (законодавча база, міжнародні стандарти, антикорупційна політика), організаційного (антикорупційні органи, координація дій, кадрове забезпечення), технологічного (е-декларування, цифрові інструменти, моніторинг ризиків) та соціокультурного (громадянська освіта, медіа-грамотність, культура доброчесності) забезпечення. Ключовою особливістю моделі є акцент на двосторонній взаємодії між системою протидії корупції та її суб'єктами, де визначальну роль відіграє формування стійкого суспільного запиту на доброчесність влади з боку громадян через розвиток громадянської освіти та культури доброчесності. Встановлено, що ефективність моделі забезпечується системністю впровадження всіх її елементів, їх взаємоузгодженістю та підкріпленням інституційних змін трансформацією ціннісних установок як публічних службовців, так і громадян. Доведено, що запропонована модель створює концептуальне підґрунтя для розробки комплексної стратегії протидії корупції, яка охоплює як структурні реформи системи публічного управління, так і зміну суспільної свідомості щодо неприйнятності корупційних практик.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альошин А. О. Окремі аспекти здійснення контролю у сфері публічних закупівель в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 239-242.
2. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. За ред. М. Хавронюка. К. 2021. С. 143.
3. Балакарева І. М. Прозорість та відкритість державного управління як базовий міжнародно-правовий стандарт протидії корупції. *Корупція в Україні: Питання протидії*. 2015. №16. С. 55-71.
4. Берднікова К. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері протидії корупції в Канаді. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 94-98.
5. Білецький А. Корупція у приватному секторі та роль громадськості у її запобіганні. *Проблеми законності*. 2016. №135. С. 157-166.
6. Богуцька Н. Антикорупційне законодавство України та США: комплексний аналіз. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. № 3. С. 213-214.
7. Бондаренко О. С. Концепція кримінально-правової протидії корупції в Україні : монографія / Бондаренко О. С. ; Сум. держ. ун-т. Суми : Сумський державний університет. 2021. 471 с.
8. Бугайчук К. Л. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією: практичний посібник. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків. 2020. 297 с.
9. Бугайчук К. Л., Шатрава С. О. Адміністративно-правовий статус уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 153-157.
10. Бусол О. Прогалини у законодавчому регулюванні координації та взаємодії антикорупційних органів України. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 5 (190). С. 72-80.

11. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ. 2015. 36 с.
12. Бусол О. Ю. Прогалини законодавчого забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 2. С. 156-163.
13. Валюшко І. Актуальні проблеми антикорупційної діяльності в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3. С. 28-37.
14. Веклич В. О. Адміністративно-правові засади публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні : монографія / В. О. Веклич ; ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ : Вид-во Людмила. 2017. 591 с..
15. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 вересня 2020 року № 11-в/2020.
16. Висновок про результати аналізу звіту міжнародного аудиту діяльності Національного антикорупційного бюро України. Комітет Верховної Ради з питань антикорупційної політики. 2021. 24 с. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/33228.pdf>
17. Відкриті дані та запобігання корупції. Open Data Charter. URL: <https://opendatacharter.org/area/anti-corruption/>
18. Гладкова Є. Міжнародно-правовий вимір протидії корупції в Україні. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції. Харків. 2017 с. 59-60 URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/25.pdf
19. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник*. 2016. № 3(40). С. 132-137.

20. Гришина Н. В., Ростовська К. В. Соціальний зміст адміністративної відповідальності. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. Вип. 34. 2022. С. 109-113.

21. Гришина Н. В., Ростовська К. В. Взаємодія суб'єктів державної антикорупційної політики з громадськістю щодо її формування і реалізації. *Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Conference «Scientific Trends and Trends in the Context of Globalization»*. № 30 (143) С. 283-294.

22. Гришина Н. В., Ростовська К. В. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів державної антикорупційної політики в Україні. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 01. С. 328-334.

23. Дем'янчук Ю. В. Пріоритети удосконалення антикорупційної політики в умовах європейської інтеграції України. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2018. № 2. С. 85-86.

24. Дем'янчук Ю. Пріоритети удосконалення антикорупційної політики в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. №2. С. 85-90.

25. Державні сервіси онлайн «Дія». Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://plan2.diia.gov.ua/>

26. Дегтяр О. А. Глобальні виклики антикорупційній політиці: теорія та практика. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 8(14). С. 1047-1056.

27. Дегтяр О. А. Державна політика протидії корупції в Країнах ЄС провідний досвід та рекомендації. *Наукові перспективи*. № 4 (34) 2023. С. 603-611.

28. Дегтяр О. А. Антикорупційна політика: європейський досвід та українські виклики. *Наукові перспективи*. № 10 (40) 2023. С. 101-110.

29. Дзюндзюк В. Б., Мережко С. І. Передумови виникнення корупції. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць.-Х. :Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. 2021. № 1 (59). С. 107-118*

30. Дмитрієв Ю. Управління корупційними ризиками як дієвий інструмент запобігання корупції у сфері публічного управління. *Експерт*. 2016. № 4. С. 79-88.

31. Дмитрук Б. П. Досвід антикорупційної політики як передумова ефективного розвитку економіки країни. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія : Економіка і менеджмент*. 2014. № 2. С. 7-14

32. Дубровський В., Джакон Д., Шклярук М., Шепотило О. Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні: нові виклики. Київ. 2020. 49 с.

33. Дьомін Ю. М. Інституційна спроможність антикорупційних органів: фактори ризику та шляхи їх подолання. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. Київ: НАВС, 2020. С. 260-265.

34. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017. Частина 13: Захист інформації в системах електронного урядування. К.: ФОП Москаленко О. М. 2017. 72 с.

35. Євтушенко А. С. Модернізація механізмів антикорупційної політики України в умовах цифрової трансформації. *Current trends in scientific research development. Proceedings of the 7th International scientific and practical conference. BoScience Publisher. Boston, USA. 2025. Pp. 446-449.*

36. Євтушенко А. С. Вплив групової поведінки на корупцію в органах публічної влади. *Публічне управління XXI століття: синтез теорії та практики : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу, 24 квіт. 2020 р.* Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2020. С. 110-113.

37. Євтушенко А. С. Загальна характеристика корупційних ризиків та правопорушень у сфері публічного управління (міжнародний та український досвід). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.10.14>.

38. Євтушенко А. С. Концептуально-стратегічні аспекти протидії корупції у сфері публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 20. С. 178-181. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.20.178>.

39. Євтушенко А. С. Основні засади протидії корупції в секторі публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 5. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.5/17>.

40. Євтушенко А. С. Підвищення ефективності антикорупційних інструментів у ключових сферах публічного управління в Україні. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2025. № 3 (57). DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.5/17>.

41. Євтушенко А. С. Феномен корупції у публічному управлінні. *Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє : зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу, 24 квіт. 2021 р. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр»*. 2021. С. 174-177.

42. Жернаков М. Як триває судова реформа в Україні та які виклики стоять перед нею сьогодні. Рада зовнішньої політики «Українська призма». 2022. URL: <http://prismua.org/how-judicial-reform-continues-in-ukraine-and-what-challenges-does-it-face-today>

43. Заброда Д. Г. Експертиза антикорупційних програм органів влади: процедурні та змістовні аспекти. *Наукові записки. Серія: Право і безпека*. 2012. № 2. С. 98-105.

44. Задорожний С. А. Імплементация міжнародних антикорупційних конвенцій у законодавство України: проблеми та перспективи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 134-140.

45. Закон України «Про запобігання корупції». Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. ст.2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

46. Запобігання корупції у приватному секторі : монографія / [В.С.

Батиргарєєва, Б.М. Головкін, О.В. Новіков та ін.] ; за заг. ред. Б.М. Головкіна.- Харків : Право. 2020. 286 с.

47. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2021 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/zvit-nazk-final1.pdf>

48. Звіт про діяльність Національного антикорупційного бюро України за 2020 рік. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pro-diyalnist-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-ukrayiny-za-ii-pivrichchya-2020-roku>

49. Зелена книга «Аналіз регуляторного впливу впровадження автоматизованої перевірки інформації е-декларацій». К.: Національне агентство з питань запобігання корупції. 2021. 27 с.

50. Івасенко С. Запобігання корупційним ризикам у податкових органах України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 238-245

51. Іжа М. М., Крупник А. С. Використання мережі інтернет у запобіганні корупції. Стан та перспективи сучасного адміністративного права: матеріали 2 міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 5 листопада 2020 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика». 2020. С. 47-50.

52. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука*. 2013. № 2. С. 71–77.

53. Індекс сприйняття корупції - 2021. Transparency International Ukraine. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/>

54. Іщук Д. О. Адміністративно-правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні : монографія / Д. О. Іщук ; НДІ публ. права. Київ : Гельветика. 2020. 352 с.

55. Кабанець О.С. Антикорупційна політика країн Європейського Союзу. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2019. Вип. 17. С. 89-91.

56. Кікалішвілі М. В. Стратегія й тактика протидії корупційній злочинності в Україні : монографія / М. В. Кікалішвілі. - Запоріжжя :

Гельветика. 2020. 415 с.

57. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

58. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

59. Костенко Б. О. Використання аналізу великих даних для посилення спроможності антикорупційних інституцій. *Інформація і право*. 2019. № 3 (30). С. 36-43.

60. Котуков О. А. Солових В. П. Визначення та вимір корупції в державах Європейського Союзу та використання напрямів оцінки корупційних дій в Україні. Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць.-Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2023. Вип. 1 (76). С. 93-106.

61. Котуков О. А. Солових В. П. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики в ракурсі державного управління (за досвідом країн, що розвиваються). Державне будівництво : зб. наук. праць.-Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2022. №2(32). С. 77-92.

62. Котуков О. А. Солових В. П. Цільовий підхід до формування антикорупційної реформи на прикладі країн, що розвиваються. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. №9. URL. <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/2115/2141>.

63. Котуков О. А., Котукова Т. В. Досвід подолання корупції держав-членів Європейського Союзу для вирішення інституційних проблем управління в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 7. URL. <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/1828/1844>.

64. Котуков О. А., Котукова Т. В. Особливості формування та реалізації державної політики щодо протидії корупції в США. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 12 (2023). С. 149-154.

65. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Г. В. Кохан.-К. : НІСД. 2013.-232 с.

66. Кравчук В. Висновок Громадської ради міжнародних експертів

про недоброчесність: наслідки для кандидатів і для процедури добору Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Юридична газета. 2022.

67. Красностанова Н. Е., Трофименко О. О., Фінік А. А. Фінансовий контроль публічних закупівель. *Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки»*. 2019. № 2. С. 426-440.

68. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

69. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

70. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

71. Критенко О. О. Корупційні ризики в процесі здійснення публічних закупівель в Україні та шляхи їх подолання. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 1(55).

72. Кулініч О. В. Управління конфліктами інтересів у сфері публічних закупівель. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7 № 5. С. 32-43.

73. Любченко Д. І. Анциферов О. Ю. Кримінально-правові ознаки хабарництва. *Науковий вісник Київського Національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 3. С. 116-122.

74. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: [монографія] / М. І. Мельник. Київ : Атіка, 2001. 304 с.

75. Мельник О. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №2. С.32-35

76. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та Національним антикорупційним бюро України. URL: <https://arma.gov.ua/news/typical/pidpisano-memorandum-pro-spivpratsyu-ta->

obmin-informatsieyu-mij-natsionalnim-agentstvom-ta-natsionalnim-antikorupsiynim-byuro-ukraini

77. Мережко С. І. Моделі корупційних дій: аналіз політичного контексту. *Державне будівництво*. 2021. №1. URL.: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/19240/17523>

78. Мережко С. І. Реалізація комплексного підходу у боротьбі з корупцією. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 9. URL. : <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/519>

79. Міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції : монографія / [В. Л. Ортинський та ін. ; за ред. К. Б. Марисюка] ; Нац. ун-т «Львів. політехніка». - Київ : Людмила. 2021. 111 с.

80. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика». 2019. 588 с.

81. Нестеренко О. Інститут викривачів в Україні: проблеми формування та перспективи розвитку. Сучасна парадигма публічного управління. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 2019. С. 305-307

82. Нестерович В. Ф. Поняття та види публічних закупівель. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 4. С. 121-129.

83. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 52-57.

84. Новіков О. В. Проблеми реалізації антикорупційних програм в Україні. *Демократичне врядування*. 2019. Вип. 25. С. 154-160.

85. Нонік В. Сінгапурська антикорупційна історія: досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10. URL.: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1509>

86. Пасіка С. П. Боротьба з корупцією у воєнній сфері України : навч. посіб. / С. П. Пасіка, Н. В. Слободян ; за заг. ред. генерал-майора В. В.

Балабіна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Київський університет, 2014. 767 с.

87. Пастух І. Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 30 (1). С. 82-85

88. Петрашко С. Я. Боротьба з корупцією: міжнародний вимір та національна практика : монографія / Сергій Петрашко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2014. 231 с.

89. План відомчих заходів щодо запобігання корупції у сфері охорони здоров'я. URL: https://moz.gov.ua/uploads/9/48411-1_proekt_antikorupcijnoi_programi.pdf

90. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. 2021. URL: <http://www.oecd.org/termsandconditions>

91. Поуп Д. Боротьба з корупцією: елементи системи державної невідкупності. «Молодь проти корупції». Рівне : Планета-друк. 2011. 488 с.

92. Приходько А. А. Запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції. Адміністративно-правовий аспект : монографія / Приходько А. А. ; НДІ публ. права. Київ : Чалчинська Н. В., 2020. 383 с.

93. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. ВВР України. 2013. № 32. ст.409

94. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text>

95. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>

96. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних

правопорушень : Закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI. ВВР України. 2009. № 45. Ст.692

97. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 140-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text>

98. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text>

99. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI . ВВР України. 2013. № 1. Ст.1

100. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. ВВР України. 2011. № 32. Ст. 314

101. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

102. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року. ВВР України. 2011. № 40. Ст.404

103. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

104. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>

105. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 613. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/613-2018-%D0%BF#Text>

106. Про затвердження Положення про Спеціалізовану

антикорупційну прокуратуру : Наказ Генерального прокурора від 05 березня 2020 р. № 125 URL. : Офісу Генерального прокурора: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>

107. Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 № 1379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18>

108. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>

109. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII . ВВР України. 2014. № 44. Ст.2041

110. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

111. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

112. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V. ВВР України. 2006. № 50. Ст.496

113. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 року № 252-V. ВВР України. 2006. № 50. Ст.497

114. Про ратифікацію цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 березня 2005 року № 2476-IV. ВВР України. 2005. № 16. Ст.266.

115. Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26 лютого 2010 року №275/2020.-URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275/2010#Text>

116. Прозорість бюджету. Як це працює?. Центр політичних студій та аналітики «Ейдос». URL: <https://eng.eidos.org.ua/vydannya/byudzhethna-prozorist-mistsevoji-osvity/>

117. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf

118. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10#Text>

119. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN023644>

120. Роль викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу, 2 листопада 2018 р. Київ: Національна академія прокуратури України. 2018. 176 с.

121. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал. Київ: Вид-во Міжвід. наук.-дослід. центру з пробл. боротьби з організованою злочинністю. 2009. № 21. С. 9-16.

122. Ростовська К. В., Гришина Н. В. Державна антикорупційна політика як адміністративно-правова категорія. *Юридичний науковий електронний журнал Запорізького національного університету, юридичний факультет*. Вип. 1. 2021. С. 21-26

123. Ростовська К.В., Гришина Н. В. Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реалії сьогодення. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна, Серія «Право»*. №29. 2020. с. 182-189

124. Ростовська К. В., Гришина Н. В. Щодо питання наукового

супроводу державної антикорупційної політики. *Вісник ХНУ імені В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. Вип. 23. 2021. С. 43-48

125. Севостьянова Г. С. Сучасний стан та перспективи розвитку публічних закупівель в Україні. *Економічний простір*. 2021. № 165. С. 178-182.

126. Семенюк Р. В. Координація антикорупційної політики Національним агентством з питань запобігання корупції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1. С. 110-116.

127. Ситник А. Антикорупційна модель України. Глобальна мережа правосуддя: потенціал та виклики для України. Київ. 2020. С. 118-124.

128. Ситник А. Проблемні питання створення та розвитку Національного антикорупційного бюро України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 93-100.

129. Співпраця влади та громадськості у запобіганні корупції: виклики і можливості. Аналітичний звіт Центру політико-правових реформ. Київ. 2021. С. 13-14. URL: <https://pravo.org.ua/img/books/files/1627920128cooperation%20report%20-%20final.pdf>

130. Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії: Інформаційна довідка Вищого антикорупційного суду. К.: ВАКС. 2019. URL: https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/VAKS/Stvorenniya_ta_diyalnist_AKS_V_G_SL_XR.pdf

131. Теперик Д., Смірнова А. Політика Європейського Союзу у сфері протидії корупції. Міжнародний центр перспективних досліджень. 2021. С. 22-23.

132. Тимошенко Ю. Реформа прокуратури: швидких позитивних змін не буде. Центр політико-правових реформ. 2019. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-prokuratury-shvydkyh-pozytyvnyh-zmin-ne-bude>

133. Трепак В. М. Протидія корупції в Україні: теоретико-прикладні проблеми : монографія / В. М. Трепак ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. - Львів : Вид-во ЛНУ ім. Івана Франка. 2020. 442 с.

134. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 233-246.

135. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С.181-194.

136. Фінансова незалежність антикорупційної інфраструктури-фікція. Центр протидії корупції. URL: <https://antac.org.ua/news/finansova-nezalezhnist-antykoruptsijnoji-infrastruktury-fiktsiia/>

137. Франчук В. В. Правопорушення, пов'язані з корупцією: адміністративно-правові засади протидії : монографія / Василь Франчук, Домініка Корецька-Шукєвіч ; Львів. держ. ун-т внутрішніх справ. - Варшава : Difin ; Львів : ЛьвДУВС. 2021. 183 с.

138. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Законом України № 2476-IV від 16.03.2005 р. ВВР України. 2005. № 16. Ст.266.

139. Чайка Т. Моніторинг способу життя: скільки коштів виявило НАЗК і чи дієвими виявилися результати. Українська правда. 2017.

140. Шамрай Н. Аналіз корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/publiczni-zakupivli/>

141. Шатрава С. О. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції в країнах Азії та перспективи його використання в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 1 (79). С. 348-353.

142. Шатрава С. О., Чишко К.О. Міжнародні інструменти інституційного забезпечення запобігання та протидії корупції: становлення, зміст та перспективи реалізації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 670-673.

143. Шкуропат О. В. Міжнародний досвід антикорупційної політики /

О. В. Шкуропат. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 356-369.

144. Якимчук М. Кадрове перезавантаження органів прокуратури: як подолати недовіру до системи. *Дзеркало тижня*. 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/kadrove-perezavantazhennja-orhaniv-prokuratury-jak-podolaty-nedoviru-do-systemy.html>

145. Яременко С., Яременко О. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. К.: Центр політико-правових реформ. 2019. 366 с.

146. Agerberg M. The Curse of Knowledge? Education, Corruption, and Politics. *Political Behavior*. 2019. Vol. 41, № 2. P. 369-399.

147. Agreement Establishing the Group of States against Corruption. Council of Europe. 1998. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

148. Ambraseys N., Bilham R. Corruption kills. *Nature*. 2011. Vol. 469, № 7329. P. 153-155.

149. Anderson C. J., Tverdova Y. V. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*. 2003. Vol. 47, № 1. P. 91-109.

150. Andersson S. Beyond unidimensional measurement of corruption. *Public Integrity*. 2017. Vol. 19, № 1. P. 58-76.

151. Anticorruption & Civil Rights Commission of Republic of Korea. URL: <https://acrc.go.kr/en/index.do>

152. Anti-Corruption Agencies Strengthening Initiative: Global Expert Group Meeting Report. UNDP. 2014. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-Anti-Corruption-Agencies-Strengthening-Meeting-Report.pdf>

153. Anti-corruption Agency Strengthening. U4 Expert Answer, Chr. Michelsen Institute. 2020. URL: <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-agency-strengthening.pdf>

154. Anti-Corruption Authorities: Benefits and Risks. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk. 2021. URL: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Anti-Corruption_Authorities_Benefits_and_Risks_2021.pdf

155. Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific. ADB/OECD Anti-Corruption Initiative. 2020. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/ADB-OECD-Anti-Corruption-Initiative-2020-Interim-Report.pdf>

156. Anti-corruption policies in Asia and the Pacific: Progress in legal and institutional reform in 25 countries. Asian Development Bank/OECD. 2006. P. 147-157. URL: <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/pblications/36832967.pdf>

157. Anti-Corruption Specialisation of Prosecutors in Selected European Countries. Regional Anti-corruption Initiative. 2020. URL: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2020/01/ACS_Prosecutors_in_selected_European_Countries.pdf

158. Assessment Report on compliance with international standards on anti-corruption (GRECO and UNCAC) for the Republic of Moldova. Council of Europe. 2020. URL: <https://rm.coe.int/eccd-mld-tp-assessment-report-on-anti-corruption-standards-en/1680a2dbec>

159. Auriol E., Straub S., Flochel T. Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay. *World Development*. 2016. Vol. 77. P. 395-407.

160. Bågenholm A., Charron, N. Do politics in Europe benefit from politicising corruption? *West European Politics*. 2014. Vol. 37, № 5. P. 903-931.

161. Bardhan P. Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*. 1997. Vol. 35, № 3. P. 1320-1346.

162. Bauhr M., Charron N. The EU Commission's anticorruption efforts: what works, what doesn't, and what we don't know. *Journal of Common Market Studies*. 2021. Vol. 59, № 3. P. 674-691.

163. Bauhr M., Grimes M. Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*. 2014. Vol. 27, № 2. P. 291-320.

164. Bauhr M., Czibik Á., de Fine Licht J., Fazekas M. Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*. 2020. Vol. 33, № 3. P. 495-523.

165. Burai P. Overcoming the Failure of Anti-Corruption Initiatives: Lessons from the International Experience. Transparency International Hungary. 2021. P. 15-16. URL: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/03/Overcoming-the-Failure-of-Anti-Corruption-Initiatives.pdf>

166. Bussell J. Typologies of corruption: a pragmatic approach. In Greed, corruption, and the modern state. Edward Elgar Publishing. 2015. P. 21-45

167. Canada's Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner. URL: <https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/default.aspx>

168. Cartier-Bresson J. Corruption, Institutions et Développement Durable des Territoires. *Série Développement durable et territoires*. 2014. Vol. 5, № 2.

169. Civil Law Convention on Corruption. Council of Europe. 1999. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174>

170. Civil society involvement in the fight against corruption. UNODC. URL: <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-11/key-issues/civil-society-involvement.html>

171. Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies. International Monetary Fund. 1999. URL: https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix_III

172. Collier M. W. Explaining corruption: An institutional choice approach. *Crime, Law and Social Change*. 2002. Vol. 38, № 1. P. 1-32.

173. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy Against Corruption. COM 317 final. 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0317>

174. Communication from the Commission to the European Parliament, the

Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «The European Agenda on Security». COM 185 final. 2015. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/eu_agenda_on_security_en.pdf

175. Conflict of Interest Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/>

176. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

177. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. OECD. 1997. URL: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

178. Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. *Official Journal of the European Communities*. 1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0625%2801%29>

179. Cooley A., Heathershaw J., Sharman J. C. The rise of kleptocracy: laundering cash, whitewashing reputations. *Journal of Democracy*. 2018. Vol. 29, № 1. P. 39-53.

180. Corruption of Foreign Public Officials Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-45.2/page-1.html>

181. Corruption Perceptions Index 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

182. Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering. *Official Journal of the European Communities*. 1991. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31991L0308>

183. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*. 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003F0568

184. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa_eo.pdf

185. Criminal Law Convention on Corruption. Council of Europe. 1999. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173>

186. Della Porta D., Vannucci A. Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption. New York: Aldine de Gruyter, 1999. 329 p.

187. Di Chung N. International Practices on the Organisational Model of Anti-Corruption Agencies: Lessons for Vietnam. *European Scientific Journal*. 2021. URL: <http://dx.doi.org/10.19044/esj.2021.v17n31p67>

188. Dimant E., Tosato G. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. *Journal of Economic Surveys*. 2018. Vol. 32, № 2. P. 335-356.

189. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing. *Official Journal of the European Union*. 2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

190. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. *Official Journal of the European Union*. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0024>

191. Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>

192. Engvall J. The State as Investment Market. Kyrgyzstan in Comparative Perspective. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2016.

271 p.

193. Ethics in Government Act of 1978. 1978. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1824.pdf>

194. Ethics Reform Act of 1989. 1989. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg1716.pdf>

195. European Anti-Fraud Office (OLAF). European Commission. URL: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/mission-and-mandate_en

196. Fazekas M., Kocsis G. Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*. 2020. Vol. 50, № 1. P. 155-164.

197. Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada. URL: <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/fintrac-canafe/1-eng>

198. Fisman R., Golden M. A. Corruption: What everyone needs to know. Oxford University Press, 2017. 336 p.

199. Fisman R., Miguel E. Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political economy*. 2007. Vol. 115, № 6. P. 1020-1048.

200. GAO. Federal Employee Conflict of Interest Requirements. 2020. URL: <https://www.gao.gov/assets/720/711403.pdf>

201. Gong T., Wang S. Indicators and Implications of Zero Tolerance of Corruption: The Case of Hong Kong. *Social Indicators Research*. 2013. Vol. 112, № 3. P. 569-586. URL: <https://www.jstor.org/stable/24719425>

202. Graeff P., Grieger J. Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung. Baden-Baden: Nomos, 2012. 244 p.

203. Graycar A. Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*. 2015. Vol. 34, № 2. P. 87-96.

204. Gupta S., Davoodi H., Alonso-Terme R. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of governance*. 2002. Vol. 3, № 1.

P. 23-45.

205. Ha Y. Anticorruption Reform in South Korea. *Asian Education and Development Studies*. 2015. Vol. 4, № 4. P. 394-407. URL: <https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2015-0010>.

206. Heggstad K. K., Froystad, M. The basics of integrity in procurement. Chr. Michelsen Institute, 2011. 578 p.

207. Heidenheimer A., Johnston M. Political corruption: Concepts and contexts. London : Routledge, 2017. 850 p.

208. Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Seize the state, seize the day: State capture, corruption, and influence in transition. The World Bank, 2000. 50 p.

209. Hellmann O. The historical origins of corruption in the developing world: a comparative analysis of East Asia. *Crime, Law and Social Change*. 2017. Vol. 68, № 1-2. P. 145-165.

210. Heywood P. M. Routledge handbook of political corruption. London : Routledge, 2015. 380 p.

211. High Authority for Transparency in Public Life. URL: <https://www.hatvp.fr/en/#>

212. Holmes L. Rotten states: corruption, post-communism, and neoliberalism. Duke University Press, 2006. 440 p.

213. Holmes L. Corruption: a very short introduction. Oxford : Oxford University Press, 2015. 216 p.

214. Hong Kong e-Legislation. Prevention of Bribery Ordinance. URL: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201>

215. Hong Kong Independent Commission Against Corruption-Institutional Arrangement and Special Powers. 2012. URL: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_10VE_Kwan.pdf

216. Hough D. Analysing corruption: an introduction. London: Agenda publishing, 2017. 205 p.

217. Huss O., Keudel O. Open government in education: clarifying concepts and mapping initiatives. UNESCO: International Institute for Educational

Planning: Ethics and Corruption in Education, 2020.

218. Inter-American Convention Against Corruption. Organization of American States. 1996. URL:

http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp

219. International Review of Anti-Corruption Frameworks and Institutions: United States and Canada. Transparency International Canada. 2017. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5df7c3de2e4d3d3fce16c185/t/5e6b2e730f86304d1dc6ba73/1584057979256/TI+Canada+2017+-+International+Review+of+Anti-Corruption+Frameworks+in+Canada+%26+US.pdf>

220. Johnston M. Corruption, contention and reform: The power of deep democratization. London : Cambridge University Press, 2014. 296 p.

221. Juratowich B. National Anti-Corruption Strategies. Basel Institute on Governance. 2020. URL: <https://baselgovernance.org/publications/policy-brief-10-national-anti-corruption-strategies>

222. Karklins R. The System Made Me Do it: Corruption in Post-communist Societies. Routledge, 2016. 230 p.

223. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2011. Vol. 3, № 2. P. 220-246.

224. Kenny C., Musatova M. Red flags of corruption in world bank projects: an analysis of infrastructure contracts. The World Bank, 2010.

225. Khan M., Andreoni A. Anti-corruption in adverse contexts: strategies for improving implementation. ACE SOAS Consortium. 2019. 48 p.

226. Kis-Katos K., Schulze G. G. Corruption in Southeast Asia: a survey of recent research. *Asian-Pacific Economic Literature*. 2013. Vol. 27, № 1. P. 79-109.

227. Klitgaard R. Addressing Corruption in Hong Kong. UCLA Luskin School of Public Affairs. 2013. URL: <http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/2013->

12_AddressingCorruptionInHongKong_HKICAC.pdf

228. Klitgaard R. Fighting corruption. *CESifo DICE Report*. 2011. Vol. 9, № 2. P. 31-35.

229. Klitgaard R. Addressing corruption together. OECD. 2015. URL: www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Addressing-corruption-together.pdf

230. Koh T. Corruption in Asia: Corrosive, Growing, Costly. *The Diplomat*. 2021. URL: <https://thediplomat.com/2021/09/corruption-in-asia-corrosive-growing-costly/>

231. Kolstad I., Wiig A. Does democracy reduce corruption? *Democratization*. 2016. Vol. 23, № 7. P. 1198-1215.

232. Lambsdorff, J. G. (2007). The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence and policy. Cambridge university press. 286 p.

233. Larmour P., Wolanin N. Corruption and anti-corruption. ANU Press. 2013. 262 pp.

234. Ledeneva A., Bratu R., Köker P. Corruption studies for the twenty-first century: paradigm shifts and innovative approaches. *The Slavonic and East European Review*. 2017. Vol. 95, № 1. P. 1-20.

235. Lobbying Disclosure Act of 1995. 1995. URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lobbying-lda>

236. Locatelli G., Mariani G., Sainati T., Greco M. Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room! *International Journal of Project Management*. 2017. Vol. 35, № 3. P. 252-268.

237. Loi Sapin II: De nouvelles obligations pour les entreprises en matière de lutte contre la corruption. Le Blog du Droit des Affaires. URL: <https://www.village-justice.com/articles/loi-sapin-les-entreprises-face-aux-nouvelles-contraintes-matiere-lutte-contre,39869.html>

238. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit. OECD, 2005. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

239. Marquette H., Peiffer C. Grappling with the «real politics» of systemic

corruption: Theoretical debates versus «real-world» functions. *Governance*. 2018. Vol. 31, № 3. P. 499-514.

240. Moene K., Soreide T. Corruption control. *Crime, Law and Social Change*. 2016. Vol. 66, № 2. P. 147-163.

241. Mungiu-Pippidi A. Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy*. 2013. Vol. 24, № 1. P. 101-115.

242. Mungiu-Pippidi A. Seven steps to control of corruption: the road map. *Daedalus*. 2017. Vol. 146, № 3. P. 20-34.

243. Mungiu-Pippidi A. The Rise and Fall of Good-Governance Promotion. *Journal of Democracy*. 2020. Vol. 31, № 1. P. 88-102.

244. Neshkova M. I., Kalesnikaite V. Corruption and citizen participation in local government: Evidence from Latin America. *Governance*. 2019. Vol. 32, № 4. P. 677-693.

245. Nichols P. M. The good bribe. *UC Davis Law Review*, 2012. 647 p.

246. Nwokorie E. Multi-Agency-Approach to Anti-Corruption Initiatives: A Study of Africa's New Democracy. *Social Sciences*. 2021. Vol. 10. URL: <https://doi.org/10.3390/socsci10080305>.

247. OECD Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris : OECD Publishing, 2013. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264187207-en>

248. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2019. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

249. OECD. Preventing Corruption in Public Procurement. Paris: OECD Publishing, 2016.

250. OECD. Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2018.

251. OECD. Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2019.

252. Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner of Canada.

URL: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx>

253. Oleksandr Kotukov, Tetiana Kotukova, Konstantyn Kozlov, Oleksandr Makarenko, Olena Odyntsova. The effectiveness of the national anti-corruption policy of Ukraine. *Revista Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12. P. 304-313. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.66.06.28>.

254. Organized Crime Control Act of 1970. 1970. URL: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/racketeer-influenced-and-corrupt-organizations-rico-statute-rico-18-usc>

255. Oyamada E. Anti-corruption measures the Japanese way: prevention matters. *Asian Education and Development Studies*. 2015. Vol. 4, № 1. P. 24-50. URL: <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0047>

256. Park J., Blenkinsopp J. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*. 2011. Vol. 77, № 2. P. 262-263. URL: <http://dx.doi.org/10.1177/0020852311399230>

257. Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why anticorruption reforms fail - systemic corruption as a collective action problem. *Governance*. 2013. Vol. 26, № 3. P. 449-471.

258. Piga G. A fighting chance against corruption in public procurement. *International Handbook on the Economics of Corruption*. UK: Edward Elgar, Cheltenham, 2011. Vol. 2. P. 141 - 181.

259. Profiles of National Anti-corruption Institutions-France. Council of Europe. 2020. URL: <https://rm.coe.int/profiles-anti-corruption-inst-france-en/1680989519>

260. Profiles of National Anti-corruption Institutions-Romania. Council of Europe. 2020. URL: <https://rm.coe.int/profiles-anti-corruption-inst-romania-en/1680989520>

261. Profiles of National Anti-corruption Institutions-Slovenia. Council of Europe. 2020. URL: <https://rm.coe.int/profiles-anti-corruption-inst-slovenia-en/1680989522>

262. Quah J. S. Combating corruption in Asian countries: what lessons have we learnt? *Asian Education and Development Studies*. 2017. Vol. 6, № 3. P. 263-275. URL: <https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0031>

263. Quah J. S. T. Singapore's success in combating corruption: lessons for policy makers. *Asian Education and Development Studies*. 2017. Vol. 6, № 3. P. 263-274. URL: <https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0030>

264. Quah J. S. T. Evaluating the effectiveness of anti-corruption agencies in five Asian countries: A comparative analysis. *Asian Education and Development Studies*. 2015. Vol. 4, № 1. P. 143-159. URL: <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0050>

265. Register of Members' Financial Interests. UK Parliament. URL: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests/register-of-members-financial-interests/>

266. Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680534ea6>

267. Role of Anti-corruption Agencies in preventing Corruption-Comparative Overview. Regional Anti-corruption Initiative. 2018. URL: <https://rai-see.org/wp-content/uploads/2019/09/Role-of-ACAs-in-prevention-of-corruption.pdf>

268. Rose-Ackerman S., Lagunes P. Greed, Corruption, and the Modern State: Essays in Political Economy. Edward Elgar Publishing, 2015. 384 p.

269. Rose-Ackerman S., Palifka B. J. Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Cambridge university press, 2016. 618 p.

270. Rose-Ackerman S., Tan Y. Corruption in the Procurement of Pharmaceuticals and Medical Equipment in China: The Incentives Facing Multinationals, Domestic Firms, and Hospital Officials. *UCLA Pacific Basin Law Journal*, 2014. Vol. 32, № 1.

271. Rostovska K. V., Hryshyna N. V., Kaidash O. Y., Syromiatnikova M. S. Mediation as a means to resolve administrative disputes: an appraisal of the historical and legal aspects. *DIXI*. 2021. Vol. 23, № 1. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.01.11>

272. Rothstein B. Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*. 2011. Vol. 18, № 2. P. 228-250.

273. Senior I. Corruption-the World's Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures. Institute of Economic Affairs, 2006. 206 p.

274. Shatrava S., Tsybulnyk N., Bezpalova O., Muzychuk O. Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, № 30. P. 60-66.

275. Singapore Statutes Online-Prevention of Corruption Act. URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960>

276. Soreide T. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Intitute, 2002.

277. Soreide T. Drivers of Corruption : A Brief Review. Washington DC: World Bank, 2014. 95 p.

278. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. OECD. 2013. P. 128-129. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

279. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). The World Bank and UNODC. URL: <https://star.worldbank.org/about-us/our-work>

280. Svensson J. Who must pay bribes and how much? Evidence from a cross section of firms. *The Quarterly Journal of Economics*. 2003. Vol. 118, № 1. P. 207-230.

281. Svensson J. Eight questions about corruption. *Journal of economic perspectives*. 2005. Vol. 19, № 3. P. 19-42.

282. The Global Programme against Corruption. UN Anti-Corruption Toolkit. 3rd Edition. UNODC. Vienna. 2004. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Toolkit_ed2.pdf

283. Transparency International Deutschland. National Integrity System Assessment Germany. 2012. P. 193-198. URL: https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Publikationen/NIS_GERMAN_Y_ENGLISH_Druckfassung.pdf

284. Transparency International UK. Fixing the System: An Assessment of the UK's Response to Corruption. London. 2022. P. 27-28. URL: <https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Fixing%20the%20System%20-%20Corruption%20in%20the%20UK.pdf>

285. Transparency International. Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement. Berlin: Transparency International, 2006.

286. Transparency International. (2021). Corruption Perceptions Index 2021. Berlin: Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

287. Transparency International. Anti-corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts, 2014. P. 10-11. URL: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Anti-corruption_specialisation_Law_enforcement_and_courts_2014.pdf

288. Trapnell S. User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption. UNDP, 2015.

289. United Nations Convention against Corruption (UNCAC). New York, 2003. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

290. United Nations Convention against Corruption. UN Office on Drugs and Crime, 2003. URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

291. United Nations Office on Drugs and Crime. Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption. Vienna: UNODC, 2013.

292. US Department of Justice. Fraud Section. URL:

<https://www.justice.gov/criminal-fraud>

293. US House of Representatives Committee on Ethics. Conflict of Interest. URL: <https://ethics.house.gov/outside-employment-income/conflict-interest>

294. US Office of Government Ethics. URL: https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about_what-we-do

295. Uslaner E. M. Corruption, inequality, and the rule of law: The bulging pocket makes the easy life. Cambridge University Press, 2008. 345 p.

296. Values and Ethics Code for the Public Sector. URL: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>

297. Voliotis S. Abuse of ministerial authority, systemic perjury, and obstruction of justice: corruption in the shadows of organizational practice. *Journal of business ethics*. 2011. Vol. 102, № 4. P. 537-562.

298. Wedel J. R. Rethinking corruption in an age of ambiguity. *Annual Review of Law and Social Science*. 2012. Vol. 8. P. 453-498.

299. World Bank. Enhancing Government Effectiveness and Transparency : The Fight Against Corruption. World Bank, 2020.

300. Worldwide Governance Indicators. The World Bank Group. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

301. Zinnbauer D. Anti-Corruption Compliance and Corruption Prevention in Germany. *German Law Journal*. 2020. Vol. 21, № 6. P. 942-963.

302. Zuniga N. Behavioural changes against corruption. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2018:4), 2018.

**Наукові праці, в яких опубліковані основні
наукові результати дисертації**

Статті у фахових наукових виданнях:

1. Євтушенко А. С. Концептуально-стратегічні аспекти протидії корупції у сфері публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 20. С. 178-181. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.20.178>.
2. Євтушенко А. С. Загальна характеристика корупційних ризиків та правопорушень у сфері публічного управління (міжнародний та український досвід). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.10.14>.
3. Євтушенко А. С. Основні засади протидії корупції в секторі публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 5. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.5/17>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Євтушенко А. С. Вплив групової поведінки на корупцію в органах публічної влади. *Публічне управління XXI століття: синтез теорії та практики : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу, 24 квіт. 2020 р.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2020. С. 110-113.
5. Євтушенко А. С. Феномен корупції у публічному управлінні. *Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє : зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу, 24 квіт. 2021 р.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2021. С. 174-177.
6. Євтушенко А. С. Модернізація механізмів антикорупційної політики України в умовах цифрової трансформації. *Current trends in scientific research development. Proceedings of the 7th International scientific and practical*

conference. BoScience Publisher. Boston, USA. 2025. Pp. 446-449.

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 20:09:27 29.03.2025

Назва файлу з підписом: Дисертація_Євтушенко 28.03.2025.docx.asice
Розмір файлу з підписом: 471.7 КБ

Перевірені файли:

Назва файлу без підпису: Дисертація_Євтушенко 28.03.2025.docx
Розмір файлу без підпису: 491.3 КБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність даних підтверджено

Підписувач: Євтушенко Антон Сергійович

П.І.Б.: Євтушенко Антон Сергійович

Країна: Україна

РНОКПП: 3178512056

Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 20:09:20 29.03.2025

Сертифікат виданий: "Дія". Кваліфікований надавач електронних довірчих послуг

Серійний номер: 382367105294AF9704000000AB7D3B00E687E402

Тип носія особистого ключа: ЗНКІ криптомодуль ІІТ Гряда-301

Алгоритм підпису: ДСТУ 4145

Тип підпису: Кваліфікований

Тип контейнера: Підпис та дані в архіві (розширений) (ASiC-E)

Формат підпису: З повними даними ЦСК для перевірки (CAdES-X Long)

Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2025.02.05 13:00