ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
В.о. завідувача кафедри
_____
А.В.Дакал
«____»_____2026 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

на здобуття першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

на тему:

«СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»

Виконав: студент групи
Е-9-22-Б1ПУА(4.0д)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Воробйов Ярослав Ярославович
Керівник: д.держ. упр., доцент
Овчаренко Р. В.

Київ 2026

АНОТАЦІЯ

Воробйов Ярослав Ярославович. «Сучасний стан і напрями вдосконалення роботи Національного агентства з питань запобігання корупції».

Кваліфікаційна робота на здобуття рівня вищої освіти «бакалавр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» - Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2026

У кваліфікаційній роботі розкрито теоретичні засади явища корупції, її впливу на суспільство, місце і роль Національного агентства з питань запобігання корупції у загальній антикорупційній системі України. Здійснено аналіз рівня ефективності виконання Національним агентством з питань запобігання корупції основних його завдань. Надано практичні рекомендації для покращення діяльності Агентства за окремими функціональними напрямами.

Ключові слова: корупція, загальна антикорупційна система, НАЗК, антикорупційна політика, управлінські механізми, європейські стандарти.

SUMMARY

Vorobiov Yaroslav. "Current State and Directions for Improving the Work of the National Agency on Corruption Prevention".

Thesis for obtaining the level of higher education "Bachelor" in "Public Management and Administration" - Interregional Academy of Personnel Management - Kyiv. 2026

The thesis examines the theoretical foundations of corruption as a phenomenon, its impact on society, and the place and role of the National Agency on Corruption Prevention within Ukraine's overall anti-corruption system. An analysis of the effectiveness with which the National Agency on Corruption Prevention fulfills its core mandates has been conducted. Practical recommendations are provided for enhancing the Agency's performance across specific functional areas.

Key words: corruption, anti-corruption system, NACP, anti-corruption policy, governance mechanisms, European standards.

ЗМІСТ

ВСТУП..... 5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРИЧИНИ ПОШИРЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ..... 9
1.1. Корупція як загроза національній безпеці..... 9
1.2. Поняття та сутність корупції: історичний контекст і наукові підходи до визначення..... 17
1.3. Передумови та причини системного поширення корупції в Україні..... 26
Висновки до розділу 1..... 29
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНЕ СТАНОВЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ..... 31
2.1. Загальна антикорупційна система України та інституційне становлення НАЗК як спеціалізованого органу запобігання корупції..... 31
2.2. Ресурсна спроможність НАЗК..... 47
2.3. Ефективність виконання НАЗК покладених на нього завдань..... 52
2.3.1. Формування, координація та моніторинг антикорупційної політики..... 52
2.3.2. Організація заходів із запобігання та виявлення корупції..... 60
2.3.3. Антикорупційна експертиза..... 65
2.3.4. Моніторинг та контроль за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень Закону..... 68
2.3.5. Перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування..... 74
2.3.6. Запобігання політичній корупції..... 83
2.3.7. Діяльність у сфері захисту викривачів корупції..... 90

Висновки до розділу 2..... 94
РОЗДІЛ 3. ОКРЕМІ ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ..... 98
3.1. Перехід від погоджувальної до наглядової моделі антикорупційних програм..... 98
3.2. Використання штучного інтелекту для ризик-орієнтованого аналізу декларацій..... 101
3.3. Автоматизація оцінювання звітів антикорупційних уповноважених..... 107
3.4. Покращення прозорості повного циклу контролю НАЗК..... 112
Висновки до розділу 3..... 115
ВИСНОВКИ..... 118
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 123

ВСТУП

Актуальність дослідження сучасного стану Національного агентства з питань запобігання корупції зумовлена тим, що станом на сьогодні корупція є однією з найбільш значущих системних проблем, що суттєво стримує розвиток у ключових галузях державного управління та економіки. Через корупцію Україна не може подолати ряд системних викликів у державному управлінні, невирішення яких поглиблює економічну, соціальну, демографічну, інституційну та інші кризи, вихід з яких як в умовах війни, так і поствоєнного часу буде визначати, чи буде держава рухатись у бік покращення рівня життя, чи продовжуватиме перебувати у стані повільного та неефективного розвитку. Питання протидії корупції охоплює діяльність низки суб'єктів, які є складовою антикорупційної системи, де кожен виконує свою специфічну функцію. З огляду на це, є необхідність детального аналізу кожного такого суб'єкта для розуміння їхньої ролі та ваги у сфері протидії корупції. А тому дане дослідження було присвячено саме НАЗК як державному органу, який виконує важливу роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини та управлінські процеси, що виникають у сфері запобігання корупції в Україні за участю Національного агентства з питань запобігання корупції.

Предмет дослідження - інституційно-правові засади, функціональні напрями та результативність діяльності НАЗК у 2020-2025 роках, а також механізми вдосконалення реалізації його повноважень.

Мета дослідження - на основі аналізу інституційного становлення, ресурсної спроможності та реалізації повноважень НАЗК у 2020–2025 роках оцінити ефективність його діяльності та обґрунтувати напрями його вдосконалення.

Завдання дослідження:

- розкрити сутність корупції як системного явища та загрози національній безпеці України;

- проаналізувати основні наукові підходи до розуміння корупції та визначити їх значення для дослідження діяльності НАЗК;

- визначити передумови та причини системного поширення корупції в Україні;

- охарактеризувати місце НАЗК у загальній антикорупційній системі України та правові засади його діяльності;

- проаналізувати інституційне становлення НАЗК, гарантії його незалежності та ризики зовнішнього впливу на діяльність Агентства;

- оцінити фінансову й кадрову спроможність НАЗК як передумову ефективної реалізації його повноважень;

- провести порівняльний аналіз основних напрямів діяльності НАЗК у 2020–2025 роках;

- оцінити ефективність реалізації повноважень НАЗК за окремими напрямами діяльності;

- виявити основні проблеми та обмеження у функціонуванні НАЗК;

- обґрунтувати практичні напрями вдосконалення діяльності НАЗК, зокрема щодо антикорупційних програм, перевірки декларацій, оцінювання звітів антикорупційних уповноважених і підвищення прозорості та якості звітності.

Для досягнення мети та виконання завдань у роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів.

1. У роботі використано порівняльний метод, який дав змогу зіставити результати діяльності НАЗК за окремими напрямами у 2020–2025 роках на основі щорічних звітів Агентства, висновків Громадської ради, зовнішнього аудиту, Тіньового звіту, звіту Європейської Комісії та інших аналітичних джерел.

Окремі джерела 2026 року використовувалися у роботі лише для уточнення результатів діяльності НАЗК за 2025 рік або для фіксації актуального стану

окремих процесів на момент завершення дослідження, однак основним часовим періодом оцінки залишається 2020–2025 роки.

Також за допомогою цього методу було здійснено аналіз фінансового та кадрового забезпечення Агентства як базових категорій, що впливають на ефективність діяльності.

2. За допомогою методу контент-аналізу із перерахованих вище джерел було виокремлено основні напрями діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, дані про які є повторювальними у період з 2020 по 2025 роки, що дало змогу оцінити еволюцію діяльності Агентства за останні шість років (п’ять для деяких напрямів). Застосування цього методу дозволило якісно розділити досліджуваний предмет на окремі складові, провести аналіз кожної з них та сформувати висновки про ефективність виконання покладених на Агентство завдань. Відбір напрямів діяльності здійснювався на основі критеріїв системності відображення, міжджерельної верифікованості та часової порівнюваності даних, що обумовлено застосуванням порівняльного методу та контент-аналізу, які передбачають використання уніфікованих і співставних показників у межах досліджуваного періоду. На підставі зазначеного підходу було виділено наступні напрями діяльності, які піддавалися оцінці:

- формування, координація та моніторинг антикорупційної політики;
- організація заходів із запобігання та виявлення корупції;
- антикорупційна експертиза;
- моніторинг та контроль за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень закону;
- перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб’єктів декларування;
- запобігання політичній корупції;
- діяльність у сфері захисту викривачів корупції.

Для аналізу кожного напряму діяльності було застосовано прикладний метод індукції, згідно з яким проводилась оцінка окремих фактів та закономірностей на

основі яких формувалися проміжні висновки про роботу НАЗК за кожним напрямом.

3. За допомогою застосування формально-юридичного методу для практичної частини було визначено законодавчі засади незалежної діяльності. Для теоретичної частини було здійснено розкриття правової сутності корупції а також формування погляду на Агентство як частини загальної антикорупційної системи держави, із визначенням базових функцій кожного елемента системи.

Обмеження дослідження зумовлені широтою повноважень НАЗК та значним обсягом напрямів його діяльності. У зв’язку з цим робота зосереджена на тих напрямах, щодо яких наявні порівнювані дані за 2020–2025 роки та які системно відображені у перерахованих вище джерелах. Окремі напрями, зокрема міжнародна діяльність, просвітницька робота, внутрішньоорганізаційне управління та нові повноваження у сфері лобіювання, не були предметом поглибленої оцінки через обмежену або нерівномірну представленість даних в обраних джерелах дослідження.

Додатковим обмеженням є те, що в межах дослідження не застосовувалися методи опитування та інтерв’ювання працівників НАЗК або інших стейкхолдерів. Тому позиція Агентства щодо окремих зовнішніх зауважень аналізувалася на основі відкритих офіційних повідомлень, публічних коментарів, звітів та інших доступних джерел.

Елемент наукової новизни полягає в узагальненні динаміки діяльності НАЗК у 2020–2025 роках за окремими повторюваними напрямами, виокремленні основних категорій обмежень його діяльності та обґрунтуванні практичних напрямів удосконалення.

Апробація результатів дослідження. 1. Воробйов Я. Я. Удосконалення діяльності НАЗК в умовах цифровізації публічного управління. XI Міжнародна науково-практична конференція «Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності». 28–

29 травня 2026. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом (прийнято до друку).

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями. Дипломна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків до розділів, загальних висновків і списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРИЧИНИ ПОШИРЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

1.1. Корупція як загроза національній безпеці

Повномасштабна війна, розв'язана Росією проти України, стала початком активної фази руйнування старого міжнародного порядку, який вдавалося підтримувати протягом тривалого періоду часу. Війна виявила слабкі місця та обмеженість Європейського Союзу підтримувати належний рівень безпеки у регіоні.

З початку повномасштабної війни в Україні сформувався суспільно-політичний консенсус, що перемогою для країни буде відновлення державного суверенітету у межах кордонів 1991 року. Для досягнення цієї цілі Україна потребувала певної кількості озброєнь та фінансових ресурсів від міжнародної спільноти. Проте країни ЄС та США виявилися обмеженими у своїй спроможності надати Україні необхідну підтримку. Обсяг міжнародної підтримки забезпечив Україні можливість підтримувати обороноздатність, проте виявився недостатнім для досягнення визначених стратегічних цілей.

Обмежений рівень безпекової підтримки з боку ЄС та США підтвердив необхідність для України орієнтуватися на власні оборонні спроможності

З урахуванням цього, Україна потребує переходу у стан, коли її власних ресурсів стане достатньо для досягнення цілей національної безпеки. Станом на 2026 рік Україна перебуває у стані системної кризи, що охоплює демографічну, економічну, соціальну, політичну та безпекову сфери й посилюється активними бойовими діями, гостро ставлячи питання якнайшвидшого виходу із цих криз шляхом проведення радикальних реформ у всіх суспільно-державних галузях.

Як зазначено у Законі України «Про Національну безпеку України», фундаментальними національними інтересами України є:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами [1].

Існує ряд об’єктивних чинників, які перешкоджають якісному забезпеченню цих складових національних інтересів України, і війна є одним з них, оскільки завдає найбільш відчутні збитки країні. Проте існує друга за рівнем негативного впливу проблема, яка завдає державі не менш відчутні економічні втрати, - корупція.

Якщо розглядати державу з точки зору суспільного договору, можна побачити, що її створення було обумовлене необхідністю забезпечення певного рівня порядку та стабільності у суспільстві. У природному стані люди мали багато свободи, яка зрештою через певні антропологічні особливості функціонування людської сутності, з її схильністю до деструктивних дій, потребувала створення надінституту, якому люди добровільно або підсвідомо віддали частину своїх прав з метою їх захисту від інших людей.

Держава - це складний інститут, мета якого - виконувати ряд життєво необхідних функцій для виживання суспільства: політичну, економічну, правотворчу, правоохоронну, соціальну, екологічну, культурно-виховну, демографічну, безпекову, дипломатичну, репрезентативну, інноваційну, миротворчу тощо [2]. Найважливішим є те, що держава виступає гарантом правил гри (законів), заради яких суспільство відмовилось від частини своєї свободи у природному стані. Корупція, уражаючи державні та суспільні

інститути, спотворює процес виконання державою її головних функцій, роблячи його неефективним, повільним та таким, що часто призводить до побічних негативних наслідків, які завдають суспільству ще більшої шкоди.

На політичному рівні корупція деформує поняття чесної політики та процес розбудови владних інститутів. Вона перетворює політику на ринок інтересів олігархічно-егалітарних груп, які використовують державу як інструмент власного збагачення, використовуючи державні ресурси, які населення примусово передає державі, сплачуючи податки. Головна небезпека корумпованої політики полягає у тому, що вона прямо впливає на важливий для демократичного суспільства процес взаємодії держави та населення, який за нормальних умов повинен базуватися на відкритості, прозорості та довірі. Однак коли політичні інститути корумповані, громадяни сприймають державу не як союзника, а як ворога-конкурента, особливо коли мова йде про соціально-захищений середній клас, який, будучи основою економіки, постійно взаємодіє із державними органами, що здійснюють контроль та ліцензування у відповідних економічних галузях. Крім того, корумпованість політичних еліт або повністю паралізує, або значно уповільнює нормальний процес антикорупційного законотворення. Як зазначив В. Шабунін у своєму інтерв'ю: «неможливо подолати корупцію у державі, політична еліта якої хоче її зберегти» [3].

На суспільно-соціальному рівні корупція слугує фактором морально-етичної деградації населення та формування у свідомості психологічних моделей поведінки, які спрямовані на застосування корупційних практик або практик порушення законів держави на побутовому рівні: створення «схем» та «обхідних шляхів» з метою вирішення своїх власних питань (несплата податків, комунальних платежів, внесення до документів неправдивих даних, отримання пільг, які не передбачені законодавством для таких осіб, надання хабарів за кращі послуги).

Окремо щодо негативних наслідків поєднання корупції та організованої злочинності у своєму впливі на країну писав Мошнін А. Так, зокрема він

стверджував, що ці два негативних явища призводять до збіднення моральних цінностей та формування стереотипів «красивого» життя, культивування насильства та анархії серед людей. Корупція разом із організованою злочинністю прискорюють процес деградації моральних цінностей суспільства, старих національних традицій та звичаїв [4, с. 107-108].

Через корупцію в суспільстві формується установка, що доступ до ресурсів, послуг та економічних можливостей залежить не від заслуг та наполегливої праці, а від зв'язків, грошей та політичного впливу [5; 6, с. 45]. Як зазначив у своїй статті Пьохов В. М, «симбіоз хабарництва, корупції та тіньової економіки не лише гальмує економічні, політичні та соціальні перетворення, а й спотворює громадські відносини, що складаються в різних сферах соціального життя, та й у сферах функціонування органів публічної влади та державного управління. Корупція в сучасних умовах є однією з основних загроз економічній безпеці України. Зокрема, загроза є в тому, що корумповані відносини все частіше витісняють правові, етичні стосунки між людьми, та із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки» [7, с. 41-42].

Щодо економічної сфери, тут варто зазначити, що негативний вплив на неї здійснює не лише корупція як зловживання посадовими особами, але й сама специфіка регуляторних практик, яка може бути неефективною і одночасно діяти прозоро та без порушень (у цьому випадку громадяни прагнуть уникнути взаємодії з державою), так і у симбіозі з корупцією, коли службовець, користуючись невигідним для бізнесу державним регулюванням, створює пропозицію уникнення обов'язковості виконання вимог регулювання за призначену фінансову винагороду.

За оцінками опитаних експертів редакцією «Дзеркало тижня», Україна через корупцію щороку втрачає близько 450 млрд гривень та ще 500 млрд потенційних інвестицій, що детально відображено за галузями у Таблиці 1.1 [8].

Таблиця 1.1

Економічні втрати від корупції за категоріями

Вид	**Втрати для бюджету**
Державні закупівлі	100 млрд. грн.
Сірий імпорт», контрабанда	68-96 млрд. грн.
Зарплати в «конвертах»	24-94 млрд. грн.
Офшорні схеми	23-40 млрд. грн.
Тіньовий ринок оренди с/г землі	8-27 млрд. грн.
Контрафакт	11,5-16 млрд. грн.
«Скрутки» ПДВ	20-30 млрд. грн.
Конвертаційні центри	15-25 млрд. грн.
ФОП замість найму	4-10 млрд. грн.
Інше	6,3-7,6 млрд. грн.
Всього:	279,8 – 545 млрд. грн.

Джерело: сформовано автором на основі [8]

Хоча точний обрахунок економічних втрат є об’єктивно складним та неможливим, однак тенденція мільярдних втрат від корупції все одно зберігається і є доволі значною, враховуючи, що Україна перебуває у стані війни та потребує залучення додаткових ресурсів. Якщо у мирний час економіка виступає основою для ефективної міжнародної конкуренції та надає вагомості державі та важелі впливу, то у воєнний час економіка стає ресурсом більш критичного стратегічного значення, оскільки мова йде не про відстоювання локальних інтересів закордоном і забезпечення добробуту громадян, а про екзистенційне виживання держави як такої. Ефективність економіки під час війни визначає здатність країни вести тривалу боротьбу на виснаження, мобілізовувати необхідні ресурси та підтримувати стійкість суспільства. Саме економічний потенціал держави формує матеріальну основу для забезпечення обороноздатності, фінансування збройних сил, виробництва озброєння і військової техніки та підтримання функціонування критичної інфраструктури.

У 21 пункті Стратегії національної безпеки України (далі - СНБ), затвердженої у 2020 році, зазначено, що сучасні темпи переозброєння Збройних Сил України, інших складових сил оборони на новітні (модернізовані) зразки не

забезпечують потреби у заміні основних видів озброєння та військової техніки радянського виробництва, які у найближчій перспективі вичерпають свій ресурс. Зростальний дефіцит фінансових ресурсів ускладнює виділення коштів для забезпечення виробництва та закупівлі у необхідних обсягах сучасних зразків озброєння та військової техніки, що разом із дисбалансом воєнних потенціалів України та Російської Федерації обумовлює необхідність розробки нової стратегії воєнної безпеки [9].

СНБ містить також наступні положення щодо загроз національним інтересам України:

- Непослідовність та незавершеність реформ і корупція перешкоджають виведенню української економіки з депресивного стану, унеможливлюють її стале і динамічне зростання, підвищують уразливість до загроз, підживлюють кримінальне середовище (пункт 24).

- Недостатній захист права власності, повільний розвиток ринкових відносин у ключових сферах, у тому числі в користуванні землею і надрами, значна роль державного сектору в економіці, недосконаліть та фрагментарність законодавства стримують економічне зростання, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій (пункт 25).

- Недостатній рівень конкуренції та панування монополій, зокрема в енергетичній сфері та інфраструктурі, низька енергоефективність зменшують конкурентоспроможність України, загрожують добробуту її громадян (пункт 26).

- Погіршення соціально-економічного становища може спричинити посилення еміграції, що призведе до посилення "відтоку" з України досвідчених кваліфікованих спеціалістів та молодих талановитих кадрів (пункт 31).

У контексті протистояння Росії та України варто також звернути увагу, що корупція відіграє різну роль у негативному впливі на національну безпеку. Попри інформаційну політику Росії, яка спрямована на переконання своїх громадян у наявності загрози з боку США та НАТО, перебіг збройного конфлікту засвідчив, що спроможність ЄС самостійно забезпечити колективну безпеку в регіоні

залишається обмеженою, зокрема в контексті стримування можливої військової агресії на східному фланзі, особливо східних рубежів ЄС і НАТО, тоді як Китайська Народна Республіка дотримується стриманої зовнішньополітичної позиції щодо прямої військової участі у конфлікті, зважаючи на власні стратегічні пріоритети. Росія перебуває у стані, коли корупція хоча і шкодить її економіці, а отже і джерелу ресурсів для воєнно-промислового комплексу, проте ця шкода не є екзистенційною, оскільки у Росії немає держав-сусідів, які потенційно можуть здійснити військовий напад (крім того, Росія має ядерну зброю як фактор додаткового стримування). Україна перебуває в іншій ситуації, оскільки на її території історично претендує держава-сусід і вчиняє активні дії по їх захопленню. Україна набагато менша за Росію як за людським та економічним, так і за воєнно-промисловим ресурсом. Корупційні втрати в економічній та управлінській сферах безпосередньо зменшують ресурсну базу, необхідну для підтримання обороноздатності, що негативно позначається на спроможності держави забезпечувати суверенітет в умовах збройного конфлікту. Загальна перевага у людському, промисловому, ресурсному та фінансовому потенціалі дає Росії можливості вести затяжний конфлікт із поступовим ослабленням України. У протистоянні двох пострадянських країн де головною відмінністю є кількісний, а не якісний показник, перевага знаходиться на боці того, хто має більше кількісних показників. Саме тому для досягнення цілей національної безпеки Україна повинна виходити з позицій створення модернізованого державного управління та інноваційної економіки, яка буде орієнтуватися не на дефіцитну базу ресурсів, а на технологічність, прозорість та вищий рівень ефективності, який буде забезпечуватися верховенством права та системним зниженням рівня корупції.

Щодо окремих загроз національній безпеці від корупції, варто виділити розкрадання та неефективне використання бюджетних коштів в оборонній сфері, а також окремі зловживання посадовими особами. Такі види порушень існували протягом всієї історії незалежності України, проте особливої небезпеки набули

саме з 2014 року, коли військова загроза стала реальною і ставила перед державою завдання подолання корупції у воєнній галузі, чого станом на сьогодні досі не відбулося. У період повномасштабного вторгнення відбувалися наступні корупційні скандали:

- Розкрадання понад 733 млн. грн у закупівлях харчування для ЗСУ та замах на розтрату ще 788 млн. грн [10].

- Закупівля неякісних зимових курток та іншого одягу для потреб ЗСУ. Загальні збитки - від 1 до 2 млрд грн [11].

- Справа Грінкевича (поставки неякісних харчів, одягу, білизни та інших товарів для ЗСУ), загальні збитки - близько 1 млрд грн [12].

- Розкрадання 1,5 млрд грн на артилерійських снарядах колишнім і чинним (на момент вручення підозри) очільникам Департаменту військово-технічної політики Міноборони, директором «Львівського арсеналу» і представником іноземної фірми-посередника [12].

- Постачання неякісних 120-мм мін на суму 11 млрд грн [13].

- Корупційна схема при закупівлі БПЛА та засобів РЕБ. Отримання до 30% неправомірної вигоди від завищених сум контракту по окремому епізоду із закупівлі засобів РЕБ [14].

- Розкрадання 246 млн грн на системі «ДЗВІН» [15].

- Корупція у територіальних центрах комплектації та соціальної підтримки, медико-соціальних експертних комісіях.

- Корупція у правоохоронних органах (СБУ та прикордонна служба), вивезення чоловіків мобілізаційного віку за кордон.

Отже, враховуючи складність та комплексність тих викликів, які стоять перед Україною, корупція є одним з небезпечних елементів, які становлять загрозу національній безпеці, підриваючи економічний та воєнний потенціал країни, ефективне управління обмеженими фінансовими ресурсами, засади довірливих відносин між владою та громадянами а також євроінтеграційні процеси, які були визначені частиною національних інтересів. Саме тому дослідження

ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних органів, зокрема НАЗК, є актуальним, оскільки вони є частиною антикорупційної системи України, виконуючи свою специфічну роль. У наступному підрозділі буде розглянуто загальні засади підходів до трактування поняття корупції, а також способів та сторін її дослідження.

1.2. Поняття та сутність корупції: історичний контекст і наукові підходи до визначення

Якщо розглядати явище корупції у визначенні, яке викладено у Законі України «Про запобігання корупції», а саме як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди певній особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [16], то функціонально воно існувало із моменту виникнення перших форм держав.

Так зокрема, у давніх текстах Старого Завіту корупція часто згадувалась як зловживання суддею або царем своєю владою для спотворення правосуддя:

«В усіх будинках твоїх, які Господь, Бог твій, дасть тобі, постав собі суддів і наглядачів по племенах твоїх, щоб вони судили народ судом праведним; не перекручуй закону, не дивись на обличчя і не бери дарів, бо дари засліплюють очі мудрих і спотворюють справу правих» (Повторення закону 16:18-19) 15-13 ст. до н.е.).

«Твої князі – злочинці та спільники злодіїв; всі вони люблять подарунки і ганяються за хабарем; не захищають сироти, і справа вдови не доходить до них.» (Ісая 1:23) 8-7 ст. до н.е.

«Руки їх звернені до того, щоб уміти чинити зло; начальник вимагає подарунків, і суддя судить за хабарі, а вельможі висловлюють злі бажання душі своєї і перекручують справу.» (Міхей 7:3) 7 ст. до н.е.

Серед античних мислителів, які у своєму філософсько-часовому контексті писали про явище корупції як зловживання посадовими особами, був Арістотель. Хоча деякі дослідники інколи посилаються також на Платона, зокрема на його концепцію форм правління, у яких вбачають опосередкований опис політичної корупції серед багатої еліти, проте прямого та детального опису ми не зустрічаємо [17]. Більш конкретно про корупцію писав вже саме учень Платона - Арістотель:

« ... Якщо правильно розглядати питання про забезпечення засобів для вільного часу [для правління], то погано, коли найважливіші посади (королівська та генеральська) продаються. ... Також ймовірно, що ті, хто купує їхні посади, отримають з них прибуток, коли керуватимуть, витративши власні гроші. Бо було б дивно, якби поважна людина, яка є бідною, захотіла б отримати прибуток, а корумпована людина, яка витратила власні гроші, не була б схильна робити те саме.» [17].

Серед праць культури стародавнього сходу у детальних формах описувалися корупційні практики у творі Каутілья Артхашастра (IV ст. до н.е.). Так, зокрема, у 8 розділі книзі 2 описано способи розкрадання державних коштів та схем по невнесенню до державного бюджету сум, передбачених договорами та законами. Всього таких практик Каутілья описує 40: «те, що мало б бути реалізовано, не реалізовано; те, що важко реалізувати, показано як реалізоване», «сировина, за яку не сплачено, вводиться, тоді як та, за яку сплачено», «неправильне представлення джерела доходу», «невідповідність у представленні виконаної роботи» та ін. [20].

У цій другій книзі також описано практику фінансової винагороди для інформатора (викривача корупції). Якщо інформатор є звичайним громадянином, то він отримує 1/6 від суми щодо якої здійснено корупційний злочин, якщо ж

інформатор займає посаду державного службовця, то розмір винагороди вже складатиме 1/12 [20].

Враховуючи багатство світової культури та філософської державницької думки, перелік мислителів, державних діячів та філософів є доволі великим. Праця кожного з них заслуговує на окремий розгляд. Проте для нашого контексту достатньо мати базове розуміння, що проблема корупції є давньою і осмислювалася різними людьми.

Відповідно до юридичного підходу трактування явища корупції, можна вивести такі її ознаки:

1) злочин повинен бути вчинений суб'єктом права або особою, яка визначена у частині 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

2) вчиняється в межах службових повноважень а також пов'язаних із ними можливостей, 364 стаття ККУ (умисне з метою одержання неправомірної вигоди для себе або іншої особи з використанням влади та службового становища всупереч інтересам служби.);

3) вчиняється з метою отримання неправомірної вигоди, стаття 368 ККУ, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища;

4) зловживання впливом, стаття 369-2:

- пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди особі, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду або за надання такої вигоди третій особі вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,

- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди для себе чи третьої особи за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або пропозиція чи обіцянка здійснити вплив за надання такої вигоди [16].

Зважаючи на те, що корупція є явищем всепроникним і охоплює одразу декілька рівнів - внутрішній світ людини, способи та підходи її взаємодії з іншими людьми, особливості функціонування суспільних та державних інститутів, створених людиною, - існує багато підходів до тлумачення поняття корупції а також методів її дослідження у сучасній науковій думці [21].

Серед основних підходів можна виокремити наступні.

1. Традиційний, або нормативно-ціннісний, - корупція розглядається як відхилення від усталених у певному суспільстві норм права, етики і моралі. Відповідно й у визначенні цього терміну будуть присутні конструкції, які вказують на аморальність корупційної поведінки осіб, наділених державною владою. Основний акцент ставиться на нормативних стандартах поведінки публічних службовців, а також морально-етичних аспектах їх діяльності. Значну увагу приділяють питанню деструкції довіри суспільства до владних інститутів та проявам деградації моральних засад державного управління [22].

Серед українських науковців, які використовували даний підхід можна згадати М. Мельника та Н. Кузнецову із тим зауваженням, що вони не були виключними представниками цього підходу, а скоріше використовували його як частину більш складного та комплексного аналізу явища корупції, ставлячи цей підхід в один ряд із соціальною, економічною, правовою та політичною складовими [23].

2. Модерністський, або класичний, підхід розглядає корупцію як правове явище, яке виражається у конкретних протиправних діях, пов’язаних з використанням службового становища в особистих інтересах. Часто особистий інтерес супроводжується продажністю посадової особи, яка з метою отримання фінансової вигоди та інших преференцій вчиняє дії на користь зацікавлених сторін. На відміну від попереднього підходу, тут головну увагу приділяють саме

порушенню конкретних, закріплених законом принципів та норм (законність, рівність, неупередженість, професійність тощо) [24].

Представником цього підходу є український дослідник О. Бандурка, який значну частину своїх праць присвячує внесенню конкретних змін до законів України. Саме поняття корупції науковець трактує як «соціально-правове явище, що полягає у зловживанні службовим становищем для отримання особистої вигоди, що призводить до порушення функціонування державних інститутів» [25, с. 32].

3. Економічний, або ринково-центристський підхід розглядає корупцію крізь призму економічних процесів і трактує її як своєрідний тіньовий ринок, що виникає в умовах надмірного державного регулювання та адміністративних бар'єрів. У межах цього підходу корупція постає як неформальний механізм перерозподілу ресурсів, у якому посадові особи використовують свої владні повноваження для отримання додаткової вигоди шляхом маніпуляції доступом до державних ресурсів, дозволів чи послуг. Основна увага приділяється економічним стимулам, раціональній поведінці учасників корупційних відносин, а також впливу інституційних обмежень та регуляторної політики на формування корупційних практик [26].

Представником цього підходу можна вважати В. Мандибуру. Так, зокрема, науковець стверджує, що у питанні подолання корупції «головним та найбільш ефективним напрямом є широке та системне використання організаційно-економічних, економіко-правових, фінансово-кредитних заходів, систем і механізмів, що дозволять державі як попереджувати, так і ефективно викорінювати різні прояви корупції та економічної злочинності». [27, с. 70].

4. Функціональний підхід пропонує альтернативний погляд на корупцію, розглядаючи її не лише як негативне явище, але й як потенційний механізм адаптації суспільства в умовах трансформаційних процесів (тобто корупцію за певних умов можуть розглядати як позитивне явище). У межах цього підходу корупція інколи трактується як своєрідний «мастильний механізм» для

функціонування державних інститутів у період переходу від однієї соціально-економічної системи до іншої. Вона може тимчасово компенсувати недосконаліть правових норм (наприклад, коли за допомогою хабарів підприємці обходять неефективні регуляторні практики держави, що шкодять їх бізнесу), інституційні дисфункції та розрив між старими правилами і новими умовами розвитку.

Першим, хто розглядав корупцію з цієї точки зору, був М. Вебер. Він описав умови, за яких корупція може бути прийнятною, якщо при цьому вона посилюватиме позиції політичних еліт, прискорюючи позитивні зміни у суспільстві. У своїй монографії І. Ревак згадує С. Хантінгтона та Я.Я. Тарковського як прихильників підходу Вебера. На їх думку, корупція зникає, виконавши свої економічні та політичні функції у суспільстві, що робить її визначення не тільки негативним але й позитивним [28, с. 59].

5. Політологічний розглядає корупцію як елемент політичної системи та окремий інститут у процесі реалізації владних відносин. У цьому контексті корупція пов’язується з використанням політичної влади для досягнення групових або особистих інтересів, а також із впливом на процеси прийняття політичних рішень. Основна увага приділяється взаємодії між політичними елітами, державними інститутами та економічними групами, які можуть використовувати корупційні механізми для посилення свого впливу на політичні процеси, формування державної політики та розподіл ресурсів [29].

Варто відмітити, що у межах цього підходу корупція досліджується як явище, яке проявляється у конкретних історичних формах політичного устрою. Зокрема, Платон та Арістотель вважали, що корупція є однією з причин існування таких зіпсованих форм державного управління, як тиранія та олігархія. У сучасній політології особливу увагу приділяють таким формам корупції, як зловживання парламентським впливом (його торгівля), незаконне фінансування політичних партій тощо [28, с 56].

О. В. Стогова у своїй статті стверджує, що «корупцію слід розглядати як політичний інститут – сталий тип політичної поведінки, який виражається у певній системі колективних дій, – правилах гри для владних еліт, що визначають принципи взаємодії держави і груп інтересів» [30].

6. Біхевіористичний, або соціально-психологічний, підхід використовується для аналізу корупції з позицій дослідження внутрішнього світу людини, її мотивів, умов формування світогляду, цінностей, норм моралі а також особливостей соціально-психологічних умов, під впливом яких у людини формується або толерантне ставлення до корупції зі своєю системою виправдань, або різко негативне, з усвідомленням необхідності викорінення цього явища [31].

Одним із прикладів прикладного застосування даного підходу є стаття І. Т. Ларіонової, у якій вона проводить аналіз дослідження, спрямованого на вивчення темпераменту, характеру та їхніх вад, особливостей мотивації вибору професії, деякі аспекти емоційно-вольової сфери, здатність до освоєння професійних навичок у кандидатів на посади правоохоронних органів для виявлення у їх поведінці корупційних патернів [32].

7. Для інституційного, або державно-управлінського, підходу характерною ознакою є розгляд корупції як особливої форми функціонування владних інститутів та специфічний тип державно-владних відносин. Корупція розглядається як системне явище, що виникає внаслідок недосконалості інституційної структури та механізмів державного управління (система побудована таким чином, що значно спрощує процес вчинення корупційного правопорушення), неефективності механізмів контролю (корупційні дії посадової особи залишаються непоміченими) та слабкості формальних і неформальних правил (посадова особа може використовувати лазівки в законах для вчинення корупційних дій) [33].

8. Законодавчий, або юридичний, підхід передбачає трактування корупції відповідно до положень національного та міжнародного законодавства.

У подальшому дослідженні базовими є інституційний та юридичний підходи, оскільки предметом роботи є діяльність НАЗК як державного органу.

Щодо перерахованих вище підходів, варто зазначити, що дослідники (у тому числі перераховані вище) у своїх роботах часто використовують їх синтез або ж обирають один-два підходи за основу, а інші використовують як доповнення (у певній пропорційності), коли потрібно описати той чи інший аспект у дослідженні. Це лише знову доводить, що у науці не існує простих речей і що способів пояснення певного явища існує багато. Їх різноманіття допомагає краще зрозуміти досліджуваний предмет, що дає більш якісні та об'єктивні результати.

1.3. Передумови та причини системного поширення корупції в Україні

Окремий блок було присвячено причинам поширення корупції в Україні з метою розуміння, чому політична влада прийняла рішення про створення НАЗК як частини нової системи спеціалізованих антикорупційних органів у 2014 році, оскільки окрім вимог, які поставив ЄС для надання Україні безвізового режиму, існували також об'єктивні причини створення цих нових інституцій.

Зважаючи на кількість підходів до визначення поняття корупції, причин її системного прояву в Україні також є комплексними. Жодна з них, на нашу думку, не існує автономно, а перебуває у зв'язку різного ступеню із іншими причинами та суспільними процесами.

Перш за все необхідно почати з того, у якому стані перебувала Україна до 1991 року. Будучи частиною радянської системи, Україна характеризувалася наявністю низкою особливостей функціонування.

1. Командно-адміністративний тип економіки передбачав централізоване управління та підпорядкування всіх підприємств центру, який керував ними через розгалужену мережу спеціальних посадовців (структурно схоже на систему голів ОДА, РДА в Україні). Відповідно управлінський склад державних підприємств був повністю підзвітний владі та залежний від неї. Подібна форма

централізованого управління поширювалась й на сфери цивільних та соціальних послуг, які також надавалися державою (освіта, медицина, харчування, одяг, транспорт, техніка, електрика тощо). Для того щоб забезпечувати певний рівень функціонування цього складного механізму, держава створила великий бюрократичний апарат та складну й інколи заплутану систему правил регулювання [5; 34; 35].

2. Оскільки СРСР був тоталітарною державою, громадські та політичні об'єднання, які могли б конкурувати з комуністичною партією, діяли підпільно та обмежено, не маючи реального впливу на політику країни. Відповідно у населення не було умов, за яких могли б сформуватися базові для демократичних країн атрибути: громадський контроль (в СРСР він був формальним), політична конкуренція, свобода слова. Коли політична партія має монополію на прийняття управлінських рішень, ці рішення з часом починають деградувати у своїй якості. Необхідність політичної конкуренції обумовлена тим, що саме вона стимулює владу постійно змінювати свої підходи та методи, модернізуючи їх відповідно до реальної ситуації; в іншому випадку така влада втрачає довіру населення і програє під час наступного виборчого циклу [5; 34; 35].

3. Третій чинник, який необхідно враховувати, полягає у тому, що суспільство та бюрократичний апарат вже були достатньо корумпованими на момент розпаду Радянського Союзу. Корупція у ньому була тотальною та всеосяжною і пов'язана вона була із наслідками двох попередніх згаданих нами факторів. Дефіцит товарів, закритість політичної номенклатурної системи та планова економіка із притаманною їй залежністю від держави стали причиною поширення у суспільстві таких явищ як «блат» та кумівство (обмін послугами через знайомства, доступ до дефіцитних товарів, кращі медичні та житлові послуги), масове розкрадання продукції, яка виготовлялась на підприємствах (аргументували тим, що «все, що належить державі, належить народу»), політична верхівка мала значні привілеї у всіх послугах: елітні лікарні, курорти, закриті бази відпочинку тощо (населення сприймало це як лицемірство і

виправдання для особистих зловживань); через хабарі людям часто продавали певні посади, що призводило до формування стійких неформальних практик фінансової винагороди за зайняття певних посад, які зберегли свою поширеність і в постсоціалістичний період. Паралельно радянська влада офіційно декларувала, що корупція є лише явищем капіталістичним, замінюючи її такими термінами, як «хабарництво» та «зловживання владою» [5; 34; 35; 36].

Після розпаду Радянського Союзу Україна, як й інші пострадянські країни, увійшла у турбулентний стан, для якого були характерними масова перебудова державного апарату та правова невизначеність, які у поєднанні з глибоко вкоріненим корупційним менталітетом серед усього суспільства та соціально-економічною кризою стали сприятливими умовами для розквіту корупції, яка виходила далеко за масштаби радянських часів.

Оскільки державні підприємства і раніше були підконтрольні державі, і в системі їхнього управління часто зловживали, то після криз, які розгорнулися у 90-х, умови перехідного періоду створили сприятливе середовище для розширення масштабів корупційних зловживань у сфері управління державним майном, користуючись складною ситуацією у країні, до чого були підключені кланово-олігархічні групи, які адаптувалися до нових умов і змогли інтегруватися у політичне життя країни, просуваючи своїх представників до владних структур.

Загалом можна виділити наступні фактори, які сприяли застосуванню сформованого у Радянському Союзі корумпованого способу мислення:

- ліквідація старих управлінських інститутів радянської системи;

- повільне формування нових механізмів державного управління;

- постійні структурні зміни у ЦОВВ та пов’язана з цим управлінська невизначеність;

- злиття економіки та держави, залежність підприємств від особистих рішень державних службовців;

- неспроможність бюрократичного апарату адаптуватися до соціально-економічних змін, ускладнення управлінської структури замість її спрощення;

- після ліквідації номенклатурної системи добору кадрів не було сформовано новий, чіткий та прозорий механізм поповнення кадрового складу;

- масштабна приватизація державних підприємств, яка здійснювалася непрозоро з чисельними порушеннями норм законодавства;

- масштабна тінізація економіки, яка потребувала прикриття з боку державних службовців;

- недоотримання державним бюджетом податкових надходжень - низькі зарплати у працівників державного сектору та державних службовців;

- поширення загального рівня злочинності у 90-х роках забирали у правоохоронних органів багато ресурсів, через що часу та людей на розгляд корупційних правопорушень часто не вистачало [5; 34; 35].

Починаючи свій рух у такому стані, за 23 роки своєї незалежності Україна пройшла певний шлях державотворення та оновлення законодавства. Як покажуть дані нижче, Україна, попри стабілізацію соціально-економічної турбулентності 90-х років, продовжила існувати у стані тотальної корумпованості.

Станом на 2013 рік, згідно з дослідженням Transparency International український індекс сприйняття корупції склав 25 балів зі 100 (у 1998 році - 2.8 з 10) [37; 38], посівши 144 місце серед 177 країн охоплених дослідженням, перебуваючи поряд з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральноафриканською Республікою та Папуа-Новою Гвінеєю.

У виконавчій гілці влади була актуальною проблема роздутої, неефективної та політично контрольованої державної служби, що супроводжувалося низькою прозорістю діяльності та оплатою праці, недостатнім рівнем професійних навичок та дублювання повноважень; відсутності єдиної, уніфікованої адміністративної процедури, яка регулює процес взаємодії громадян та держави щодо реалізації публічних прав [39, с. 5]; керівні посади в обласних та районних

державних адміністраціях використовуються як інструмент для власного збагачення.

Нове законодавство 2012 року вивело з-під прозорого нагляду значну частину усіх державних закупівель, які перестали опубліковуватися у відкритому доступі. У першій половині 2013 року було опубліковано дані про закупівлі на суму 131,94 млрд грн, у 2012 році за аналогічний період - 307,75 млрд грн [40, с. 662].

Політичні партії фінансуються непрозоро і часто із застосуванням корупційних практик; закони приймаються в інтересах вузьких бізнес-олігархічних груп, а не в інтересах суспільства; депутати втручаються у процес призначення суддів, підриваючи їх незалежність [39].

В економічному секторі держава використовує регуляторні практики для схилення підприємців та бізнесменів до хабарництва. Відмова приватних осіб виконувати корупційні вказівки регуляторних служб часто завершується введенням персональних обмежень для ведення бізнесу, через що громадяни або погоджується на умови та дають хабарі, або починають працювати підпільно, виводячи свою справу у тіньовий сектор економіки, або ж повністю залишають підприємницьку діяльність [40, с. 662].

У сфері розвитку громадянського суспільства та громадського контролю за діяльністю політичної влади відбуваються позитивні зрушення. За роки незалежності та значної, у порівнянні із радянськими часами, свободи слова виникають та розвиваються низка незалежних ЗМІ (хоча значна їх частина була підконтрольна олігархам). Громадянське суспільство ставало активнішим, провівши Помаранчеву революцію та організувавши Революцію Гідності у 2014 році.

Таким чином до моменту прийняття рішення про створення спеціалізованих антикорупційних органів, включаючи НАЗК, Україна підходила у стані тотальної корумпованості та паралізованості якісного політичного процесу політичними елітами того часу. Події 2014 року та бажання вступити до ЄС надали поштовх для початку впровадження якісних змін у державну антикорупційну політику.

Отже, необхідність створення системи спеціалізованих антикорупційних органів і НАЗК зокрема була об'єктивно зумовленою, зважаючи на ті підходи та методи, які держава повинна почати вживати для початку боротьби із системною корупцією. Що не менш важливо - розбудова мережі таких антикорупційних органів мала міжнародну підтримку та висувалася як одна з вимог для отримання безвізового режиму.

Саме в такому контексті НАЗК має розглядатися не як ізольований орган, а як превентивний елемент нової антикорупційної архітектури.

Висновки до розділу 1

У першому розділі здійснено комплексне теоретико-концептуальне дослідження корупції як загрози національній безпеці України, розкрито сутність цього явища та причини його поширення.

У підрозділі 1.1 встановлено, що корупція є однією з ключових загроз національній безпеці України поряд зі збройною агресією, оскільки вона підриває економічну спроможність держави, ефективність публічного управління, оборонний потенціал і довіру громадян до влади. Повномасштабне вторгнення актуалізувало необхідність переходу країни до моделі самодостатності у сфері оборонного виробництва та ресурсного забезпечення, що безпосередньо залежить від ефективності державного управління та стану економіки. За оцінками опитаних експертів, держава втрачає щорічно до 450 млрд гривень прямих збитків та ще 500 млрд гривень потенційних інвестицій. Окрім загального рівня шкоди, яку корупція несе для держави було закцентовано увагу на її прямий та опосередкований вплив на оборонну сферу. Опосередковано - оборонний сектор недоотримує фінансування від розкрадання грошей в інших галузях, прямо - з оборонного сектору крадуть через корупційні схеми. Аргументовано, що для досягнення цілей національної безпеки Україна повинна формувати модернізовану модель державного управління, засновану на

верховенстві права, прозорості та системному зниженні рівня корупції, оскільки саме ці чинники визначають її здатність чинити опір Російській експансії, у зв'язку з тим, що остання має більше сил та ресурсів у кількісних показниках.

У підрозділі 1.2. проаналізовано сутність корупції крізь призму восьми основних наукових підходів: традиційного (нормативно-ціннісного), модерністського (класичного), економічного (ринково-центристського), функціонального, політологічного, біхевіористичного (соціально-психологічного), інституційного (державно-управлінського) та законодавчого (юридичного). Встановлено, що жоден із підходів не є самодостатнім, а дослідники, як правило, поєднують їх між собою у своїх дослідженнях.

У підрозділі 1.3. було розглянуто причини системного поширення корупції в Україні, серед яких виділено спадщину радянської командно-адміністративної системи з її тотальним дефіцитом, номенклатурною закритістю та відсутністю громадянського контролю; турбулентність перехідного періоду 1990-х років, яка створила сприятливе середовище для розквіту кланово-олігархічних структур; низьку ефективність державного управління та непрозорість регуляторних практик; а також слабкість механізмів відповідальності посадових осіб. Станом на 2013 рік Україна посідала 144 з 177 країн за індексом сприйняття корупції Transparency International, що наочно підтверджує системний характер корупційної кризи напередодні ухвалення рішення про створення спеціалізованих антикорупційних органів.

РОЗДІЛ 2
ІНСТИТУЦІЙНЕ СТАНОВЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Загальна антикорупційна система України та інституційне становлення НАЗК як спеціалізованого органу запобігання корупції

Суб'єкти загальної антикорупційної системи

Щодо діяльності, яка пов'язана із вжиттям конкретних заходів з метою протидії корупції, суб'єктів такої діяльності можна поділити на декілька категорій: політичні інститути, система органів та інституцій, уповноважених на виконання функцій держави, спеціалізовані антикорупційні органи, громадянське суспільство, іноземна спільнота, які є частиною загальної антикорупційної системи країни в цілому. Застосовуючи термін «загальна антикорупційна система» у даному контексті, ми застосовуємо функціональний підхід, який виходить з того, що частиною системи є будь-який суб'єкт, чия діяльність тією чи іншою мірою спрямована на протидію корупції.

Найвищим рівнем антикорупційної системи є Президент, Верховна Рада та Кабінет Міністрів України. Зважаючи на те, що формальні повноваження Президента є обмеженими та окрім призначення Генерального прокурора та оперування низкою інших інструментів він більше немає широких важелів юридичного впливу, проте як політична фігура, яку політичні еліти в Україні сприймають як головного [41] (зважаючи на парламентсько-президентську форму правління), Президент володіє широким неформальним впливом і фактично задає тон роботи його команди та політичної партії. Президент виступає політичним гарантом партійної етики та внутрішньої кадрової політики, створюючи відповідний клімат у своєму оточенні, який, за умови правильних

мотивів в інтересах держави, потенційно може набути мінімального рівня толерантності до корупції [42].

Верховна Рада України як законодавча гілка влади володіє значними юридичними повноваженнями, які дають їй легальну можливість впливати на всю систему державних органів та суспільних відносин. Парламент визначає нормативно-правові засади антикорупційної політики, формує інституційне середовище та здійснює парламентський контроль за діяльністю виконавчої гілки влади у відповідній сфері. Передусім парламент виконує законодавчу функцію, ухвалюючи антикорупційні закони, які встановлюють правові механізми запобігання, виявлення та протидії корупційним правопорушенням. Однак найголовніший його важіль впливу - це можливість фактичної зміни основ та дизайну функціонування будь-якої сфери в державі [42].

Головною перевагою інституту Президента та ВРУ є наявність інструменту, який у політологічних науках називають політичною волею. Узгоджена позиція між зазначеними інституціями щодо пріоритетів антикорупційної політики, підкріплена чіткими стратегічними орієнтирами, забезпечує інституційні передумови для оперативного впровадження відповідних реформ.

Роль Кабінету Міністрів України у загальній антикорупційній системі держави визначається його статусом як вищого органу у системі виконавчої влади, який забезпечує практичну реалізацію антикорупційної політики та трансформацію законодавчих приписів у конкретні управлінські рішення і адміністративні процедури. На відміну від Верховної Ради України, що формує нормативно-правову основу, та інституту Президента, який значною мірою визначає політичний вектор, Кабінет Міністрів виконує функцію операціоналізації антикорупційних реформ, забезпечуючи їх імплементацію у діяльності центральних органів виконавчої влади [43].

Передусім уряд відіграє ключову роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики через затвердження стратегічних документів, державних програм і планів заходів, які визначають конкретні кроки щодо

запобігання та протидії корупції. Саме на рівні Кабінету Міністрів відбувається координація діяльності міністерств та інших органів виконавчої влади, що забезпечує узгодженість антикорупційних заходів у різних секторах. Уряд виступає центром управлінської синхронізації, від ефективності якого залежить цілісність функціонування всієї антикорупційної системи.

Важливою складовою діяльності Кабінету Міністрів є нормативно-підзаконне регулювання, що конкретизує положення законів і створює процедурні механізми їх реалізації.

Наступний рівень загальної антикорупційної системи складається з низки правоохоронних органів: Національна поліція, Державне бюро розслідувань, Служба безпеки України, органи прокуратури та окремо загальні суди, - чиї головні функції описано у Таблиці 2.1 [44].

Таблиця 2.1

Система правоохоронних органів та загальні суди

Державний орган	Базові функції
Національна поліція України	Стаття 23 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень. 2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення. 3) вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення. 6) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності. - слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування. (стаття 216, частина 1 КПК)
Державне бюро розслідувань	Стаття 5 1. Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України "Про державну службу", особами, посади яких віднесено до першої - третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; 2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора - керівником Спеціалізованої

Продовження таблиці 2.1

Державний орган	Базові функції
Державне бюро розслідувань	антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України.
Органи прокуратури	Стаття 2 1. На прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
Служба безпеки України	Стаття 2 - На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. - До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Стаття 216 КПК досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтями 109, 110, 110-2, 111, 111-1, 111-2, 112, 113, 114, 114-1, 114-2, 201, 258-258-6, 265-1, 305, 328, 329, 330, 332-1, 332-2, 333, 334, 359, 422, 435-1, 436, 436-2, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 442-1, 443, 444, 446, 447 Кримінального кодексу України.
Загальні суди	- Розгляд кримінальних справ про корупційні правопорушення, не віднесених до юрисдикції Вищого антикорупційного суду. - Судовий контроль за досудовим розслідуванням у цих справах.

Джерело: сформовано автором на основі [16; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51].

Ці органи не є спеціалізованими антикорупційними (на відміну від НАБУ, САП, ВАКС, НАЗК, АРМА), але входять до загальної системи протидії корупції. Їх роль полягає в превенції, виявленні, розслідуванні, прокурорському нагляді та судовому розгляді корупційних правопорушень, які не підпадають під виключну підслідність/підсудність спеціалізованих антикорупційних органів.

На наступному рівні протидії корупції перебувають усі інші органи та інституції, уповноважені на виконання функцій держави. Головним чином їхня

антикорупційна діяльність спрямована на конкретні саморегулюючі заходи, які вживаються на двох рівнях: 1) керівництва як суб'єкта, наділеного владою ініціювати зміни в управлінні державним органом, та 2) всіх інших посадових осіб, які не наділені владним впливом на внутрішні процеси, однак які своїми діями здійснюють моніторинг у межах своєї діяльності для ідентифікації корупційних дій та вжиття заходів, регламентованих законом, для протидії таким діям (таких осіб можна класифікувати як викривачів корупції).

Проводячи паралелі з вищим рівнем політичної влади, можна стверджувати, що рівень корупції у державному органі залежатиме від безпосередніх управлінських рішень самого керівника цього органу. Наприклад, призначення нового очільника до районної державної адміністрації, про яку відомо, що вона неодноразово потрапляла у корупційні скандали. Конкретними антикорупційними діями у даному випадку буде звільнення осіб, підозрюваних у вчиненні корупційних правопорушень, залучення правоохоронних органів до розслідувань та формування нової організаційної та корпоративної культури за моделлю «керівник - заступники - голови управлінь - головні спеціалісти», у якій нетерпимість до корупції поширюватиметься згори донизу. Причому цей процес може супроводжуватися посиленням громадського контролю шляхом ініціювання керівником РДА більшої залученості ради депутатів або громадської ради (як у Києві), а також введенням додаткових у межах закону заходів, мета яких - внести зміни в організацію роботи управлінь. Однак така спрощена модель підійде для відносно невеликого державного органу, юрисдикція якого розповсюджується локально в межах певної території; якщо мова йтиме про ЦОВВ, які мають регіональні представництва по всій країні, то методи та механізми впровадження антикорупційних змін для них будуть більш складними та багаторівневими.

Ми віднесли громадянське суспільство до загальної антикорупційної системи, оскільки окремі його елементи є суб'єктами, які здатні впливати на вектор розвитку як окремих сфер та галузей, так і держави в цілому (ця цілісність часто

є результатом накопичення невеликих перемог). Як зазначив у своїй статті Богданенко А., апелюючи до досвіду багатьох розвинутих країн, саме активність дійсно зацікавлених громадян є головною передумовою виявлення корупційних правопорушень та ефективності антикорупційних заходів [52, с. 21].

Інструменти, які використовує громадянське суспільство, можна класифікувати наступним чином:

- проведення незалежного моніторингу та контролю шляхом аналізу інформації з відкритих баз даних;

- проведення інформаційно-просвітницької діяльності у ЗМІ та соціальних мережах з метою поширення негативної інформації про посадових осіб та ідей провідних антикорупційних практик;

- формування пропозицій та їх лобіювання через парламентських представників проєктів нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції;

- захист антикорупційних практик від втручань політичної влади (картонні протести на захист незалежності НАБУ та САП);

- ініціювання судових позовів щодо корупційних правопорушень;

- вплив через офіційні громадські ради при державних органах (як правило такі ради мають більше доступу до важливої інформації, за рахунок чого їх аналіз та розроблені рекомендації є більш точними);

- лобіювання серед міжнародних партнерів, з метою спонукання їх до тиску на офіційну владу [53; 54; 55].

Про важливість участі громадянського суспільства у державній антикорупційній політиці також зазначено у статті 13 Конвенції ООН проти корупції, згідно з якою кожна Держава-учасниця повинна вживати належних заходів, для сприяння активній участі громадянського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею [56].

Поряд із громадянським суспільством ми поставили міжнародних партнерів як ще один суб'єкт впливу на внутрішню державну політику. Вплив цей стає

можливим завдяки об'єктивним обставинам, які пов'язані з євроінтеграційним курсом країни, а також фінансовою допомогою. Україна зацікавлена у членстві в ЄС та коштах Заходу, що дає останньому можливість формувати умови, серед яких, зокрема, впровадження перевірених часом антикорупційних практик.

Починаючи з 2014 року, загалом ЄС надавав ряд вимог, частину з яких було виконано, а частину або виконано частково, або не виконано повністю.

1. Створення незалежних антикорупційних органів НАБУ, САП, НАЗК.

2. Запуск системи електронного декларування (повноцінно почала діяти з 2019 року після реорганізації НАЗК, оскільки до цього Агентство не змогло налагодити систему перевірки декларацій).

3. У своїх звітах та рекомендаціях ЄС неодноразово зазначав про необхідність посилення Україною незалежності діяльності антикорупційних органів та розширення їх повноважень. У звіті 2024 року містилися положення про введення санкцій за невиконання рекомендацій, у звіті 2025 року така рекомендація була прибрана [57]. Ті ж самі вимоги є актуальними і на 2026 рік [58].

4. Вимоги щодо реформи АРМА (нові вимоги до кандидата на посаду голови, оновлена процедура конкурсу, посилення контролю за передачею активів та посилення прозорості процесу управління такими активами) [59].

5. Узгодження з Україною 10 пріоритетів на 2026 рік, зокрема

- внесення змін до Кримінального процесуального кодексу та ін. законів;
- розширення повноважень НАБУ;
- перегляд процедур призначення на посади у Генеральної прокуратури;
- реформа ДБР;
- деякі вимоги щодо КСУ, ВРП, ВККС;
- затвердження нової антикорупційної програми;
- розвиток внутрішніх систем контролю проти корупції на високому рівні [60].

6. Інші вимоги.

Узагальнюючи наведене, слід зазначити, що вплив міжнародних партнерів на формування та реалізацію антикорупційної політики України має системний і довготривалий характер. Він проявляється не лише у формальному висуненні вимог, а й у постійному моніторингу їх виконання, оцінці досягнутого прогресу та коригуванні подальших кроків реформ. Водночас така взаємодія не може розглядатися виключно як зовнішній тиск, оскільки значна частина запропонованих змін об'єктивно відповідає внутрішнім потребам держави у підвищенні ефективності публічного управління та зниженні рівня корупції.

Місце спеціалізованих антикорупційних органів

Вище було використано поняття «загальна антикорупційна система», яке ми трактували у широкому значенні. Водночас «система спеціалізованих антикорупційних органів» - це більш вузьке поняття, яке охоплює діяльність та функціонування НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС та АРМА, які є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Характерною ознакою цих структур є те, що вони виконують вузькоспеціалізовані та чітко визначені законодавством функції з питань протидії корупції, на відміну від перелічених вище інститутів, для яких антикорупційна діяльність не є основною. Якщо говорити про причину існування подібних інституцій, то тут виокремлюється декілька важливих аспектів.

По-перше, це стан, у якому перебуває Україна. У контексті цього існує твердження, що альтернативою створення таких структур є реформування вже наявних [61]. Проте, український досвід показує, що політична еліта поки не спроможна проводити масштабні реформи по фундаментальній зміні деяких правоохоронних державних органів таким чином, щоб корупція у них знижувалася до рекордно низьких показників, а сама їхня діяльність у сфері протидії корупції ставала б ефективнішою. Наприклад, реформа Національної поліції України хоча і призвела до покращень за деякими показниками, проте не усунула деякі фундаментальні проблеми. Складність полягає у тому, що створити

нову інституцію простіше та ефективніше, ніж повністю перебудовувати вже наявну (особливо якщо існують проблеми з її реформування).

По-друге, і ця причина випливає з першої, - це позиція міжнародних донорів та партнерів. Вони усвідомлюють, з яким рівнем труднощів та обмежень їм доведеться зіткнутися під час роботи з нереформованими та корумпованими державними органами, а тому спонукають держави створювати нові незалежні інституції, в яких у конкурсній процедурі відбору керівництва передбачена наявність представників іноземних партнерів [61]. Крім того, практика запровадження спеціалізованих антикорупційних органів прямо регламентована положенням статті 6 Конвенції ООН проти корупції, згідно з якою кожна Держава-учасниця повинна забезпечувати наявність органу або органів, які здійснюють запобігання корупції шляхом проведення політики, згаданої у статті 5 Конвенції, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики, розширення та поширення знань з питань запобігання корупції [56].

По-третє, правоохоронні органи загального профілю не завжди володіють достатньою технічною експертизою та спроможністю виявляти, розслідувати і переслідувати складні корупційні справи [62]. В умовах, коли складність корупційних справ та відповідних фінансових операцій зростає, виникає потреба у високому рівні експертизи та спеціалізації знань, які найкраще забезпечувати через централізацію експертного потенціалу в межах органу з вузькою спеціалізацією [63].

Інституційне становлення НАЗК

Отже, існування системи спеціалізованих антикорупційних органів в Україні є об'єктивно зумовленою практикою.

Мета існування НАЗК - виконувати превентивні функції із запобігання корупції. Таким чином Україна мала імплементувати у своє законодавство та інституційну практику положення статті 6 Конвенції ООН [64].

14 жовтня 2014 року було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», введений у дію 26 квітня 2015 року. Закон передбачав створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, - Національне агентство з питань запобігання корупції, відповідальне перед Верховною Радою України та підзвітне Кабінету Міністрів України, який призначає голову цього органу [64].

Таке Агентство мало низку повноважень, які станом на 2026 рік можна класифікувати наступним чином (див. Таблиця 2.2):

Таблиця 2.2

Повноваження НАЗК визначені статтею 11 Закону України «Про запобігання корупції»

Група повноважень	**Повноваження**
1. Аналітична	- Проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції (п. 1). - Організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції (п. 5).
2. *Нормотворча та стратегічна*	- Розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії (п. 2). - Підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (п. 3). - Формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань (п. 4).
3. *Моніторинг та контроль*	- Здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (п. 6^{-1}). - Здійснення моніторингу дотримання вимог законодавства з питань лобіювання (п. 6^{-2}). - Здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування (п. 7^{-1}). - Здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за

Продовження таблиці 2.2

3. Моніторинг та контроль	дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру… (п. 8^{-1}). - координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції (п. 18).
4. ***Методична та освітня***	- Координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм (п. 7). - координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (п. 11). - Надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 15). - Організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням та виявленням корупції (п. 14). - Інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у суспільстві негативного ставлення до корупції (п. 16).
5. ***Ведення реєстрів***	- забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та Реєстру прозорості (п. 9)
6. ***Захист викривачів***	- отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, участь у забезпеченні їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями. (п. 13)

Джерело: сформовано автором на основі [16]

Первинна структура НАЗК передбачала колегіальне управління із п'яти членів, які призначалися КМУ за результатами конкурсу. До складу конкурсної комісії входили:

1) особа, визначена ВРУ за поданням комітету ВРУ, з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією;

2) особа, визначена Президентом України;

3) особа, визначена КМУ;

4) керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби;

5) чотири особи, запропоновані громадськими об’єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції, (обираються через конкурсну процедуру) [16].

Перші проблеми із роботою нового органу почалися з призначення на посаду перших членів НАЗК - їх було всього три замість п'яти. У 2015 році очільник Transparency International Україна та антикорупційні організації висловлювали незадоволеність процедурою конкурсного відбору. Крім того, міжнародні партнери очікували, що новий антикорупційний орган зможе запрацювати до кінця 2015 року, чого не сталося. [64].

16 березня 2016 року за результатами конкурсу КМУ призначив ще двох нових членів НАЗК, один з яких (Віктор Чумак) у результаті відмовився від посади. Чотирьох членів було достатньо для фактичного початку роботи.

У процесі діяльності новоутворене Агентство зіткнулось із проблемою запуску Єдиного державного реєстру декларацій, оскільки Державна служба спеціального зв'язку та захисту за два дні до запуску реєстру відмовилась від сертифікації його системи захисту інформації. Голова НАЗК, попри відсутність сертифіката, прийняла рішення запустити реєстр у «режимі дослідної експлуатації». Оскільки система не була сертифікованою, її використання як доказової бази у судових справах ставало неможливим. Зрештою через суспільний резонанс реєстр декларацій було тимчасово закрито [64].

Окрім проблем з реєстром, НАЗК зіткнулось ще з рядом проблем, які в кінцевому підсумку призвели до рішення повністю його перезавантажити:

1. За рік роботи було перевірено всього 91 декларацію з 1 500 000.

2. Перевірка декларацій здійснювалася у ручному режимі, що значно уповільнювало весь процес.

3. Реєстр не працював протягом декількох днів перед закінченням періоду декларування станом на березень 2017 року.

4. Окремо у суспільстві були дискусії щодо великих премій, які члени НАЗК самі собі призначали.

5. Зовнішній вплив з боку Адміністрації Президента, який супроводжувався спотворенням механізмів перевірок декларацій для розправ над політичними опонентами та покриванням лояльних прихильників. Були виявлені фальсифікації щодо висновків НАЗК стосовно декларацій.

У зв'язку з цими та іншими проблемами, а також зважаючи на обурення у суспільстві неефективністю виконання Агентством своїх функцій та завдань, 18 жовтня 2019 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» № 140-IX від 02.10.2019 року [64].

Гарантії незалежності та ризики зовнішнього впливу

Новий закон змінив концепцію управління НАЗК - замість п'яти членів фактичне керування та представництво органу перейняли на себе Голова та його заступники. Окремі зміни були внесені у процедуру конкурсного відбору. Верховна Рада, Президент, голова НАДС та громадський сектор були позбавлені права прямого впливу через висування своїх представників до членів конкурсної комісії. Змінилася також і кількість осіб у конкурсній комісії. Тепер трьох осіб призначає КМУ, ще трьох призначає КМУ на основі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції. Кожен такий донор може запропонувати Кабінету Міністрів України будь-яку кількість кандидатів до складу Конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Конкурсної комісії [16].

Нова модель конкурсного відбору із залученням іноземних партнерів була необхідною з огляду на те, що в Україні існує усталена управлінська практика втручання політичної влади у діяльність державних структур. Хоча політична влада навіть розвинутих демократичних країн періодами прагне вплинути на інституції, яким закон гарантує незалежність, проте через вищий рівень

політичної культури ці країни краще справляються із подібними випадками. Нещодавнє рішення Верховного суду США щодо тарифів, введених Президентом Дональдом Трампом, яскраво демонструє, що призначення судді Президентом не є гарантією того, що цей суддя обов'язково прийме рішення на користь того, хто його призначив [65]. В українському контексті пряме призначення створює ризики прямої політичної залежності та необ'єктивність дій призначеної особи. У разі опору на неї чинитимуть тиск.

Процедура відбору голови НАЗК, а також інших спеціалізованих антикорупційних органів, спрямована на зменшення простору для кулуарного впливу. Комісія самостійно затверджує регламент, критерії й методику оцінювання, публікує оголошення про конкурс, розглядає документи, вивчає матеріали щодо кандидатів, проводить тестування, іспити та співбесіди, а також організовує спеціальну перевірку за Законом України «Про запобігання корупції» і перевірку за Законом України «Про очищення влади». Конкурс проводиться публічно, із вільним доступом для медіа та з трансляцією в режимі реального часу; окремо законодавство вимагає оприлюднювати дані про кандидатів, результати тестів і відбору [16].

Інші гарантії незалежності, визначені статтею 9 Закону України «Про запобігання корупції»:

1. Незалежність Національного агентства від впливу чи втручання у його діяльність гарантується:

1) спеціальним статусом Національного агентства;

2) особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень Голови Національного агентства;

3) особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства;

4) належними умовами оплати праці Голови, заступників Голови Національного агентства та службовців апарату Національного агентства, визначеними цим та іншими законами;

5) прозорістю його діяльності;

6) в інший спосіб, визначений цим Законом.[16].

В ході аналізу звітів іноземних інституцій (Тіньовий звіт, Зовнішній аудит НАЗК 2020–2021) та зіставлення прийнятих законодавчих змін було встановлено, що, з одного боку, на законодавчому рівні поступово вносяться деякі локальні покращення, введення яких часто вимагається міжнародними партнерами, а з іншого - частина політичної влади через корумпованість окремих її елементів намагається використовувати різні інструменти для впливу на діяльність спеціалізованих антикорупційних органів, зокрема НАЗК [66; 67].

27 жовтня 2020 року Конституційний суд на підставі звернення 47 народних депутатів (44 від фракції ОПЗЖ) прийняв рішення № 13-р/2020, яким фактично поставив під загрозу тодішню систему фінансового контролю НАЗК за активами та статками посадових осіб. Враховуючи нещодавнє перезавантаження НАЗК у 2019, це рішення мало критичний характер для антикорупційної системи [68].

Суд визнав неконституційними положення Закону України «Про запобігання корупції», які дозволяли НАЗК збирати, зберігати й оприлюднювати е-декларації та здійснювати моніторинг способу життя, а також скасував кримінальну відповідальність за недостовірне декларування, передбачену статтею 366-1 КК України. НАЗК втратило можливість проводити повні перевірки декларацій, приймати й опрацьовувати заяви про порушення антикорупційного закону, перевіряти можливі порушення за власною ініціативою, складати адмінпротоколи та перевіряти організацію антикорупційної роботи в держорганах [66; 67].

Як зазначає Комісія у звіті за 2020–2021 роки, це рішення КСУ могло мати на меті вплив на НАЗК у питанні контролю за деклараціями окремих суддів [67, с. 16].

Парламент у грудні 2020 року відновив обов'язок декларування і повернув відповідальність уже в нових статтях 366-2 та 366-3 КК України, а НАЗК

повідомило про відновлення своїх ключових функцій після набрання чинності Законом № 1079-IX [69].

Вже під час війни відбулася ситуація, яка за формою є доволі схожою. Депутати ВРУ у 2025 року внесли подання до КСУ з проханням перевірити, чи відповідають Конституції порядок формування конкурсних комісій, який передбачає залучення іноземців. У цьому поданні депутати прямо вказували на те, що наявність іноземних експертів у конкурсних комісіях, які оцінюють кандидатів на посади голів спеціалізованих антикорупційних органів, має негативні наслідки для суверенітету та незалежності, а також довіри громадян до державних органів. Аналіз інформаційного політичного простору з 2019 по 2026 рік також дає підстави стверджувати, що в українській політиці спроби дискредитувати наявність іноземців у конкурсних комісіях відбувалися постійно, що може бути пов'язано зі спробою негативно вплинути на незалежність антикорупційних органів.

Наразі це рішення перебуває на стадії підготовки до розгляду. Як зазначає Тіньовий звіт, подальший моніторинг за цим питанням повинен обов'язково відбуватися [66].

Наведені приклади втручань у діяльність спеціалізованих антикорупційних органів та НАЗК зокрема не є вичерпними, однак вони демонструють, що станом на сьогодні суттєве посилення антикорупційних органів шляхом імплементації у законодавство рекомендацій міжнародних партнерів часто не відбувається не з причин дефіциту фінансових ресурсів та необхідності організаційної побудови, для якої потрібен людський ресурс, а через усвідомлення того, що прийняття позитивних для антикорупційної системи змін становитиме загрозу корупційній системі, частиною якої є значна кількість топових високопосадовців.

Перед завершенням цього підрозділу додатково зазначимо, що якщо держава та суспільство прагнуть, щоб рівень корупції у країні знизився до мінімального, необхідна тісна співпраця та належне виконання всіма суб'єктами загальної антикорупційної системи своїх обов'язків щодо протидії корупції, оскільки всі

інституції пов'язані між собою. Спеціалізовані антикорупційні органи можуть діяти ефективно, проте небажання та протидія боротьбі з корупцією з боку політичних еліт уповільнюють цей процес і роблять його неефективним. Те саме можна стверджувати і про інших суб'єктів. З урахуванням незавершеності трансформаційних процесів у системі публічного управління, громадянське суспільство зберігає роль важливого суб'єкта антикорупційного контролю, здійснюючи тиск на політичну владу.

2.2. Ресурсна спроможність НАЗК

Фінансове забезпечення

Сукупний обсяг видатків на діяльність Агентства за досліджуваний період становив 1 994,6 млн грн (без урахування 2025 року). Річна динаміка фінансування характеризувалася такими показниками: у 2020 році обсяг видатків становив 330,7 млн грн, у 2021 році - 447,1 млн грн, у 2022 році - 352,9 млн грн, у 2023 році - 416,1 млн грн, у 2024 році - 447,8 млн грн. Найбільш суттєве зростання було у 2021 році порівняно з 2020 роком, при збільшенні фінансування на 35,2%. У 2022 році відбулося скорочення на 21,1%, тому що в умовах війни уряду необхідно було перерозподіляти державне фінансування, спрямовуючи його на оборону. У 2023 році спостерігалося відновлення фінансування на рівні 17,9%, а у 2024 році відбулося подальше зростання на 7,6% (дані з Таблиці 2.3).

Попри досягнення у 2024 році номінального рівня фінансування, зіставного з довоєнними показниками через економічну кризу та інфляцію реальна купівельна спроможність на ринку впала, а тому фактичний рівень фінансового забезпечення недостатньо покривав всі потреби НАЗК, що відображено у його офіційній звітності за 2024 рік.

Таблиця 2.3

Структура фінансових витрат НАЗК за 2020-2024 рр.

Фінансування статутної діяльності	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Оплата праці	216 176,0 тис. грн (оплата праці) 40 037,7 тис. грн (оплата праці)	253,7 млн грн (оплата праці) 55,8 млн грн (нарахування на оплату) (оклади не збільшувалися)	262,1 млн грн (оплата праці) 56,5 млн грн (нарахування на оплату праці)	262,1 млн грн (оплата праці) 56,6 млн грн (нарахування на оплату праці)	280,7 млн грн (оплата праці) 58,7 млн грн (нарахування на оплату праці)
Канцелярське забезпечення	3 842,7 тис. грн	2,9 млн грн	2,2 млн грн	1,8 млн грн	4,4 млн грн
Утримання реєстрів, порталів та ін.	23 935,5 тис. грн	31 млн грн	23,9 млн грн	40,2 млн грн	52,5 млн грн
Навчання працівників	93,6 тис. грн	0,1 млн грн	0,2 млн грн	0,1 млн грн	0,2 млн грн
Інше	10 227,8 тис. грн (програмне забезпечення) 36 360,0 тис. грн (капітальний ремонт)	3,6 млн (різне обладнання) 100 млн грн (капітальний ремонт)	8 млн грн (капітальний ремонт)	55,1 млн грн (капітальний ремонт) 0,2 млн грн (придбання обладнання)	51,3 млн грн (різне обладнання)
Відсоток від потреб НАЗК		97,4%	82,0%	90%	87,2%
Всього (без урахування коштів виділених на фінансування політичних партій)	330,7 млн грн	447,1 млн грн	352,9 млн грн	416,1 млн грн	447,8 млн грн
Індекс інфляції*	105,0	110,0	126,6	105,1	112,0

* https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/inflation/

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74]

Наявні дані вказують на те, що фінансування НАЗК не мало рівномірного характеру, однак формувалося з огляду на складні реалії воєнного часу, а також частково зумовлювалося тимчасовим звуженням функцій Агентства у 2022–2023 роках у частині перевірки декларацій та звітності політичних партій.

Аналіз структури видатків підтверджує домінування витрат на оплату праці та відповідні нарахування, які стабільно формували основну частку витрат НАЗК.

Водночас капітальні видатки та витрати на придбання обладнання мали нерівномірний характер і здійснювалися періодично, що проявилося у відповідних обсягах фінансування в окремі роки.

Кадровий склад

Якщо говорити про кадровий склад, то можна побачити, що загалом протягом оцінюваного періоду чисельність персоналу зростала, проте в силу низки причин так і не змогла досягнути рівня штатної чисельності у 408 осіб. Чисельність працівників у 2020 році становила 302 особи, у 2021 році - 342 особи, у 2022 році - 367 осіб, у 2023 році - 396 осіб, у 2024 році - 388 осіб. За 5 років штат збільшився на 86 осіб, або на 28,5%, а рівень укомплектованості зріз з 74 до 95% від максимальної чисельності 408 осіб.

У той же час попри наближення до максимально можливої штатної чисельності динаміка формування кадрового складу не була виключно позитивною у плані зросту. У 2023 штат досяг свого максимуму в межах оцінюваного періоду та складав 396 осіб, у той як наступного 2024 року відбулося скорочення на 8 осіб. З урахуванням того, що у 2024 році відбулося 94 звільнення та 155 призначень (можуть враховуватися не тільки прийняття нових працівників але й підвищення, або переведення), це є показником відчутного рівня ротації кадрів (що може бути пов'язано з призначенням нового голови у 2024 році), в умовах якої навіть попри значну кількість призначень позитивний приріст фактично не забезпечується. Аналогічні тенденції простежувалися і в попередні роки. У 2020 році було 107 призначень і 87 звільнень, у 2021 році - 137 призначень і 42 звільнення, у 2022 році - 52 призначення і 61 звільнення, у 2023 році - 191 призначення і 79 звільнень. [70; 71; 72; 73; 74].

Таблиця 2.4

Кадровий склад НАЗК

Кількість працівників	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Гранична	408	408	408	408	408
Фактична	302	342	367	396	388
Призначено	107	137	52	191	155
Звільнено	87	42	61	79	94

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74]

Крім того, було виявлено, що станом на 30 жовтня 2025 року кількість претендентів на вакантні посади до НАЗК становила 4 000 осіб (або 90 кандидатів на 1 вакансію), що складає приблизно 44 вакантних місця протягом року. Також відповідно до постанови КМУ від 22. 10. 2025 р. № 1355 (набрала чинності 01.11. 2025 р.) було збільшено штатну чисельність з 408 до 433 [76]. Дані про велику кількість резюме, надісланих до НАДС, вказують на те, що існує досить висока конкуренція на посади в органі (що контрастує із загальним станом державної служби по країні, де на вакантні місця не можуть призначити державного службовця місяцями через відсутність кандидатів), проте навіть це не дозволяє органу досягти повного рівня штатної чисельності. Серед можливих причин було виділено декілька:

1) високі стандарти та вимоги, через які на початковому етапі відсіюється значна кількість кандидатів;

2) тривала процедура спеціальної перевірки (кандидати відмовляються від такого очікування, коли воно затягується;

3) НАЗК зазвичай не публікує рівень посадового окладу в описі вакансії, а тому частина кандидатів подає резюме на вакансію без попереднього розуміння рівня оплати праці;

4) рівень звільнень (який цілком може бути високим саме за ініціативою персоналу) не дозволяє повністю укомплектувати орган.

Щодо вікової структури то вона була наступною. Найбільш чисельною категорією залишаються працівники віком 30–40 років, кількість яких становила

132 особи у 2020 році, 142 особи у 2021 році, 166 осіб у 2022 році, 158 осіб у 2023 році та 141 особу у 2024 році. Поряд із цим спостерігалося зростання частки молодших працівників віком до 30 років з 64 осіб у 2020 році до 88 осіб у 2024 році, а також збільшення групи віком 50+ з 20 до 40 осіб. Загалом вікова структура є доволі збалансованою і навіть типовою для державних органів, які активно розвиваються. Те що у НАЗК в основному працюють державні службовці віком 30-40 років говорить про те, що основу персоналу складають досвідчені фахівці. Позитивним також є і збільшення кількості людей молодого віку, це є свідченням того, що робота у НАЗК для молодих людей є доволі привабливою [70; 71; 72; 73; 74].

Показники зміни освітнього складу персоналу є наступними. У 2020 році кількість працівників з юридичною освітою становила 186 осіб, а економічною - 80 осіб, у 2024 році ці показники значно зросли до 245 і 99 осіб відповідно. Одночасно збільшилася кількість працівників з освітою з державного управління - з 31 до 45 осіб, з'явилася нова категорія працівників із ІКТ освітою - з 0 до 17 осіб, тоді як кількість працівників з гуманітарною освітою зменшилася з 36 до 24 осіб.

Окремо звернемо увагу на збільшення кількості персоналу з освітою у сфері ІКТ. НАЗК оперує доволі великою кількістю цифрових платформ на своєму сайті і загалом специфіка роботи Агентства полягає у роботі з реєстрами та базами даних. Те, що в кадровій структурі з'являються такі працівники може вказувати на те, що НАЗК взяло курс на збільшення рівня своєї власної незалежності у питаннях впровадження цифрових технологій, що на нашу думку є доволі позитивним сигналом, та створює підвалини для впровадження деяких нових технологій, які у рамках цього дослідження було концептуалізовано у третьому розділі.

Підсумовуючи матеріали у цьому блоці дослідження можна стверджувати, що кваліфікація персоналу НАЗК перебуває на достатньо високому рівні. Крім того, на відміну від багатьох інших державних органів вікова структура НАЗК

також є достатньо збалансованою. Єдиною слабкою стороною Агентства у цьому питанні залишається високий рівень кадрової ротації. Такий рівень ротацій може бути зумовленим високим рівнем навантаження або іншими кадровими фактори, що потребують додаткової перевірки. І хоча з кваліфікацією суттєвих проблем немає, проте вони існують у питанні чисельної достатності кадрів. Як покажуть подальші підрозділи дослідження, Агентство потребує більшої кількості працівників для виконання покладених на нього завдань, однак через доволі відчутний рівень звільнень досягти цього достатнього рівня є непростим завданням.

Було сформовано рекомендацію опубліковувати внутрішні опитування персоналу щодо його задоволеності роботою або, у разі відсутності таких опитувань, проводити їх та публікувати результати на офіційному сайті. Крім того, НАЗК варто подавати більш детальну інформацію щодо причин звільнення та віку осіб, які звільнились, а також середню кількість років перебування на службі в НАЗК державних службовців. Публічність цієї статистики спростить подальший аналіз кадрової політики НАЗК та допоможе зовнішньому оцінювачу більш якісно та точно інтерпретувати цифри, які Агентство подає у звітах.

2.3. Ефективність виконання НАЗК покладених на нього завдань

2.3.1. Формування, координація та моніторинг антикорупційної політики

Було встановлено, що за цим напрямом основним завданням НАЗК протягом оцінюваного періоду була розробка та впровадження Державної антикорупційної стратегії (далі - ДАС) 2021–2025 та відповідної Державної антикорупційної програми (далі - ДАП) з її виконання. Робота над проєктом розпочалася ще у 2020 році та була вчасно завершена у необхідні терміни. І хоча НАЗК змогло вчасно

підготувати проєкти цих двох документів Верховна рада України провалила голосування за стратегію, через що її було прийнято із великим запізненням - у червні 2022 року під час повномасштабної війни. Наслідками такої затримки стало те, що НАЗК не змогло виконати ряд підкритеріїв з критерію «Формування, координація та моніторинг антикорупційної політики», які піддавалися оцінці незалежною Комісією (Таблиця 2.5), зокрема:

- 2.5 - не подання вчасно ДАП через незатвердження ДАС;
- 2.7 - не розроблення НПА, передбачених ДАП;
- 2.9 - координація виконання іншими держорганами ДАС та ДАП;
- 2.10 - моніторинг виконання ДАП та ДАС;
- 2.11 - оцінка ефективності реалізації ДАП та ДАС;
- 2.12 - сприйняття зовнішнім середовищем НАЗК як ефективної інституції у сфері формування антикорупційної політики.

Тому Комісія вилучила ці шість підкритеріїв та не оцінювала їх, залишивши інші шість [67 с. 34–44]. З вини НАЗК за оцінюваним критерієм не було виконано лише підкритерій «2.2 - проведення щорічного оцінювання рівня корупції в Україні»: таке оцінювання Агентство проводило наприкінці оцінюваного періоду і вчасно не опублікувало на сайті результати дослідження, що не дало змоги Комісії оцінити його. З динамікою виконання НАЗК відповідних підкритеріїв можна ознайомитись у Таблиці 2.5: за 2022 та 2023 рр. 5 з 11 підкритеріїв не було виконано, відповідно й не оцінено, через повномасштабне вторгнення як зовнішній фактор [67, с. 34-39].

Таблиця 2.5

Зведені результати незалежної Комісії щодо рівня виконання НАЗК критеріїв оцінки за період 2020-2021

Об'єкт оцінки	**Період 2020-2021 рр.**
1. Забезпечення незалежності Національного агентства та надання йому необхідних ресурсів	-
2. Формування, координація та моніторинг антикорупційної політики	5/6 (83%)
3. Організація здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції	21/22 (92%)
4. Моніторинг та контроль за дотриманням зак-ва щодо конфлікту інтересів, ін. вимог та обмежень Закону	20/29 (69%)

5. Перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування	23/29 (79%)

Продовження таблиці 2.5

6. Забезпечення законності та прозорості фінансування партій, їхньої фін. звітності тощо	21/25 (84%)
7. Діяльність у сфері захисту викривачів корупції	10/14 (71%)
8. Взаємодія з органами влади, іноземними державами, міжнарод. організаціями та громадськістю	21/29 (72%)
9. Управління та організаційна спроможність	27/52 (52%)
Загалом виконано:	148/206 (72%)
Загалом не виконано:	58/206 (28%)
Критерії, які не було враховано	31/237 (13%) 13 через недостатність інформації для оцінювання 18 через зовнішні чинники
Загальна кількість критеріїв, які було або не виконано, або не оцінено через різні фактори.	89/237 (38%)

Джерело: сформовано автором на основі [67]

Таблиця 2.6

Зведені результати рівня виконання НАЗК критеріїв оцінки за період 2020-2023 (дані Агентства)

Критерій/рік	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Формування, координація та моніторинг антикорупційної політики	7 з 8 (88%)	8 з 8 (100%)	5 з 11 (45,5%) 5 не підлягало оцінці через вторгнення 1 в процесі	
Організація здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції	19 з 24 (79%)	23 з 24 (95,8%)	21 з 22 (95,45%)	
Моніторинг та контроль за дотриманням зак-ва щодо конфлікту інтересів, ін. вимог та обмежень Закону	21 з 29 (72%)	29 з 29 (100%)	27 з 27 (100%)	
Перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування	34 з 35 (97%)	38 з 38 (100%)	31 з 36 (86,11%) 1 не застосовувався	
Забезпечення законності та прозорості фінансування партій, їхньої фін. звітності тощо	29 з 29 (100%)	29 з 29 (100%)	29 з 32 (90,63%) 3 не застосовувалися	
Діяльність у сфері захисту викривачів корупції	14 з 14 (100%)	14 з 14 (100%)	13 з 13 (100%)	
Взаємодія з органами влади, іноземними державами, міжнарод. організаціями та громадськістю	26 з 29 (90%)	29 з 31 (93,5%)	23 з 30 (76,67%) 2 не підлягає оцінці для 4-х надано рекомендації	
Управління та організаційна спроможність	46 з 56 (82%)	52 з 53 (98,2%)	44 з 49 (89,80%) 3 не застосовується 2 не досягнуто	

Джерело: сформовано автором на основі [78]

Було встановлено, що протягом 2020-2025 рр. окремі заходи НАЗК у сфері формування та реалізації антикорупційної політики були послідовними, а управлінська логіка зазнавала трансформації та поступового переходу від нормотворчого та консультативного етапу на початку до інституційного забезпечення виконання й подальшої оцінки результатів впровадження заходів, передбачених ДАП.

На початковому етапі (2020 р.) НАЗК розробляло антикорупційну стратегію та залучало до цього процесу громадськість. Значний обсяг опрацьованих пропозицій та масштаб проведених консультацій є показником того, що НАЗК прагнуло забезпечити максимально широке охоплення зовнішньої експертної думки стосовно проєктів програм [70].

Як зазначалося вище, дії НАЗК з того чи іншого питання не завжди залежать виключно від Агентства, але й від зовнішніх чинників. У 2021 році таким чинником став провал голосування ВРУ за Антикорупційну стратегію. НАЗК намагалося компенсувати відсутність ДАС та ДАП шляхом переорієнтації своєї діяльності на антикорупційну експертизу НПА та аналітичну роботу. Хоча переорієнтація дозволила певною мірою компенсувати відсутність ДАП, проте варто враховувати, що без неї кількість обмежень були доволі значними. [70, 71, 67, с. 42-44].

Лише у червні 2022 року Верховна Рада України ухвалила Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки, а Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки було затверджено постановою Кабінету Міністрів України у березні 2023 року, що дозволило НАЗК розблокувати можливості виконання окремих своїх завдань. Крім того, оскільки програма приймалася в зовсім інших умовах ніж тих, у яких вона розроблялася, відповідно й якість та повнота виконання заходів, які були передбачені ДАП значно впала, про що писатиметься далі.

Таблиця 2.7

Антикорупційна політика НАЗК

Напрям/ рік	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Антикорупційна політика	- Створення проєкту Антикорупційної Стратегії; - Опрацьовано 1000+ пропозицій громадян; - 8 публічних консультацій та 31 000+ глядачів	- ВРУ провалили голосування за Антикорупційну Стратегію. - Робота підготовки 3-х законопроєктів -Опрацьовано 83 законопроєкти. - Надано 26 висновків щодо законопроєктів. - Проведення соціологічних досліджень щодо корупції	- Ухвалено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки; підготовлено підґрунтя для подальшого затвердження ДАП на 2023–2025 роки. Щодо програми: - 11 громадських обговорень - 9 500 глядачів трансляцій - 65 пропозицій - Робота над 5 законопроєктами	Щодо Антикорупційної програми повторюються досягнення минулого року - Прийнято порядок координації та надання статистичних даних щодо Стратегії - Запущено інформаційну систему моніторингу реалізації ДАП - Проведено загальнонаціональне соціологічне опитування	- Проведення щорічного опитування та аналіз його результатів. - Новий функціонал Інформаційної системи моніторингу реалізації ДАП - 30 нарад щодо ДАП та внесення змін до ДАП - 21 висновок щодо законопроєктів - З 1146 заходів ДАП: - 419 виконано (36,6%) - 277 виконуються (24,2%) - 90 не виконано (7,9%) - 360 не розпочато (31,4%) - Саме НАЗК виконало 99 (36,8 %) своїх заходів по ДАП	- Проведення щорічного опитування та його аналіз - Аналітичне дослідження «Індекс корупціогенності сфер суспільного життя - 2025» - Моніторинг виконання ДАП - Подання Нацдоповіді щодо реалізації антикорупційної політики у 2021-2025 рр. - Проведення міжнародної оцінки за сферами від ОЕСР (оцінка 91,9/100) - Підготовка проєкту нової Антикорупційної стратегії

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

Щодо підготовки нових стратегічних документів, Тіньовий звіт 2025 р. хоча і позитивно оцінив залучення різних кіл експертів до розроблення нових ДАС та ДАП (2026-2030), проте вказав на слабке залучення громадськості порівняно з попереднім циклом, надавши рекомендацію виправити це. Окрім цього, у звіті звертають увагу на те, що НАЗК недостатньо залучало громадськість та експертів зі стейкхолдерами саме до наступних етапів після ухвалення ДАП, які передбачають процес імплементації заходів, передбачених програмою [66, с. 373].

У той же час Громадська рада при оцінці цього напряму зазначила, що створення нової ДАС та ДАП Агентство здійснює максимально прозоро та

інклюзивно для всіх зацікавлених сторін, зокрема через залучення громадської ради до цього процесу [79]. Крім того, саме Агентство прозвітувало, що у жовтні–грудні 2025 було проведено кампанію з громадського обговорення нової стратегії загальною тривалістю дискусій 55 годин, кількістю учасників - 790. За результатами цих заходів було отримано 267 коментарів, а також 411 зауважень та пропозицій, з яких враховано - 257, враховано частково - 60, не враховано - 94 [80]. Отже, стримана оцінка Тіньового звіту щодо відносно недостатньої прозорості та залучення громадськості пояснюється періодом, який оцінювали експерти, оскільки сам звіт було опубліковано 20 жовтня 2025 року [81], тобто тоді, коли НАЗК тільки розпочало громадське обговорення нової ДАП.

Великим досягненням Агентства можна вважати впровадження цифрового інструменту моніторингу за виконанням ДАП та розробку відповідного порядку збору статистичних даних від державних органів, на яких покладено відповідальність належним чином виконувати передбачені ДАП заходи [73].

Власне перші результати вже показали, що державні органи стикнулись із рядом доволі серйозних та системних проблем, оскільки результати опубліковані на цифровій платформі з моніторингу за ДАП становили 36,6% виконаних заходів при значній частці нереалізованих або не розпочатих [74]. Згідно з оцінкою громадської ради при НАЗК, такі результати пояснюється тим, що програма розроблялась до війни і не враховувала нових викликів; проте попри виправдання війною рада все одно дала оцінку 4 з 5 можливих, стабільно оцінюючи НАЗК на 5 балів у попередні роки [79]. Якщо ми візьмемо статистичні дані того, як саме Агентство впроваджувало заходи, передбачені ДАП (36,8%), то побачимо, що ці результати є зіставними із загальним рівнем, що може бути індикатором системності деяких проблем та викликів у виконанні програми, які не можна віднести виключно до якогось одного державного органу. З якими саме проблемами стикались державні органи при виконанні ДАП 2023–2025 було описано у Тіньовому звіті [66, с. 360-363]:

1) надто загальні та масштабні заходи у ДАП без чітких і реалістичних строків виконання;

2) недостатня адаптація заходів до реальних умов (воєнний стан, фінансові обмеження), відсутність детальних планів виконання, етапів, відсотків реалізації та чітких індикаторів успіху;

3) недосконалі індикатори виконання: реєстрація законопроєкту вважається достатньою умовою для виконання заходу, у той час як доцільніше вважати захід виконаним у разі прийняття законопроєкту ВРУ.

4) відсутність ключових реформ у чинній ДАП, зокрема надання САП повноважень здійснювати слідчі дії щодо депутатів ВРУ, запровадження конкурсного відбору Генерального прокурора, керівників ДБР та НПУ;

5) ігнорування рекомендацій громадськості без будь-яких пояснень.

Повноцінно оцінити, наскільки НАЗК врахувало попередню критику громадськості та незалежних експертів щодо ДАП, стане можливим лише після оприлюднення тексту нової ДАП, чого на момент даного дослідження за часовими планами Агентства поки не відбулося. Однак проєкт нової антикорупційної стратегії вже був доступний і тому його оцінка зовнішніми експертами була включена до цього дослідження.

Так, зокрема, ТІ Україна, організація яка допомагала писати підрозділ нової ДАС щодо закупівель надала таку характеристику:

1. НАЗК врахувало низку пропозицій TI Ukraine: запровадження «стратегічної паузи» між циклами антикорупційної політики, механізм заохочення виконавців ДАП, право НАЗК вносити приписи органам влади.

2. Вперше відновлення виокремлено в окремий пріоритетний підрозділ Стратегії. Цей підрозділ правильно діагностує проблеми сфери відновлення, однак запропоновані механізми потребують подальшої деталізації на рівні ДАП.

3. Проєкт демонструє високий рівень відповідності технічним рекомендаціям Єврокомісії, зокрема, в частині антикорупційної кримінальної юстиції.

4. Підрозділ щодо викривачів пропонує зміни, націлені на увідповіднення національного законодавства Директиві ЄС 2019/1937. Це зміни, на потребі яких давно наголошували як представники громадськості, так і міжнародні партнери.

Також TI Ukraine описало деякі недоліків проєкту нової ДАС. Окремі підрозділи відтворюють норми чинного законодавства без додаткової регуляторної цінності. Деякі стратегічні результати сформульовано без достатньої конкретизації. Критично важливими залишаються три неврахованих зауваження: неефективність механізму перевірки декларацій, відсутність автоматизованого розподілу моніторингів у НАЗК та збереження практики автоматичного закриття справ після спливу строків досудового розслідування. Крім того, стратегія не містить положень щодо протидії легалізації доходів, попри очевидну актуальність цієї проблеми [82].

Отже, упродовж 2020–2025 рр. для діяльності НАЗК у сфері формування, координації та моніторингу антикорупційної політики НАЗК вчасно розробило всі необхідні документи, як того вимагає законодавство та згодом розробило сучасну та зручну цифрову платформу на якій можна відстежувати результати виконання заходів ДАП державними органами. Незважаючи на те, що через зовнішні дії відбулася затримка прийняття ДАС, повномасштабне вторгнення змінило умови функціонування державних органів, залежність реалізації окремих заходів ДАП від парламенту та інших інституцій, які прямо пов’язані з антикорупційною діяльністю, НАЗК вдалося забезпечити функціонування базових елементів стратегічного планування, хоча через запізнення із прийняттям ДАС та ДАП це забезпечення мало нижчий рівень якості, ніж якби ці документи приймалися вчасно.

2.3.2. Організація заходів із запобігання та виявлення корупції

У 2020 році погодило 122 антикорупційні програми (73% від загальної кількості) та не погодило 44 (27% від загальної кількості), провело 5 перевірок організації роботи із запобігання корупції в державних установах, ще 75 перевірок шляхом надсилання запитів із опрацюванням отриманих документів. Упродовж року НАЗК надало 232 консультації державним органам щодо виявлення та оцінки корупційних ризиків [70]. У 2021 році було погоджено 62 програми та видано накази про відмову у погодженні для 60 програм [71].

Якщо оцінювати напрям діяльності НАЗК у сфері погодження антикорупційних програм за кількісними показниками, то можна зробити висновок про те, що державні органи, чиї програми відповідно до 19 статті Закону України «Про запобігання корупції» [16] погоджує НАЗК, розробляють такі програми неякісно, не враховуючи всіх вимог законодавства.

Підтвердження цього висновку було знайдено у звіті незалежного аудиту 2020–2021 та Тіньового звіту 2025, у яких незалежні експерти вказали на ряд суттєвих проблем у цьому напрямі. (див. Таблицю 2.8).

Таблиця 2.8

Стан впровадження антикорупційних програм за оцінкою незалежних експертів

Звіт незалежної комісії (2020-2021)	**Тіньовий звіт (2025)**
1. Застаріла методологія управління корупційними ризиками (у 2020–2021 роках застосовувалася методологія 2016 року, оновлення відбулося лише у 2022 році - фактично можна вважати виправленим недоліком). 2. Надмірне адміністративне навантаження на органи влади через надто деталізовані та ресурсомісткі вимоги до антикорупційних програм і методичних рекомендацій. (в огляді від ОЕСР 2025 НАЗК, у зв'язку з цим, рекомендували переглянути методологічний підхід до розробки антикорупційних програм, з метою переходу від вузького фокусу на пом'якшення корупційних ризиків) 3. Недостатнє вивчення та впровадження кращих практик українських органів влади та поступовий (крок-за-кроком) підхід до зниження ризиків. 4. Перекладання відповідальності за запобігання корупції з керівників установ на робочі групи та НАЗК (замість персональної відповідальності керівника).	1. Не всі державні органи мають затверджену антикорупційну програму як того вимагає законодавство України. 2. Багато програм є шаблонними та повторюють одні й ті самі ризики щороку, а шаблонні заходи реагування не дають змоги реально усунути першопричини корупційних загроз. Якісні програми наявні лише в декількох органах (наприклад в НБУ). На цю ж проблему було звернуто увагу у Звіті Європейської Комісії 2025. 3. При розроблені антикорупційних програм вкрай рідко залучаються неурядові організації, що є частиною європейських стандартів, однак які в українських умовах є винятком а не правилом. 4. Значно бракує секторального аналізу ризиків в органах влади з боку НАЗК, який варто враховувати під час погодження антикорупційних програм (виправлено у 2025 році).

Продовження таблиці 2.8

Звіт незалежної комісії (2020-2021)	Тіньовий звіт (2025)
5. Масове затвердження НАЗК антикорупційних програм усіх установ - практика, нетипова для інших країн, яка потребує великих ресурсів і відволікає Агентство від стратегічних завдань. 6. Відсутність публічності результатів виконання антикорупційних програм органами влади (відсутність регулярного оприлюднення аналізу стану виконання та мінімізації ризиків).	

Джерело: сформовано автором на основі [66; 83, с. 50; 84, с. 38; 67]

Отже загалом можна зробити висновок, що високий відсоток непогоджених програм пов’язаний з цілком об’єктивними причинами недостатньо високого рівня їх якості та формального підходу з боку самих державних органів.

Щодо оцінки корупційних ризиків, хоча повноцінний секторальний підхід було запроваджено лише у 2025 році як системну практику (що зрештою ще потребуватиме подальшого моніторингу), проте в ході дослідження було встановлено, що зачатки такого підходу вже можна простежити у звітах НАЗК за 2021–2024 рр. (витяги зі звітів у Таблиці 2.9).

У 2021 році робилися перші спроби аналізу ризиків у сферах земельних відносин, оборонного комплексу, містобудування та соціальної політики [71]. У 2022 році було розширено перелік сфер, у яких проводили оцінку ризиків, а також з’явилися нові формати подачі результатів такої оцінки у вигляді конкретних ризиків у сферах публічних закупівель, оцінки медичних технологій та ін. [72]. У 2023 р. простежувалася тенденція до масштабування та деталізації секторального аналізу (див. Таблицю 2.9), а у 2024 р. аналітична діяльність НАЗК набувала більш системного характеру, що проявлялося у підготовці узагальнених досліджень (зокрема форматів «ТОП-10 ризиків») та формуванні рекомендацій для державних органів з їх усунення [73, 74].

Єдиним відкритим питанням залишається недостатня ясність щодо того, наскільки висновки Агентства щодо ризиків за різними галузями у подальшому

впливають на відповідну сферу, і як потім практично застосовуються, чи усуваються відповідними державними органами і чи приймає парламент необхідні зміни до законодавства. Моніторинг таких змін та подальша звітність про них, стали б доречним доповненням до секторального підходу.

Таблиця 2.9

Антикорупційні ризики, погодження антикорупційних програм

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Аналіз корупційних ризиків та погодження антикорупційних програм	- Проведено 5 перевірок організації роботи із запобігання корупції. - 122 (73%) антикорупційних програми погоджено. 44 (27%) не погоджено.	- Проведено дослідження у: - земельних відносинах - оборонному комплексі -містобудування -соціальна сфера - Аналіз 122 антикорупційних програм 62 програми погоджено 60 програм не погоджено	- Звіт з 10 ризиками у сфері закупівель - Проведено дослідження у секторах: - охорона здоров'я - сфера оцінки мед. технологій (7 ризиків) - відбудова/віднов лення (5 ризиків) - морська освіта (державна кваліфікаційна комісія (6 ризиків)) - забезпечення військовослужбо вців житлом - встановлення інвалідності - управління комунальними підприємствами	- 20 ризиків у АТ «Укрзалізниця» - 7 ризиків у оцінці мед. Технологій - 8 ризиків у відбудові об'єктів нерухомого майна - 11 ризиків у публічних закупівлях - 15 ризиків у підприємств державної форми власності - 5 ризиків у податкових накладних - 3 ризики у закупівлях лікарських засобів - 20 ризиків у ВЛК ЗСУ	- Аналітичні дослідження: - ТОП 10 ризиків у сфері відновлення населених пунктів - ризики у лісовому господарстві - ТОП 10 ризиків у сфері встановлення інвалідності - ризики у сфері оборонних закупівель - рекомендації у дослідженні ТОП 10 ризиків у сфері забезпечення військових житлом - 20 ризиків у ВЛК та 25 рекомендацій	- Перехід на секторальний підхід в аналізі корупційних ризиків - Аналітичні дослідження: - «Корупційні ризики у сфері правосуддя» - «ТОП-10 корупційних ризиків при реформуванні митних органів» - Імплементація рекомендацій з дослідження про «Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану»

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

Окремим напрямом діяльності НАЗК у сфері запобігання та виявлення корупції є робота з уповноваженими антикорупційними особами та підрозділами. На основі порівняльного аналізу звітів НАЗК було встановлено, що Агентство протягом оцінюваного періоду постійно та системно вживало заходів із розширення навчальної бази для антикорупційних уповноважених, вдосконалюючи та покращуючи зміст програм та збільшуючи їх кількість.

Оскільки у 2020 році НАЗК тільки починало входити у роботу після перезавантаження воно орієнтувалося на залучення антикорупційних уповноважених до професійного навчання. У 2021 році НАЗК почало створювати нові повноцінні програми з підвищення кваліфікації, запустило цифрову платформу для навчання антикорупційних уповноважених і провело 43 тренінги.(див. Таблиця 2.10). Такий комплекс загалом говорить про те, що Агентство прагнуло відійти від початкової практики ситуативних навчань і створити умови, за яких антикорупційні уповноважені зможуть вдосконалювати свої навички системно та зручно із доступом до всіх необхідних інформаційних ресурсів.

Таблиця 2.10

Антикорупційні уповноважені

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції	- 1 100 уповноважених залучено до професійного навчання. - 624 звернення уповноважених опрацьовано - 150 уповноважених оцінено	- Проведено 43 тренінги - Розроблено 3 програми підвищення кваліфікації - Запуск цифрової платформи для уповноважених - Створено ін. навчальні програми	- Запуск двох онлайн курсів - Підготовка до зйомок ще 2-х курсів - Розроблено методичні рекомендації щодо аналізу контрагентів, врегулювання конфлікту інтересів	- Розроблено 4 програми підвищення кваліфікації для уповноважених осіб (на базі Вищої школи публічного управління) та проведено 7 навчальних сесій - На Порталі доброчесності запущено 2 навчальні модулі -Розроблено Практичний посібник по роботі з викривачами для уповноважених осіб	- Проведено понад 90 навчально-просвітницьких заходів (лекції, семінари, тренінги, вебінари, радіоефіри). - Реалізовано програми з підвищення кваліфікації у кооперації з Вищою школою публічного управління. - Масштабне оновлення платформи Study.naz

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74]

Розширюючи онлайн-курси та методичні матеріали із роз'ясненнями, НАЗК проводило політику уніфікації підходів до виконання функцій антикорупційних уповноважених. Така уніфікація є важливою, оскільки державні органи мають суттєві відмінності у функціоналі та специфіці своєї роботи, а тому уповноваженим об'єктивно потрібні єдині стандарти із можливістю адаптувати їх під реалії кожного сектору.

Окремим якісним кроком з боку НАЗК була кооперація з Вищою школою публічного управління у 2024, разом із розробкою практичних посібників із методичними роз'ясненнями.

Проте, також було встановлено, що хоча Агентство створило досить розвинуте освітнє середовище, проте є наявним дефіцит інформації щодо того, наскільки такі програми впливають на якість роботи уповноважених.

Крім того, хоча НАЗК передбачило щорічну оцінку діяльності антикорупційних уповноважених, темпи оцінювання їхніх звітів є вкрай низькими. За оцінками експертів станом на початок 2024 року НАЗК оцінило лише 0,2% від загальної кількості поданих форм за 2023 р. [85]. У подальшому темпи оцінювання щорічних звітів антикорупційних уповноважених суттєво не збільшилися. З такими темпами процес оцінювання всіх звітів уповноважених, за даними громадського видання, може розтягнутися на 10 років, що насправді свідчить про глибоку проблему, адже для реального розвитку кожен спеціаліст потребує оцінки своєї діяльності у стислі строки, а не через роки, - задля можливості коригування своєї роботи. На цю ж проблему також звертає увагу і Тіньовий звіт. За іншою сферою діяльності антикорупційних уповноважених у Тіньовому звіті зазначено й про відсутність допуску уповноважених до державних закупівель та зведення їх функцій до проведення тренінгів і перевірки факту подання декларацій (враховуючи те, що спектр функцій, передбачених типовим положенням, є ширшим) [66 с. 412-415].

Загалом сприйняття державними органами інституту антикорупційного уповноваженого є недооціненим. Один із найсуттєвіших показників, який, на нашу думку, вказує на нерозкритість цього інституту, - це відсутність серйозного сприйняття уповноважених осіб працівниками державних органів (з власного досвіду спілкування з державними службовцями різних органів). Коли наявність уповноваженого призводитиме до впровадження ефективних антикорупційних заходів, які прямо впливають на керівників, що порушують антикорупційне законодавство, тоді можна буде говорити про реальну ефективність цього інституту.

У питанні оцінювання антикорупційних уповноважених можна констатувати, що НАЗК перевантажено взятими на себе зобов'язаннями, якісне виконання яких більш ніж на 90 % потребує або залучення тисяч нових співробітників, або ж кардинальної зміни парадигми виконання цього завдання. З подібною проблемою Агентство стикалось у минулому до свого перезавантаження у 2019 році, коли з 1 500 000 декларацій було перевірено всього 91 (ця перевірка здійснювалась вручну). Зрештою у сфері декларування проблему було вирішено шляхом автоматизації процесу перевірки. Більш детально рекомендований спосіб вирішення проблеми оцінювання звітів антикорупційних уповноважених розглянуто у розділі 3.

2.3.3. Антикорупційна експертиза

Встановлено, що однією зі сфер, у якій НАЗК показало високі результати є моніторинг у сфері законодавства. Вперше за цим напрямом діяльності Агентство почало працювати у 2020 році після перезавантаження, спочатку розробивши відповідну методологію, потім провівши перший моніторинг 500 нормативно-правових актів та надавши 39 висновків щодо законопроєктів та 3 щодо проєктів Постанов уряду [70].

Як зазначала громадська рада при НАЗК у своєму висновку, цей напрям діяльності з самого початку передбачав відкритість та інклюзію (що зберігається і дотепер - на сайті публікуються всі висновки щодо діагностики НПА) зі співпрацею з профільними громадськими організаціями та стейкхолдерами [86].

У 2021 та 2022 роках НАЗК провело моніторинг 3950 та 3905 проєктів НПА відповідно. За результатами якого надано 55 висновків щодо законопроєктів та 44 щодо проєктів Постанов КМУ, а також 1 акту Президента у 2021; у 2022 подано зведену статистику щодо 102 НПА, у яких було виявлено 268 корупційних ризики, та за результатами моніторингу яких надано 369 рекомендацій (за наступні роки детальну інформацію подано у Таблиці 2.11).

Таблиця 2.11

Антикорупційна експертиза

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Антикорупційна експертиза	- 500 + моніторингів проектів НПА - 42 висновки експертизи (39 проектів законів, 3 проєкти постанов уряду)	- Моніторинг 3950 проєктів НПА - 100 висновки експертизи (55 проєктів законів; 44 проєкти актів КМУ, 1 проєкт акту Президента	- Моніторинг 3905 проєктів НПА (1148 законів та 2757 проєктів актів КМУ) - 102 проєкти з ризиками (268 факторів) - надано 369 рекомендацій	-Моніторинг 4128 проєктів НПА - 118 висновків експертиз - 289 корупціогенних факторів - 380 рекомендацій (96% враховано)	- Моніторинг 4176 НПА - 102 висновки - 275 корупційних факторів - 395 рекомендацій - враховано 94% рекомендацій	- Моніторинг 2165 проєктів НПА у соціально-гуманітарній сфері - 69 висновки - 174 виявлених корупціогенних фактори - надано 238 рекомендацій - 98% рекомендацій враховано
						- Моніторинг 1829 проєктів НПА у сфері економіки та правопорядку - 47 експертиз проєктів НПА - 106 виявлених корупціогенних фактори -надано 132 рекомендації - 99% враховано

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

У своєму висновку за 2022 рік громадська рада при НАЗК дала загальну оцінку 4 та рекомендувала відображати відсоток рекомендацій НАЗК, які було

враховано розробниками НПА [87]. Агентство врахувало це та за 2023-2025 рр. надавало таку інформацію [73; 74; 75].

У висновках за 2023 та 2024 роки громадська рада поставила оцінку 4 та двічі наполягала на тому, щоб НАЗК оприлюднювало інформацію про суб'єкта, чиї нормативно-правові акти вони моніторять та щодо якого надають висновок. У 2025 та 2026 роках на сайті НАЗК таку інформацію можна знайти [79; 88; 89; 90].

Окремо варто звернути увагу, що НАЗК поширило секторальний підхід і на сферу антикорупційної експертизи, що відобразилось на формі подачі звітності у 2025 році: моніторинг проведено у соціально-гуманітарній сфері, та сфері економіки і правопорядку [91].

Про досить високу якість антикорупційної експертизи свідчить рівень врахування рекомендацій Агентства: 96% у 2023 році, 94% у 2024 році, 98% та 99% (за секторами) у 2025 році [73; 74; 75].

У той же час, попри високі показники врахування рекомендацій НАЗК, зазначені у звітах, Європейська Комісія у своєму звіті за 2025 рік [84, с. 37] вказала на те, що антикорупційна експертиза НПА не є системною, і що рекомендації виконуються непослідовно, наводячи приклади законопроєктів, які станом на сьогодні вже є прийнятими законами: № 4292-IX від від 12.03.2025 та № 4576-IX від 21.08.2025.

Варто враховувати, що рівень виконання рекомендацій НАЗК є виключно зовнішнім чинником і не може залежати від Агентства, оскільки воно не наділене повноваженнями вводити санкції за невиконання рекомендацій. Крім того, законодавство України не передбачає обов'язковості виконання рекомендацій НАЗК у сфері антикорупційної експертизи.

Єдиним невирішеним для цілей цього блоку дослідження питання залишився коментар громадської ради при НАЗК, у якому вони вказують, що Агентство надало висновків лише щодо 2,4% (102) від усієї кількості НПА за 2024 рік, акцентуючи на тому, що НАЗК варто посилити свою спроможність проведення антикорупційної експертизи [89].

Однак під час аналізу Наказу НАЗК № 109/23 від 18.05.2023, а саме розділу ІІ «Процедура проведення експертизи», пункт 7 було встановлено, що висновки НАЗК надаються тільки щодо тих НПА, у яких було виявлено корупціогенні фактори, а не на всі НПА, щодо яких було проведено моніторинг. Так, зокрема відповідно до пункту 4 у разі виявлення за результатами моніторингу ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи, здійснюється аналіз проєкту акта (чинного акта) згідно з додатками 2, 3 до цієї Методології та приймається одне з таких рішень: проведення експертизи проєкту акта Національним агентством (частина п'ята статті 55 Закону); надання Національним агентством пропозицій Міністерству юстиції України щодо включення чинного акта до плану проведення антикорупційної експертизи (частина дев'ята статті 55 Закону).

Відповідно до пункту 7 за результатами проведеної експертизи розробляються рекомендації щодо можливих шляхів усунення виявлених у проєкті акта корупціогенних факторів із зазначенням конкретних способів їх усунення відповідно до розділу V цієї Методології.

Результати експертизи проєкту акта викладаються у висновку антикорупційної експертизи (далі - висновок) відповідно до вимог Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції [92].

Тому зауваження громадської ради при НАЗК потребує додаткового уточнення.

2.3.4. Моніторинг та контроль за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень Закону

На початку оцінюваного періоду у 2020–2021 кількість заходів моніторингу складала більше 1000 у 2020 році та 2037 у 2021 році, кількість складених адміністративних протоколів різко зросла з 239 до 937, а обсяг роз'яснювальної роботи збільшився з 942 до 1464 роз'яснень [70; 71].

Водночас уже з 2022 року кількість адміністративних протоколів зменшилася більш ніж у 10 разів (до 72), а в подальші роки ця тенденція лише посилювалася (42 у 2023 році, 27 у 2024 році, 11 у 2025 році) (Таблиця 2.12). На думку посадовців НАЗК, зменшення кількості зафіксованих НАЗК випадків порушення законодавства про конфлікт інтересів є індикатором підвищення рівня обізнаності з вимогами антикорупційного законодавства [89].

Таблиця 2.12

Діяльність НАЗК у сфері врегулювання конфлікту інтересів

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Врегулювання конфлікту інтересів	- 1000+ заходів моніторингу 57 осіб, щодо яких забезпечено врегулювання потенційного конфлікту інтересів. -239 протоколів про адмін. порушення. - 31 приписів. -95 вимог щодо виявлення конфлікту інтересів. -942 роз'яснень з питань конфлікту інтересів.	- 2037 зоходів моніторингу - 182 перевірки інфор. в рамках моніторингу (в основному високопосадовці). - складено 937 протоколи. - винесено 105 приписів - 1464 роз'яснень з питань конфлікту інтересів. Створення порталу «Приховані інтереси»	- Моніторинг конфлікту інтересів у 438 посадових осіб - Розпочато 7 кримінальних проваджень - 72 адмінпротоколи щодо конфлікту інтересів - Розроблено тест на виявлення конфлікту інтересів	- винесено 16 приписів - складено 42 адмінпротоколи (у звіті за цей рік було мало інформації по цій темі)	- 213 заходів моніторингу - 1705 розглянутих повідомлень про корупцію - 17 висновків та 10 листів направлено до уповноважених суб'єктів - винесено 35 приписів - складено 27 протоколів (за 7 визнано винними відповідних осіб)	- 258 заходів моніторингу - підготовлено 56 обґрунтованих висновків - винесено 76 приписів - складено 11 протоколи

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

У той же час зменшення кількості заходів моніторингу (до 213 у 2024 році та 258 у 2025 році) вказує на зменшення масштабів перевірок щодо дотримання норм законодавства у сфері конфлікту інтересів, що об'єктивно може впливати на кількість виявлених порушень. Громадська рада при НАЗК у своєму висновку також вказала, що НАЗК у 2024 році складало меншу кількість протоколів, проте

разом з тим відзначила збільшення кількості приписів з 16 у 2023 до 32 у 2024 році [89].

Варто враховувати, що заходи моніторингу напряму залежать від кількості повідомлень, які надходять до НАЗК, а тому роз'яснення Агентства щодо підвищення рівня обізнаності посадовців із вимогами законодавства цілком може пояснювати зниження кількісних показників. Однак у цьому контексті варто враховувати ще два важливих фактори, які будуть описані у наступному підрозділі, а саме: зниження рівня заходів моніторингу припало саме на 2022 рік, коли почалося повномасштабне вторгнення, а по-друге, саме НАЗК виявляє конфлікти інтересів через перевірку декларацій, а оскільки парламент скасував обов'язкову вимогу до подання посадовими особами декларацій, то відповідно Агентство втратило частину джерел про конфлікт інтересів.

Якщо на зниження заходів моніторингу вплинули об'єктивні фактори, то за подальшою практикою притягнення винних осіб до відповідальності ситуація була наступною.

За даними Тіньового звіту НАЗК не публікує повну статистичну інформацію щодо результатів розгляду судом відповідних протоколів, натомість звертає увагу, що у 2024 році частка осіб, на яких накладено адміністративне стягнення, зросла з 26% у 2023 році до 32% у 2024 році. На офіційному вебсайті НАЗК у розділі «Результати діяльності» також відсутні результати щодо справ з моніторингу запобігання, врегулювання конфліктів інтересів та дотримання вимог антикорупційного законодавства щодо подарунків, сумісництва тощо [66, с. 356]. Станом на 2026 рік у розділі «Результати діяльності», у підрозділ «складені протоколи» наявна лише інформація про номер справи у суді [126]. У самому звіті НАЗК за 2024 рік вказано, що за результатами розгляду справ за складеними НАЗК протоколами визнано винними осіб та притягнено до адміністративної відповідальності осіб за 26% протоколів, складених у 2024 році (за 7 протоколами) [74, с. 12].

Було встановлено, що хоча НАЗК наділене повноваженнями складати адмінпротоколи, воно фактично обмежене у своєму впливі на подальший розгляд справ у судах. Через те, що Агентство не володіє правом на апеляційне оскарження, має обмежені можливості брати участь у судових засіданнях, (а також обтяжене жорсткими часовими рамками для здійснення передбачених законом дій [67, с. 67]), воно діє в умовах пониженого рівня ефективності притягнення винних осіб до відповідальності, зважаючи на належне оформлення протоколів, які стосуються порушення [66, с. 411].

Окрім зовнішніх законодавчих обмежень, які не залежать від дій самого Агентства, були також і проблеми пов'язані з внутрішньою організацією НАЗК деяких процесів, на які звернула увагу Комісія з незалежного аудиту. Так, зокрема, хоча Комісія визнала загальний рівень ефективності (20 з 29 критеріїв було виконано) [67, с. 65], проте акцентувало увагу на деяких системних недоліках, а саме: невчасне оновлення методичних посібників та роз'яснень (пункт 2), недостатній рівень комплексного аналізу власних процедур у сфері конфлікту інтересів (пункт 3), недостатня прозорість у роботі зі зверненнями щодо порушень вимог законодавства про конфлікт інтересів (пункт 5), негативна практика заміни порядків та обов'язкових до виконання НПА на документи рекомендаційного характеру (пункт 6). Додатково було звернуто увагу на те, що НАЗК не повною мірою використовує міжгалузеві дані для виявлення корупційних ризиків щодо інвестицій в окремі сектори економіки (пункт 8) [67, с. 66-67].

Проблема заміни окремих нормативно-правових актів документами рекомендаційного характеру є доволі серйозною, оскільки використання таких документів замість повноцінних НПА впливає на рівень підзвітності НАЗК та не дає можливості повною мірою проводити зовнішній контроль за діяльністю Агентства у сфері врегулювання конфлікту інтересів. Загалом ця проблема проявлялася у діяльності НАЗК доволі системно щодо інших оцінюваних напрямів. Європейська Комісія у своєму звіті з цього приводу надала

рекомендацію про те, що НАЗК варто регулювати всі процедури чіткими порядками та статутами, а не рекомендаційними документами [84, с. 39].

За 2024 рік до НАЗК надійшло 1705 повідомлень про корупцію щодо конфлікту інтересів (Таблиця 2.12), проте у звітності не було відображено інформацію про результати розгляду цих звернень, статику щодо відмов у розгляді та інші показники, що для даного напряму також є недоліком з урахуванням того, що кількість зафіксованих порушень зменшилася. У 2025 році на сайті НАЗК з'явилася публікація у якій роз'яснено, чому не всі повідомлення про корупцію стають підставою для складення протоколів та винесення приписів, а саме: предмет порушення відноситься до підслідності інших органів (НАБУ, ДБР, НПУ); повідомлення містять загальні скарги, припущення, без конкретних фактів, які можна перевірити; повідомлення стосуються осіб, на яких не поширюється дія Закону «Про запобігання корупції» [77]. Зважаючи на наявність подібних роз'яснень з боку НАЗК, все ж таки необхідно, щоб Агентство подавало повнішу статистику щодо розглянутих повідомлень про порушення законодавства у сфері конфлікту інтересів.

Незважаючи на виявлені недоліки, було також встановлено, що у діяльності врегулювання конфлікту інтересів були і позитивні аспекти. НАЗК вдалося зберегти свою активність щодо винесення приписів із зростанням їх кількості у 2024-2025 роках, після різкого падіння у 2022 та 2023 роках (див. Таблицю 2.12), НАЗК продовжувало працювати над покращенням системи електронного декларування та досягло високого рівня автоматизованого доступу до відповідних державних реєстрів та баз даних, що вказує на наявність у Агентства потенціалу підвищувати свій рівень ефективності у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [67, с. 66].

У листопаді 2021 року НАЗК спільно з громадською організацією «Антикорупційний штаб» презентували Портал «Приховані інтереси», який став першим діджитал інструментом, що допомагає знаходити можливі ризики в публічних службовців.

Алгоритм може виявити 11 типів ризиків. Завдяки цьому можна швидко дізнатися, як посадовець пов'язаний із компаніями, які беруть участь у тендері в установі, де він працює чи працював, близьких осіб, які працюють в одному органі з цим посадовцем, а ще перевірити, чи не отримував такий чиновник ризикові подарунки. Портал може допомогти в роботі Національної поліції, антикорупційних уповноважених, журналістів-розслідувачів та громадських активістів для пошуку прихованих інтересів [93].

Отже, НАЗК протягом оцінюваного періоду загалом мало певну частину позитивних досягнень, проте є ряд викликів, які необхідно вирішити.

По-перше необхідно надати НАЗК право на пряме апеляційне оскарження у суді (наразі це право воно реалізує через прокурорів), що значно підвищить рівень ефективності Агентства у захисті своїх інтересів у судах.

По-друге, Агентству варто виконати рекомендації незалежних експертів [66, с. 357] та вдосконалити формат подання звітності, з додаванням до неї обов'язкової інформації про результати судового розгляду а також статистичну інформацію щодо кількості отриманих НАЗК повідомлень про конфлікт інтересів у різних органах, як і щодо способів, які застосувало Агентство для врегулювання конфліктів інтересів з метою створення належних умов для зовнішньої аналітики реальної ефективності роботи Агентства за цим напрямом. Наприклад НАЗК та суди могли б бути підключеними до єдиної електронної системи у якій в режимі реального часу можна відстежувати статус та результати розгляду кожної окремої справи щодо виявлених порушень. Бажано, щоб така інформація подавалася у вигляді уніфікованої таблиці, схожою концептуально на ту, у якій НАЗК подає інформацію про моніторинг виконання ДАП, або інших статистичних таблиць на сайті у розділі «Результати діяльності». Ця рекомендація є універсальною, її можна поширити на всі напрями діяльності, враховуючи те, що Агентство вже має досвід створення єдиних систем моніторингу із відображенням стану виконання у реальному часі.

По-третє, НАЗК у подальшому варто не допускати практики заміни обов'язкових до виконання НПА рекомендаційними та методичними документами.

Комплексна реалізація цих заходів сприятиме підвищенню рівня результативності виконання НАЗК завдань у сфері моніторингу та врегулювання конфлікту інтересів.

2.3.5. Перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування

Сучасний стан діяльності НАЗК у сфері перевірки декларацій та моніторингу способу життя у 2020–2025 роках було доцільно проаналізувати як результат складних трансформаційних процесів, які протікали під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Щодо зовнішніх, мова йде зокрема про дії КСУ, ВРУ а також війни. У цей період Агентство поєднувало розвиток системи перевірки декларацій із одночасною необхідністю періодично відновлювати свої повноваження. Цим і була зумовлена нерівномірність результатів та наявне поєднання прогресу з низкою викликів.

Було встановлено, що на початку досліджуваного періоду система фінансового контролю в Україні вже була законодавчо сформованою та включала комплекс взаємопов'язаних процедур, до яких входили: контроль своєчасності подання декларацій, контроль правильності та повноти їх заповнення, логічний та арифметичний контроль, повна перевірка декларацій і моніторинг способу життя. У 2020 році НАЗК затвердило новий порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, який загалом відповідав вимогам законодавства і був позитивно оцінений Комісією. Зокрема, процедура повної перевірки була вдосконалена і передбачала більш ефективні підходи до

виявлення незаконного збагачення та необґрунтованих активів [67, с. 87-88; 94; 95].

Як і у випадку моніторингу конфлікту інтересів, у 2020 році НАЗК у сфері перевірки декларацій заміняло регулювання повноцінними НПА окремих процедур методичними рекомендаціями, які не підлягають реєстрації у Мін'юсті, відповідно й не підлягають громадському контролю [67, с. 90]. Мова йде зокрема про процедуру відбору декларацій для повної перевірки, яка вже була визначена, однак у серпні 2020 року стала рекомендацією, попри те, що положення Закону України «Про запобігання корупції» не змінилися і не уповноважували НАЗК перетворювати цю процедуру на рекомендацію [67, с. 97].

Подібний недолік був притаманний і процедурі моніторингу способу життя, про який ми писатимемо нижче.

Найважливішою деструктивною подією раннього етапу як зовнішнього фактору стало рішення КСУ № 13-р/2020, про яке у дослідженні вже згадувалось раніше при аналізі гарантій незалежності НАЗК. Цим рішенням Конституційний Суд наніс відчутний удар по антикорупційній системі загалом та тимчасово паралізував функції НАЗК по перевірці декларацій, додатково призвівши до закриття частини справ у судах. Хоча парламент з урядом швидко відновили повноваження НАЗК, це рішення КСУ мало негативний вплив на антикорупційну систему України [68].

Згідно зі статистичними даними, поданими в Таблиці 2.13, НАЗК показувало певне зростання обсягів своєї діяльності у 2020–2021 роках. У 2020 році було завершено 443 повні перевірки декларацій, з яких у 131 виявлено порушення, а в 91 - ознаки кримінальних правопорушень. У 2021 році кількість завершених перевірок зросла до 1 076, а також було здійснено масштабну автоматизовану перевірку близько 800 тисяч декларацій.

Як і у випадку з контролем за дотриманням законодавства у сфері конфлікту інтересів, у сфері декларування НАЗК у 2020 році також мало проблему недостатнього рівня моніторингу результатів повної перевірки вже після того, як

ці матеріали були передані до правоохоронних органів, через що і у цьому напрямі було неможливо повною мірою відстежити весь цикл ефективності проведення повних перевірок, зокрема того, чи понесла відповідальність особа, у чиїй декларації було виявлено порушення [86]. Ситуацію було покращено у 2021 році, коли НАЗК у своїх звітах почало публікувати статистику щодо результатів розгляду уповноваженими органами протоколів про адміністративні правопорушення, приписів, як того вимагають положення Закону України «Про запобігання корупції», та як це рекомендувала сама Громадська рада у відгуку за 2020 рік [99]. Однак у звіті за 2024 рік інформація про результати розгляду справ судом за результатами повних перевірок знову була неповною [89].

Подальша еволюція системи фінансового контролю була пов’язана зі змінами у структурі перевірок. До прийняття змін у 2021 році перевірка декларації здійснювалася як єдиний комплексний процес одночасної перевірки повноти заповнення (внутрішніх даних) із застосуванням ЛАК та паралельна перехресна звірка із державними реєстрами. Після прийнятих змін ЛАК було звужено до перевірки декларації всередині (аналіз внутрішньої узгодженості а також порівняння із попередніми деклараціями). Контроль повноти заповнення декларації, у свою чергу, було виокремлено в самостійну процедуру, яка вже звіряє дані в середині декларацій із даними з реєстрів та баз даних [67, с. 87-88; 97; 98]. Незалежна Комісія з цього приводу висловила критику у своєму звіті та вказала, що «множення процедур створює невизначеність, що суперечить принципу правової визначеності, дублює загальну процедуру повної перевірки декларацій та суперечить ЗЗК. Крім того, такий підхід Національного агентства суперечить його власному порядку, який використовується з 2016 року, а відповідне положення ЗЗК залишилося незмінним» [67, с. 99].

У 2022-2023 роках парламент припинив обов’язкове подання декларацій, внаслідок чого їх перевірка була призупинена, що стало об’єктивною зовнішньою, незалежною від Агентства причиною неможливості виконання НАЗК своїх завдань у сфері перевірки декларацій, через що цей напрям

діяльності не оцінювався ГР при НАЗК [87; 100]. У цей період Агентство частково переорієнтувалося на моніторинг способу життя, однак масштаби цієї діяльності залишалися обмеженими у порівнянні з кількістю повних перевірок декларацій.

Однак пауза не була довгою і вже скоро Агентство почало готуватися до відновлення декларування, поступово оновлюючи та удосконалюючи деякі процедури. Так, зокрема, у 2023 році було прийнято новий порядок відбору декларацій для повної перевірки, затверджений наказом НАЗК № 284/23 [101]. Того ж року наказом № 236/23 було затверджено порядок моніторингу способу життя [102].

Відповідного до нового порядку для проведення повної перевірки відбираються декларації у порядку черговості на підставі оцінки ризиків:

1) декларація службової особи, яка займає (займала) відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єкта декларування, який займає (займав) посаду, пов'язану з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується Національним агентством;

2) у декларації, поданій іншим суб'єктом декларування, виявлено невідповідності (ризики) за результатами логічного та арифметичного контролю;

3) отримано інформацію від фізичних та юридичних осіб, із медіа та інших джерел про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей (далі - інформація), у тому числі у декларації, щодо якої наявна довідка про результати проведення автоматизованої перевірки декларації.

За результатами оцінки ризиків декларації здійснюється ранжування декларацій, поданих за один звітний рік, від найвищого значення показника рейтингу ризику декларації до найнижчого з метою відбору декларацій для проведення їх повної перевірки [101].

Було встановлено, що прийняття цього порядку, а разом з ним і зміни підходу до відбору декларацій на повну перевірку, стало головним досягненням НАЗК у цей період, оскільки рейтингова система ризиків змогла усунути попередні

недоліки процедури відбору декларації на повну перевірку значно покращивши його, розширивши коло дійсно проблемних декларацій, які відправляються на перевірку людиною.

Таблиця 2.13

Діяльність НАЗК у сфері фінансового контролю

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Фінансовий контроль	- 443 перевірених декларацій. - 131 декларація з порушеннями. - 91 декларація з ознаками кримінального правопорушення. - 9 протоколів про адміністративні правопорушення - 13 315 спеціальних перевірок проведено. - Вперше декларації СБУ стали публічними. - Оновлено Реєстр декларацій. - 47 МСЖ	-1 076 перевірених декларацій - у 1/3 декларацій виявлено кримінальні та адміністративні порушення - Направлено 51 протокол до суду (за 28 було прийнято рішення, а 23 - очікують) - Направлено 119 висновків до уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. - Перевірка 800 тис декларацій автоматизованою системою.	- 1220 перевірених декларацій - 18 фактів необґрунтованих активів - 18 МСЖ	- Проведено 552 МСЖ - 44 матеріали відправлено до спеціальних суб'єктів	- Проведено 167 МСЖ - 42 матеріали відправлено до спеціальних суб'єктів - повідомлено про підозру 10-м суб'єктам декларування - 715 завершених перевірок декларацій з 1050 розпочатих - у 353 деклараціях виявлено порушення -опрацьовано 21050 запитів на проведення спеціальної перевірки - отримано 64245 повідомлень про випадки неподання чи несвоєчасного подання декларацій (22440 повідомлень відправлено суб'єктам декларування)	- 970 повних перевірок декларацій - у 505 деклараціях виявлено недостовірні відомості - направлено 369 обґрунтованих висновків компетентним органам за ст. 368-5, 366-2 - 124 висновки за ст. 172-6 - 16 матеріалів скеровано до САП - розпочато 258 кримінальних проваджень за недостовірне декларування - судами винесено 12 обвинувачувальних вироків - 14 осіб притягнено до адмін. відповідальності за результатами повної перевірки декларацій - 247 МСЖ 94 матеріали скеровано в суд

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

Повноцінне відновлення діяльності у сфері декларування відбулося лише у 2024–2025 роках, що також підтверджується статистичними даними (715 повних перевірок декларацій з 353 виявленими порушеннями та 970 повних перевірок з 505 виявленими порушеннями у 2024 та 2025 роках) (дані з Таблиці 2.13).

Тіньовий звіт сформулював неоднозначну оцінку діяльності НАЗК за цим напрямом, звертаючи увагу на те, що НАЗК зберегло частину деяких негативних практик. Зокрема, Агентство досі застосовує штучно розділений «контроль повноти заповнення декларації», а також має у своїй структурі окремий відділ, присвячений цьому напряму, хоча не можна чітко зробити висновок, що така процедура суттєво вплинула на рівень корупції. Також НАЗК продовжує застосування автоматизованих повних перевірок декларацій, що надає можливість збільшити кількісні показники ефективності Агентства через втрату якості таких перевірок [66, с. 338].

Не оминули своєю увагою експерти Тіньового звіту також і питання закритості ЛАК, оскільки цей підхід до його закритості не змінився, крім того Головою Агентства виданий і затверджений Мін'юстом додатковий наказ, що закриває доступ до цих правил [66, с. 389].

Європейська комісія у своєму звіті також зазначила, що слід забезпечити певний ступінь зовнішнього нагляду за логічно-арифметичним контролем декларацій [84, с. 39]. Отже, незалежна оцінка регулярно вказує на одну й ту саму проблему, яка дотепер не була вирішена.

У той же час було встановлено, що зовнішня критика не є однозначною. Саме Агентство категорично відмовляється робити правила логічно-арифметичного контролю публічними, аргументуючи це тим, що якщо функціонал цього способу перевірки декларацій стане доступним для загального огляду, посадові особи зможуть досить швидко адаптувати подання необґрунтованих активів у деклараціях таким чином, щоб обходити логічно-арифметичний контроль [104].

На нашу думку, такі застереження Агентства мають свою логіку, тому фактично тут виникає конфлікт між необхідністю діяти прозоро та збереженням

секретності механізмів перевірки з метою недопущення надання корупціонерам можливості обходити систему.

Щодо надмірної автоматизації перевірки, про яку постійно зазначають незалежні експерти, НАЗК також займає протилежну позицію. Політика НАЗК за останні роки була спрямована на те, щоб охопити перевіркою якомога більше ризикових декларацій, чого складно досягти без автоматизації деяких процесів. Головний конфлікт тут полягає у тому, що ті процедури, які раніше були ручними, НАЗК частково автоматизувало, при цьому не прибравши ручні перевірки повністю. Однак незалежні експерти таку автоматизацію не схвалюють, побоюючись, що вона призведе до втрати якості перевірки [105; 106].

З урахуванням викладеного вище було доречно звернути увагу на низку проблем якості перевірки декларацій Агентством. Так, зокрема, у Тіньовому звіті було зазначено, що НАЗК немає системного реагування на значні обсяги готівки в деклараціях. Зауважимо, що саме в готівці декларанти часто зберігають необґрунтовані активи, оскільки вона перебуває поза моніторингом банківських рахунків. Крім того, під час перевірки декларацій НАЗК більше фокусується на тому, чи відповідають цифри та дані, зазначені в декларації, даним з реєстрів [66 с. 393].

У Тіньовому звіті згадується ситуація, коли через процедуру повної перевірки пройшла декларація, у якій була розбіжність з реєстрами в 1 гривню (що є прикладом неефективного використання ресурсів Агентства), у той час як НАЗК не перевіряє майновий стан дарувальника, позичальника, спадкодавця на предмет того, чи можуть вони собі дозволити зробити коштовні подарунки декларанту [66 с. 341]. У статті «Європейської правди» згадується випадок повної перевірки декларації глави Хмельницької МСЕК Тетяни Крупи, у якій були задекларовані об’єкти, вартість яких коливається від 3,2 до 100+ тис. грн, а ринкова ціна обчислюється в десятках тисяч доларів. Заступник голови Дмитро Калмиков, надаючи коментар виданню, зазначив, що НАЗК не може піддавати

сумніву договір купівлі-продажу, навіть якщо суто з людської точки зору тут видно схему [104].

У Тіньовому звіті з цього приводу зазначено, що НАЗК обмежене в повноваженнях, які має НАБУ та АРМА у питаннях пошуку необґрунтованих активів і передачі справ до відповідних правоохоронних органів. Надання таких повноважень є доречним з урахуванням того, що НАЗК постійно працює з деклараціями, у яких такі необґрунтовані активи наявні, але на доведення яких його повноваження обмежені [66 с. 345-346].

Оскільки під час війни було скасовано обов'язковість подання декларацій, а отже й зникла можливість їх перевіряти, автором було встановлено, що Агентство змістило свій фокус на моніторинг способу життя (МСЖ), адже їх збільшення у порівнянні з попереднім роком було доволі суттєвим - 552 моніторинги у 2023 році, 167 у 2024 році (зменшення може бути пов'язане з відновленням перевірки декларацій) та 247 у 2025 році (стабілізація після року перенаправлення ресурсів на відновлення декларацій) проти 47 у 2020 та 18 у 2023, за 2022 статистика МСЖ не подавалась (дані з Таблиці 2.13).

Було встановлено, що ця процедура з самого початку мала низку недоліків, частина з яких продовжувала зберігатися протягом усього оцінюваного періоду. У 2020-2021 роках як і у випадку з іншими контрольними функціями НАЗК, ця регулювалася за допомогою документів рекомендаційного характеру, замість повноцінного порядку, як це передбачає Закон України «Про запобігання корупції». Уже в цей період піднімалося питання доцільності існування цієї процедури через фактичну функціональну схожість із повною перевіркою декларацій [67, с. 99]. Станом на 2025 рік ця процедура досі повністю не врегульована, крім того НАЗК не оприлюднює результатів моніторингів способу життя в такий самий спосіб, як результати повних перевірок декларацій, що не дає можливості глибше аналізувати цю практику. Агентство повідомляє, що в разі оприлюднення результатів моніторингу способу життя, які містять конфіденційні персональні дані суб'єкта декларування, членів його сім'ї, близьких та

пов’язаних з ним осіб, є ризик відчуження/приховування активів суб’єктами декларування до моменту накладення арешту на них. Але щодо повних перевірок у довідках оприлюднюються конкретні активи декларантів, які мають ознаки необґрунтованих, що не дає можливість говорити про послідовність позиції НАЗК [66, с. 344].

Хоча Тіньовий звіт зазначає про вищу результативність МСЖ порівняно з повними перевірками декларацій, водночас він вказує на значно нижчий рівень посад осіб, яких було притягнуто до відповідальності за результатами моніторингу. Як незалежна Комісія у 2023 році, так і Тіньовий звіт у 2025 році повторюють тезу про те, що було б доречно повністю прибрати механізм МСЖ з метою концентрації уваги НАЗК на перевірці декларацій [66, с. 344; 67, с. 99].

Варто зауважити, що державні органи як частини державної системи, які мають законодавчі обмеження, інколи схильні до пошуку лазівок та «вікон» у законодавстві, які дозволяють їм обходити деякі регуляторні обмеження задля виконання певних завдань (інколи з негативною, інколи з позитивною метою).

Можна припустити, що НАЗК, діючи в умовах законодавчих обмежень, використовує доступні інструменти у спосіб, який відрізняється від підходів, що рекомендують зовнішні експерти, однак відповідає чинному правовому регулюванню. Перевірка цього припущення потребує окремого дослідження.

Крім того, не варто забувати, що через обмеження функцій НАЗК у сфері перевірки декларацій, які були накладені рішенням парламенту, у Агентства не було іншого легального виходу як тимчасово переорієнтувати свою діяльність із повних перевірок декларацій на МСЖ, оскільки перші об’єктивно проводити було неможливо. Як тимчасова практика масових МСЖ у 2023 році вона є доволі виправданою для того часу. Компромісом у даному випадку може бути збереження процедури як такої, однак використання її тільки тоді, коли парламент за тих чи інших обставин знову прийме рішення про припинення подання декларацій посадовими особами.

Отже за результатами дослідження цього напряму діяльності було сформовано висновок про те, що попри автоматизацію, запровадження ризик-орієнтованого підходу для повної перевірки декларацій, удосконалення окремих процедур протягом 6 років, система перевірки декларацій не позбавлена своїх недоліків і дозволяє службовим особам приховувати свої корупційні активи через спеціальні схеми, користуючись об'єктивною інституційною обмеженістю НАЗК. Існує розрив між необхідністю перевіряти сотні тисяч декларацій та якістю їх перевірки. Автоматизована система може бачити розбіжності у реєстрах, проте вона неспроможна оцінити попередні умови появи даних у реєстрах, які виникли в результаті попередніх незаконних дій. Помітити це може лише суб'єкт, який володіє інтелектом та знаннями щодо схем, які використовують посадовці для приховування незаконних активів. Саме на основі цих висновків було розроблено концепцію аналітичної ШІ моделі, яка була описана у третьому розділі.

Однак як показало інтерв'ювання заступника голови НАЗК, навіть коли у декларації виявляють ознаки схеми під час ручної перевірки людиною, Агентство інколи не спроможне адекватно реагувати на це, будучи обмеженим як законодавством та формальними процедурами, так і власними організаційними особливостями. З урахуванням цього, у контексті концепції впровадження аналітичної ШІ моделі, важливим є й вирішення цього питання нереагування НАЗК на приховані схеми, які юридично виглядають чистими, однак насправді є обхідними шляхами приховування незаконних активів. Оскільки концептуально така ШІ модель як раз і повинна бути націлена на виявлення прихованих схем.

2.3.6. Запобігання політичній корупції

Було встановлено, що упродовж 2020–2025 років НАЗК продемонструвало помітне покращення своєї діяльності у сфері контролю за політичними фінансами, і ця позитивна динаміка напряму пов'язана із виправленням попередніх недоліків щодо функціонування цифрової платформи POLITDATA а

також виконанням непростої задачі перевірити великий масив звітів політичних партій, який назбирався за декілька років.

У звіті незалежного аудиту за 2020–2021 роки було окремо підкреслено якісне оновлення нормативної бази у двох напрямах: щодо Порядку проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та Методології визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг [107], що усунуло недоліки попередніх підходів і зробило контроль більш чітким та уніфікованим. Паралельно НАЗК надавало методичну та консультаційну допомогу щодо застосування Закону «Про політичні партії в Україні» та прийнятих на його виконання нормативно правових актів, у тому числі у розробці та поширенні інформаційно-роз'яснювальних матеріалів щодо дотримання правил державного та приватного фінансування політичних партій та подання їх фінансової звітності. Важливо, що за оцінкою Комісії, Агентство діяло об'єктивно, неупереджено та застосовувало програмні засоби для автоматизованого виявлення порушень [67, с. 109-110].

Аналіз щорічних звітів Агентства також дає підстави стверджувати про досягнення НАЗК значних результатів за цим напрямом. У 2020 році НАЗК прийняло 820 звітів політичних партій, склало 774 висновки та 287 протоколів, у 2021 році - 403 звіти, 403 висновки і винесло 247 рішень, у 2022 та 2023 у цьому напрямі відбулася певна пауза, пов'язана із тимчасовим припиненням подання партіями своїх звітів через рішення ВРУ припинити подання партіями звітів на час воєнного стану, у 2024 подання звітів відновилось і було перевірено 1 740 звітів, виявлено порушення у 689 звітах і направлено 5 повідомлень до уповноважених органів (дані з Таблиці 2.14). Враховуючи те, що за 2022 та 2023 роки було накопичено велику кількість звітів, Агентство досить добре впоралось із їх масовою перевіркою у 2024 році.

Окремим досягненням НАЗК стало введення в експлуатацію POLITDATA у 2021 році та його подальша модернізація до POLITDATA 2.0 у 2025 році. В

оновленій версії змінено спосіб створення, редагування і управління обліковими записами політичних партій та їхніх місцевих осередків; спрощено алгоритм погодження звітів політичних партій; висновок аналітика НАЗК буде з'являтися в обліковому записі політичної партії після його затвердження (раніше це було на сайті НАЗК); політичні партії мають можливість додавати файли електронних копій документів до звітів партії за будь-який звітний період за бажанням (раніше цієї опції не було). У публічній частині Реєстру додано інструменти для аналізу інформації про фінанси та майно політпартій. Зокрема, з'явився зручний пошук і ранжування вже зведеної інформації зі звітів партій та їхніх місцевих осередків. [108].

Таблиця 2.14

Запобігання політичній корупції

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Запобігання політичній корупції	- Виділено на фінансування партій 283,53 млн грн. - Розробка POLITDATA. -Прийнято 820 звітів політичних партій. -Складено 774 висновки за результатами перевірки -Складено 287 протоколів про адмін. порушення.	- Виділено 697 млн грн на фінансування партій -Введення в експлуатацію POLITDATA - Прийнято 403 звітів - Складено 403 висновки - Виявлено 293 порушень - Винесено 247 рішень	- Виділено 617 млн грн на фінансування партій - Покращення роботи порталу POLITDATA	- Виділено 753,4 млн грн на фінансування партій - Винесено 1 припис партії «Слуга народу» - 8 протоколів про адмін. порушення	- Виділено 840 млн грн на фінансування партій - перевірка 1740 звітів 230 політичних партій - виявлено порушення у 689 звітах - 6 повідомлень уповноваженим органам про кримінальні правопорушення - винесено 1 припис	Виділено 768 млн грн на фінансування партій - Модернізація та реліз порталу POLITDATA 2.0 - перевірка 1170 звітів 260 політ. Партій (за різні роки, переважно за 2024-25 рр.) - виявлено порушення у 279 звітах (у 100 фінансові порушення) - складено 732 протоколи про адмінпорушення - винесено 582 рішення (з них щодо 417 протоколів накладено штрафи)

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

У той же час, попри очевидний прогрес НАЗК у сфері контролю політичного фінансування, було встановлено, що на початку оцінюваного періоду Агентство стикалось із рядом викликів. Найперше це стосується стартового етапу реформування електронної системи подання та оприлюднення звітності політичних партій.

У 2020-2021 роках НАЗК не виконало вимоги законодавства щодо забезпечення розробки та функціонування електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідно до вимог статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» до 16 червня 2020 року, як того вимагає закон, через що не змогло вчасно забезпечити оновлення порядку звітування, який відповідав актуальним та сучасним потребам у сфері контролю.

Відповідно через запізнення із затвердженням необхідних порядків виникли деякі технічні та правозастосовчі проблеми, пов'язані зі зниженням ефективності реагування на порушення строків подання звітів та ускладненням притягнення винних осіб до відповідальності. Це проявилося і в тому, що, попри значний обсяг роботи по складенню протоколів, НАЗК не завжди демонструвало належну оперативність у передачі матеріалів до суду. Комісія провела вибіркове дослідження в ході якого виявила, що НАЗК направляло відповідні матеріали протоколу до суду із великим запізненням (6 місяців і 18 днів в одному з кейсів), через що справи закривались у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності. Тому Комісія поставила під сумнів повноту виконання НАЗК функції щодо належного реагування на виявлені порушення за цим напрямом та оцінила відповідний критерій як не виконаний [67, с. 110-111].

У наступні періоди (2023-2024), окремою категорією недоліків, на які особливо часто звертала увагу Громадська рада при НАЗК була недостатня кількість деталей щодо певного типу інформації у звітах, що обмежувало розуміння суті виявлених порушень. Зрештою Агентство поступово цю

прогалину виправляло, однак не повністю. Так, наприклад, НАЗК повідомляло про 689 виявлених порушень, 609 складених протоколів та 6 направлених повідомлень про кримінальні правопорушення. Але не зрозуміло, наскільки серйозними були ці порушення: чи йдеться про системні порушення із мільйонними втратами, чи про технічні помилки. Така різниця є важливою для розуміння справжнього рівня політичної корупції. По-друге, у звіті не пояснено, чому кількість порушень більша, ніж кількість протоколів чи повідомлень. По-третє, у звіті відсутня інформація про випадки неподання звітів. Хоча НАЗК подає загальну кількість складених протоколів, не зрозуміло, скільки з них стосуються саме неподання звітності. Це унеможливлює оцінку повноти контролю. Також на момент написання відгуку Громадської ради при НАЗК у 2024 не було знайдено публічного списку партій, які не подали звіти, хоча НАЗК має обов'язок та практику його публікації [89].

Окремі питання стосуються взаємодії із зовнішніми стейкхолдерами та прозорістю методології перевірки звітів. Експерти у Тіньовому звіті зазначили, що співпраця з громадянським суспільством та регіональними журналістами для посилення ефективності контролю має переважно реактивний характер, зазвичай НАЗК не ініціює взаємодію самостійно. Навіть за наявності інформації про потенційні порушення НАЗК не завжди оперує нею належним чином. Відсутність сталої практики інституціоналізованої співпраці Агентства з громадянським суспільством обмежує можливості для комплексного виявлення незадекларованих офісів, працівників та витрат політичних партій тощо [66, с. 350].

Окремо у Тіньовому звіті піднімалося питання відсутності прозорості у визначенні критеріїв ризик-орієнтованості майбутніх перевірок, тому що без них політичні партії не мають можливості передбачити усі правові наслідки за свої дії, навіть якщо вони мають намір добросовісно виконувати усі законодавчі вимоги. НАЗК апелює до того, що законодавство не містить вичерпного переліку відповідних критеріїв, однак саме закритість цих підходів від публічного

обговорення залишається суттєвою перешкодою для оцінки неупередженості процедури та зміцнення довіри до неї [66, с. 350].

Новим викликом для НАЗК став перехід частини деяких форм взаємодії політичних партій із громадськістю у соціальні мережі. Розвиток платформи POLITDATA та запуск її оновленої версії у 2025 році, про що вже писалося вище, є очевидним прогресом, однак зміни у способі взаємодії політичних партій із виборцями виявили нові межі можливостей НАЗК. Частина політичної реклами та агітаційної активності перемістилася у закриті або напівзакриті цифрові простори, мова йде про Telegram і TikTok, у яких інформація є частково або повністю закритою, на відміну від Facebook [66, с. 351]. І цей виклик є доволі системним, враховуючи те, що з кожним роком все більше політиків звертаються до соціальних мереж для ведення своєї політичної активності. Якщо раніше перевагу віддавали переважно традиційним медіа, то з появою соціальних мереж ситуація кардинально змінилася.

Не можна не помітити, що у сфері фінансового контролю за діяльністю політичних партій у статистиці, яку НАЗК публікує щороку є прогалина за 2022 та 2023 роки. Як і у випадку з поданням декларацій Верховна Рада України прийняла рішення на час дії воєнного стану скасувати обов'язкове подання звітів політичними партіями, а тому діяльність НАЗК за цим напрямом так само була припинена майже на два роки [109; 110]. Головним негативним наслідком цього рішення стало те, що після відновлення обов'язковості подання щорічних звітів й відповідно їхньої перевірки НАЗК, на Агентство було покладено складне завдання перевірити звіти політичних партій, які назбиралися за попередні два роки. Варто відмітити, що з цією задачею НАЗК впоралось, як і писалось вище. Позитивно цей напрям оцінили також і експерти у Тіньовому звіті [66, с. 350].

Отже можна констатувати, що за напрямом запобігання політичній корупції у питанні виконання покладених на НАЗК завдань, Агентство рухалось у правильному напрямі. НАЗК враховувало рекомендації незалежних експертів щодо недоліків функціонування порталу POLITDATA, постійно вносячи

відповідні оновлення, останнє з яких (POLITDATA 2.0) суттєво покращило та зробило зручнішим процес аналізу звітів політичних партій. Незважаючи на дію зовнішнього чинника у якості ВРУ, Агентство також змогло виконати свої завдання та перевірило рекордну кількість звітів політичних партій за 2022 та 2023 роки.

Як і для інших напрямів діяльності у цьому НАЗК має недолік щодо повноти відображення всієї важливої інформації у своїх звітах, яка б допомагала зовнішньому спостерігачу краще розуміти суть виявлених порушень та аналізувати ті аспекти, які допомагають побачити системні та повторювані проблеми. У Тіньовому звіті було звернуто увагу на те, що НАЗК не завжди належним чином реагує на повідомлення від громадян України про порушення за цим напрямом діяльності. Також було актуалізовано проблему стосовно обмежень НАЗК здійснювати контроль за фінансовими потоками на таких платформах як Telegram і TikTok.

Щодо конкретних рекомендацій за цим напрямом, то вони будуть наступними.

У законодавчій сфері необхідно вирішити проблему, яка негативно впливає на всю правоохоронну систему, а саме спливання строків досудового розслідування ще до того як суд почне розглядати справу. З урахуванням того, що наразі державна служба переживає відчутний дефіцит кадрів, через що немає спроможності швидко виконувати свої завдання, прийняття таких змін до законодавства є критично важливим. Без цього навіть ті порушення, які виявляють, залишатимуться без справедливих правових наслідків.

Щодо спроможностей Агентства проводити моніторинг фінансових потоків у соціальних мережах, потрібно виконати рекомендації незалежних експертів та поглибити взаємодію із банківськими, податковими та контрольними органами у сфері фінансів. Проте варто також враховувати, що моніторинг цифрового середовища є викликом доволі новим, а тому потребує більш широкої дискусії того, як антикорупційним органам можна виявляти незаконні фінансові потоки у соціальних мережах.

2.3.7. Діяльність у сфері захисту викривачів корупції

У сфері захисту викривачів було встановлено, що НАЗК загалом поступово вибудовувало певну модель функціонування інституту викривачів, однак так і не змогло у повній мірі реалізувати її потенціал, маючи як позитивні здобутки, так і недоліки.

За даними незалежного аудиту 2020–2021 років, базовим результатом стало те, що НАЗК загалом виконало 10 із 14 критеріїв оцінки, а також розробило достатню кількість процедурних та правових механізмів захисту викривачів. Крім того Агентство надало державним органам вичерпні рекомендації щодо захисту викривачів та поінформувало викривачів про їхні права та варіанти захисту. Загалом НАЗК вжило належних заходів для захисту інтересів викривачів у суді, як того вимагає законодавство [67, с. 165]. Позитивну оцінку цього напряму також надала Громадська рада при НАЗК у відгуку за 2020 рік, оцінивши цей напрям на високому рівні, вказавши на те, що керівництво оновленого Агентства продемонструвало політичну волю щодо захисту викривачів корупції.

За даними самого НАЗК, у 2020 році воно супроводжувало 70 судових справ у сфері захисту викривачів, 15 із них завершило на користь викривачів, видало 5 приписів щодо поновлення їхніх трудових прав і підготувало 5 офіційних роз’яснень щодо захисту прав викривачів. У 2021 році НАЗК здійснювало 98 супроводів судових справ, 63 відкрито з початку 2020 року, у яких було винесено 21 рішення на користь викривачів (Дані з Таблиці 2.15). Отже позитивна оцінка Громадської ради при НАЗК та незалежної Комісії корелює із даними, наданими у щорічних звітах НАЗК.

Однак попри ці позитивні здобутки, ранній етап також характеризувався деякими недоліками. Хоча Комісія і віднесла до ключових досягнень Агентства розробку роз’яснень для викривачів про їх права, проте вказала, що багато потенційних викривачів не були повністю обізнані про свої права як викривачів та про захист, доступний для них згідно з законом [67, с. 166]. Щодо цього

зауваження варто враховувати, що навіть більш якісна інформаційна кампанія НАЗК не гарантувала б повний рівень знання викривачів про свої права. Станом на 2020 рік у Законі України «Про запобігання корупції» вже був наявний 8 розділ «Захист викривачів», ознайомлення з яким дозволяло потенційному викривачу знати про повний комплекс своїх прав та гарантій [16].

Набагато серйознішим недоліком, на який вказала Комісія було те, що НАЗК не повністю врахувало, якою мірою викривачі можуть у режимі реального часу повідомляти інформацію, яка розкриває вразливості, наводить на потенційні заходи виявлення та розкриває інші системні проблеми, які не стосуються звинувачень проти конкретної особи [67, с. 166].

Таблиця 2.15

Захист викривачів

Напрям	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Захист викривачів корупції	- 70 судових справ із захистом НАЗК. - 15 виграних справ щодо порушення прав викривачів. - 5 приписів щодо поновлення трудових прав викривача. - Розроблено 5 роз'яснень щодо захисту викривачів	- Створення «Єдиного порталу повідомлень викривачів. - Здійснено: 98 супроводів судових справ за участі викривачів 63 судові справи відкрито з початку 2020 р. у 21 справі прийнято рішення на користь викривачів - Винесено 2 приписи	- обробка 240 повідомлень викривачів щомісяця - розпочато тестування «Єдиного порталу повідомлень викривачів» - Проведено 2 щорічну конференцію «Викривачі корупції в Україні» - інше	- винесено 6 приписів - проведено 8 перевірок - надіслано 16 листів-застережень	- Повноцінна робота інституту викривачів із виплатою за розкриття - винесено 10 приписів про усунення порушень трудового законодавства - 1 протокол про розкриття інфор. щодо викривача - захист у суді	- винесено 9 приписів про усунення порушень трудового законодавства

Джерело: сформовано автором на основі [70; 71; 72; 73; 74; 75]

У 2022 році за даними НАЗК оброблялося в середньому 240 повідомлень викривачів щомісяця, було розпочато тестування Єдиного порталу повідомлень викривачів а також проведено конференцію «Викривачі корупції в Україні». У 2023 році було видано 6 приписів, проведено 8 перевірок, сформовано 16 листів-

застережень, прийнято 9 позитивних судових рішень на користь викривачів. У 2024 році до НАЗК надійшло 2 148 повідомлень (інформація розміщена на порталі викривачів) з них статус викривача отримали 18 осіб, було видано 10 приписів щодо усунення порушень трудових прав (9 - у 2025), проведено один судовий захист, який виник внаслідок розголошення інформації про викривача та прийнято 16 позитивних судових рішень на користь викривачів (Дані з Таблиці 2.15), [66, с. 359].

Також НАЗК здійснило першу виплату викривачу корупції. Виплата здійснена відповідно до рішення Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 9 листопада 2023 року у справі № 991/2197/22 [111].

Якщо підсумувати всі дані викладені вище, можна помітити як, з одного боку, інститут викривачів дійсно існує, попри його нечисельність, проте з іншого боку велика кількість повідомлень не обов'язково призводить до набуття статусу викривача і подальшого судового захисту, що може бути викликано двома факторами: значна частина повідомлень складена таким чином, що не може стати адекватною основою для подальших дій НАЗК, наприклад недостатня кількість доказів, та може бути потенційним сигналом того, що Агентство не спроможне якісно реагувати на більшу кількість звернень. Останнє твердження є припущенням та потребує більш детальної аналітики змісту тих звернень, які отримує НАЗК.

Варто також відмітити, що НАЗК працює над тим, щоб на своїх інтернет ресурсах пояснювати потенційним викривачам як коректно подати повідомлення. На своєму сайті НАЗК робило публікацію у якому пояснило, чому близько 80% повідомлень не призводить до подальших дій з боку Агентства. Основні причини полягають у тому, що зміст порушення стосується підслідності інших органів, строки притягнення до відповідальності вже сплили, недостатньо фактів та доказів (лише припущення), повідомлення стосуються осіб, які не підпадають під дію Закону України «Про запобігання корупції» та інше [77].

Друга важлива складова за цим напрямом діяльності Агентства є Портал викривачів, про запуск якого вже згадувався вище.

Протягом 2024 року кількість організацій, підключених до Єдиного порталу повідомлень викривачів, зросла до 7904 порівняно з 95 станом на січень 2024 року. Для підвищення ефективності роботи з порталом НАЗК розробило методичні рекомендації та провело аналітичне дослідження у сфері захисту викривачів [74].

Станом на 31 липня 2025 року до Порталу було підключено 10 046 організацій, що складає 10,9%, тоді як НАЗК очікувало під'єднання 92 тис. організацій [66, с. 357].

Європейська Комісія у своєму звіті повідомляла, що кількість державних органів та інших установ, які підключені до Єдиного порталу повідомлень про порушення, залишається обмеженою і зростає повільно. На її думку слід вирішити проблеми щодо усунення недоліків Порталу та забезпечення конфіденційності, оскільки це може призвести до зростання порушень прав тих, хто повідомляє про порушення, та підривати довіру громадськості [84, с. 39]. Експерти у Тіньовому звіті, посилаючись на звіт Європейської комісії вказали, що Портал як і раніше, не відповідає найкращим практикам, передусім у частині забезпечення зручності використання, анонімності та конфіденційності. Саме це наразі є головною проблемою, а не низький рівень підключення державних органів до Порталу [66, с. 357].

Громадська рада у своєму висновку 2023 року зазначила, що НАЗК не залучало її та представників інших експертних організацій до розробки внутрішньої нормативно-правової бази запуску і функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів [79].

У підрозділі 2.1. під час аналізу кадрового складу НАЗК, нами було зроблено акцент на тому, що у структурі кваліфікацій персоналу у 2024 році почали з'являтися працівники із освітою ІКТ. Зіставляючи такі зміни із тим фактом, що НАЗК загалом постійно розвиває свої цифрові можливості та має критичну

необхідність у якісному забезпеченні адміністрування низки реєстрів та порталів, ми можемо прийти до висновку, що Агентство хоча і не так швидко, але вживає заходів для того, щоб збільшити свій рівень незалежності від зовнішніх підрядників, послугами яких воно наразі користується. Окрім звичайної економії ресурсів така незалежність загалом матиме позитивний вплив на оперування НАЗК його цифровими інструментами.

Отже, за оцінюваний період НАЗК загалом змогло, хоча й не без труднощів, але побудувати необхідну базу для функціонування інституту викривачів. На початку оцінюваного періоду так само як і для інших напрямів НАЗК розробляло та затверджувало нормативно-правові документи, які націлені на встановлення конкретних механізмів захисту викривачів. У перші роки Агентство досить активно за кількісними показниками здійснювало захист викривачів у судах, і хоча у подальші роки ця інтенсивність зменшилася, практика винесення приписів та складення протоколів щодо порушення прав викривачів залишалась на стабільному рівні. Варто також враховувати, що невисокі кількісні показники вжитих НАЗК заходів не можуть бути однозначним доказом недостатнього рівня ефективності захисту прав викривачів, оскільки необхідність такого захисту виникає по мірі того, як в Україні права викривачів порушуються і підпадають під певні критерії, за якими НАЗК визначає, чи стосується кожен конкретний випадок його компетенцій, чи ні.

Висновки до розділу 2

Серед джерел, які були покладені в основу дослідження, зовнішній аудит 2020–2021 років та Тіньовий звіт 2025 року були найбільш інформативними та деталізованими щодо викликів, з якими стикається Агентство при виконанні покладених на нього завдань. У той час як звіти самого НАЗК мали більш статистичний характер, що є типовим для державних органів.

Окремо варто звернути увагу на те, що НАЗК протягом шести років подавало звіти про свою діяльність із різним наповненням та структурою. На цей же недолік вказувала й Громадська рада при НАЗК. Різна структура та наповнення ускладнювали аналіз, особливо в контексті порівняння даних за різні роки для простеження кількісної динаміки. За 2025 рік НАЗК не виклало звіт у звичній формі, як це робилося в минулі роки, натомість розмістивши звітну інформацію на сайті з гіперпосиланнями на окремі підрозділи за напрямами діяльності.

Щодо висновків Громадської ради, попри те, що вони містять порівняно більше аналітики, ніж звіти НАЗК, їхній формат також не дозволяє повною мірою розкрити проблематику, з якою стикається Агентство. Такі звіти радше спрямовані на оцінку звітів НАЗК та їх наповнення, ніж на оцінку реальної спроможності Агентства виконувати покладені на нього завдання. А тому корисність висновків Громадської ради проявляється більше у нагляді за повнотою звітності самого Агентства.

Цінність зовнішньої оцінки діяльності не тільки НАЗК, а й інших антикорупційних органів полягає у тому, що її проводять незалежні експерти, які концентрують свою увагу саме на системних проблемах, про які саме НАЗК майже не звітує. Водночас не всі аналітичні звіти зовнішньої оцінки підходили для цілей дослідження. Звіти Європейської комісії та ОЕСР мають більш узагальнений характер, тоді як зовнішній аудит і Тіньовий звіт містять детальнішу оцінку інституційних проблем НАЗК. Тільки у 2025 році Європейська комісія почала звертати увагу на проблеми в антикорупційній діяльності, надаючи рекомендації українському уряду та парламенту, що в цьому напряму йому потрібно почати вживати заходів.

За результатами дослідження у другому розділі було встановлено, що НАЗК, попри досягнення, при виконанні покладених на нього завдань, стикалося з різними викликами та обмеженнями, які суттєво впливали на якість досягнення кінцевих цілей. Виклики, які залишаються актуальними і на сьогодні можна класифікувати за такими категоріями:

1. Політико-інституційні виклики, які мали як об’єктивний характер (не залежать від політичної влади) - пандемія та війна, так і суб’єктивний - виклики, які створювали інші інституції, що також є складовою загальної антикорупційної системи України, а саме парламент, уряд та Конституційний Суд. Хоча НАЗК має низку повноважень та інструментів у сфері запобігання корупції, проте його діяльність не може розглядатися у відриві від рішень, які приймає політична влада. Такі рішення, незалежно від формально заявлених мотивів їх ухвалення, об’єктивно призвели до тимчасової зупинки виконання Агентством своїх повноважень щодо перевірки декларацій та звітів політичних партій.

Загалом дії зовнішніх політичних інституцій мають системоутворюючий характер, оскільки визначають зовнішні рамки, в яких НАЗК вимушене діяти, і безпосередньо впливають на стабільність та передбачуваність усіх без винятку напрямів його діяльності. Проблеми цього характеру знаходяться за межами впливу НАЗК та можуть бути вирішені лише на законодавчому рівні а також шляхом внесення глибинних змін у структуру відносин між політичною владою та антикорупційними органами, політичної культури зокрема. Значущість цього фактора підтверджується й тим, що в опрацьованих звітах незалежних експертів значна частина рекомендацій щодо покращення роботи НАЗК адресувалася саме Верховній Раді України. Як зазначалося в підрозділі 2.1., саме від політичної влади залежатиме, чи буде антикорупційна політика успішною, чи вона розвиватиметься повільно та неефективно, або швидко й динамічно.

2. Друга категорія викликів пов’язана із якістю виконання деяких завдань Агентства за окремими напрямами за наявних ресурсів. Агентство має фінансові, кадрові та інституційно-організаційні обмеження, які впливають на спроможність перевіряти звіти антикорупційних уповноважених та проводити більше повних перевірок декларацій. Крім того, маючи такі об’єктивні обмеження деякі процедури мають більш формальний характер, і спрямовані на перевірку індикаторів, за якими складно виявити реальний вплив антикорупційної політики, що зумовлено необхідністю НАЗК проводити

оптимізацію своїх ресурсних потужностей, втрачаючи у якості виконання покладених завдань.

3. Третя категорія полягає у комунікаційних та аналітично-інформаційних недоліках, яка проявляється у закритості, або складному доступі до важливої статистичної інформації, яка б допомагала проводити більш якісну аналітику про реальний стан справ. Інший вимір цієї проблеми це агрегованість тих даних, які потребують більш деталізованого розкриття та недостатня агрегованість даних, які розпорошені по різним джерелам інформації та базам даних. Хоча Агентство звітує про результати розгляду судом справ за напрямами своєї діяльності, проте таке звітування не є системним та потребує створення зручної та якісної платформи, на якій можна відстежувати повний цикл справ. Щодо комунікації, експерти часто вказували на те, що розробка деяких важливих нормативних документів НАЗК відбувається без залучення громадськості та експертного середовища, що не дозволяло вчасно виявляти та попереджувати слабкі юридичні місця, які потім впливають на проведення відповідних процедур.

4. Четверта категорія викликів проявляється у складності та масштабності тих функцій, які виконує НАЗК та технічних можливостей якісного їх виконання. Ключовим у цій категорії є перевірка декларацій. Хоча новий ризик-орієнтований підхід, впроваджений у 2023 році, покращив процес відбору декларацій на повну перевірку і відповідає передовим практикам ЄС, однак складність схем приховування незаконних активів, які можуть бути виявлені виключно людиною, ставить перед НАЗК (і перед антикорупційними інституціями всього світу) нову стратегічну задачу із пошуку шляхів впровадження передових та інноваційних технологій, які зможуть мінімізувати цей об’єктивний недолік.

Подолання та мінімізація цих та інших викликів, які було систематизовано у дослідженні, дозволить суттєво покращити якість антикорупційної діяльності НАЗК, наблизивши її до узгодженості з європейськими стандартами та посиливши позитивний вплив на зменшення рівня корупції в Україні.

РОЗДІЛ 3
ОКРЕМІ ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

3.1. Перехід від погоджувальної до наглядової моделі антикорупційних програм

Станом на сьогодні відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції», однією із функцій, які виконує НАЗК є погодження антикорупційних програм ЦОВВ, інших державних органів, органів влади АРК, юридичних осіб публічного права. Погоджувальний механізм передбачає попередній аналіз змісту таких програм на предмет їх відповідності вимогам законодавства та методологічним рекомендаціям НАЗК, після чого Агентство або видає погодження, або повертає програму на доопрацювання. Таким чином, жоден орган публічної влади, визначений цим Законом не має права офіційно затвердити власну антикорупційну програму без попереднього дозволу НАЗК [16].

Українська модель централізованого погодження антикорупційних програм є унікальною вітчизняною практикою, яка не має прямих аналогів у більшості країнах ЄС.

Наприклад Агентство з питань запобігання корупції (AFA) у Франції здійснює функцію з перевірки антикорупційних заходів державних органів та приватних структур на предмет якості цих заходів та їх ефективності. Однак законодавством не закріплено за AFA повноважень щодо обов'язкового надання дозволу чи погодження антикорупційних програм інших органів [112]. В Італії Національне антикорупційне агентство (ANAC) подібно до НАЗК затверджує Національний план запобігання корупції, проте кожен публічний орган самостійно приймає власний трирічний план запобігання корупції. ANAC лише

здійснює моніторинг виконання таких планів вже після їх прийняття та перевіряє чи відповідають ці програми Національному плану [113, 114]. У Румунії діє Національна антикорупційна стратегія, яка визначає стратегічні цілі та завдання із індикаторами їх виконання, що розповсюджується на всю країну, однак індивідуальні антикорупційні програми кожен державний орган затверджує самостійно [115]. Подібна модель децентралізованого затвердження антикорупційних програм наявна і в інших країнах ЄС. Особливе місце посідає Німеччина, у якій взагалі немає централізованого антикорупційного органу. Замість цього відповідальність за антикорупційну політику розподіляють між собою прокуратура, федеральні й земельні рахункові палати та внутрішні служби міністерств, які діють самостійно в межах загальної антикорупційної директиви «Керівні принципи федерального уряду щодо запобігання корупції у федеральній адміністрації» [116].

Отже централізоване погодження антикорупційних програм є унікальною українською моделлю, існування якої пояснюється особливістю правової культури, про яку ми писали у теоретичному розділі, а також неспроможністю багатьох державних органів самостійно впроваджувати якісні програми.

Якщо ми розглядаємо перспективу переформатування функції погодження на функцію нагляду за антикорупційними програмами, як це роблять європейські країни, то для цього було б необхідно замінити процедуру попереднього погодження антикорупційних програм на розвинуту і якісно продуману систему моніторингу за тим, наскільки ефективно державні органи виконують положення вже прийнятих ними програм. Крім того, у такому разі НАЗК довелося б наділити додатковими повноваженнями вносити приписи за невиконання програм, або їх невідповідність державним стандартам з обов’язковим несенням відповідальності державних органів за неналежне виконання.

Будь-яке нове впровадження несе в собі низку ризиків, і перехід до наглядової моделі не є виключенням. Головний виклик з яким можуть стикнутися державні органи це зниження якості антикорупційних програм на початковому етапі. В

українському контексті, попередня процедура погодження програм, хоча і відволікає ресурси Агентства від більш стратегічних пріоритетів, проте слугує фільтром, який відсіює неякісні програми та відправляє їх на доопрацювання, що було описано у підрозділі 2.3.2.

У разі відмови від попереднього контролю, без одночасного вирішення проблеми недостатнього рівня спроможності самих державних органів якісно розробляти антикорупційні програми, такі програми можуть не відповідати законодавчим стандартам. Крім того, у разі відсутності обов’язкових санкційних механізмів за розробку неякісних антикорупційних програм та подальшу їх імплементацію, є ризик падіння рівня мотивації та зацікавленості у керівників державних органів забезпечувати належний рівень якості програм, оскільки відсутній фактор відповідальності. Якщо взаємодія НАЗК та державних органів матиме лише рекомендаційний характер, то стимули до впровадження дієвих антикорупційних заходів впадуть ще нижче. Отже ефективність наглядової моделі буде напряму залежати від наявності дієвих санкційних механізмів з боку НАЗК за виявлені порушення, яких нині в українському законодавстві бракує.

Враховуючи перелічені вище ризики, оптимальним варіантом є поступовий перехід від погоджувальної моделі до наглядової. На початковому етапі буде доцільним обрати за мінімальним рівнем ризику державні органи, яким буде надано право на самостійне затвердження антикорупційних програм, у той час як для органів, де корупційні ризики вище і попередня неякісна підготовка програм підтверджена, необхідно зберігати процедуру обов’язкового погодження.

На наступному етапі, після формування належної методологічної основи та зміцнення спроможності державних органів, визначених статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції» самостійно розробляти якісні програми, процедуру погодження можна буде замінити системою постійного моніторингу, в межах якого НАЗК матиме право видавати обов'язкові до виконання рекомендації та ініціювати дисциплінарну відповідальність керівників за

систематичне ігнорування стандартів. Загалом ці етапи можна узагальнити наступним чином:

Таблиця 3.1

Етапи переходу від погоджувальної до наглядової моделі

Етап	**Зміст реформи**	**Очікуваний результат**
1	Спрощення погодження для низькоризикових органів	Зменшення навантаження на НАЗК
2	Ризик-орієнтований відбір програм для глибокої перевірки	Концентрація на проблемних органах
3	Перехід до наглядової моделі	Відповідальність органів за якість програм
4	Санкції за невиконання програм	Перехід від формальності до відповідальності

Джерело: сформовано автором

Такий підхід дозволить уникнути різкого падіння якості програм і збереже контрольну функцію НАЗК на початковому етапі, створюючи основу для подальшого впровадження повноцінної наглядової моделі, в межах якої, НАЗК концентруватиме свої аналітичні ресурси на перевірці якості впровадження антикорупційних заходів у державних органах, що відповідатиме кращим європейським практикам.

3.2. Використання штучного інтелекту для ризик-орієнтованого аналізу декларацій

Упродовж оцінюваного періоду Агентство поступово розвивало та впроваджувало передові практики цифровізації контрольних функцій та станом на 2026 рік побудувало систему, яка складається з автоматизованої перевірки декларацій на основі обчислювальної ШІ моделі, яка проводить алгоритмічні обрахування та виявляє розбіжності у даних в деклараціях з даними з реєстрів. Паралельно у НАЗК нещодавно почав працювати повноцінний ризик-орієнтований підхід, який також базується на ШІ моделі [117]. У 2026 році

Агентство повідомляло, що використовує механізми дата-аналітики для автоматизованого пошуку масових порушень у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Ці механізми дозволяють проводити масштабну аналітику даних з відкритих реєстрів і баз даних, виявляючи типові та атипові ризики. Розпочато використання технологій штучного інтелекту у сфері, що не використовує персональні дані осіб, зокрема для проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Ці алгоритми допомагають оперативно аналізувати документи на наявність корупційних ризиків та формулювати рекомендації щодо їх усунення. Також триває оптимізація внутрішніх процесів шляхом автоматизації рутинних операцій та впровадження інструментів підтримки прийняття рішень [118].

Щодо міжнародного досвіду застосування ШІ-технологій є дослідження OECD, яке було спрямоване на аналіз та оцінку нинішнього стану міжнародної практики впровадження генеративного ШІ в антикорупційній діяльності, зазначено, що впровадження такого ШІ наразі є новинкою для контрольних органів, які тільки роблять перші кроки у цій сфері.

За даними дослідження країною, яка одна з перших впроваджує генеративний ШІ у державному секторі є Бразилія. На початку 2023 року установа впровадила власну AI-платформу ChatTCU, яка функціонує як інтелектуальний асистент для підтримки державних органів у сфері фінансового аудиту. Система забезпечує оперативний доступ до узагальнених матеріалів справ та нормативно-правових роз'яснень, суттєво скорочуючи часові витрати на рутинну обробку інформації.

Основою ChatTCU є мовна модель GPT-4 із розширеним контекстним вікном, яке розгорнуте в хмарному середовищі Microsoft Azure. Ефективність цієї моделі полягає у тому, що вона має достатню обчислювальну потужність для опрацювання складних фінансових та юридичних документів. Крім того, ця система має продуманий інформаційний захист, який забезпечується шляхом

розміщення усіх конфіденційних даних у межах цифрової бази, інформація з якої не передається стороннім провайдерам [119].

Паралельно з розвитком генеративного ШІ в аудиторській діяльності у Бразилії, Європейський союз поступово впроваджує ШІ у сфері фінмоніторингу та протидії корупції. Яскравим прикладом цього є проєкт DATACROS, який було запущено через наявність серйозних прогалин у спроможності державних органів виявляти все складніші механізми приховування незаконної економічної діяльності.

Ця платформа побудована за принципом диференційованого доступу. Є закрита аналітична підсистема, якою користуються правоохоронні органи а також органи у сфері протидії корупції. За допомогою спеціальних алгоритмів ця підсистема проводить аналіз реєстраційних даних, а також даних щодо власності у понад 70 млн юросіб у 44 країнах європейського регіону. Система зчитує транскордонні зв'язки та зіставляє їх з типами відомих злочинних схем. Важливою перевагою цієї платформи є агрегація даних та їх зручне подання у відкритому доступі, для того, щоб зацікавлені особи мали змогу проводити незалежний громадський контроль (у цьому контексті агрегованість даних є позитивним аспектом) [119].

Ще одним прикладом вдалого застосування ШІ є досвід Великої Британії. Міністерство праці та пенсій застосовує спеціальну ШІ модель для виявлення схем шахрайства із соціальними виплатами. Тут ШІ аналізує підозрілі патерни у заявках на отримання соцдопомоги за програмою Universal Credit. Крім того, він здійснює оцінку ризику та аналіз розбіжностей у деклараціях з доходів із зовнішніми реєстрами, аналізує нетипову частоту звернень та невідповідності у відомостях про майновий стан заявників. Після того як ШІ проведе алгоритмічну оцінку та надасть певний бал ризику, він скеровує відповідну справу для перевірки людиною [119].

У той же час міністерство праці та пенсій прямо стверджує, що робота з ШІ не позбавлена своїх недоліків, до яких вони відносять неповноту демографічних

даних (оскільки неможливо повною мірою оцінити чи зазнають певні соціальні групи тиску з боку алгоритмів). А тому перед тим як запустити систему міністерство обов'язково проводить перевірку ШІ на упередженість, а вже запущені системи підлягають постійному моніторингу. Важливим моментом тут є те, що соціальні працівники залишають за собою право приймати фінальне рішення, при цьому вони не отримують на руки звіт ШІ, чому саме той чи інший громадянин підлягає перевірці, для того, щоб уникнути ефекту підтверджувального упередження [119].

Щодо українського контексту, якщо розглядати перспективу впровадження нового рівня аналізу декларацій за допомогою аналітичної ШІ моделі, то варто враховувати, що вона повинна не замінити собою наявний ЛАК, а доповнити його, ставши частиною другого більш глибокого рівня оцінки.

Нагадаємо, що ЛАК здійснюється наступним чином:

- порівняння даних у декларації з даними реєстрів, банків даних, до яких НАЗК має автоматизований доступ (шляхом звірки таких відомостей);

- виявлені за результатами порівняння даних невідповідності вважаються ідентифікованими ризиками в декларації;

- до даних декларації застосовуються формули, які дозволяють виявити ознаки незаконного збагачення чи необґрунтованості активів, ознаки порушення обмежень щодо одержання подарунків чи сумісництва та суміщення діяльності;

- спрацювання хоча б однієї з формул вважається ідентифікованим ризиком;

- кожен виявлений у декларації ризик має ваговий коефіцієнт.

Сума вагових коефіцієнтів всіх ідентифікованих ризиків є розрахованим показником рейтингу ризику декларації. В такий спосіб здійснюється оцінка ризиків декларації.

Усі декларації, до яких застосований ЛАК, ранжуються за значенням показника рейтингу ризику (від більшого до меншого), який враховується при обранні способу перевірки декларації - автоматизовано чи уповноваженою особою НАЗК [120].

Головною метою впровадження нової ШІ-моделі є вирішення проблеми об’єктивної обмеженості НАЗК виявляти складні схеми приховування незаконних активів (як у випадку з головою Хмельницької МСЕК), які не завжди можна виявити під час звичайного порівняння даних з реєстрів з даними з декларацій під час автоматизованої перевірки. Станом на сьогодні НАЗК може формувати та бачити статистику щодо потенційної кількості майна, ціна якого нижче від ринкової. Так, наприклад за даними НАЗК у 2022 році декларанти набули 1,47 тис. легкових автомобілів 2022 року випуску, серед яких 63 за ціною менше 400 тис. грн; у 2023 році кількість набутих легкових автомобілів 2022 та 2023 років випуску складає 4 тис., серед них 150 за ціною менше 400 тис. грн; у 2024 році набуто 5,39 тис. легкових автомобілів 2022-2024 років випуску, з яких 336 за ціною менше 400 тис. грн [121].

Проте виявити, чи дійсно подібного роду майно мало таку низьку вартість, чи декларант у такий спосіб реалізував корупційну схему, Агентство може лише під час повної перевірки, кількість яких у рік обмежується в межах однієї тисячі.

А тому ми пропонуємо концепцію аналітичної ШІ-моделі, яка зможе усунути цей недолік чинного логічно-арифметичного контролю.

Базові функції, які повинна виконувати така модель є наступними:

- перевірка ціни, зазначеної у реєстрі та декларації із ринковою ціною (якщо це житло, то аналізувати його місце знаходження, квадратуру, середню ціну по регіону, тип нерухомого майна та інші параметри; якщо це авто, то перевіряти рік випуску, марку, дані попереднього власника, якщо такі доступні у реєстрах, та ринкову ціну.);

- така модель повинна уміти аналізувати та зіставляти доходи декларанта з доходами його родичів через доступ до реєстрів, наприклад у декларанта є дружина, у якої офіційна зарплата 25 тис грн, проте в реєстрах на її ім’я було оформлено дорогий автомобіль, або квартиру, у той час як сам декларант займає посаду, яка класифікується як посада із підвищеним рівнем ризику, наприклад через доступ до державних закупівель;

- уміти аналізувати інші складні схеми, які часто виявлялися НАЗК під час повної перевірки, однак були непомітні для логічно-арифметичного контролю; важливо, щоб перевірка таких схем ШІ відбувалася у межах чинного законодавства (якщо НАЗК може надіслати запит до банку, то довіряти це ШІ в жодному разі не можна).

- формувати текстові інформаційні довідки щодо кожної декларації для попереднього ознайомлення працівника НАЗК із причинами потрапляння декларації до рейтингу ризику.

Важливою складовою розробки та впровадження аналітичного ШІ є коректне навчання на історичних даних, які базуються на результатах ручної перевірки людиною. Модель повинна бути налаштована таким чином, щоб не відправляти на повну перевірку все підряд, а навпаки підвищити якість чинного ризик-орієнтованого контролю. З практичної точки зору правильним буде не максимізувати кількість виявлень, а досягти високої точності відбору при збереженні достатньої повноти охоплення.

Головна перевага такої ШІ-моделі це збільшення рівня точності відбору декларації на повну перевірку. Оскільки ця модель ШІ буде інтегрована у систему ризик-орієнтованого підходу, результати її аналітики також будуть враховуватись алгоритмами і надавати декларації певний відсоток ризику. Наприклад, в одній декларації було виявлено розбіжності з реєстрами і це класифікується як один тип ризику, в іншій декларації було виявлено приховану схему, яка відповідно до запрограмованої системи оцінки буде мати інший або вищий ризик. Таким чином, вся ця система в сукупності утворюватиме рейтинг найризикованіших декларацій і спрямовуватиме ресурси та час аналітиків НАЗК на перевірку декларацій із реальними проблемами. Тобто мета - зробити так, щоб більшість декларацій, які потрапляють на повну перевірку мали порушення і водночас зменшити кількість декларацій, за результатами перевірки яких, порушення не виявлено.

Підсумовуючи, НАЗК вже має досвід використання ШІ для алгоритмічної перевірки декларацій із застосуванням ризик-орієнтованого підходу, зважаючи на те, що логіка функціонування чинної ЛАК працює на інших програмних алгоритмах, ніж модель-ШІ запропонована у цьому підрозділі. Для вирішення проблеми неспроможності чинної ЛАК виявляти незаконні активи, які приховуються через складні юридичні схеми, побачити які може тільки людина, доцільно розробити та впровадити аналітичну ШІ-модель, яка буде слугувати надбудовою над нинішнім ЛАК.

Впровадження запропонованої ШІ моделі потребує більш широкої дискусії та залучення експертів з різних галузей для більш повного формування всіх переваг та недоліків разом із ризиками. З урахуванням динамічного розвитку ШІ-технологій, у майбутній перспективі такий проєкт матиме суттєві переваги, оскільки зможе вивести контроль за антикорупційними порушеннями на новий рівень.

3.3. Автоматизація оцінювання звітів антикорупційних уповноважених

Застосування ШІ-технологій можна масштабувати як у процедурі перевірки декларацій, так в інших напрямах діяльності.

Як зазначалося у другому розділі можливості НАЗК перевіряти звіти антикорупційних уповноважених (мова йде саме про звіти, що стосуються оцінки діяльності антикорупційних уповноважених) є доволі обмеженими. Якісна оцінка кожного звіту передбачає аналіз того, як діяльність кожного окремого антикорупційного уповноваженого вплинула на антикорупційну політику державного органу. І у НАЗК є певні труднощі пов’язані з такою якісною оцінкою [85]. Наразі оцінка діяльності уповноважених здійснюється у таких напрямах: збір кількісних та якісних показників діяльності уповноважених; вивчення онлайн-кабінетів уповноважених на предмет відображення результатів діяльності та опису сервісів; проведення польових моніторингів діяльності

антикорупційних уповноважених. Оцінка уповноважених орієнтована на виявлення вдалих практик та проблемних сфер в організації запобігання та виявлення корупції в органах влади та надання рекомендацій для покращення ефективності діяльності уповноважених [122].

Важливим тут є те, що процедура подання звітів уповноваженими чітко регламентована типовим положенням, до якого у 2023 році НАЗК внесло зміни, запровадивши норму щорічного подання звітів до 10 лютого наступного року [123]. Сама ж форма звітності має чітку структуру з окремими 26 розділів, та 53 підрозділи, які уповноважений повинен заповнити. Саме це робить напрям придатним для ШІ, оскільки дані структуровані, повторювані й добре формалізовані.

У той же час, станом на сьогодні, методологією оцінки звітів антикорупційних уповноважених не передбачено, щоб разом зі звітом подавалися відповідні документи, які б слугували підтвердженням відповідей уповноваженого на питання у формі [124]. Однак методологією передбачено, що у разі необхідності, уповноважений працівник НАЗК може звернутися до антикорупційного уповноваженого для отримання від нього додаткової інформації і на практиці саме так і відбувається.

Для того, щоб запропонована ШІ-модель була більш ефективною, нами також пропонується внести зміни до методології оцінювання антикорупційних уповноважених та додати функціональну можливість та вимогу, додавати до звіту копії документів, файлів, які підтверджують факти, викладені у звіті. Наразі звіти антикорупційних уповноважених вже подаються через авторизацію на Порталі доброчесності, а тому функцію завантаження підтвердних документів можна впровадити з технічної точки зору [125]. Хоча такий підхід підвищить якість звітності та спростить процес оцінювання звіту працівником НАЗК, оскільки частину доказів уповноважений вже додаватиме, однак створить ризики додаткового навантаження на антикорупційних уповноважених у зборі всіх документів. А тому для початкового етапу оптимальним варіантом є

впровадження необхідності надавати доказові документи лише за деякими напрямами діяльності.

Найголовнішою сильною стороною пропонованої нами ШІ моделі є її здатність працювати із документами, файлами, таблицями, посиланнями, які уповноважений з питань запобігання корупції буде підвантажувати до свого звіту.

Модель повинна уміти:

- зчитувати інформацію з PDF файлів, оскільки частина підтвердних документів у більшості випадків подаватиметься як скан-копія оригіналу;

- розрізняти таблиці та їхній вміст у Excel та Word;

- бути навченою на основі нормативно-правової бази, методичних рекомендацій НАЗК а також історичної бази попереднього оцінювання Агентством НПА державних органів проводити внутрішній аналіз відповідності матеріалів, які подає антикорупційний уповноважений всім цим вимогам та виявляти невідповідності.

Остання функція є основою для даного ШІ проєкту, без якої її впровадження не матиме жодного сенсу.

За результатами аналізу, ШІ надає оцінку за кожним розділом та підрозділом, обов’язково генеруючи звіт-пояснення та обґрунтування щодо кожної такої оцінки.

Додатково за результатами оцінки звітів, ШІ-модель має проводити класифікацію оцінених за п’ятьма типами оцінок: «зразково», «добре», «має несуттєві недоліки», «має суттєві недоліки», «потребує негайної перевірки». Потім на основі таких оцінок формуватиметься відповідна база, з якою працюватиме безпосередньо працівники НАЗК, обираючи для оцінки ті звіти, які будуть визначені керівництвом в якості пріоритетних.

Окрема функція, яку варто передбачити це можливість проводити порівняльний аналіз звітів антикорупційних уповноважених в межах кожного державного органу, зібраних за декілька років, з метою виявлення динаміки змін внутрішньої антикорупційної політики в кожному органі, на підставі аналізу якої

формуватиметься рейтинг або класифікація за п’ятьма видами оцінок. Якщо протягом декількох років внутрішня антикорупційна політика залишалася стабільно на низькому рівні, таким звітам ШІ надаватиме найвищий рівень ризику, на основі якого працівники НАЗК мають ініціювати перевірку.

Крім того, результати аналізу ШІ повинні бути публічними, для того, щоб незалежні експерти могли проводити власну аналітику того наскільки цей інструмент ефективно працює, та які у нього є недоліки. Висновок ШІ має знаходитись на тій же сторінці, що і звіт антикорупційного уповноваженого з можливістю завантажити його у PDF форматі.

Оскільки така ШІ-модель не має концептуального попередника як у випадку з ЛАК у сфері перевірки декларацій, є доцільним врахувати деякі ризики та заходи з їх запобігання від використання цієї ШІ-моделі (Таблиця 3.1)

Таблиця 3.1

Ризики застосування ШІ для перевірки звітів антикорупційних уповноважених та заходи з їх мінімізації

Ризик	**Запобіжні заходи**
Уповноважені можуть подавати звіти таким чином, щоб ШІ-модель надавала позитивну оцінку.	ШІ модель повинна перевіряти не лише відповіді уповноваженого але й наявність відповідних доказів та їх зміст
Наявність у звітах інформації, яка є частиною внутрішньої службової документації.	ШІ-модель повинна функціонувати у межах технологічного контролю з боку НАЗК, з блокуванням можливості передавати дані на сторонні сервіси. Підтвердні документи мають бачити виключно працівники НАЗК
Несвоєчасне оновлення алгоритмів ШІ-моделі під час внесення змін до форми звітності та формату надання доказів.	Передбачити обов’язкову систему вчасного внесення змін до ШІ-моделі
Несвоєчасне оновлення алгоритму відповідно до змін в антикорупційному законодавстві а також можливі перші збої після оновлення.	

Джерело: сформовано автором

Оптимальним рішенням на початковому етапі є запуск пілотного проєкту на вибраній групі державних органів, які мають достатню базу історичних даних із

стабільною річною звітністю. На початковому етапі також важливо ретельно перевіряти всі висновки та умовиводи, які робитиме аналітичний ШІ. Для цього необхідно, щоб на кожен висновок моделі була можливість надавати позитивну та негативну оцінку, а також передбачити функцію надання уповноваженим працівником НАЗК коментарів, де саме штучний інтелект проявив неточність, які бувають виключення тощо.

Як і у випадку з перевіркою декларацій тут також обов'язковою вимогою залишатиметься людська перевірка результатів з можливістю оскаржити висновки моделі та обов'язковий організаційний контроль за недопущенням ситуації, коли експертне людське судження повністю підміняється висновками ШІ.

Таким чином, впровадження ШІ-технології для перевірки звітів антикорупційних уповноважених є одним із інноваційних способів вирішити проблему розриву між мандатом НАЗК та його об'єктивними людськими обмеженнями.

Враховуючи характер даних, з якими працює НАЗК, впровадження ШІ є перспективним проєктом. Звіти антикорупційних уповноважених є чітко структурованими, щорічно повторюваними масивами інформації, опрацювання яких з використанням ШІ-технологій є найбільш ефективним. Крім того, у поєднанні з ризик-орієнтованим підходом, аналітики Агентства спрямовуватимуть свої обмежені часові ресурси на перевірку тих звітів, у яких було виявлено найсуттєвіші порушення.

Одним з об'єктивних обмежень, яке робить впровадження таких технологій проблематичним є фінансовий та часовий аспекти. Такі технології коштують дорого і потребують постійної фінансової підтримки та утримання, як це наразі відбувається із цифровими платформами, якими вже оперує НАЗК. А тому, попри свою потенційну ефективність, відсутність ресурсів робить перспективу впровадження ШІ-технологій ускладненою.

3.4. Покращення прозорості повного циклу контролю НАЗК

Як було зазначено у 2 розділі, НАЗК має деякі недоліки щодо повноти звітності про повний цикл руху від виявленого порушення до винесеного вироку. Станом на 2026 рік НАЗК оперує декількома цифровими платформами, які дозволяють громадськості відстежувати результати перевірок Агентства.

Так, на сайті НАЗК розміщено розділ «Результати діяльності НАЗК», де можна бачити статистику за такими напрямами:

1) контроль повноти заповнення декларацій;

2) повні перевірки декларацій;

3) виклики осіб у справах про порушення порядку подання звітності та фінансування політичних партій;

4) державне фінансування політичних партій;

5) конфлікт інтересів;

6) антикорупційна експертиза.

У деяких з них відображено ПІБ особи щодо якої проводилась перевірка, посада, державний орган, рік щодо якого проводилась перевірка, предмет порушення, висновок НАЗК у PDF форматі та номер справи у суді (останній для розділу «складені протоколи») [126].

В окремому розділі на сайті НАЗК розміщено Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення, у якому можна детально ознайомитись із причинами внесення до реєстру, ПІБ, посада ін. [127].

Проте як зазначалося раніше, актуальним залишається питання подальшої долі особи, щодо якої було виявлено певне порушення. Хоча судові реєстри є частково відкритими і за кожною особою можна окремо побачити етап розгляду, увівши номер справи з таблиці, яку НАЗК подає у розділі «складені протоколи», до відповідного поля на сайті «Судова влада України» [128], однак недоліком цього є необхідність ручного моніторингу за кожною справою. Формально НАЗК

подає інформацію про результати судового розгляду справ за результатами перевірок за деякими напрямами, однак ця інформація подається несистемно, інколи відображається у новинних публікаціях на сайті. Крім того немає можливості у зручному форматі аналізувати дані за певні періоди, щоб простежувати динаміку змін [91].

Частково ситуація звітності про результати судового розгляду справ за корупційні правопорушення покращилася у 2024 році, оскільки на офіційному порталі «Судова влада України» з'явився окремий розділ, де за 2024 та 2025 роки вже можна ознайомитись із Excel таблицями, у яких подано статистику судових рішень за окремими статтями Кримінального та Адміністративного кодексу України за корупційні правопорушення [129]. Проте ця звітність, крім статті та виду правопорушення, не деталізує, чи була така справа відкрита за результатами діяльності НАЗК, чи інших правоохоронних органів, а тому досі актуальним залишається питання розуміння повного руху справи від самого початку виявлення порушення (хто, як, коли, за яких обставин виявив) і до судового вироку.

Суть пропозиції полягає у тому, щоб НАЗК інтегрувало свої реєстри, де відображено дії самого Агентства щодо порушника, із судовими реєстрами, у яких міститься інформація про розгляд справ НАЗК судом, та створило одну єдину цифрову платформу, де щодо кожної особи буде видно повний ланцюг дій. Таким чином у звітних таблицях НАЗК має додатися ще один рядок, який відображатиме стан розгляду правопорушення судом, якщо такий розгляд передбачено. Не менш важливим аспектом є те, що поєднання даних Агентства із даними з судових реєстрів повинно виокремлюватися у суцільну агреговану статистику, яка показуватиме чинний відсоток порушень, які вже є на сайті НАЗК, разом із відсотком скільки з цих порушень завершилися судовим рішенням та його типом.

Крім того, під час порівняльного аналізу джерел у другому розділі було встановлено, що НАЗК не публікує детальну інформацію щодо результатів

розгляду повідомлень про корупційні правопорушення, які до нього надходять, а також інформацію про те, скільки таких повідомлень і до кого НАЗК їх передає відповідно до правил підслідності. А тому у межах цього проєкту до єдиної інформаційної системи доцільно інтегрувати ще й ці дані.

Модернізована цифрова платформа на базі вже існуючих платформ має велику перевагу у контексті якості звітності Агентства. Пересічні громадяни та міжнародні партнери отримують можливість зручно відстежувати повний цикл виявленого порушення, що в перспективі повинно суттєво зміцнити довіру до НАЗК, оскільки відсутність такого комплексу та повноти звітності часто породжує скептицизм щодо ефективності державних органів.

Крім того це також має підвищити міжнародну репутацію, оскільки НАЗК фактично виконає рекомендації іноземних експертів щодо повноти звітності та відповідатиме передовим практикам Європейського Союзу.

Проте, як і будь-яка цифрова модернізація, ця також має свої ризики, зокрема щодо функціонування існуючих електронних баз судових органів та прокуратури, які функціонують на різних програмних платформах, мають різну структуру даних [130; 131] а також потенційних затримок в оновленні даних та впливу людського фактору, через що дані можуть мати застарілий характер або ж відображати хибну інформацію. Для уникнення цих ризиків потрібно розробити єдиний стандарт обміну даними та запровадити технічну координаційну групу, у яку будуть входити представники усіх органів, що підключені до системи. Для запобігання ризику некоректності даних необхідно запровадити автоматичну синхронізацію з первинними даними з реєстрів без можливості ручного редагування. Крім того потрібно передбачити механізм оскарження некоректних даних у системі (правова база для цього вже наявна).

Для практичної реалізації цього проєкту необхідно обов’язково врахувати деякі аспекти:

- має бути чітко визначено, хто є носієм цифрової платформи; в рамках даного проєкту це право було б логічно закріпити юридично за НАЗК, оскільки саме з

його діяльністю пов’язані виявлені порушення, однак враховуючи кадрові обмеження НАЗК у сфері ІКТ, є варіант закріпити цю платформу за іншим органом.

- законодавчо потрібно врегулювати, щоб суди та прокуратура передавали відповідні дані до системи.

Отже за умови поступової та юридично вірної реалізації такий цифровий проєкт дозволить значно вдосконалити звітність НАЗК та сформує повний ланцюг руху кожної справи, надавши можливості стейкхолдерам більш якісно аналізувати ефективність не тільки Агентства, але й судової системи.

Якщо досвід впровадження такої платформи за справами, що виникли в наслідок діяльності НАЗК, покаже високі результати, до цієї системи у подальшому можна буде інтегрувати й інші правоохоронні органи.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі було обґрунтовано практичні напрями вдосконалення діяльності НАЗК, сформовані на основі проблем і обмежень, виявлених під час аналізу основних напрямів реалізації його повноважень у 2020–2025 роках.

Запропоновані рекомендації спрямовані на підвищення рівня ефективності наявних в Агентства інструментів шляхом зміни моделі контролю за антикорупційними програмами, впровадження ШІ-технологій для посилення якості виконання деяких функцій та завдань, покращення повноти та прозорості у звітуванні.

У підрозділі 3.1. було розглянуто доцільність перегляду нинішньої процедури централізованого погодження антикорупційних програм НАЗК та поетапного переформатування на наглядову модель, яка функціонує у більшості країнах Європейського Союзу. Хоча централізоване погодження антикорупційних програм має свою логіку, враховуючи нинішні проблеми їхньої якості, однак обмежені ресурси НАЗК доцільно спрямувати на моніторинг того, як державні

органи впроваджують антикорупційні практики та виконують власні антикорупційні програми. Наглядова модель повинна впроваджуватися поступово, спочатку надаючи право на самостійну розробку та затвердження антикорупційних програм тим державним органам, які у попередні роки розробляли подібні програми якісно, потім надавати це право іншим державним органам, якщо вони покажуть високі результати.

У підрозділі 3.2. було запропоновано концепцію ШІ-моделі, яка зможе компенсувати об’єктивні обмеження чинної процедури логічно-арифметичного контролю у питанні неможливості виявляти необґрунтовані активи, які виникли внаслідок попередніх юридичних схем, зокрема купівля нерухомості або інших дорогих об’єктів за ціною значно нижчою від ринкової. Така модель повинна навчатися на історичних даних, сформованих на основі повних ручних перевірок декларацій, та аналізувати тип придбаного майна, його характеристики, рік придбання, ринкову ціну та інші показники, за результатами аналізу яких визначатиме рівень ризику, на основі якого формуватиметься більш якісний рейтинг ризикових декларацій для повної перевірки.

У підрозділі 3.3. було запропоновано розробити та впровадити аналітичну ШІ-модель, яка буде перевіряти звіти антикорупційних уповноважених. На підставі аналізу у підрозділі 2.3.3. було встановлено, що запровадивши нову вимогу щорічного подання звітів антикорупційними уповноваженими з метою оцінки їх діяльності, НАЗК виявилося неспроможним забезпечити процес оцінювання зі свого боку, оцінивши станом на початок 2024 року всього 0,2% звітів, а станом на 2026 рік ніяк не виправивши цю ситуацію. Запропонована ШІ-модель має уміти зчитувати та розрізняти вміст документів, які уповноважений завантажуватиме разом зі звітом; бути навченою на основі нормативно-правової бази, методичних рекомендацій НАЗК а також історичної бази попереднього оцінювання Агентством НПА державних органів проводити внутрішній аналіз відповідності матеріалів, які подає антикорупційний уповноважений всім цим вимогам та виявляти невідповідності. Окрема функція, яку варто передбачити це

можливість проводити порівняльний аналіз звітів антикорупційних уповноважених в межах кожного державного органу, зібраних за декілька років.

У підрозділі 3.4. було обґрунтовано необхідність підвищення рівня прозорості та ефективності нагляду за повним циклом контролю НАЗК. Встановлено, що попри наявність баз судових реєстрів, деякої покращеної судової статистики з 2024 року та детальної інформації на сайті НАЗК щодо порушників, однією з ключових проблем звітності залишається складність відстеження подальшої долі розгляду кожного типу справ у судах. Громадськість та незалежні експерти не завжди мають можливість простежити повний цикл руху справ від виявлення порушення до кінцевого судового рішення. Такий цикл можливо забезпечити вручну, перевіряючи дані за кожною людиною окремо, та збираючи статистичні дані НАЗК з різних джерел, однак коли необхідно оцінити сукупну діяльність Агентства та ефективність роботи судової та правоохоронної системи, особливо за певний період, виникає необхідність автоматичної агрегації даних, причому така агрегація повинна бути якісною та деталізованою.

Для вирішення цього недоліку було запропоновано створити або модернізувати цифрову платформу, яка дозволятиме відстежувати повний цикл справ за деякими напрямами діяльності НАЗК у сфері конфлікту інтересів, декларування, моніторингу способу життя, політичних фінансів та захисту викривачів. Така система має інтегрувати інформацію з баз даних НАЗК та судових реєстрів. Її впровадження дозволить підвищити прозорість та показати на якому етапі антикорупційного контролю знижується рівень результативності.

Запропоновані у третьому розділі напрями вдосконалення спрямовані на подолання ключового розриву між широким мандатом НАЗК та його фактичною ресурсною, аналітичною і технологічною спроможністю.

ВИСНОВКИ

У теоретичній частині роботи було встановлено, що корупція в Україні є системним явищем, яке має правову, політичну, економічну, соціальну, морально-етичну та інституційну природу. Вона становить одну з ключових загроз національній безпеці України, оскільки негативно впливає на економіку, оборонний потенціал, ефективність функціонування державного управління, довіру громадян до влади та перспективи членства в Європейському Союзі, що в умовах повномасштабної війни ослаблює можливості держави чинити збройний опір.

Визначено причини утворення, місце та роль НАЗК у загальній антикорупційній системі України, до складу якої входять інші спеціалізовані антикорупційні органи, правоохоронні органи загального профілю, парламент, уряд, Президент, суди, громадянське суспільство та міжнародні партнери. Встановлено, що повнота ефективності реалізації Агентством його повноважень залежить не лише від внутрішньої організації, але й від дій, які вчиняють інші суб’єкти загальної антикорупційної системи.

Аналіз фінансового та кадрового потенціалу НАЗК засвідчив, що Агентство за цими показниками має відносну стабільність, проте наявних ресурсів недостатньо для реалізації всіх повноважень на високому рівні. У 2020-2024 через війну та інфляцію фінансування не мало рівномірного характеру, у той час як кадровий склад, попри високий рівень кваліфікації, часто перебував в умовах ротації. З урахуванням збільшення обсягу цифрових, аналітичних та контрольних функцій, Агентство потребує посилення своєї кадрової спроможності, особливо у сфері ІКТ.

За напрямом діяльності формування та моніторингу антикорупційної політики НАЗК розробило Державну антикорупційну стратегію та Державну антикорупційну програму, додатково створивши сучасну та зручну систему моніторингу виконання цих документів у цифровому форматі. Головним

викликом, який негативно вплинув на діяльність Агентства за цим напрямом було несвоєчасне прийняття парламентом Антикорупційної стратегії та відповідне несвоєчасне затвердження Антикорупційної програми КМУ (проєкти були розроблені у 2020 році, але прийнятті у червні 2022 року). Через відсутність цих документів НАЗК стикалось із деякими обмеженнями у виконанні покладених на нього обов'язків. Щодо викликів, які залежали від Агентства, за оцінкою ТІ Україна, НАЗК врахувало рекомендації зовнішніх експертів та підготувало проєкт нової Антикорупційної стратегії 2026-2030 у якому були виправленні недоліки попередньої стратегії.

За напрямом діяльності у сфері організації заходів із запобігання та виявлення корупції було встановлено позитивний перехід до секторального способу аналізу корупційних ризиків та розширення навчальної бази для антикорупційних уповноважених. Серед викликів з якими стикнулося Агентство було запровадження у 2023 році процедури обов'язкової оцінки діяльності антикорупційних уповноважених. Станом на початок 2024 року Агентство оцінило всього 0,2% таких звітів, станом на 2026 рік ситуація кардинально не зазнавала змін. У той час як інша функція НАЗК централізованого погодження антикорупційних програм держорганів, є хоча і виправданою для українського контексту, проте відволікає Агентство від більш стратегічних задач.

У сфері антикорупційної експертизи проєктів законів та інших нормативно-правових актів НАЗК продемонструвало один із найвищих рівнів результативності, однак практичний ефект цього напряму обмежується необов'язковим характером рекомендацій і нерівномірністю їх подальшої імплементації.

За напрямом діяльності моніторингу конфлікту інтересів було встановлено, що на початковому етапі НАЗК проводило масштабні заходи моніторингу (1000 у 2020 році та 2037 у 2021 році) та складало відповідну кількість протоколів про виявленні правопорушення (239 у 2020 році та 937 у 2021 році), однак через повномасштабне вторгнення та зменшення кількості повідомлень про порушення

у сфері конфлікту інтересів кількість заходів значно скоротилася. Було встановлено, що актуальною проблемою для НАЗК за цим напрямом залишалось обмеження в апеляційному оскарженні справ у судах та те, що НАЗК протягом оцінюваного періоду не завжди належним чином подавало статистику щодо розгляду повідомлень про порушення законодавства у цій сфері. Серед інших позитивних здобутків є збереження стабільності видавати приписи та запуск порталу «Приховані інтереси».

За напрямом перевірки декларацій та моніторингу способу життя було встановлено, що попри впровадження автоматизації деяких процесів, впровадження ризик-орієнтованого підходу та удосконалення процедур, загальний стан виконання НАЗК завдань за цим напрямом є недосконалим. Посадові особи, які підлягають декларуванню, використовують різноманітні схеми для приховування незаконних активів, користуючись інституційною обмеженістю НАЗК. Як і в інших країнах, у яких здійснюється контроль за деклараціями, існує розрив між необхідністю перевіряти великі масиви декларацій та якісною глибинною перевіркою кожної. Автоматизовані алгоритми здатні виявити числові розбіжності із реєстрами, проте обмежені в аналізі первинних причин появи даних у реєстрах, особливо тих, які є наслідком схем.

За напрямом запобігання політичній корупції було встановлено, що Агентство досягло суттєвого прогресу шляхом первинного запуску та подальшої модернізації порталу POLITDATA, перевірки близько 1740 звітів партій у 2024 та оновлення нормативної і методологічної бази. Водночас невирішеними залишаються питання вибірковості правозастосування та непослідовна політика взаємодії з громадськістю. Серед об’єктивних обмежень у цій сфері було виділено спливання строків притягнення до відповідальності до розгляду справи судом та складність відстежувати фінансові потоки партій через соціальні мережі.

За напрямом діяльності у сфері захисту прав викривачів було встановлено, що НАЗК протягом оцінюваного періоду зберігало активність у розрізі захисту прав викривачів у судах та видачі приписів державним органам за порушення

трудових прав викривачів. На початковому етапі після свого перезавантаження НАЗК розробило достатню кількість методичних та нормативно-правових документів для захисту викривачів. Одним із важливих досягнень став запуск Порталу викривачів. Актуальним залишається недолік повноти аналітичної звітності щодо розгляду всіх повідомлень від викривачів

Проведений аналіз дозволив ідентифікувати чотири категорії обмежень діяльності НАЗК. Перша категорія пов'язана із впливом на діяльність Агентства зовнішніх політичних інституцій парламенту, уряду та окремо КСУ. Друга пов'язана із масштабністю взятих НАЗК на себе повноважень та відповідна обмеженість у здатності якісно виконувати всі ці повноваження. Третя категорія стосується недостатнього рівня прозорості та повноти деяких статистичних даних, їх розпорошеність по різним джерелам. До четвертої категорії було віднесено об'єктивну технологічно-функціональну неспроможність виявляти складні схеми приховування активів у деклараціях через обмеження нинішнього логічно-арифметичного контролю.

На основі проведеного дослідження обґрунтовано чотири пріоритетні напрями вдосконалення діяльності НАЗК.

Перший напрям полягає у поступовому переході від погоджувальної до наглядової моделі антикорупційних програм з метою переорієнтації ресурсів НАЗК на моніторинг за якістю впровадження державними органами антикорупційних заходів.

У межах другого та третього напряму нами запропоновано впровадити сучасні ШІ-технології для виявлення прихованих схем у деклараціях та вирішення нинішньої неспроможності НАЗК перевіряти та оцінювати щорічні звіти антикорупційних уповноважених.

Четвертий напрям полягає у підвищенні прозорості повного циклу контролю НАЗК шляхом створення або модернізації цифрової системи, яка дозволятиме відстежувати шлях справи від виявлення порушення до судового чи іншого правового наслідку.

Поставлену мету дослідження досягнуто, оскільки у роботі оцінено ефективність діяльності НАЗК за основними напрямами реалізації його повноважень у 2020–2025 роках, визначено ключові проблеми та обмеження його функціонування, а також обґрунтовано практичні напрями вдосконалення діяльності Агентства за деякими напрямами.

Подальші наукові дослідження доцільно зосередити на більш вузьких напрямах діяльності НАЗК, зокрема на оцінці ефективності освітніх програм для антикорупційних уповноважених, аналізі причин невиконання заходів державних антикорупційних програм, розвитку інституту викривачів, удосконаленні контролю за політичними фінансами в цифровому середовищі соціальних мереж, а також на можливостях створення єдиних інформаційних систем для відстеження повного циклу антикорупційного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII : станом на 24 січ. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 12.05.2026).

2. Буцан М. С. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 406–410. DOI: 10.36695/2219-5521.4.2019.71.

3. Шабунін В. Неможливо подолати корупцію в державі, політична еліта якої хоче її зберегти. YouTube-канал Hromadske. 2020. URL: https://youtu.be/vOCmKfl3ddM?si=fdVdikOegX92KFu0 (дата звернення: 12.05.2026).

4. Мошнін А. Корупція у сучасній Україні: стан та напрями протидії. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2022. Вип. 2 (62). С. 106-110. DOI https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-2(62)-16

5. Антикорупційна політика в Україні. Тема 1. Поняття, причини, наслідки та правові основи запобігання корупції. Академія військово-морських сил. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/atikoruption/lectures/lecture_1.html (дата звернення: 12.05.2026).

6. Євтушенко А. С. Механізми запобігання та протидії корупції в органах публічної влади : дис. ... д-ра філос. Харків, 2025. 244 с.

7. Пьохов В. М. Хабарництво, корупція та тіньова економіка – триєдина загроза національної безпеки України. Наукові праці МАУП. Серія : Економічні науки. 2018. Вип. 55(1). С. 39–49.

8. Самаєва Ю. Корупційний калькулятор. ZN.UA. 10.03.2021. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/koruptsijnij-kalkuljator.html (дата звернення: 12.05.2026).

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12 (дата звернення: 12.05.2026).

10. «Золоті яйця» Міноборони: викрито розкрадання понад 733 млн грн та замах на розтрату 788 млн грн (ВІДЕО+ФОТО). НАБУ. 02.04.2025. URL: https://nabu.gov.ua/news/iayitcia-po-17-grn-dlia-zsu-vykryto-rozkradannia-ponad-733-mln-grn-ta-zamakh-na-zavolodinnia-788-mln-grn/ (дата звернення: 12.05.2026).

11. Черкасець О. Топ-15 найгучніших корупційних справ 2023 року в Україні. The Page. 21.01.2024. URL: https://thepage.ua/ua/news/najguchnishi-15-korupcijnih-sprav-2023-roku-v-ukrayini (дата звернення: 12.05.2026).

12. Павленко А. Гучні корупційні скандали в Міноборони: хто ці "герої", що нажилися на ЗСУ. ТСН.ua. URL: https://tsn.ua/ukrayina/skandali-2501803.html (дата звернення: 12.05.2026).

13. Ступак І. Війна з тінню: баталії в оборонних закупівлях. Укрінформ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/4022058-vijna-z-tinnu-batalii-v-oboronnih-zakupivlah.html (дата звернення: 12.05.2026).

14. Корупція при закупівлі БПЛА та засобів РЕБ: шестеро підозрюваних. НАБУ. 04.08.2025. URL: https://nabu.gov.ua/news/koruptciia-pry-zakupivli-bpla-ta-zasobiv-reb-shestero-pidozriuvanykh/ (дата звернення: 12.05.2026).

15. Розкрадання 246 млн грн на системі «ДЗВІН»: слідство завершили. НАБУ. 06.02.2026. URL: https://nabu.gov.ua/news/rozkradannia-koshtiv-na-systemi-dzvin-slidstvo-zavershyly/ (дата звернення: 12.05.2026).

16. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 07 лют. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 12.05.2026).

17. Т. В. Корнякова, Н. С. Юзікова, О. Л. Соколенко та ін. Держава, суспільство & CORRUPTION (КОРУПЦІЯ) : монографія.. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. В. Корнякової. Дніпро : ЛІРА, 2025. 268 с.

18. Four Years of Presidential Memories: Oligarchy and the Corruption of Elections Based on Wealth. Sententiae Antiquae. 19.10.2020. URL: https://sententiaeantiquae.com/2020/10/19/four-years-of-presidential-memorie-oligarchy-and-the-corruption-of-elections-based-on-wealth/ (дата звернення: 12.05.2026).

19. Aristotle. Politics. Book Three. The Internet Classics Archive. URL: https://classics.mit.edu/Aristotle/politics.3.three.html (дата звернення: 12.05.2026).

20. Kautilya. Arthashastra. Book IV, Chapter XIII. Wisdom Library. URL: https://www.wisdomlib.org/hinduism/book/kautilya-arthashastra/d/doc366054.html (дата звернення: 12.05.2026).

21. Гура В. В. Поняття корупції як економіко-правового феномену. Вчені записки університету «КРОК». Серія «Право». 2021. № 4(64). URL: https://snku.krok.edu.ua/index.php/vcheni-zapiski-universitetu-krok/article/view/456/483 (дата звернення: 12.05.2026).

22. Єсімов С. С. Деякі аспекти запобігання корупції. Електронний архів Національної академії внутрішніх справ України. URL: https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/1be789b0-ace4-4fb0-b8da-acc5ac0e0df0/content (дата звернення: 12.05.2026).

23. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві. Віче. 2012. № 10. URL: https://veche.kiev.ua/journal/3125/ (дата звернення: 12.05.2026).

24. Мошнін А. А., Задорожний С. А. Дискурсний аналіз феномену корупції в Україні. Збірник наукових праць Національного університету цивільного захисту України. Серія: Публічне управління. 2019. Вип. 2 (11). С. 44–58. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/9791/1/Zb%D1%96rnik%20NUCZU_2019_2%20%2811%29_-44-58.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

25. Захожай З. В., Горєлова В. Ю. Онтологія поняття «корупція»: історико-правовий вимір. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. Том 36 (75) № 3. DOI: 10.32782/TNU-2707-0581/2025.3/05.

26. Farida M., Ahmadi-Esfahani F. Z. Corruption and economic development: A critical review of literature. 2006. 22 p. URL: https://ageconsearch.umn.edu/record/139727 (дата звернення: 12.05.2026).

27. Мандибура В. О. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання. Економічна теорія. 2017. № 1. С. 59–76. URL: https://etet.org.ua/docs/ET_17_1_59_uk.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

28. Ревак І. О. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження : монографія. керівник авт. кол. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.

29. Турчин Я., Онишкевич Р. Основні підходи до розуміння та вивчення політичної корупції. Вісник Львівського університету. Серія філософ.-політолог. студії. 2025. Вип. 59. С. 375–384. DOI: 10.30970/PPS.2025.59.43. URL: https://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/59_2025/45.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

30. Стогова О. В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією. Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки : збірник наукових праць. Харків. 2016. Вип. 1 (13). С. 167–178. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/40b09a32-95a7-4c96-96c8-1ffb946f2792/content (дата звернення: 12.05.2026).

31. Zaloznaya M. The Social Psychology of Corruption: Why It Does Not Exist and Why It Should. Sociology Compass. 2014. Vol. 8, Issue 2. P. 187–202. URL:

https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/soc4.12120 (дата звернення: 12.05.2026).

32. Ларіонова І. Т. Соціально-психологічні особливості схильних до дрібної корупції правоохоронців. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Психологія. 2022/2023. № 6. С. 90–94. DOI: 10.32782/psy-visnyk/2022.6.16.

33. Theories that explain corruption. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). URL: https://www.unodc.org/e4j/fr/anti-corruption/module-4/key-issues/theories-that-explain-corruption.html (дата звернення: 12.05.2026).

34. Причини поширеності корупції в Україні. Головне управління статистики в Одеській області. URL: https://od.ukrstat.gov.ua/ZPK/pru_korup.htm (дата звернення: 12.05.2026).

35. Олійник В. В. Внутрішні та зовнішні причини виникнення корупції: інструменти протидії корупції за участю громадськості. Публічне управління: теорія та практика. 2024. № 4. С. 191–198. DOI: 10.32782/pdu.2024.4.25.

36. Гінда В. У СРСР корупції не було, а лише хабарництво. Zbruc. URL: https://zbruc.eu/node/44830 (дата звернення: 12.05.2026).

37. Corruption in Ukraine. Wikipedia, The Free Encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_in_Ukraine (дата звернення: 12.05.2026).

38. Corruption Perceptions Index 2013. Transparency International Ukraine. URL: https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2013/ (дата звернення: 12.05.2026).

39. Ukraine: 2014 Article IV Consultation. International Monetary Fund. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263-a.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

40. Nations in Transit 2014: Ukraine. Freedom House. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/28.%20NIT14_Ukraine_final.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

41. Лаф Дж., Дубровський В. Чи ефективні антикорупційні реформи в Україні?. аналітична стаття. Chatham House, Програма «Росія – Євразія». Лондон, 2018. 46 с. URL: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2019-03-05-AntiCorruptionUkrainian.pdf (дата звернення: 26.05.2026).

42. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 01 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 12.05.2026).

43. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII : станом на 13 груд. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 12.05.2026).

44. Як працювала система антикорупційних органів до рішення КСУ. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/yak-pratsyuvala-systema-antykoruptsijnyh-organiv-do-rishennya-ksu/ (дата звернення: 12.05.2026).

45. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII : станом на 12 квіт. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 12.05.2026).

46. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII : станом на 25 жовт. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text (дата звернення: 12.05.2026).

47. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII : станом на 01 берез. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (дата звернення: 12.05.2026).

48. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII : станом на 13 груд. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text (дата звернення: 12.05.2026).

49. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII : станом на 07 трав. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text (дата звернення: 12.05.2026).

50. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р. № 4651-VI : станом на 01 квіт. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text (дата звернення: 12.05.2026).

51. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р. № 2341-III : станом на 15 квіт. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 12.05.2026).

52. Богданенко А. Антикорупційна діяльність та важливість антикорупційного виховання. Публічне урядування. 2020. № 2 (22). С. 15–24. DOI: https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-15-24.

53 Уткіна М. С. Вплив громадянського суспільства на ефективність антикорупційних інституцій. Академічні візії. 2024. Вип. 37. С. 1–8. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.14222885.

54. Якимюк Б. М. Вплив громадських організацій на протидію корупції в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 18. С. 161-164. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2013/35.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

55. Громадянське суспільство vs. корупція в Україні. за заг. ред. О. В. Нестеренко. Київ : Дух і Літера, 2019. 240 с. URL: https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/AntiCorruption.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

56. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 12.05.2026).

57. TI Ukraine’s in-depth analysis of the EU Enlargement Report on Ukraine 2025. Transparency International Ukraine. 15.11.2025. URL: https://ti-ukraine.org/en/news/ti-ukraine-s-in-depth-analysis-of-the-eu-enlargement-report-on-ukraine-2025/ (дата звернення: 12.05.2026).

58. Сидоренко С. Вимоги ЄС? Не тільки Галущенко. Що доведеться зробити Україні для боротьби з корупцією. Європейська правда. 13.11.2025. URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2025/11/13/7224778/ (дата звернення: 12.05.2026).

59. Кутєлєва І. Рада ухвалила законопроєкт про реформу АРМА, що є вимогою ЄС. Європейська правда. 18.06.2025. URL: https://www.eurointegration.com.ua/news/2025/06/18/7214031/ (дата звернення: 12.05.2026).

60. Пикало О. Україна на шляху до ЄС має провести низку реформ: сторони узгодили план із 10 пріоритетів. Forbes.ua. 11.12.2025. URL: https://forbes.ua/news/reforma-dbr-posilennya-nabu-i-sap-ta-kompleksni-zmini-do-kpk-ukraina-ta-es-viznachili-prioriteti-zmin-na-2026-rik-v-mezhakh-evrointegratsii-11122025-34794 (дата звернення: 12.05.2026).

61. Can Anti-Corruption Agencies be Successful in Combating Corruption?. Enhancing Government Effectiveness and Transparency : The Fight against Corruption. Washington, DC : World Bank, 2021. P. 291–303.

62. OECD. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris : OECD Publishing, 2008. 144 p. DOI: https://doi.org/10.1787/caa9bbe8-en.

63. Чене М. Centralised versus decentralised anti-corruption institutions. Marie Chêne ; Transparency International. U4 Expert Answer. 2012. No. 323. 16 March. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a5840f0b652dd0006a4/expertanswer-323.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

64. Коропатнік І. М., Микитюк М. А., Павлюк О. О., Пєтков С. В. Національне агентство з питань запобігання корупції... : навч. посіб. Київ : ВД «Професіонал», 2023. 496 с.

65. Верховний суд США визнав тарифи Трампа незаконними. Що це означає. BBC News Україна. 20.02.2026. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c20zxpzrerro (дата звернення: 12.05.2026).

66. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека» Звіту Європейської комісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення Європейського Союзу у 2024 році. Коаліція громадських організацій ; за координації Лабораторії законодавчих ініціатив. 2025. 1077 с. URL: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2025/10/shadow-report-2025-ua-2.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

67. Зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції : звіт оцінки. Комісія з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. [Переклад з англійської]. Київ, 2023. 217 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zvit-Komisiyi-z-provedennya-nezalezhnoyi-otsinky-efektyvnosti-diyalnosti-NAZK.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

68. Transparency International Ukraine. КСУ скасував більшу частину антикорупційної реформи: юридичний аналіз рішення. 2020. 3 листоп. URL: https://ti-ukraine.org/news/ksu-skasuvav-bilshu-chastynu-antykoruptsijnoyi-reformy-yurydychnyj-analiz-rishennya/ (дата звернення: 12.05.2026).

69. The Law partially restoring NACP authorities has come into effect. National Agency on Corruption Prevention (NACP). 30.12.2020. URL: https://nazk.gov.ua/en/the-law-partially-restoring-nacp-authorities-has-come-into-effect/ (дата звернення: 12.05.2026).

70. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. Київ, 2021. 33 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1-1.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

71. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2021 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. 37 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/zvit-nazk-final1.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

72. Річний звіт 2022. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. 112 с. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

73. Звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції за 2023 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. 26 с. URL: https://drive.google.com/file/d/1gOEkDfh5Y3L2R48wc2s0hgDbN6qUhVXT/view (дата звернення: 12.05.2026).

74. Звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції за 2024 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2025. 21 с. URL: https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/89/aa/89aa467f2bc519dc48b9c87dd79559e4bac0d6b1bacda97dab11042fd45627737833879.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

75. НАЗК підбило підсумки 2025 року. Національне агентство з питань запобігання корупції. 20.02.2026. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-pidbylo-pidsumky-2025-roku/ (дата звернення: 12.05.2026).

76. Зростання викликів та незмінна чисельність: чому НАЗК потребує посилення інституційної спроможності. Національне агентство з питань запобігання корупції. 30.10.2025. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zrostannya-vyklykiv-ta-

nezminna-chyselnist-chomu-nazk-potrebue-posylennya-instytutsiynoi-spromozhnosti/. (Дата звернення: 16.05.2026).

77. Як працює розгляд повідомлень про корупцію: чому не кожен сигнал стає основою для подальших перевірок. Національне агентство з питань запобігання корупції. 28.10.2025. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-pratsyue-rozglyad-povidomlen-pro-koruptsiyu-chomu-ne-kozhen-sygnal-stae-osnovoyu-dlya-podalshyh-perevirok/ (дата звернення: 24.05.2026).

78. Звіти. Звіти про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/zvity/ (дата звернення: 24.05.2026).

79. Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2023 рік. URL: https://drive.google.com/file/d/1WaXUBD92HRQVIXhp8PR4J6P-T5yMizeq/view (дата звернення: 12.05.2026).

80. Антикорупційна стратегія на 2026–2030 роки: шлях від ідеї до комплексного державного рішення. Національне агентство з питань запобігання корупції. 09.04.2026. URL: https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptsiyna-strategiya-na-2026-2030-roky-shlyah-vid-idei-do-kompleksnogo-derzhavnogo-rishennya/ (дата звернення: 12.05.2026).

81. Павлюк О. Опублікований тіньовий звіт про виконання Україною ключових глав переговорів з ЄС. Європейська правда. 20.10.2025. URL: https://www.eurointegration.com.ua/news/2025/10/20/7222865/ (дата звернення: 12.05.2026).

82. Аналіз проєкту Антикорупційної стратегії на 2026-2030 роки. Transparency International Ukraine. 31.03.2026. URL: https://ti-ukraine.org/news/analiz-proyektu-antykoruptsijnoyi-strategiyi-na-2026-2030-roky/ (дата звернення: 12.05.2026).

83. OECD Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. OECD. Paris : OECD Publishing, 2025. 294 p. DOI: https://doi.org/10.1787/7dbe965b-en.

84. European Commission. Ukraine 2025 Report : Commission Staff Working Document accompanying the 2025 Communication on EU Enlargement Policy : SWD(2025) 759 final. Brussels, 2025. 110 c. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025SC0759 (дата звернення: 12.05.2026).

85. Федоренко А. Антикорупційні уповноважені: як НАЗК оцінює їхню ефективність. Громадський простір. 14.02.2025. URL: https://www.prostir.ua/?blogs=antykoruptsijni-upovnovazheni-yak-nazk-otsinyuje-jih-efektyvnist (дата звернення: 12.05.2026).

86. Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/GR_vysnovok-na-zvit-NAZK.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

87. Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2022 рік. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/Vysnovok-GR-na-zvit-NAZK-2022.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

88. Результати роботи НАЗК за 2025 рік: антикорупційна експертиза та стратегічний аналіз корупційних ризиків. Національне агентство з питань запобігання корупції. 28.01.2026. URL: https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-diyalnosti-nazk-za-2025-rik-antykoruptsiyna-ekspertyza-ta-strategichnyy-analiz-koruptsiynyh-ryzykiv/ (дата звернення: 25.05.2026).

89. Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт про діяльність Національного агентства з питань

запобігання корупції за 2024 рік. URL: https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/77/7d/777d784fbf17e8c4f58977f22aff1b42952ad94a1ac51cf4db565ed3d77cdb8b227294.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

90. Антикорупційна експертиза. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptsijna-ekspertyza/ (дата звернення: 12.05.2026).

91. Результати роботи Національного агентства з питань запобігання корупції за 2025 рік: антикорупційна експертиза та стратегічний аналіз корупційних ризиків. Національне агентство з питань запобігання корупції. 28.01.2026. URL: https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-diyalnosti-nazk-za-2025-rik-antykoruptsiyna-ekspertyza-ta-strategichnyy-analiz-koruptsiynyh-ryzykiv/ (дата звернення: 24.05.2026).

92. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : наказ НАЗК від 18.05.2023 р. № 109/23. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text (дата звернення: 12.05.2026).

93. НАЗК презентувало перший діджитал інструмент для виявлення прихованих інтересів у посадовців. Національне агентство з питань запобігання корупції. 24.11.2021. URL: https://nazk.gov.ua/uk/nazk-prezentuvalo-pershyj-didzhytal-instrument-dlya-vyyavlennya-pryhovanyh-interesiv-u-posadovtsiv/ (дата звернення: 12.05.2026).

94. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : наказ НАЗК від 15.04.2020 р. № 144/20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0362-20#Text (дата звернення: 12.05.2026).

95. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування : наказ НАЗК від 20.08.2021 р. № 539/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1303-21#Text (дата звернення: 12.05.2026).

96. Калітенко О. НАЗК впорядкувало моніторинг способу життя декларантів. Це гепі-енд чи чергова профанація? Transparency International Ukraine. 05.03.2024. URL: https://ti-ukraine.org/news/nazk-vporyadkuvalo-monitoryng-sposobu-zhyttya-deklarantiv-tse-gepi-end-chy-chergova-profanatsiya/ (дата звернення: 25.05.2026).

97. Про затвердження Порядку проведення контролю щодо повноти заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : наказ НАЗК від 31.08.2021 р. № 553/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1208-21#Text (дата звернення: 24.05.2026).

98. Що відбувається з вашою декларацією після її подання? Національне агентство з питань запобігання корупції. 16.04.2024. URL: https://nazk.gov.ua/uk/scho-vidbuvaetsya-z-vashoyu-deklaratsiyu-pislya-ii-podannya/ (дата звернення: 24.05.2026).

99. Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2021 рік. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/3789565109405504769_____.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

100. Декларування в умовах воєнного стану в Україні. Долинська міська рада. URL: https://rada-dolyna.gov.ua/zapobihannya-koruptsiyi/elektronne-deklaruvannya/deklaruvannya-v-umovakh-voyennoho-stanu-v-ukrayini (дата звернення: 12.05.2026).

101. Про затвердження Порядку відбору декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, для проведення повної перевірки та черговості такої перевірки на підставі оцінки ризиків : наказ

НАЗК від 07.12.2023 р. № 284/23. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2146-23 (дата звернення: 12.05.2026).

102. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування : наказ НАЗК від 26.10.2023 р. № 236/23. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1873-23 (дата звернення: 12.05.2026).

103. Верховна Рада ухвалила закон про відновлення декларування та відкриття декларацій посадовців. Малин Медіа. 20.09.2023. URL: https://malyn.media/novyny/vlada/verkhovna-rada-ukhvalyla-zakon-pro-vidnovlennia-deklaruvannia-ta-vidkryttia-deklaratsiy-posadovtsiv/ (дата звернення: 12.05.2026).

104. Сидоренко С. «Погані хлопці» в антикорупції: як ЄС почав «наїжджати» на НАЗК у звітах щодо України. Європейська правда. 25.11.2025. URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2025/11/25/7225614/ (дата звернення: 12.05.2026).

105. Аналіз проблеми 1.4.3. Попередня діяльність із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя була недостатньо дієвою. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://dap.nazk.gov.ua/uploads/problem/15/135-1624-64dc80f247cf0.pdf (дата звернення: 12.05.2026).

106. Ситник А. Інтероперабельність реєстрів та отримання даних щодо майна декларантів із-за кордону: Артем Ситник назвав проблеми для перевірки декларацій. Судово-юридична газета. 14.03.2024. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/295648-interoperabelnost-reestrov-i-poluchenie-dannykh-ob-imuschestve-deklarantov-iz-za-rubezha-artem-sytnik-nazval-problemy-dlya-proverki-deklaratsiy (дата звернення: 12.05.2026).

107. Про затвердження Методології визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг : наказ НАЗК від 18.05.2021 р. № 263/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0773-21#Text (дата звернення: 12.05.2026).

108. Політичні дані. Єдиний державний реєстр звітності політичних партій. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://politdata.nazk.gov.ua/ (дата звернення: 12.05.2026).

109. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни : Закон України від 03.03.2022 р. № 2115-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text (дата звернення: 12.05.2026).

110. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій : Закон України від 23.08.2023 р. № 3337-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3337-20#Text (дата звернення: 12.05.2026).

111. Вперше в історії України викривач корупції отримав винагороду. Національне агентство з питань запобігання корупції. 04.10.2024. URL: https://nazk.gov.ua/uk/vpershe-v-istorii-ukrainy-vykryvach-koruptsii-otrymav-vynagorodu/ (дата звернення: 12.05.2026).

112. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi Sapin II). Paris : Légifrance, 2016. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033558528 (дата звернення: 28.05.2026).

113. 11th Regional Meeting for Europe – Anti-corruption agencies and civil society in Europe: from collaboration to monitoring. UNCAC Coalition. 21.03.2024. URL:

https://uncaccoalition.org/11th-regional-meeting-for-europe/ (дата звернення: 12.05.2026).

114. Legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione». Roma : Gazzetta Ufficiale, 2012. Art. 1. URL: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-11-06;190 (дата звернення: 28.05.2026).

115. Hotărârea Guvernului României nr. 1269 din 17 decembrie 2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție 2021–2025 și a documentelor aferente acesteia. Monitorul Oficial al României. 2021. Nr. 1218. Art. 6. URL: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/249828 (дата звернення: 01.06.2026).

116. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004. Bundesanzeiger. Berlin, 2004. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_O4634140151.htm (дата звернення: 01.06.2026).

117. НАЗК змінює підхід до відбору та перевірок декларацій. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/nazk-zminyue-pidhid-do-vidboru-ta-perevirok-deklaratsiy/ (дата звернення: 30.05.2026).

118. Об'єкт 2: Формування, координація та моніторинг реалізації Національним агентством державної антикорупційної політики. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/stan-vykonannya-rekomendatsiy-zovnishnoi-otsinky-diyalnosti-nazk-ob-ekt-2-formuvannya-koordynatsiya-ta-monitoryng-realizatsii-natsionalnym-agentstvom-derzhavnoi-antykoruptsiynoi-polityky/ (дата звернення: 30.05.2026).

119. Hall C. Generative AI for anti-corruption and integrity in government: Taking stock of promise, perils and practice. OECD Artificial Intelligence Papers. Paris : OECD Publishing, 2024. DOI: https://doi.org/10.1787/657a185a-en.

120. Новий підхід до відбору та перевірок декларацій: як здійснюється логічний та арифметичний контроль декларації?. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/novyy-pidhid-do-vidboru-ta-perevirok-deklaratsiy-yak-zdiysnyuetsya-logichnyy-ta-aryfmetychnyy-kontrol-deklaratsii/ (дата звернення: 30.05.2026).

121. Повні перевірки декларацій: набуття транспортних засобів за заниженою вартістю. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/povni-perevirky-deklaratsiy-nabuttya-transportnyh-zasobiv-za-zanyzhenoyu-vartistyu/ (дата звернення: 30.05.2026).

122. Оцінка уповноважених. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/otsinka-upovnovazhenyh/ (дата звернення: 12.05.2026).

123. Про внесення змін до Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 04.08.2023 р. № 169/23. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1557-23 (дата звернення: 27.05.2026).

124. Методологія проведення оцінки ефективності роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : затв. наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 01.08.2023 р. № 164/23. Київ : НАЗК, 2023. URL: https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-27/zahid-1049/zahid-progress-1427/organ-148/485-1113685209-65252dc6ec35a.pdf

125. Звітування уповноважених про результати своєї діяльності у 2024 році. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://antycorportal.nazk.gov.ua/news/zvituvanna-upovnovazenih-pro-rezultati-svoei-dialnosti-u-2024-roci/ (дата звернення: 27.05.2026).

126. Результати діяльності НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/category/monitoring-diyalnosti-nazk/ (дата звернення: 27.05.2026).

127. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://corruptinfo.nazk.gov.ua/ (дата звернення: 27.05.2026).

128. Інформація щодо стадій розгляду судових справ. Судова влада України. URL: https://court.gov.ua/fair/ (дата звернення: 30.05.2026).

129.Звіт ДСАУ щодо протидії корупції. «Судова влада України». 2025. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_prot_kor_2025 (дата звернення: 27.05.2026).

130. Мамченко Н. Конкурс на заступника голови ДСА з питань цифровізації застряг на етапі спецперевірки. Судово-юридична газета. 24 лютого 2024. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/293522-konkurs-na-zamestitelya-predsedatelya-gsa-po-tsifrovizatsii-zastryal-na-etape-spetsproverki (дата звернення: 30.05.2026).

131. Про затвердження Концепції Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ Державної судової адміністрації України від 13.04.2018 р. № 168. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0168750-18#Text (дата звернення: 30.05.2026).