

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ПРИЛІПКО АЛІНА АНДРІЙВНА

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., доцент

_____ Чальцева О.М.

« _____ » _____ 20__ р.

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ
КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:

Іваницька О.П., доктор історичних
наук, професор

Оцінка: _____ / _____ / _____

(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: _____ (підпис) _____

Вінниця 2025

АНОТАЦІЯ

Приліпко А.А. Політико-правові механізми запобігання та протидії корупції у публічній службі – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття наукового ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2025.

Корупція в Україні залишається одним із ключових викликів, що гальмують розвиток демократичних інститутів, ефективність публічної служби та інтеграцію держави до європейського політичного та правового простору. У роботі досліджено сутність і сучасні тенденції корупційних проявів, проаналізовано національні нормативно-правові механізми запобігання та протидії корупції, а також їх відповідність європейським підходам. Значну увагу приділено інституційному забезпеченню антикорупційної політики, діяльності НАБУ, НАЗК, ВАКС, а також впливу російської військової агресії на трансформацію антикорупційних механізмів у публічній службі.

Отримані результати дозволили систематизувати чинні політико-правові інструменти, визначити їх ефективність та окреслити напрями вдосконалення з урахуванням європейського досвіду та умов воєнного стану.

Ключові слова: корупція, публічна служба, політико-правові механізми, антикорупційна політика, публічне адміністрування, європейський досвід.

Бібліографія: 66 найм.

ABSTRACT

Prylipko Alina. Political and Legal Mechanisms of Preventing and Combating Corruption in Public Service.

Qualification work for the degree of Master in speciality 281 Public Administration. Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2025.

Corruption remains one of the major challenges that hinder the development of democratic institutions, the efficiency of public service, and Ukraine's progress toward European integration. The thesis examines the nature and current trends of corruption, analyzes national political and legal mechanisms for preventing and combating corruption, and assesses their compliance with European standards. Special attention is paid to the institutional framework of anti-corruption policy, including the activities of NABU, NACP, and the High Anti-Corruption Court, as well as the influence of Russia's military aggression on the transformation of anti-corruption instruments within public administration.

The research results made it possible to systematize existing mechanisms, assess their effectiveness, and outline directions for further improvement based on European experience and the conditions of wartime governance.

Key words: corruption, public service, political and legal mechanisms, anti-corruption policy, public administration, European experience.

Bibliography: 66 items.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	5
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	12
1.1. Сучасні наукові підходи до вивчення питання корупції у вітчизняній та зарубіжній літературі.....	12
1.2. Політологічна концептуалізація проблематики протидії корупції....	19
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	41
2.1. Зміст та етапи формування правового механізму запобігання корупції у публічній службі.....	41
2.2. Правове забезпечення механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування.....	48
РОЗДІЛ 3. СТВОРЕННЯ І РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	64
3.1. Досвід країн Європейського Союзу щодо запобігання та протидії корупції.....	64
3.2. Політико-правові механізми протидії корупції з початку російської війни від 2022 по сьогоднішній день.....	84
ВИСНОВКИ.....	96
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	99
ДОДАТКИ.....	107

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ПА – публічне адміністрування

НПА – нормативно-правові акти

У - Україна

К – Конституція

КК – Кримінальний кодекс

КУпАП – Кодексу України про адміністративні правопорушення

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

МВС – Міністерство внутрішніх справ

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я

ДБР – Державне бюро розслідувань

ВАКС – Вищий антикорупційний суд

МВФ - Міжнародний валютний фонд

TI – Transparency International

ВСТУП

Актуальність дослідження. Корупція та її безпосередні прояви це прямі виклики та безпосередні перешкоди на шляху реформування і місцевого самоврядування і державного управління в Україні. Наразі реально спостерігається недосконалість у демократичній системі публічного управління, що має місце в умовах взаємозалежності економіки та політики, що, у свою чергу, веде до зрощення бізнесу і влади. Відтак таке поєднання інтересів створює передумови проявів у державі корупції. Разом із тим, вітчизняні політики, науковці та представники міжнародних організацій доводять, що у нашій державі спостерігається небезпечна тенденція стосовно зростання масштабів корупції.

Зважаючи на це, Україна у світовій спільноті все ще сприймається як корумпована держава, яка забезпечити нормальну роботу відповідних інститутів не може, це стосується, переважно, публічного адміністрування та правосуддя. Про високий рівень корупції у держави свідчить і той факт, що українці сприймають її (корупцію) як явище цілком закономірне. І як було слушно зазначено у доповіді, створеної міжнародною організацією ТІ, що держави, які можна визначити як держави що є найбільш корумповані, наражаються на військові конфлікти, що мають місце на їхній території, а такі конфлікти, зазвичай, знищують інфраструктурні об'єкти даної території.

Разом із тим, у науковому дискурсі адміністрування та публічного управління питання корупції представлено через аналіз НПА, що регулюють діяльність органів влади. Актуальність питання протидії корупції в Україні значно зросла у контексті взаємодії з Європейським Союзом та майбутнього вступу до цієї організації. Вирішення проблеми корупції на різних рівнях державного управління є однією з ключових умов для набуття повноправного членства в ЄС. Європейський Союз наголошує на необхідності ефективної боротьби з корупцією як на національному, так і на місцевому рівнях, що є

важливою складовою забезпечення прозорості, підзвітності та верховенства права в країні.

Стан теоретичної розробки теми. Проблематика запобігання та протидії корупції у публічній службі активно досліджувалася значною кількістю вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких Л. Антонова [1], О. Бондаренко [2; 3], О. Бусол [4], І. Гасюк [5], Д. Гончарук та М. Калітник [6], Л. Дідук [7], Н. Жиленко [8], Я. Жовнірчик та С. Тимофєєв [9], О. Зубро [10], О. Карпенко [11], С. Кельбя [12], О. Колб і Л. Дучимінська [13], М. Корнієнко [14], Н. Корчак [17], І. Кресіна [18], О. Кубатко [22], А. Ліпенцев [23], К. Майстренко [24], Н. Максименцева [25], С. Мельник, Т. Яворська та Р. Яремчук [26], В. Мельченко і Ю. Деркаченко [28], А. Мошнін [29], В. Павленко [31], С. Пеньковська та О. Шпакович [32], В. Попело [35], А. Пось і Т. Кобзева [36], С. Родченко та К. Говоруха [43], М. Саврасов [44], В. Самодай і Г. Ковтун [45], І. Супрунова [46], О. Фоміна та Р. Янкевич [48], О. Чебан [49], М. Шевчук [50], Ю. Шпак та І. Драган [51], Л. Яструбецька [52], а також сучасні зарубіжні дослідники L. Baccini [53], E. Bjarnegård [54], G. Busingye [55], J. Cifuentes-Faura [56], G. Epstein [57], T. Funk [58], M. Heydari [59], J. Hong [60], T. Kuldova [61], D. Kuwali [62], E. Mantzaris [63], M. Tønnesen [64], S. Srivastava [65], L. Vilaça [66].

Серед значущого доробку окреме місце займають праці О. Котукова та В. П. Солових, які комплексно дослідили природу корупції та її наслідки для державного управління. Зокрема, ними висвітлено негативний вплив корупції на бюджетні витрати, соціальне забезпечення, податкові надходження, рівень бюджетного дефіциту та гендерну рівність, а також окреслено підходи до оцінювання ефективності використання фінансових ресурсів ЄС [19].

Вчені також наголосили, що соціально-економічні потрясіння, зокрема пандемічна криза, продемонстрували недостатню ефективність наявних механізмів контролю і фінансового моніторингу у контексті плану відновлення Європейського Союзу [21].

У своїх дослідженнях О. Котуков і В. Солових визначили політичні та нормативні рамки протидії корупції в ЄС, довівши, що серед країн-членів

фактично не існує повністю «вільних від корупції» зон, оскільки всі держави стикаються з корупційними викликами різної інтенсивності [20, с. 77].

Науковці також підкреслюють міждисциплінарний характер корупції, трактуючи її як соціально-економічне явище, що охоплює клієнтелізм, конфлікт інтересів, фаворитизм та інші форми зловживань владою.

Важливим є внесок О. Чебана, який розглядає корупцію крізь призму ґносеологічного підходу, підкреслюючи її міждисциплінарну природу. Дослідник ретельно проаналізував застосування принципал-агентської теорії, теорії колективних дій, інституціональної теорії, теорії легітимності та теорії ігор у контексті пояснення корупційних практик, а також виділив окремі її типи — видобувну (extractive) та перерозподільну (redistributive) [49, с. 54].

Таким чином, аналіз наукових праць свідчить про багатовимірність проблеми корупції та необхідність комплексного політико-правового підходу для її ефективного подолання в системі публічної служби.

Мета дослідження – обґрунтувати та розробити політико-правові механізми підвищення ефективності запобігання і протидії корупції у публічній службі в сучасних умовах державного управління України.

Завдання дослідження:

- ознайомитися із сучасними науковими підходами до корупції та її трактування у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі;
- розглянути політичну концептуалізацію проблематики протидії корупції;
- проаналізувати зміст та етапи створення правового механізму запобігання саме корупції у сфері публічної служби;
- охарактеризувати правове забезпечення механізму спротиву прояву корупції в органах ПА;
- вивчити досвід країн ЄС стосовно запобіганню, а також протидії корупції;
- дослідити політико-правові механізми у аспекті протидії корупції від початку російського вторгнення на територію України, та по сьогоднішній день.

Об’єкт дослідження – процес формування та реалізації державної антикорупційної політики у сфері публічної служби.

Предмет дослідження – політико-правові механізми та інструменти запобігання і протидії корупції у публічній службі.

Методи дослідження:

- системний аналіз — для виявлення взаємозв’язків між елементами антикорупційної політики та їх впливу на публічну службу;
- порівняльно-правовий метод — для зіставлення українських антикорупційних механізмів із досвідом країн ЄС та визначення можливостей імплементації;
- логіко-правовий метод — для тлумачення норм антикорупційного законодавства та визначення їх ефективності;
- історико-правовий метод — для простеження еволюції державної антикорупційної політики;
- контент-аналіз нормативно-правових актів та офіційних звітів — для виокремлення тенденцій, недоліків і практичних аспектів реалізації антикорупційних інструментів;
- метод узагальнення — для синтезу теоретичних положень та формулювання пропозицій удосконалення механізмів протидії корупції.

Наукова гіпотеза полягає в припущенні, що підвищення ефективності політико-правових механізмів запобігання та протидії корупції у публічній службі можливе за умови їх комплексного вдосконалення, інтеграції європейських стандартів доброчесності та посилення інституційної спроможності органів публічної влади.

Наукова новизна полягає в такому:

- удосконалено теоретичні підходи до визначення політико-правових механізмів запобігання та протидії корупції у публічній службі шляхом їх систематизації відповідно до сучасних європейських стандартів;

- дістало подальшого розвитку обґрунтування взаємозв'язку між інституційною спроможністю органів публічної влади та ефективністю антикорупційної політики;

- вперше запропоновано модель комплексного вдосконалення механізмів протидії корупції, яка включає правові, організаційні й управлінські інструменти підвищення доброчесності в системі публічної служби.

Науково-практична значущість дослідження. Науково-практична значущість дослідження політико-правових механізмів запобігання та протидії корупції у публічній службі полягає в кількох ключових аспектах:

- розробка ефективних механізмів контролю та запобігання: дослідження дозволяє виявити слабкі місця в існуючих системах запобігання корупції та розробити нові, більш ефективні механізми контролю і протидії. Це включає в себе створення і вдосконалення антикорупційних норм, процедур і технологій, які сприяють підвищенню прозорості та підзвітності в публічній службі;

- удосконалення законодавства: аналіз політико-правових механізмів допомагає виявити недоліки в існуючих законах та регуляторних актах, що регулюють боротьбу з корупцією. Це дозволяє рекомендувати зміни та доповнення до законодавства, що може значно поліпшити ефективність правових інструментів;

- підвищення професійної етики та стандартів: дослідження сприяє розробці нових стандартів етики для публічних службовців та впровадженню ефективних навчальних програм, що підвищують обізнаність про корупційні ризики та їх наслідки. Це допомагає формувати культуру доброчесності та запобігати корупційним практикам на ранніх етапах;

- зміцнення громадської довіри: вивчення політико-правових механізмів протидії корупції сприяє покращенню прозорості і підзвітності публічних установ. Це допомагає відновити і зміцнити довіру громадськості до державних органів, що є важливим для стабільності і розвитку демократичних інститутів;

- покращення міжнародної співпраці: визначення найкращих практик і механізмів боротьби з корупцією на основі міжнародного досвіду сприяє

укладенню і зміцненню міжнародних угод та співпраці в сфері антикорупції. Це допомагає створювати глобальні мережі для обміну інформацією та координації зусиль у боротьбі з корупцією;

- науковий внесок: дослідження в цій сфері розширює теоретичні знання про корупцію та її протидію, створюючи нові концепції і моделі для подальших наукових розробок. Це сприяє розвитку наукової думки в області публічної адміністрації та права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами: Кваліфікаційна (магістерська) робота виконана в рамках тематичного плану НДР Донецького національного університету імені Василя Стуса ініціативного фундаментального дослідження кафедри політології та державного управління: «Публічна політика і державне управління в умовах війни та повоєнного відновлення України» (реєстраційний номер 0123U101423).

Апробація результатів роботи: результати кваліфікаційної (магістерської) знайшли відображення у наукових публікаціях: А.А. Приліпко, О.П. Іваницька. Проблематика корупції у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса / ред. кол. М. І. Прихненко (голова) та ін. Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2024 Вип. 16 Т. 2. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/16841> [37]

Обґрунтування структури роботи: представлена магістерська робота складається із вступу та основної частини, яка, в свою чергу, складається із трьох розділів, висновку та списку використаної літератури. Загальний обсяг магістерської роботи – 109 сторінок. Загальна кількість позицій у списку використаних джерел – 66 одиниць.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Сучасні наукові підходи до вивчення питання корупції у вітчизняній та зарубіжній літературі

У сучасному науковому дискурсі України проблематика корупції у сфері публічного управління досліджується з позиції правових, політичних, соціально-економічних та інституційних чинників. Значний внесок у вивчення даної тематики зробили Л. Антонова [1], О. Бондаренко [2; 3], О. Карпенко [11], М. Корнієнко [14], Н. Корчак [17], І. Кресіна [18], О. Попело [35], С. Родченко [43], М. Саврасов [44], В. Самодай та Г. Ковтун [45], І. Супрунова [46], О. Чебан [49], Л. Яструбецька [52] та інші.

І. Супрунова виокремлює політичні, економічні, організаційно-управлінські та соціально-психологічні фактори, що формують корупційні ризики у сфері публічних закупівель, особливо в умовах воєнного стану [46, с. 85].

Н. Корчак аналізує політичну корупцію як складний правовий феномен та підкреслює необхідність удосконалення механізмів контролю і підзвітності в діяльності органів публічної влади [17, с. 34–44].

О. Попело розглядає корупцію через призму економічної безпеки держави, наголошуючи, що корупційні практики підривають стабільність публічної влади та створюють значні ризики для економічної системи [35, с. 5].

О. Карпенко акцентує увагу на тому, що антикорупційні механізми в органах державної влади мають бути інтегровані у більш широкі адміністративні реформи, оскільки лише комплексний підхід забезпечує реальне зниження корупційних проявів [11].

С. Родченко та К. Говоруха відзначають, що корупція створює нову форму «несприятливої рівноваги», яка пригнічує економічну активність,

ускладнює інвестиційні процеси та формує негативний фон для розвитку державного управління [43, с. 36–42].

М. Саврасов підкреслює взаємозв'язок корупції та тінізації економіки, вказуючи, що корупція не лише знижує темпи економічного зростання, а й провокує перерозподіл ресурсів у неформальний сектор [44].

Л. Антонова розглядає корупцію як загрозу національній безпеці, що проявляється у руйнуванні механізмів довіри, інституційної спроможності та ефективності функціонування державних органів [1].

О. Чебан уточнює, що нечіткість трактування поняття «корупція» у нормативних актах та науковому дискурсі ускладнює формування універсальної класифікації цього явища та знижує ефективність правових заходів протидії [49].

Таким чином, у науковій літературі корупція постає як багатофакторне соціально-правове явище, причини якого охоплюють інституційну слабкість державного управління, низький рівень доброчесності публічних службовців, недосконалість механізмів контролю, фрагментарність державної політики та соціокультурні особливості [12; 45; 49].

Корупція в економічній системі часто пов'язана з непрозорими процедурами, недостатньою конкуренцією та можливістю зловживання владою для особистої вигоди. Корупція у державному управлінні проявляється через взаємодію посадових осіб, які використовують службове становище для досягнення приватних інтересів (Додаток А). Соціальні та культурні фактори також грають роль, впливаючи на те, як корупція сприймається і толерується в суспільстві.

Тому корупція є багатогранним явищем, яке вимагає комплексного підходу до її розуміння та боротьби з нею. Концептуальні підходи до вивчення корупції мають враховувати всі ці різноманітні аспекти та конотації, що вимагає розробки аналітичних інструментів для більш детального визначення та аналізу корупції. Це дозволить не лише краще розуміти природу та

механізми корупційних процесів, але й розробляти ефективніші стратегії та заходи для їхнього подолання [44].

У правознавстві існує різноманіття підходів до розуміння та визначення поняття корупції, що відображає складність і багатогранність цього явища. Один з основних підходів полягає у вузькому трактуванні корупції саме як зловживання владними повноваженнями чи привілейованим службовим становищем для отримання особистої вигоди, що включає такі дії, як хабарництво, здирництво, зловживання службовими повноваженнями та конфлікт інтересів. Інший підхід розглядає корупцію ширше, включаючи не тільки дії, які прямо порушують закон, але й ті, що підривають суспільну довіру до державних інституцій, наприклад, фаворитизм та непотизм. Деякі правознавці також включають до поняття корупції системні проблеми, такі як непрозорість процедур та слабкість інститутів, що сприяють корупційній поведінці. Тож наразі розглянемо детальніше підходи вітчизняних та закордонних правознавців до визначення поняття корупційної діяльності.

Складність розуміння та визначення феномену корупції обумовлена комплексною взаємодією різноманітних політичних, правових, економічних, соціальних та психологічних чинників. Це багатфакторне явище вимагає врахування багатьох аспектів, що впливають на його формування та прояв. Варто відокремлювати зовнішню та внутрішню корупційну взаємодію. Зовнішня корупційна взаємодія пов'язана з торгівлею владними, адміністративними та політичними ресурсами поза межами однієї організації (Додаток Б).

Політичні чинники включають структуру та функціонування політичних інститутів, які можуть сприяти або перешкоджати корупційним практикам. Правові чинники стосуються якості законодавства та його застосування, включаючи ефективність правоохоронних органів та судової системи. Економічні чинники пов'язані з рівнем розвитку економіки, ступенем ринкових відносин, розподілом ресурсів та можливістю доступу до них. Соціальні чинники охоплюють культурні норми, соціальні зв'язки, рівень довіри в

суспільстві та громадську думку щодо корупції. Психологічні чинники включають особисті мотиви, цінності та поведінкові стереотипи, що можуть впливати на рішення окремих осіб брати участь у корупційних діях. Результати численних досліджень останніх років підкреслюють необхідність мультидисциплінарного підходу для глибокого розуміння корупції, оскільки лише інтеграція цих різноманітних чинників дозволяє адекватно оцінити та визначити природу цього складного явища.

О. С. Бондаренко пропонує визначати корупцію як використання особами, наділеними владними чи службовими повноваженнями, свого статусу для незаконного отримання матеріальних вигод або інших неправомірних переваг, а також протиправне надання таких благ фізичним або юридичним особам [3, с.158]. Науковиця наголошує, що корупційні прояви охоплюють як активні дії (одержання вигоди), так і пасивні (надання неправомірних переваг).

Подібного підходу дотримується й І. О. Карпенко, підкреслюючи, що корупція полягає у зловживанні владними повноваженнями всупереч інтересам служби, здійснюваному з корисливою метою або для досягнення групових інтересів [11, с.97].

Важливим є і соціально-ціннісний аспект корупції, на якому наголошує Л. В. Антонова. На її думку, корупція виступає не лише правовим порушенням, але й соціальним явищем, яке руйнує фундамент державності, знижує ефективність діяльності органів влади та підриває довіру громадян до інституцій [1, с.340].

О. В. Попело звертає увагу на економічні наслідки корупції, вказуючи, що її поширення спричиняє зниження рівня економічної безпеки, деформацію управлінських процесів та загрозу стабільності державних структур [35, с.6].

У цьому контексті значущою є і позиція І. М. Овраменка, який підкреслює, що протягом останніх десятиліть коло суб'єктів корупційних діянь суттєво розширилося, охопивши представників як державного, так і приватного сектору, що пов'язано із суспільними та економічними трансформаціями [30].

У дослідженні М. І. Мельника корупція визначається як складне соціально-психологічне та моральне явище, що проявляється через певний спосіб мислення та практики поведінки, які стають частиною повсякденного життя та професійної діяльності службовців [28, с.292].

У низці сучасних українських наукових робіт наголошується, що корупція може розумітися як взаємовигідна взаємодія представників влади з тими, хто прагне використовувати державний ресурс у приватних інтересах, що зумовлено недосконалістю інституційного середовища [49, с.615].

Відповідно до Кодексу поведінки посадових осіб, відповідальних за підтримання правопорядку, ухваленого Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 року, корупція розглядається як будь-яка дія або бездіяльність посадової особи, яка супроводжується вимаганням, отриманням або пропонуванням незаконної вигоди у процесі виконання службових повноважень. Це визначення підкреслює, що корупція виникає щоразу, коли службовець здобуває неправомірні переваги за рахунок свого офіційного статусу.

Подібний підхід закріплено і в міжнародних антикорупційних актах, зокрема у Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію (1998), де деталізовано форми корупційних діянь та заходи відповідальності.

У межах міжрегіонального семінару з проблем корупції (ООН, Гавана, 1990) корупцію було визначено як зловживання службовими повноваженнями з метою отримання особистої або групової вигоди. Такий підхід узгоджується з висновками Н. Корчак, яка підкреслює, що корупційні дії становлять загрозу політичній системі та підривають демократичні інститути [17, с.38].

Під час першої сесії Дисциплінарної Групи РЄ, яка проходила в Страсбурзі з 22 по 24 лютого 1995 року, було прийнято визначення корупції, що описує її як підкуп або хабар, прояви поведінки осіб, уповноважених діяти в державному чи приватному секторі, які порушують обов'язки, що випливають з їхнього статусу посадової особи, працівника приватного сектору, незалежного

агента чи інших подібних відносин, з метою отримання будь-яких незаконних переваг для себе або третіх осіб. Це визначення наголошує на тому, що корупція не обмежується виключно прямим підкупом, але включає також різноманітні зловживання службовими повноваженнями для досягнення особистої вигоди. Визначення подібного роду забезпечують більш глибоке розуміння механізмів корупції та сприяють розробці ефективних заходів для її протидії.

Подібний підхід простежується й у роботах О. О. Карпенко, яка наголошує, що корупція охоплює дії службовців різних рівнів — від державних управлінців до представників органів місцевого самоврядування, — коли вони використовують службовий статус у корисливих цілях, завдаючи шкоди державним та суспільним інтересам [11, с.97].

У Міжамериканській конвенції проти корупції (Організація Американських держав, 1996 р.) також наголошується, що корупція включає будь-які дії або бездіяльність посадових осіб, спрямовані на незаконне отримання вигоди для себе чи третіх осіб, що узгоджується з сучасними науковими підходами до визначення цього явища.

У документах ООН та РЄ корупція зазвичай трактується як суттєве надмірне зловживання державною владою за для особистісної вигоди, на користь третіх осіб або для забезпечення інтересів певних груп”. Це визначення охоплює різноманітні форми зловживань, коли посадові особи використовують своє службове становище для незаконного збагачення або отримання інших переваг, як для себе, так і для своїх спільників. Воно підкреслює, що корупційні дії можуть бути спрямовані не лише на особисту вигоду, але й на забезпечення вигоди для інших людей чи груп, що може мати серйозні наслідки для суспільства в цілому.

У всіх наведених вище визначеннях корупції є одна спільна риса – кожне з них можна застосувати до органів внутрішніх справ як носіїв влади. Втім, деякі науковці вирішили розробити спеціальні визначення, що враховують особливості діяльності цих органів.

Проблематика корупції у діяльності правоохоронних органів тісно пов'язана з ширшими питаннями інституційних зловживань та порушення етичних стандартів у публічній службі. Як зазначає О. О. Карпенко, корупція охоплює широкий спектр неправомірних дій — від зловживання владними повноваженнями до порушення службової дисципліни та надання незаконних переваг окремим особам чи групам [11, с.98]. Такий підхід дозволяє розглядати корупційні прояви в поліції як частину загальнішої системної проблеми у функціонуванні державної влади.

У контексті міжнародних підходів до розуміння службових зловживань у правоохоронних структурах важливими є висновки Н. Корчак, яка досліджує політичну та адміністративну корупцію як комплекс явищ, що включають підкуп, клієнтелізм, кумівство, отримання неправомірної вигоди та інші форми порушення службової етики [17, с.36]. Це дозволяє поширити розуміння корупції у правоохоронних органах на широкий спектр дій, пов'язаних із зловживанням повноваженнями.

Схожі позиції простежуються у роботах А. В. Ліпенцева, який наголошує, що корупція у державних структурах, у тому числі в органах, що здійснюють контрольні та правоохоронні функції, становить загрозу ефективності публічного управління та здатності держави забезпечувати законність [23, с.14]. Дослідник підкреслює, що зловживання повноваженнями, підробка або приховування інформації, службові послуги «за винагороду» та фаворитизм є типовими проявами корупції у секторах підвищеної владної концентрації.

У свою чергу, Н. О. Максименцева, аналізуючи міжнародні підходи до запобігання політичній корупції, підкреслює, що корупційні практики охоплюють як індивідуальні, так і системні дії, пов'язані зі зловживанням правовими та управлінськими механізмами для отримання незаконної вигоди [25, с.12]. Її висновки можуть бути екстрапольовані й на діяльність поліцейських структур, де корупція проявляється у формі використання службового статусу з метою особистого чи групового збагачення.

Додаткове підтвердження широкого трактування корупційних дій дає О. Чебан, який наголошує, що корупція в публічному управлінні включає різні форми зловживань — від дрібних неправомірних дій до системних структурних порушень, що підривають довіру до інститутів влади [49, с.53]. Це повністю узгоджується із загальними характеристиками корупції в правоохоронних органах.

Ці визначення підкреслюють, що корупція в правоохоронних органах включає не лише безпосереднє отримання незаконних вигод, але й очікування таких вигод. Такі корупційні дії порушують етичні стандарти та підривають довіру громадськості до правоохоронних органів, що робить боротьбу з цим явищем надзвичайно важливою для забезпечення законності та справедливості у суспільстві.

Таким чином, ми бачимо, що існує значна кількість різноманітних підходів і визначень корупції, що вказує на складність і багатогранність цього феномену. Різні організації та науковці пропонують свої трактування корупції, враховуючи особливості та контексти, в яких вона проявляється. Це свідчить про те, що корупція є комплексним і багатоаспектним явищем, яке потребує всебічного вивчення та розуміння для ефективної протидії та запобігання.

1.2. Політологічна концептуалізація проблематики протидії корупції

Політологічну концептуалізацію корупції можна розглядати як дослідження та аналіз корупції з точки зору політичної науки. Це включає розробку теоретичних рамок, моделей і концепцій, які допомагають зрозуміти природу, причини, механізми та наслідки корупції в політичних системах.

Політологічна концептуалізація корупції включає наступні аспекти:

1. Визначення корупції: розгляд різних підходів до визначення корупції, зокрема, як зловживання владою для отримання особистої вигоди;

2. Типологія корупції: класифікація різних видів корупції, наприклад, політична корупція, адміністративна корупція, корпоративна корупція тощо;
3. Причини корупції: дослідження факторів, які сприяють виникненню корупції, таких як слабкість інституцій, відсутність прозорості, низький рівень заробітної плати держслужбовців, політична нестабільність;
4. Механізми корупції: аналіз того, як відбуваються корупційні дії, які структури та процеси задіяні;
5. Наслідки корупції: оцінка впливу корупції на політичні системи, економіку, соціальну справедливість та довіру до державних інституцій;
6. Методи боротьби з корупцією: розробка та оцінка політик і стратегій, спрямованих на зменшення рівня корупції.

Політологи використовують різні теоретичні підходи для аналізу корупції, включаючи інституціональний підхід, раціональний вибір, порівняльний аналіз та інші.

Політична і бюрократична корупція часто переплітаються між собою, хоча можуть також існувати незалежно одна від одної. Такий зв'язок виникає, коли бюрократична корупція інтегрується в "піраміду вилучення", що формується через політично-корупційні дії. Ця піраміда передбачає накопичення невеликих хабарів на верхніх рівнях корупційної ієрархії. Навіть коли такі піраміди відсутні, політична корупція все ще може сприяти розповсюдженню бюрократичної корупції. Це відбувається через те, що політична корупція "заражає" нижчі рівні управлінських структур, де посадовці починають імітувати корумповані практики або отримують відповідні вказівки від своїх начальників [65, с.13].

Політична та бюрократична корупція можуть проявлятися як у відокремленому вигляді, так і у функціональному взаємозв'язку одна з одною. Такий взаємозв'язок стає очевидним, коли бюрократична корупція інтегрується в складову частину так званої «піраміди вилучення», яка формується через політично-корупційні дії. В рамках цієї схеми дрібні хабарі акумулюються на найвищих рівнях корупційної структури, що дозволяє підтримувати і розвивати

корупційні мережі. Проте, навіть у відсутності таких структур, де бюрократична і політична корупція переплітаються, політична корупція все ж відіграє роль у розширенні бюрократичної корупції, адже вона «інфікує» нижчі рівні посадовців, які, наслідуючи корупційні практики або отримуючи відповідні інструкції від своїх керівників, самі стають учасниками корупційних схем.

Виокремлені особливості політичної корупції визначають специфічний підхід до її подолання. Якщо боротьба з бюрократичною корупцією зазвичай включає в себе аудит, вдосконалення законодавства та впровадження інституційних заходів, то запобігання руйнівним наслідкам політичної корупції не може обмежуватися лише адміністративними методами. Особливість політичної корупції, що виявляється у її глибинному впливі на політичні процеси, вимагає значно радикальніших заходів, включаючи масштабні політичні реформи, створення системи стримувань і противаг, а також проведення глибокої демократизації суспільства.

Розглядаючи корупцію в цілому, важко не визнати наявності її політичної складової як об'єктивного фактора. Величезна небезпека, пов'язана з політичною корупцією, полягає в її двоїстій природі, яка характеризується як спадкоємністю від загальної (бюрократичної) корупції, що включає в себе основні її ознаки, так і як фактичний "гарант" непереможності цього негативного явища, надаючи йому стійкість та поширеність. Політична корупція здійснює глибокий вплив на всі аспекти державного управління та суспільного життя, перетворюючи корупцію на системну проблему, що зачіпає не лише окремі випадки, а й структури й функціонування всього суспільства.

Справжня ефективність боротьби з корупцією, як вказується в численних дослідженнях, визначається передусім політичною волею, яка виступає критичним фактором для успішної реалізації двох інших ключових компонентів антикорупційної стратегії: наявності ефективного антикорупційного законодавства та його правозастосування. Без реальної політичної волі ці інструменти боротьби проти корупції можуть залишатися

лише формальними і беззмстовними, не маючи реального впливу на ситуацію. В той же час, політична корупція створює середовище, в якому чиновники відчують себе безкарними, що, своєю чергою, суттєво сприяє розповсюдженню корупційних практик на всіх ланках державної влади. Отже, ефективність протидії корупції загалом безпосередньо залежить від готовності політичного керівництва до справжньої боротьби зі згаданим явищем і від його зобов'язання забезпечити реальні зміни у сфері державного управління та суспільного життя.

Крім того, політична корупція впливає на довіру громадян до державних інститутів, підриваючи легітимність влади та сприяючи соціальній напрузі. Це, в свою чергу, може призвести до політичної нестабільності та гальмування економічного розвитку країни. Відтак, боротьба з політичною корупцією потребує не лише антикорупційних заходів, але й широкомасштабних політичних реформ, спрямованих на підвищення прозорості, підзвітності та демократизації владних інститутів [61, с.137].

Державна служба в Україні визначається як фахова діяльність осіб, які займають посади у державних установах та їх структурних підрозділах, реалізуючи безпосередні функції та завдання держави за державний кошт. Це означає, що державні службовці повинні мати відповідну освіту та професійні навички, необхідні для виконання покладених на них обов'язків. Відсутність таких вимог при політичних призначеннях можна розглядати як правопорушення, що надає незаконну перевагу фізичним чи юридичним особам під час погодження нормативно-правових актів або рішень.

Нажаль, сучасна кадрова політика в Україні часто демонструє численні приклади, коли на керівні посади в державних структурах призначаються особи без належної професійної підготовки чи навчання. Це є свідченням того, що політичні призначення часто керуються особистими або партійними інтересами, а не принципами професіоналізму та компетентності.

Політична корупція у вигляді таких призначень має далекосяжні негативні наслідки. Вона підриває довіру громадян до державних інститутів,

знижує ефективність роботи державних органів та сприяє подальшому поширенню корупційних практик на всіх рівнях влади. Для подолання цієї проблеми необхідні системні політичні реформи, спрямовані на забезпечення прозорості, підзвітності та професіоналізму в кадровій політиці держави.

Політична корупція представляє собою складне явище, яке, на жаль, не має чіткого і однозначного юридичного визначення в існуючих правових системах, що, як підтверджується аналізом чинних нормативно-правових актів, підкреслює існування значної законодавчої прогалини у цій сфері. В Україні термін "політична корупція" вперше набув популярності у політичному лексиконі в період між 2006 і 2009 роками, коли країна переживала численні конфлікти між вищими державними інститутами та гострі політичні кризи, які стали каталізатором для посилення обговорення цієї проблеми.

Прояви політичної корупції характеризуються зловживанням владними повноваженнями для досягнення особистих або групових інтересів, що негативно впливає на демократичні засади державного управління. Конкретними прикладами такого зловживання є залучення бізнесменів до політичних партій з метою фінансування та лобіювання, що створює нерівні умови для політичної конкуренції. Адже фінансово забезпечені кандидати отримують непропорційно великий вплив на політичні процеси, що ставить під загрозу принципи справедливості та рівності в політичному житті. Цей дисбаланс не тільки порушує демократичні норми, але й підриває довіру громадськості до політичної системи та інститутів державної влади [43, с.39].

Крім того, політична корупція впливає на ухвалення рішень, які часто спрямовані на задоволення інтересів вузького кола осіб, а не на благо суспільства в цілому. Це може призводити до прийняття законів та нормативних актів, які не відповідають інтересам більшості громадян, а сприяють лише комерційним інтересам "інвесторів".

Для ефективної боротьби з політичною корупцією необхідно не тільки вдосконалити законодавство, але й забезпечити реальну політичну волю до його виконання. Потрібно створити системи контролю та підзвітності, які б

унеможлиблювали зловживання владою. Тільки таким чином можна забезпечити, щоб політичні партії дійсно виражали волю громадян і сприяли розвитку демократичних інститутів.

Міжнародна акціонерна організація ТІ політичну корупцію визначає зловживання публічною особою політичною владою виключно для приватного блага. Це визначення висвітлює кілька ключових аспектів політичної корупції: суб'єкти, цілі, зміст та характер дій. Зокрема, суб'єктами політичної корупції є особи, наділені політичною владою, такі як чиновники. Ці дії мають на меті отримання особистих вигод та приватних благ. Зміст дій полягає у конвертації колективних благ та ресурсів у приватні за допомогою владних повноважень, а характер дій включає зловживання, нелегітимні дії та порушення визначених законом норм.

Однак, це визначення не є повністю адекватним. Воно не забезпечує чіткого розмежування між політичною та загальною (бюрократичною) корупцією, що має першочергове значення для аналізу цього явища та розробки максимально ефективних заходів до протидії. Як стверджує Н. Корчак, корупція політична має свої особливості, які відрізняють її від бюрократичної корупції, тому важливо мати окремі визначення та підходи для їхнього розуміння та боротьби із окресленими явищами [23, с.14].

Політична корупція характеризується тим, що вона відбувається на рівні вищих політичних інститутів та впливає на формування політики держави. Вона може включати підкуп виборців, маніпуляції з виборчими процесами, призначення на посади за принципом лояльності, а не професіоналізму, та інші форми зловживання владою для досягнення особистих або групових інтересів.

Для проведення ефективної боротьби із корупцією у публічному адмініструванні необхідно впроваджувати комплексні заходи, які включають не лише удосконалення законодавчої бази, але й створення дієвих механізмів контролю та підзвітності. Важливим є також підвищення рівня прозорості у роботі державних інституцій та забезпечення неупередженості судової системи. Впровадження таких заходів допоможе зменшити рівень політичної корупції та

сприятиме формуванню більш чесної та прозорої системи державного управління.

Основним критерієм розмежування між політичною та бюрократичною корупцією є їхня роль у процесах розробки та виконання політики. Політична корупція зазвичай проявляється на стадії формування політики, коли приймаються важливі політичні рішення та встановлюються "правила гри". Водночас бюрократична корупція, яку ще називають "загальною" або "дрібною", переважно стосується стадії реалізації політики, коли прийняті рішення виконуються на практиці.

Введення цього критерію обумовлено відмінностями у природі політичних (нормотворча діяльність) та бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Суб'єкти політичної корупції мають можливість використовувати свої повноваження для формування правових норм, що відповідають їх приватним інтересам, а також для створення "обхідних шляхів" для ігнорування чинних норм і правил. У контексті бюрократичної корупції, навпаки, дії суб'єктів зазвичай включають порушення вже встановлених норм і правил. Проте, розмежування між політичною і адміністративною корупцією є не таким чітким, особливо в українських умовах, де відсутність ясного законодавчого розподілу між політичними і адміністративними функціями часто веде до поєднання цих функцій в обов'язках однієї посадової особи, що є типовою практикою для вищих посадовців.

Цей висновок підтверджується результатами експертного опитування, проведеного Центром Разумкова, згідно з якими більшість (73,5%) опитаних експертів вважають, що політична корупція існує як на етапі формування державної політики, так і на етапі її реалізації; натомість лише незначна частка експертів вважає, що корупційні прояви виникають виключно на етапі формування політики, про що свідчать результати дослідження рівня сприйняття та поширеності корупції в Україні [16].

Цей підхід є проблематичним як з юридичної, так і з етичної точки зору. З одного боку, наявні норми і заборони не охоплюють весь спектр корупційних проявів, і обвинувачення в корупції часто переплітаються з іншими злочинами, що ускладнює їх розмежування. Деякі нові форми злочинності ще не відображені в законодавстві. З іншого боку, юридичні визначення корупції часто не враховують етичних принципів, що є основою демократично-правової системи, таких як чіткий розподіл приватних і суспільних інтересів і відкритість процесу прийняття рішень. Порушення службових обов'язків чиновником є запереченням цих принципів.

Особливо яскраво це видно на прикладі позиції політичних партій у деяких європейських країнах, зокрема в Україні, які виправдовують фінансування своїх фондів з нелегальних джерел. Вони стверджують, що існування їхніх партій є передумовою нормального функціонування демократичного ладу, що дає їм право приймати допомогу з будь-якого джерела. Такий підхід створює ситуацію, коли корупція засуджується у випадку конкретної особи, але вважається "допустимою", коли йдеться про діяльність громадських організацій.

Таке виправдання нелегального фінансування партій демонструє складність боротьби з корупцією, оскільки законодавчі та етичні норми часто виявляються неадекватними для регулювання всіх аспектів цього явища. Удосконалення законодавства повинно супроводжуватися розвитком етичних стандартів та посиленням громадського контролю, щоб забезпечити реальну боротьбу з корупцією на всіх рівнях [7].

Для більш глибокого розуміння політичної корупції доцільно порівнювати її структуру не лише як сукупність окремих елементів, але і як характер їх взаємозв'язків. Особливо важливо дослідити системоутворюючі зв'язки, які забезпечують цілісність і життєздатність системи. Серед таких зв'язків можна виділити функціональні зв'язки, що визначають залежність між елементами системи. При цьому зміни одного з них є наслідком змін іншого.

Успішне функціонування системи можливо, коли всі її елементи оптимальні в будь-який окремо взятий момент часу.

Слід розглянути функціональні зв'язки політичної корупції, що існують між її елементами як самостійними явищами державно-правової дійсності.

Приклади політичної корупції:

1. Взаємодія різних рівнів управління: політична корупція може включати осіб різної управлінської ланки, які наділені довірою громадян для реалізації політичних функцій. У змові, ці особи зловживають довірою громадян, переслідуючи корисливі інтереси для себе або третіх осіб чи організацій.

2. Мотиви дій: політична корупція часто мотивована бажанням реалізувати політичні функції шляхом зловживання довірою громадян. Мотиви можуть бути корисливими чи іншими зацікавленостями, що діють в інтересах третіх осіб або організацій.

3. Елементи системи: характерною особливістю стійких функціональних зв'язків у політичній корупції є те, що суб'єктами протиправних дій виступають особи, наділені довірою громадян для реалізації політичних функцій. Їхні дії спрямовані на отримання матеріальних або інших благ, зловживаючи наданими їм повноваженнями.

Існує інша ситуація, коли організована злочинність використовує корумпованість державного апарату як інструмент. У таких випадках корупція стає лише засобом для діяльності організованих злочинних угруповань і може служити для формування злочинних мереж, забезпечення фізичної, соціальної чи юридичної захищеності груп або для інвестування нелегальних коштів у легальні структури. Навіть коли хабарництво або лобізм виступають окремими епізодами в рамках організованої злочинності, вони залишаються формами корупції.

Політичну корупцію слід розглядати як окремий аспект корупційних явищ, що завдає шкоди публічно-правовим інтересам, зокрема державі, муніципалітетам, окремим особам та суспільству загалом.

На думку Н. Корчак, політична корупція є особливою формою зловживання владою в політичному процесі, яка проявляється у відхиленні поведінки посадових осіб від встановлених норм задля досягнення політичних або особистих вигод [17]. У працях Н. О. Максименцевої політична корупція трактується як сукупність різноманітних протиправних дій і рішень, що здійснюються з метою досягнення політичних переваг та впливають на формування, функціонування й результативність діяльності органів влади [25].

У дослідженнях В. Мельченка та Ю. Деркаченка політична корупція описується як комплекс різнорідних корупційних практик, що відрізняються характером і ступенем суспільної небезпеки та спрямовані на досягнення політичних цілей [28].

К. М. Майстренко підкреслює, що політична корупція ґрунтується на нелегітимному використанні владних повноважень учасниками політичного процесу та посадовими особами з метою отримання групових або особистих рент, які можуть мати матеріальний або символічний характер [24].

На загальнодержавному рівні сконцентровані ключові фігури державного та політичного життя, серед яких можна виділити Главу держави, високопосадовців, що очолюють та складають вищі органи ДВ, керівників центральних органів ВВ, народних депутатів України, а також лідерів політичних партій, які мають значний вплив на формування та реалізацію політики держави. До цієї категорії також відносяться особи, які, хоч і не підпадають під жодну з трьох основних гілок державної влади, все ж виконують функції, що мають конституційний статус і реалізують незалежні повноваження, такі як ЦВК, ВРЮ та Рахункова палата. Цей рівень також включає заступників міністрів і керівників інших ЦО виконавчої влади, а ще радників і помічників високопосадовців, які є важливими учасниками державного управління на найвищому рівні.

На регіональному рівні, в свою чергу, розташовані керівники муніципальної влади разом із депутатами міської та обласної ради, які відповідають за впровадження державної програми в різних регіонах країни.

Хоча, включення таких осіб до числа суб'єктів політичної корупції може бути в певній мірі умовним, з огляду на те, що вони не є політиками у класичному розумінні цього слова, їхня роль у представництві державної влади на місцевому рівні та в організації реалізації політики має критичне значення. Це спостереження, що відображає специфіку дослідження 2009 року, підкреслює, що з огляду на зростання ролі місцевих управлінців внаслідок процесу децентралізації, збільшення ризиків політичної корупції на місцях стало серйозною проблемою. Таким чином, з урахуванням їхньої дедалі важливішої ролі в політичних і адміністративних процесах, можна впевнено стверджувати, що ці особи повинні розглядатися як суттєві суб'єкти політичної корупції на місцевому рівні.

Н. О. Максименцева розглядає політичну корупцію як специфічну форму боротьби за владу, у якій вирішальне значення мають не суспільні інтереси, а фінансові ресурси та тіньові механізми впливу. На її думку, політична корупція проявляється у підкупі, незаконному фінансуванні політичних партій, лобіюванні корпоративних інтересів та інших формах отримання неправомірних вигод політичними акторами [25].

Дослідниця підкреслює, що суб'єктами політичної корупції виступають державні діячі, посадові особи та представники політичних партій, які свідомо підміняють державні інтереси власними. Характерною рисою політичної корупції є прагнення приховати корисливі рішення за формально легітимними процедурами, що створює ілюзію законності політичних дій.

Крім того, Максименцева зазначає, що між суб'єктами політичної корупції формуються стійкі взаємні зобов'язання: особи, які ухвалюють вигідні рішення, взаємодіють із тими, хто отримує від цих рішень політичну або економічну вигоду. Така система взаємозалежностей забезпечує відтворення корупційних практик і сприяє їх поширенню [25].

Щодо першої характеристики, слід зазначити, що будь-яка корупція є прихованим (латентним) явищем. Проте, за останніми оцінками міжнародного рейтингу Global Open Data Index за 2016 рік, Україна значно покращила свою

позицію, піднявшись на 30 позицій порівняно з 2015 роком, і зайняла 24 місце. Це свідчить про поліпшення відкритості не лише державних баз даних, а й про зростання прозорості у прийнятті управлінських рішень в Україні. Таким чином, спостерігається тенденція до зменшення можливостей для приховування корупційних дій, що ускладнює становище суб'єктів ПК.

На думку Н. О. Максименцевої, політична корупція проявляється у різних формах незаконної політичної діяльності, що включає неетичні та нелегітимні дії посадових осіб, конфлікти інтересів та політичні рішення, які не відповідають суспільним потребам і орієнтовані на отримання приватних вигод [25]. Подібного підходу дотримується і В. С. Павленко, який підкреслює, що політична корупція охоплює дії, спрямовані на маніпулювання політичними процесами та ухвалення рішень на користь окремих груп, а не суспільства в цілому [31].

Важливо зазначити, що, за висновками Н. О. Максименцевої, політична корупція найчастіше виникає у вищих ешелонах влади, де зосереджено значні фінансові та політичні ресурси, що сприяє її прихованому та латентному характеру [25]. Це підтверджує необхідність посилення превентивних інструментів, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків і зменшення впливу корупційних практик на політичну систему держави.

Висновок щодо політичної корупції є складним і неоднозначним, оскільки сучасна практика демонструє посилення зв'язків між політичними функціонерами та пересічними громадянами, а також передачу владних повноважень на місцевий рівень. Це свідчить про зменшення ролі централізованої моделі державного управління та підвищення значення владних структур на локальному рівні. З урахуванням останніх політичних тенденцій в Україні, можна стверджувати, що явище політичної корупції поступово зміщується на регіональні, обласні та територіальні рівні. Це переміщення суб'єктів політичної корупції на місця збільшує ймовірність їхнього впливу на кожного члена суспільства.

На думку В. С. Павленка, суб'єктами політичної корупції виступають не лише окремі політичні діячі чи посадові особи, але й політичні партії, групи інтересів та інституції, що мають можливості впливати на прийняття політичних рішень. Дослідник наголошує, що такі суб'єкти можуть здійснювати вплив як легально, так і поза межами правових механізмів, що свідчить про багаторівневу та системну природу політичної корупції [31].

В умовах децентралізації та зміни політичних підходів роль суб'єктів політичної корупції на локальному рівні значно зростає. Це вимагає нових підходів до виявлення та запобігання корупційним проявам, щоб забезпечити прозорість та ефективність у прийнятті політичних рішень.

Перша група включає так званих "принципалів". Це політичні партії, народні депутати, Президент України, керівники центральних органів виконавчої влади, судді вищих судів — всі ті, хто має повноваження приймати політичні рішення або безпосередньо брати участь у їхньому прийнятті. Вони виступають своєрідним "політичним дахом" для клієнтських груп та інших суб'єктів, забезпечуючи їм захист і сприяння.

До другої групи відносяться державні агенти, які, як правило, працюють у судовій та виконавчій гілках влади, а також у правоохоронних органах. На думку авторів дослідження, ця група суб'єктів часто приймає адміністративні рішення в обмін на хабарі або інші послуги, що дозволяє віднести їх до суб'єктів політичної корупції. Проте варто зазначити, що ця позиція потребує уточнення, оскільки дана група є занадто загальною. Корупційні дії цих осіб перебувають на межі між "політичною" та "бюрократичною" корупцією. Не кожна корупційна дія, пов'язана з прийняттям адміністративного рішення, є політичною корупцією. Відповідно, цю категорію слід розділити на "звичайних" та "політичних" корупціонерів. Основним критерієм для такого розподілу є мотив корупційного діяння. У випадку політичної корупції, мотив містить не лише матеріальну, а й політичну вигоду.

Таким чином, державний агент стає суб'єктом політичної корупції лише тоді, коли його дії або рішення мають політичний характер. Це означає, що

вони створюють нормативно закріплені загальнообов'язкові правила поведінки з імперативним характером. Політично корупційні рішення, у своїй першопричині, не повинні мати державницький, соціальний, економічний чи інший правомірний і добропорядний мотив. Натомість вони керуються політично зумовленими корисливими мотивами, спрямованими на лобіювання власних або окремих політичних чи економічних інтересів.

Це розуміння дозволяє чіткіше окреслити межі політичної корупції, враховуючи як матеріальні, так і політичні чинники, які впливають на прийняття рішень на всіх рівнях державної влади. Такі підходи можуть допомогти в подальшій розробці стратегій боротьби з корупцією, що базуються на точному визначенні ролей і мотивів різних суб'єктів у політичному процесі.

Третя група, яку можна умовно назвати "клієнтами," складається з великих бізнес-груп, олігархів, які замовляють певні рішення та послуги, інвестуючи кошти в політиків з метою отримання прибутку або інших переваг. До цієї групи також належать великі організовані кримінальні угруповання. Вони виконують роль хабародавців, що підсилює структурний характер політичної корупції в Україні, перетворюючи її на одну з загроз національній безпеці. Зрощення інтересів представників великого капіталу, організованих кримінальних угруповань та політичної еліти створює такий тип політичної корупції, який вимагає застосування комплексних заходів для боротьби, включаючи юридичні, соціальні, політичні та культурні стратегії [11, с. 99].

Четверту групу становлять посередники, якщо корупційна схема передбачає їхню участь. Це можуть бути помічники народних депутатів, працівники апаратів вищих посадових осіб держави, адвокати тощо. Їхня цінність полягає у здатності входити в "систему", умінні знаходити та підтримувати особисті зв'язки, досвіді, та наявності "сильних покровителів". Особливістю цієї категорії є те, що особи, які до неї належать, не є прямими суб'єктами політичної корупції, а діють опосередковано. У залежності від конкретних обставин, будь-хто може потрапити до цієї групи. Ключова ознака посередників — здатність надавати "посередницькі послуги" у процесі

здійснення політичної корупції, причому конкретний суб'єкт цієї групи може не бути ініціатором такого посередництва, а лише виконувати вказівки інших груп.

Якщо перші дві групи, а саме принципи та державні агенти, можна використовувати для формулювання "вузького" або конкретного визначення поняття суб'єкта політичної корупції, оскільки вони безпосередньо наділені політичною правоздатністю та дієздатністю, то останні дві групи, клієнти та посередники, слід розглядати у "широкому" контексті. Клієнти формують запит на здійснення політично корупційних дій, а посередники слугують інструментом взаємодії між іншими суб'єктами політичної корупції.

Розглянута класифікація суб'єктів політичної корупції дає змогу глибше зрозуміти складні взаємозв'язки між різними учасниками корупційного процесу, вказуючи на необхідність розробки комплексних підходів до протидії цьому явищу. Комплексне розуміння ролей та функцій кожної групи може стати основою для розробки ефективних стратегій боротьби з політичною корупцією, що враховують особливості та специфіку кожної групи суб'єктів у політичному процесі [35, с.5].

Поряд з вищезгаданими суб'єктами, автори аналітичної доповіді окремо виділяють недоброчесних виборців, які можуть брати участь у корупційних схемах через свідомий продаж своїх голосів або участь у махінаціях, спрямованих на спотворення справжніх результатів виборів. Це може включати "каруселі," масові голосування за відкріпними талонами тощо. Однак останні зміни у виборчому законодавстві України були спрямовані на усунення голосувань за відкріпними талонами та припинення використання "виборчих каруселей."

Таким чином, на сьогоднішній день виборців можна умовно відносити до суб'єктів політичної корупції, оскільки їхня роль у таких схемах обмежується, в основному, одноразовим продажем свого голосу. Це явище можливе лише за відсутності достатньої кількості спостерігачів на виборчій дільниці. Враховуючи зростаючу прозорість виборчого процесу, необхідність розглядати

виборців як значущих суб'єктів політичної корупції знижується. Поліпшення системи спостереження і контролю за виборами робить такі маніпуляції дедалі менш ймовірними, що сприяє зменшенню впливу виборців у корупційних схемах на політичному рівні.

У своїй монографії, присвяченій дослідженню політичної корупції, Г. Кохан дотримується визначення, запропонованого Дж. Крамером. Він описує політичну корупцію як дії обраних посадовців, які повинні виконувати державні функції, але відходять від своїх формальних обов'язків і повноважень, а також прав і зобов'язань, притаманних їхнім державним посадам, задля отримання особистої вигоди. Однак, це визначення має певні недоліки. По-перше, Дж. Крамер звужує поняття суб'єкта політичної корупції лише до обраних осіб, залишаючи поза увагою тих, хто може бути призначений на посади внаслідок проведення відповідного відбору або без нього. По-друге, це визначення не враховує важливого аспекту – політичної зацікавленості або "політичного зиску" від корупційних дій. Відсутність конкретизації у визначенні як явища політичної корупції, так і суб'єктів, які її здійснюють, ускладнює відмежування політичної корупції від бюрократичної [39, с.93].

У контексті аналізу поведінкових чинників корупційної діяльності, сучасні дослідники підкреслюють, що корупційна модель поведінки державних службовців може формуватися як поступово, так і бути первинно зумовленою мотивацією особи. Так, у роботі С. І. Мельника, Т. В. Яворської та Р. Є. Яремчука наголошується, що корупція нерідко виникає внаслідок зміни ціннісних орієнтацій службовця, трансформації його мотивації та поступової моральної деградації під впливом соціально-політичних умов. Водночас дослідники вказують, що існує й інший тип корупційної поведінки — коли особа вступає на державну службу вже з орієнтацією на використання посадових повноважень у власних інтересах. Обидві моделі свідчать про здатність корупції інтегруватися у політичну систему та відтворюватися в ній [26].

З урахуванням цих аспектів, дослідження політичної корупції потребує не лише більш детального визначення та класифікації суб'єктів, а й розуміння того, як політична корупція впливає на суспільні та державні інститути, підриваючи їх ефективність і легітимність. Це підкреслює необхідність розробки комплексних заходів для боротьби з корупцією, що включатимуть зміни в законодавстві, а також зміцнення морально-етичних норм у суспільстві.

Закон України [41] подає дефініцію корупції, де вона визначається як використання службових повноважень або можливостей для отримання неправомірної вигоди особами, визначеними в частині першій статті 3 цього Закону, що включає як безпосереднє отримання вигоди, так і через обіцянку, пропозицію чи надання неправомірної вигоди іншим особам для схвалення їх до протиправного використання службових повноважень. Стаття 1 цього Закону України охоплює корупційні правопорушення, вчинені зазначеними особами, за які передбачена кримінальна, дисциплінарна або цивільно-правова відповідальність, і веде до статті 3, яка класифікує корупційних суб'єктів на п'ять категорій.

Закон охоплює широкий спектр суб'єктів корупційних правопорушень, включаючи і тих, хто підпадає під ознаки політичної корупції, і так званих "звичайних" корупціонерів. Охоплення такої значної кількості осіб вимагає від правоохоронних органів розпорошення зусиль на контроль. Наприклад, за даними НАЗК за січень-лютий 2017 року до єдиного державного реєстру декларацій було подано 165 728 документів, з яких 115 962 – це щорічні декларації. Такий обсяг інформації ускладнює виявлення діянь, що містять ознаки політичної корупції.

Політична корупція є найбільш небезпечним видом корупційних дій, адже вона підриває основи національної та внутрішньодержавної безпеки, створюючи середовище для інших видів корупції. У зв'язку з цим, першочерговим завданням є аналіз положень Закону з метою виділення суб'єктів саме політичної корупції.

Це завдання має дві мети:

1. Визначення конкретних ознак суб'єктів політичної корупції для їх розмежування від "звичайних" корупціонерів, таких як побутові або бюрократичні корупціонери.

2. На основі визначених ознак розробка заходів протидії і запобігання політичній корупції, яка є системоутворюючим фактором формування корупційної системи в Україні.

Ці кроки є важливими для створення більш ефективних механізмів боротьби з корупцією, які б зосереджували увагу на політичній корупції як на загрозі національній безпеці.

Примітка до статті 50 згаданого Закону України [41] визначає коло службових осіб, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище. До цього списку входять, зокрема, такі високопосадовці, як Президент України, Прем'єр-міністр України, а також військові посадові особи вищого офіцерського складу. Фактично, ці особи володіють (або можуть володіти) повноваженнями для прийняття більшості політичних рішень у країні. Саме на цей перелік ми пропонуємо зосередити нашу увагу при визначенні поняття суб'єкта політичної корупції.

Однак, цей список не є "ідеальним" для повного розуміння сутності суб'єкта політичної корупції. Як зазначалося раніше, ключовим критерієм політичної корупції є мотиви, що спонукають до вчинення корупційних діянь, а також місце цих діянь у системі розробки та прийняття політичних рішень. Політична корупція проявляється на стадії підготовки або розробки політичних рішень, таких як нормотворча діяльність або законопроектна робота. Основним мотивом суб'єкта політичної корупції є отримання політичних вигод через встановлення законодавчих норм або правових механізмів, що відповідають їхнім інтересам.

На відміну від політичної корупції, бюрократична корупція з'являється на етапі адміністративно-розпорядчої діяльності, яка пов'язана з виконанням прийнятих рішень (виконання розпоряджень або законів). Це часто проявляється у порушенні встановлених нормативно-правових приписів для

отримання вигоди. Суб'єкт політичної корупції відрізняється від "звичайних" корупціонерів тим, що він має можливість приймати політичні рішення, обов'язкові для виконання всім суспільством або його частиною. Варто зазначити, що іноді важко розмежувати політичну та адміністративно-розпорядчу діяльність, адже ці сфери часто переплітаються.

Відповідно до Закону України [41], Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) має завдання запобігати політичній корупції. Відповідний департамент НАЗК здійснює контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій і цільового використання коштів, які виділяються з Державного бюджету України на їхню статутну діяльність. Агентство також виявляє порушення та ініціює притягнення до відповідальності осіб, причетних до порушень у фінансуванні політичних партій.

У нормативному розумінні, суб'єктом політичної корупції виступає партійний функціонер або особа, причетна до фінансування чи управління коштами політичних партій. Проте такий підхід законодавства не є бездоганим, оскільки:

- політична корупція виходить за межі діяльності політичних партій: У сучасних умовах вона може включати широке коло осіб, від державних чиновників до представників приватного сектору;
- існують індивідуальні суб'єкти політичної корупції: Не всі дії здійснюються в рамках партійної діяльності; окремі особи можуть діяти незалежно для досягнення власних політичних цілей;
- суб'єктом політичної корупції може бути не лише політик: Корупційні дії можуть вчинятися особами, які мають вплив на політичні процеси, але формально не є політиками;
- основною ознакою політичної корупції є політичні мотиви: Політична зацікавленість та прагнення досягти політичної вигоди є ключовими факторами, які визначають сутність політичної корупції.

Ці аспекти вказують на необхідність удосконалення законодавчого визначення суб'єктів політичної корупції, враховуючи їхню різноманітність і складність у сучасному політичному середовищі. Це дозволить створити більш ефективні механізми для боротьби з політичною корупцією та забезпечити прозорість і відповідальність у прийнятті політичних рішень.

На сьогоднішній день ми можемо спостерігати одні з перших результатів діяльності НАЗК у боротьбі з політичною корупцією в Україні. Одним з таких прикладів є постанова Печерського районного суду міста Києва від 22 березня 2017 року у справі №757/9077/17-п, яка була підтверджена апеляційною палатою з розгляду кримінальних справ Апеляційного суду міста Києва 2 червня 2017 року. Цією постановою конфісковано партійні внески на загальну суму 468 тисяч гривень у політичній партії "УКРОП", оскільки партія не змогла довести законність їхнього походження. Голову секретаріату цієї партії, Борисенка Д. В., притягнуто до адміністративної відповідальності за статтею 212-15 КУпАП за порушення порядку надання або отримання внесків на підтримку політичної партії.

Також варто згадати рішення Печерського суду міста Києва, який зобов'язав Генеральну прокуратуру відкрити кримінальне провадження за статтею 366 КК через недостовірні дані у фінансовому звіті Всеукраїнського об'єднання "Батьківщина", які були виявлені розслідуванням програми "Наші гроші". Ці випадки можуть вказувати на певну тенденцію у боротьбі з політичною корупцією в Україні, зокрема щодо законності фінансування політичних партій.

Політична і адміністративна корупція можуть існувати як незалежні явища, але часто політична корупція стає каталізатором для розвитку бюрократичної корупції [1, с.342]. Така взаємозалежність вимагає специфічних і комплексних підходів для протидії політичній корупції, що неможливо досягти лише за допомогою адміністративних заходів. Для ефективної боротьби з політичною корупцією необхідно впровадження серйозних політичних реформ, створення системи стримувань і противаг.

Що стосується правоохоронних заходів, необхідно інтегрувати термін "політична корупція" до чинного законодавства, а також визначити конкретні групи суб'єктів, що займаються політичною корупцією, щоб забезпечити більш цілеспрямовану роботу контролюючих органів. Така специфікація дозволить зосередити зусилля правоохоронних органів на боротьбі з конкретними категоріями осіб та організацій, що займаються корупційною діяльністю в політичній сфері [5].

Каральні заходи повинні включати впровадження спеціальних кримінальних санкцій, що передбачають не лише збільшені терміни позбавлення права обіймати певні державні посади, але і встановлення особливих порядків зняття або погашення судимості для осіб, засуджених за політичну корупцію. Це, в свою чергу, обмежить можливості таких осіб займати високі державні та виборні посади, що є критично важливим для запобігання їхньому подальшому впливу на державну політику. При цьому, для ефективного застосування кримінальних санкцій, важливо чітко окреслити характер та масштаби завданої шкоди, що дозволить правильно розмежувати та належно визначити міру відповідальності для кожного випадку політичної корупції.

Отже, було детально розглянуто поняття суб'єкта політичної корупції, яке визначається як особа або група осіб, наділених політичною правоздатністю та дієздатністю, що надає їм можливість приймати політичні рішення і використовувати своє становище для впливу на політичні процеси з метою досягнення політичної вигоди.

У вузькому розумінні, суб'єктом політичної корупції є особа або група осіб, які безпосередньо беруть участь у політичному процесі і мають або прагнуть здобути повноваження для прийняття та/або реалізації політичних рішень. У широкому розумінні, до суб'єктів політичної корупції відносяться особи або групи осіб, які завдяки своїм функціям, повноваженням і ресурсам можуть впливати на політичний процес як законним, так і незаконним шляхом. Це можуть бути, зокрема, судді, представники правоохоронних органів, члени

Центральної виборчої комісії та виборчих комісій нижчих рівнів, а також члени фінансово-промислових груп, які через свої фінансові можливості та інші механізми впливають на політичних учасників, а також посередники, які здійснюють цей вплив [8, с.33].

Суб'єкти політичної корупції можуть бути класифіковані як індивідуальні (окремі політики) або колективні (політичні партії, фракції та інші організації). З функціональної точки зору, їх можна поділити на чотири основні групи: принципи, державні агенти, клієнти та посередники. Ключовим аспектом є те, що політичний компонент корупційних правопорушень, які характеризуються різним ступенем суспільної небезпеки, є визначальним, адже ці правопорушення вчиняються з метою досягнення політичних цілей.

З метою підвищення ефективності боротьби з політичною корупцією в Україні, необхідно розглянути можливість інтеграції терміна "політична корупція" до нормативно-правового поля та чітко визначити коло її суб'єктів. Це удосконалисть чинне законодавство, що стосується запобігання та протидії корупції, і сприятиме посиленню боротьби з політичною корупцією в державі.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

2.1. Зміст та етапи формування правового механізму запобігання корупції у публічній службі

Формування правового механізму запобігання корупції у публічній службі є багатограним процесом, що передбачає створення комплексної системи заходів, спрямованих на забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державного управління. Однією з перших складових цього механізму є розробка законодавчої бази, яка включає прийняття спеціальних антикорупційних законів та підзаконних актів, що визначають основні принципи, методи і процедури запобігання корупційним діям[41]. Законодавство у цій сфері повинно відповідати міжнародним стандартам та угодам, таким як Конвенція ООН проти корупції, що забезпечує інтеграцію національних зусиль у глобальний контекст.

Ключовим елементом правового механізму є створення інституційної структури, яка включає антикорупційні агентства, такі як НАЗК та НАБУ, відповідальні за реалізацію політики у сфері боротьби з корупцією. Окрім того, важливою є організація внутрішніх антикорупційних підрозділів у державних установах, які забезпечують виконання антикорупційних заходів на рівні окремих організацій [17, с. 35].

Не менш важливою складовою правового механізму є профілактика і навчання, що включає регулярне підвищення кваліфікації публічних службовців, інформування їх про норми етичної поведінки та способи виявлення і запобігання корупційним ризикам. Також необхідно проводити інформаційні кампанії для населення з метою підвищення обізнаності про корупційні загрози та механізми їх подолання. Система контролю та нагляду передбачає запровадження механізмів декларування доходів і майна публічних службовців, що дозволяє виявляти випадки незаконного збагачення, а також

проведення регулярних моніторингів та аудитів діяльності державних органів для виявлення корупційних практик.

Важливим елементом правового механізму боротьби з корупцією є система санкцій і відповідальності, яка включає як адміністративні, так і кримінальні покарання, такі як штрафи, звільнення з посад та кримінальні вироки. Крім того, забезпечення захисту осіб, які викривають корупційні правопорушення, є невід'ємною частиною цього механізму, що реалізується через спеціально розроблені правові інструменти.

Крім того, ефективність антикорупційних заходів має постійно оцінюватися та вдосконалюватися. Це передбачає співпрацю з громадськими організаціями, які здійснюють незалежний моніторинг та надають рекомендації щодо покращення прозорості та ефективності діяльності державних органів. Комплексний підхід до формування правового механізму запобігання корупції сприяє зміцненню довіри громадськості до державних установ і підвищенню їх ефективності[6].

Механізм запобігання корупції в Україні включає інтеграцію міжнародних антикорупційних стандартів у національне законодавство, реалізацію антикорупційної політики через конкретні ініціативи, міжнародну співпрацю та залучення громадських організацій. Основна мета — захист особи, суспільства та бізнесу від корупційних загроз.

Реалізація міжнародних стандартів здійснюється через ратифікацію конвенцій, прийняття нормативних актів та їх адаптацію до національного контексту. Практична реалізація державної антикорупційної політики включає розробку стратегій, освітні програми, етичні кодекси, електронні системи декларування та моніторинг діяльності державних установ [18].

Міжнародна співпраця забезпечує обмін досвідом та технічну допомогу, а громадські об'єднання проводять громадський контроль, розслідування і підвищують обізнаність про корупцію. Усі ці компоненти разом утворюють комплексний підхід до зменшення корупції та підвищення прозорості у суспільстві.

Формування правового механізму запобігання корупції в Україні пройшло через кілька важливих етапів, кожен з яких сприяв створенню комплексної системи боротьби з корупцією. Першим кроком стало ухвалення базових законодавчих актів, які визначили поняття корупції та встановили відповідальність за корупційні правопорушення. Ці акти включали прийняття ЗУ [41] та інших НПА, що створили правову основу для антикорупційної діяльності.

Наступним важливим етапом було створення спеціалізованих органів, таких як НАЗК та НАБУ. Ці органи були наділені широкими повноваженнями щодо виявлення, розслідування та запобігання корупційних злочинів. Створення НАЗК дозволило забезпечити контроль за дотриманням антикорупційного законодавства, тоді як НАБУ зосередилося на розслідуванні складних корупційних справ.

Подальше удосконалення механізму відбувалося через впровадження електронних декларацій для державних службовців, що сприяло прозорості їхніх доходів та майнового стану. Електронна система декларування стала важливим інструментом для громадського контролю та запобігання незаконному збагаченню.

Важливим кроком також стало запровадження антикорупційних програм у державних установах та розробка комплексних стратегій протидії корупції на національному рівні. Ці програми передбачали впровадження етичних стандартів, навчання працівників державних органів, а також моніторинг і оцінку ефективності антикорупційних заходів [12, с.103].

На завершальному етапі особлива увага приділялася гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами та активній співпраці з міжнародними організаціями у сфері боротьби з корупцією.

У вітчизняних законодавчих джерелах має місце базис термінів, а також їхніх чітких номінативних визначень, що регламентують протидію корупції. Маються на увазі наступні терміни: відносини публічно-правового характеру, їх норма представлена у ст. 125 ЗУ, визначення механізму – йдеться про особу,

що допомагає запобігти корупції; спір публічно-правовий; єдина інформаційна система за для протидії чи запобігання відмиванню (легалізації) доходів, яких отримано було саме злочинним шляхом, протидія технічній розвідці, фінансування тероризму, невжиття заходів стосовно протидії корупції (представлено в нормі ст. 172) [41].

Проте відсутні законотворчі напрацювання щодо терміну публічно-правовий механізм щодо протидії корупції у адміністративній та правовій сфері діяльності. Для встановлення загального уявлення досліджуваних понять, їх логіки та законодавчих підходів уможлиблює їх порівняння із висновками науковців у галузі юриспруденції, що сприяє формулюванню пропозицій щодо вдосконалення чинного антикорупційного законодавства. Це включає ретельний аналіз існуючих нормативних актів, виявлення прогалин та недоліків у поточному законодавстві, а також запозичення позитивного досвіду з іноземних правових систем для створення більш ефективних механізмів протидії корупції. Крім того, інтеграція міжнародних стандартів та рекомендацій у національне законодавство сприятиме підвищенню прозорості, підзвітності та загальної ефективності антикорупційних заходів в адміністративно-політичній сфері [18].

Наші підрахунки свідчать, що в чинному законодавстві термін "механізм" вживається значно частіше, ніж такі терміни, як "публічно", "правовий", "протидії" та "корупції". Цей термін є характерним для більш ніж 5,5 тисяч нормативно-правових актів. Зокрема, його можна знайти у 2280 постановках, 2017 порядках і 1416 наказах. Пік його застосування припадав на 2011, 2012 та 2017 роки. Серед міжнародних організацій, які часто використовують цей термін, виділяються документи ЄС, а серед іноземних держав, документи яких пов'язані з Україною, — Сполучені Штати Америки.

Зазначимо, що в ми трактуємо терміни "законодавство" та "законодавець" у широкому сенсі, включаючи до їх змісту нормативно-правові акти. Наступним за поширеністю є вживання терміну "публічно", який використано у

3228 документах, здебільшого у постановах, наказах та розпорядженнях. Пік його вживання припав на 2017 рік.

На третьому місці за поширеністю вживання законодавцем знаходяться терміни "корупції" (1714 випадків), "правовий" (1658 випадків) та "протидії" (1644 випадків), причому два останні терміни найбільше використовувалися у наказах та розпорядженнях, тоді як перший переважно зустрічався у розпорядженнях. Пік використання цих термінів припадає на 2015 та 2017 роки.

Вищезазначене свідчить про те, що ці терміни мають найвиразніше застосування у періоди 2011–2012 і 2017 років, і що вони не лише відображають матеріальний та процесуальний характер норм, а й широко розповсюджені у підзаконних нормативно-правових актах. Крім того, ці терміни поширені серед державних органів виконавчої влади, зокрема серед органів, що займаються протидією корупції, і вживаються у документах, пов'язаних із Сполученими Штатами Америки та Європейським Союзом.

Однак, для забезпечення повноти аналізу необхідно розглянути діючі положення КУпАП та ЗУ [41], оскільки ці нормативно-правові акти найбільш безпосередньо стосуються предмета дослідження. Зокрема, КУпАП є одним із основних нормативних актів, що регулює питання протидії корупції. У статті 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції» розглядається протидія корупції як об'єкт правової охорони. З тексту частини 1 цієї статті стає очевидним, що протидія корупції полягає у вжитті заходів, передбачених законодавством, відповідними особами у випадку виявлення корупційного правопорушення. Однак Кодекс не конкретизує, які саме заходи повинні бути вжиті, що зумовлює необхідність звернення до ЗУ [41] як джерела, яке детально описує правовідносини, що є предметом правопорушення.

Чинний ЗУ [41] що складається з понад 27 тисяч слів, містить 399 термінів з коренем «корупція» (1,5%), що охоплюють теми реалізації антикорупційної політики, організації досліджень корупційної ситуації, методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади та інші аспекти. Термін «право» зустрічається 254 рази (1%), охоплюючи правові та

організаційні засади, неправомірну вигоду, нормативно-правові акти тощо. Термін «протидія» вживається 64 рази (0,2%).

У порівнянні з попереднім законом, текст якого не перевищував 9 тисяч слів, що містив 152 терміни з коренем «корупція» (1,7%), 132 терміни з коренем «право» (1,5%), 63 терміни з коренем «протидія» (0,7%), 8 термінів з коренем «публічно» (менше 0,1%) і жодного терміна з коренем «механізм», діючий Закон демонструє зміну у частоті використання цих термінів, що відображає еволюцію підходів до боротьби з корупцією в українському законодавстві.

У порівнянні з попередньою редакцією закону, яка не мала окремого розділу, присвяченого механізмам запобігання і протидії корупції, нове формулювання назви розділу IX забезпечує ясність у розумінні та уявленні про перелік механізмів, що застосовуються для боротьби з корупцією. У цьому контексті законодавець відніс до переліку механізмів кілька підінститутів, які для зручності розгляду можна умовно класифікувати за способом правового регулювання наступним чином:

- забороняючі механізми, що включають заборону на отримання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 54 закону), а також вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60 закону) [41];
- зобов'язуючі механізми, до яких відносяться антикорупційна експертиза (ст. 55 закону), спеціальна перевірка (ст. 56-58 закону) і єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (ст. 59 закону).

Аналіз структури і змісту чинного та попереднього законодавства показує, що лише чинний закон конкретно зазначає механізми запобігання і протидії корупції, включаючи мінімум п'ять таких механізмів. Однак, ці механізми не поділяються на окремі категорії запобігання і протидії, що є доцільним для формування єдиної наукової позиції та уникнення непорозумінь. Пропонується, що доцільно було б здійснити цей поділ на основі первісного розуміння протидії як явища, що є протилежним до дії.

Що стосується інших механізмів, згаданих у законі, то їх детальний зміст не представлений явно, а лишається предметом подальших припущень. Виходячи з послідовного викладення розділів чинного закону, можна припустити, що інші механізми є регульованими іншими розділами цього закону[41].

Наприклад, розділи V, що присвячений запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів, або VII, що охоплює фінансовий контроль, і подібні до них, порушують питання про те, де можна знайти роз'яснення щодо того, що законодавець мав на увазі, використовуючи термін «інші» в назві розділу IX. Для прояснення цієї невизначеності доцільно звернутися до пояснювальної записки, що була подана до ВРУ разом із законопроектом.

При завершенні аналізу чинного закону слід звернути увагу на два важливі моменти. По-перше, чинний закон містить дефініцію терміна «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції», де наводяться переліки таких суб'єктів, як органи прокуратури, Національна поліція, НАБУ та НАЗК. Це свідчить про визнання законодавцем існування сфери протидії корупції, проте без чіткого тлумачення її меж, основних або центральних норм, а також без зазначення координат посилань на інші правові норми та опису суспільних відносин, які ця сфера регулює. По-друге, не всі правові норми, що регулюють механізми, відносяться виключно до галузі адміністративного права, що може бути пояснено різними видами юридичної відповідальності за корупцію [30].

В межах правових норм можна зустріти як загальні або місцеві, так і міжгалузеві чи галузеві норми, хоча більшість із них належить до адміністративного права. Для підтвердження того, що норми закону не лише належать до адміністративного права, але й до кримінального процесуального права, наведемо наступний підрахунок: з 73 статей чинного закону тільки 10 (статті 1, 3, 5, 9, 20, 53, 56, 57, 59 і 65) містять кримінальні або кримінально-процесуальні, зокрема бланкетні норми. Наприклад, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення членом Національного агентства

може бути здійснене лише Генеральним прокурором (або виконуючим обов'язки Генерального прокурора) (ч. 5 ст. 9) [41].

Отже, з проведеного аналізу законодавчої практики видно, що законодавець визнає існування законодавства у сфері протидії корупції та її суб'єктів, а також наявність певного механізму, але не надає визначення терміна «публічно-правовий механізм протидії корупції в адміністративно-політичній сфері» [36].

Зміст чинного закону дозволяє стверджувати, що при достатньому рівні однорідності суспільних відносин існує певна сукупність правових норм для регулювання державного управління у протидії корупції, незалежно від сфери її застосування. Така сукупність норм і складає інститут. Однак існування різновидів юридичної відповідальності вказує на міжгалузевий або навіть полігалузевий характер цього інституту. У зв'язку з наведеним, питання потребує подальшої розробки, і пропонується, як один з можливих варіантів, розробити єдину позицію та внести відповідні зміни до чинного антикорупційного законодавства.

2.2. Правове забезпечення механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування

Правове забезпечення механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування є складовою частиною загальної системи боротьби з корупцією в державі. Воно включає в себе нормативно-правові акти, процедури та інституційні механізми, які спрямовані на запобігання, виявлення та покарання корупційних правопорушень. Основні елементи правового забезпечення цього механізму можна поділити на кілька ключових аспектів:

І перший із них це нормативно-правова база, що включає у себе в першу чергу Конституцію України, Основний закон, який закладає принципи правової держави та боротьби з корупцією. Далі входять:

- ЗУ [41] – це основний законодавчий акт, що визначає поняття корупції, встановлює правила для службовців і політичних діячів, а також створює органи, відповідальні за боротьбу з корупцією;
- ЗУ [39] – регулює питання організації роботи державних службовців і передбачає вимоги до їхньої поведінки.;
- ЗУ [42] визначає повноваження органів місцевого самоврядування та правила контролю за їхньою діяльністю;
- КК, що включає статті, що передбачають кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення.

Як другий аспект можна представити інституційні механізми протидії корупції. До таких інституційних органів відноситься зокрема НАЗК. Це основний орган, який займається моніторингом і контролем за дотриманням антикорупційного законодавства, включаючи перевірку декларацій посадовців і контроль за фінансуванням політичних партій. Іншими органами, що займаються спеціалізовано протидією корупції є ДБР, що відповідає за розслідування корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями [36, с. 209]; Антикорупційна прокуратура, завданням якої є прокурорський нагляд за розслідуванням корупційних злочинів та ВАКС – судова інстанція, що розглядає справи про корупційні правопорушення.

Третім аспектом у правовому механізмі забезпечення протидії корупції можна вважати процедурні аспекти. Такими є зокрема:

- декларування доходів і витрат – вимога для посадових осіб подавати декларації про доходи, витрати та майновий стан [41];
- антикорупційні перевірки – регулярні перевірки діяльності органів публічного адміністрування для виявлення корупційних ризиків;
- звіти і аудити – огляд фінансових звітів та аудиторських перевірок для виявлення порушень у використанні бюджетних коштів [30].

Четвертим аспектом у правовому механізмі запобігання корупції є профілактичні заходи, до яких можна віднести навчання і підвищення кваліфікації кадрів: проведення тренінгів і семінарів для держслужбовців з

метою підвищення їхньої обізнаності про антикорупційні норми [36, с. 209]. Також сюди можна віднести створення умов для анонімних повідомлень про факти корупційних злочинів. Необхідно розробити такі механізми для анонімного повідомлення про корупційні дії, аби у особи, що схоче ним скористатися не виникало страху репресій.

Ще одним аспектом є міжнародне співробітництво. Зокрема, необхідна участь в міжнародних антикорупційних ініціативах, співпраця з міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄС та інші, для обміну досвідом і кращими практиками.

І насамкінець, важливими аспектами є розроблення механізмів контролю і нагляду. Зокрема необхідний широкий громадський контроль, тобто залучення громадських організацій і медіа до моніторингу діяльності органів публічного адміністрування та підвищення прозорості. Також необхідні незалежні аудити – проведення незалежних аудиторських перевірок для забезпечення прозорості і підзвітності у використанні публічних ресурсів.

Таким чином, правове забезпечення механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування передбачає комплексний підхід, що включає правові норми, інституційні структури, процедурні заходи, профілактичні дії, міжнародне співробітництво і контрольні механізми. Це сприяє створенню ефективної системи запобігання і боротьби з корупцією на всіх рівнях публічного адміністрування.

Тепер розглянемо детальніше нормативно-правову базу правового забезпечення механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування. Отже, як вже зазначалося, КУ є основним законом, який визначає принципи функціонування держави, права та обов'язки громадян. У контексті протидії корупції, Конституція забезпечує: [42, с.39]

- принципи правової держави: Конституція закладає основу для правового регулювання, що сприяє запобіганню зловживанням владою та корупційним діям;

- принципи прозорості та підзвітності: Вона вимагає, щоб органи влади діяли прозоро і були підзвітні громадськості;
- охорону прав і свобод: Гарантує права громадян на справедливий судовий розгляд у випадках корупційних правопорушень.

Значно більше уваги питанням визначення та протидії корупції приділяє увагу ЗУ [41]. Прийнятий у 2014 році, він є ключовим нормативним актом у сфері антикорупційного регулювання. Зокрема, цей закон містить чітке визначення корупції та корупційних правопорушень, включаючи використання службового становища для особистого зиску. Визначає обов'язки державних службовців, встановлює вимоги до державних службовців щодо подання декларацій про доходи, витрати і майно, а також обмеження на отримання подарунків і конфлікти інтересів. Також положеннями цього закону регулюється створення НАЗК, як основного органу контролю і моніторингу. Також положеннями даного закону визначаються правила фінансування політичних партій та контролю за використанням бюджетних коштів.

Основним НПА у нормативній базі запобігання корупції є, як вже зазначалося ЗУ [39], що регулює діяльність державних службовців, визначаючи основні принципи їх роботи, серед яких законність, прозорість і підзвітність, що є ключовими для забезпечення ефективної функції державного апарату. Цей закон також встановлює етичні норми та обов'язки державних службовців, що сприяє запобіганню корупційним діям, і забезпечує механізми контролю за їх діяльністю, включаючи процедури притягнення до відповідальності за порушення.

У контексті протидії корупції важливим є також ЗУ [42], що регулює функціонування органів місцевого самоврядування, визначаючи їх повноваження та відповідальність за їх виконання. Цей закон також містить антикорупційні норми, що забезпечують боротьбу з корупцією на місцевому рівні, включаючи правила прозорості і підзвітності.

Щодо КК, то він включає статті, що визначають кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення, такі як хабарництво і

зловживання службовим становищем, а також визначає види і міру покарань, зокрема штрафи, обмеження свободи і позбавлення волі.

ЗУ [40] забезпечує прозорість, гарантуючи право громадян на доступ до інформації, що перебуває у володінні органів державної влади і місцевого самоврядування. Він визначає порядок подання запитів на інформацію та обов'язки органів влади щодо її надання. ЗУ [38] регулює процес подання електронних декларацій, встановлюючи порядок їх подання посадовцями, що дозволяє здійснювати моніторинг їхніх доходів і витрат, а також забезпечує захист інформації, що міститься в деклараціях, та порядок її оприлюднення.

Далі слід розглянути детальніше означені вище процедурні аспекти. Розпочнемо із процедури заповнення та подання електронних декларацій, які є ключовим елементом виявлення корупційних ризиків, що включає кілька основних етапів, таких як заповнення декларації, де державні службовці та посадові особи повинні подавати декларації про доходи, витрати та майно через електронну систему, вказуючи детально всі активи, доходи, витрати і зобов'язання, а також перевірка цих декларацій, яка здійснюється НАЗК з метою забезпечення відповідності зазначених даних реальним доходам і витратам та виявлення можливих конфліктів інтересів; після подання декларацій можуть виникати ситуації, коли необхідно вносити зміни або коригування у випадку виявлення помилок або нових даних.

Процедури контролю охоплюють різні аспекти моніторингу і перевірки діяльності органів публічного адміністрування, включаючи постійний моніторинг діяльності державних органів для виявлення можливих корупційних дій або порушень, перевірку відповідності дій державних службовців та посадових осіб вимогам антикорупційного законодавства, а також регулярні аудит і ревізії фінансових та управлінських операцій для виявлення і запобігання зловживанням [35, с. 6].

Процедури розслідування корупційних правопорушень визначають, як правоохоронні органи здійснюють розслідування корупційних справ, починаючи з ініціації розслідування, що може бути здійснене за зверненням

громадян, сигналами про порушення, результатами моніторингу чи розслідуваннями антикорупційних органів, до збору доказів, що включає документи, свідчення, обшуки та інші слідчі дії, і завершуючи проведенням допитів, затриманням підозрюваних осіб, арештом майна, отриманого в результаті корупційних дій, та розглядом справи в суді для винесення вироку [36, с. 209].

Процедури здійснення адміністративних санкцій застосовуються для покарання за порушення антикорупційного законодавства, що включає накладання штрафів, заборону займати певні посади та інші види покарань, забезпечуючи при цьому можливість оскарження рішень у судовому порядку, що гарантує правовий захист і можливість коригування помилок.

Процедури забезпечення прозорості і доступу до інформації є критично важливими для забезпечення довіри до антикорупційної системи, що включає публікацію інформації про діяльність антикорупційних органів, результати перевірок і розслідувань, регулярне публікування звітів про діяльність антикорупційних органів для забезпечення прозорості, а також активну співпрацю з громадськими організаціями, які відіграють важливу роль у боротьбі з корупцією, враховуючи їхні пропозиції та рекомендації [30].

Процедури оцінки ефективності антикорупційних заходів є необхідними для визначення результативності антикорупційної політики та заходів, включаючи моніторинг результатів антикорупційних програм і заходів, аналіз статистики про корупційні правопорушення та покарання, аналіз ефективності впроваджених заходів, виявлення недоліків і необхідність внесення коректив у політику або процедури, а також вдосконалення існуючих або розробку нових процедур для підвищення ефективності антикорупційної системи.

Далі слід перейти до детальнішого розгляду профілактичних заходів правового забезпечення механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування, які мають на меті запобігання корупційним правопорушенням до їх вчинення. Вони передбачають цілу низку стратегій, процедур і інструментів, які спрямовані на зменшення ризиків корупції та створення

середовища, що сприяє підвищенню прозорості і підзвітності в діяльності державних органів. Нижче варто розглянути детальний перелік основних профілактичних заходів з питань запобігання корупції.

Створення та впровадження антикорупційних політик і стандартів вимагає розробки чітко сформульованих антикорупційних програм і стратегій, що визначають основні напрямки діяльності, цілі, завдання та заходи для запобігання корупції, які повинні бути інтегровані в загальну політику організації та враховувати специфіку її функціонування, а також встановлення конкретних стандартів і процедур для всіх аспектів діяльності органів публічного адміністрування, включаючи закупівлі, фінансові операції та кадрову політику, що може включати чіткі правила та інструкції для дій у випадку виявлення конфліктів інтересів або інших корупційних ризиків [40]. Регулярне проведення навчальних програм і тренінгів для державних службовців з тематики боротьби з корупцією, етики і відповідальності сприяє створенню культури чесності та підзвітності в органах публічного адміністрування, а проведення інформаційних кампаній для підвищення загальної обізнаності про корупцію серед громадськості та посадовців може включати публікацію матеріалів, організацію семінарів, конференцій та інших заходів. Регулярна оцінка ризиків корупції в органах публічного адміністрування, що включає аналіз процесів, функцій і діяльності організації для виявлення потенційних корупційних ризиків та слабких місць, а також впровадження ефективних контрольних механізмів, таких як внутрішні аудити, контроль за дотриманням процедур і політик, перевірка діяльності органів на предмет дотримання антикорупційних стандартів, є важливими елементами управління ризиками і забезпеченням належного контролю [34, с.282].

Забезпечення прозорості та доступу до інформації є критично важливими для формування довіри до антикорупційної системи, що включає забезпечення відкритого доступу до інформації про діяльність органів публічного адміністрування, публікацію звітів, декларацій, рішень та іншої інформації, що стосується управління фінансами і витратами, а також впровадження

електронних систем для управління державними процесами, такими як електронні закупівлі, декларації, звернення громадян тощо, що сприяє зменшенню можливостей для корупційних зловживань завдяки автоматизації процесів і підвищенню прозорості. Регулярний моніторинг діяльності органів публічного адміністрування для виявлення потенційних порушень і корупційних ризиків, що може включати перевірку звітів, аналіз фінансових операцій і дослідження процесів, а також проведення внутрішніх і зовнішніх аудитів для оцінки ефективності антикорупційних заходів і процедур, є необхідними елементами забезпечення належного контролю і оцінки ефективності антикорупційних заходів [45, с. 87].

Впровадження політик і процедур для управління конфліктами інтересів, що передбачають декларування особистих інтересів, які можуть вплинути на прийняття рішень, а також регулярну перевірку можливих конфліктів інтересів серед посадових осіб і забезпечення належного розгляду і врегулювання таких конфліктів, є важливими складовими ефективного антикорупційного управління.

Міжнародне співробітництво в правовому забезпеченні механізму протидії корупції в органах публічного адміністрування є критично важливим для боротьби з корупцією, оскільки корупційні злочини часто мають транснаціональний характер. Для ефективної протидії корупції необхідна координація між країнами, обмін інформацією та ресурсами, а також спільна розробка і реалізація політик і стандартів.

Міжнародні договори та конвенції відіграють ключову роль у забезпеченні глобальної боротьби з корупцією, зокрема Конвенція ООН проти корупції (UNCAC), яка була прийнята в 2003 році і є основним міжнародним документом, що визначає обов'язки країн щодо запобігання корупції, криміналізації корупційних дій, міжнародної співпраці та повернення корупційних активів, і зобов'язує країни-учасниці впроваджувати її положення у своє національне законодавство [40]; Конвенція РЄ про криміналізацію корупції, прийнята у 1999 році, що визначає загальні принципи криміналізації

корупційних дій та зобов'язання держав-членів щодо впровадження ефективних правових і адміністративних заходів протидії корупції; Конвенція ОЕСР проти підкупу іноземних посадовців у міжнародному бізнесі, яка орієнтована на запобігання підкупу іноземних посадовців і визначає стандарти для криміналізації таких дій.

Міжнародні організації та механізми, такі як Група по протидії корупції (GRECO), створена РЄ для моніторингу виконання рекомендацій у сфері боротьби з корупцією та надання країнам рекомендацій для вдосконалення їхньої антикорупційної політики, МВФ і Світовий банк, які надають фінансову та технічну підтримку країнам у боротьбі з корупцією і здійснюють моніторинг та оцінку корупційних ризиків у рамках своїх програм допомоги, та Офіс ООН з наркотиків і злочинності (UNODC), який сприяє розробці політик та стандартів у сфері боротьби з корупцією, надає технічну допомогу та проводить тренінги для державних службовців, забезпечують міжнародну підтримку та координацію зусиль у цій сфері [32, с.343].

Міжнародне правове співробітництво є важливим аспектом у боротьбі з корупцією, включаючи обмін інформацією між правоохоронними органами та антикорупційними агентствами різних країн, що може включати спільні розслідування, обмін даними про корупційні схеми та підозрюваних осіб, і взаємодопомогу в правозастосуванні, що включає співпрацю між національними правоохоронними органами та їх міжнародними партнерами, зокрема запити про правову допомогу, екстрадицію осіб, що вчинили корупційні злочини, і виконання судових рішень [4, с. 53].

Міжнародні антикорупційні ініціативи та форуми, такі як Глобальний форум з боротьби з корупцією, організований ООН та іншими міжнародними організаціями для сприяння обміну досвідом, обговоренню найкращих практик та координації міжнародних зусиль у боротьбі з корупцією, і Глобальна ініціатива з боротьби з корупцією, що зосереджена на координації зусиль країн, організацій та громадянського суспільства для подолання корупції на

глобальному рівні, є важливими майданчиками для обговорення та впровадження ефективних антикорупційних заходів.

Координація між державними органами та міжнародними партнерами, включаючи партнерство між національними антикорупційними агентствами та їх міжнародними колегами, що допомагає зменшити корупційні ризики через спільні програми та проекти, а також співпрацю з міжнародними юридичними організаціями та асоціаціями для розробки спільних стандартів і практик у боротьбі з корупцією, є критично важливими для ефективного функціонування глобальної антикорупційної системи [66, с. 12].

Спільні проекти та ініціативи, такі як програми технічної допомоги, що реалізуються міжнародними організаціями у співпраці з країнами для розробки та впровадження антикорупційних стратегій, проведення тренінгів та забезпечення технічної підтримки, а також спільні дослідження і аналіз корупційних тенденцій, обмін результатами досліджень для вдосконалення антикорупційних заходів на національному та міжнародному рівнях, є важливими елементами забезпечення комплексного підходу до боротьби з корупцією.

Подальший аналіз механізмів контролю та нагляду, що є критично важливими для протидії корупції, зосереджується на кількох ключових аспектах.

Державний контроль здійснюють антикорупційні агентства, зокрема НАБУ, яке проводить розслідування корупційних злочинів значної важливості для держави, а також НАЗК, яке контролює дотримання антикорупційного законодавства, перевіряє декларації доходів і здійснює фінансовий контроль за політичними партіями. Офіс Генерального прокурора також бере участь у контролі, розслідуючи корупційні злочини та здійснюючи нагляд за НАБУ і іншими правоохоронними органами. Державна аудиторська служба відповідає за перевірку використання державних коштів, включаючи аудити антикорупційних витрат [14, с.96].

Інституційний контроль здійснюють Верховний Суд і суди загальної юрисдикції, які перевіряють законність дій органів публічного адміністрування та розглядають корупційні справи. Парламент, через спеціалізовані комітети, зокрема Комітет з питань запобігання і протидії корупції, здійснює парламентський нагляд за виконанням антикорупційного законодавства та вносить пропозиції щодо його удосконалення [17, с. 37].

Громадський контроль реалізується через антикорупційні організації, які моніторять корупційні практики та публічно висвітлюють випадки корупції. Медіа та журналістські розслідування також відіграють важливу роль у розкритті фактів неправомірних дій, що сприяє підвищенню прозорості та посиленню громадського контролю.

Механізми внутрішнього контролю включають внутрішній аудит, який оцінює ефективність і відповідність внутрішніх процедур і політик органів публічного адміністрування, допомагаючи виявляти ризики корупції та вживати необхідних заходів для їх усунення, а також внутрішні служби безпеки, які контролюють дотримання внутрішніх норм і політик, виявляючи і запобігаючи корупційним ризикам всередині органів публічного адміністрування [5].

Процедурні аспекти контролю та нагляду включають моніторинг і звітність, що передбачають системи збору і аналізу інформації про фінансові операції, декларації та виконання рішень для забезпечення прозорості та відповідності стандартам, а також регулярну звітність органів контролю, аудиту і антикорупційних установ про проведену роботу та результати перевірок. Перевірки і ревізії, що включають як планові, так і позапланові перевірки діяльності органів публічного адміністрування, їх фінансової та управлінської діяльності, а також комплексні ревізії, що аналізують усі аспекти діяльності органів для виявлення порушень і корупційних ризиків, забезпечують ефективний нагляд і контроль за дотриманням антикорупційних норм і стандартів.

Перевірка та ревізія в контексті боротьби з корупцією є важливими інструментами, які сприяють виявленню, аналізу і запобіганню корупційним правопорушенням у державному і приватному секторах. Ці інструменти є частиною комплексної системи контролю і моніторингу, що включає в себе юридичні, фінансові та адміністративні аспекти і спрямовані на забезпечення прозорості і підзвітності у здійсненні публічних і приватних фінансових операцій.

Перевірка, як процес, передбачає систематичне вивчення документів, операцій, рішень та діяльності з метою визначення відповідності чинному законодавству і внутрішнім нормативним актам. Перевірки можуть бути як плановими, так і позаплановими і зазвичай здійснюються уповноваженими органами, такими як внутрішні аудиторські служби, органи державного фінансового контролю або спеціалізовані антикорупційні агенції. Вони включають в себе перевірку правильності ведення бухгалтерського обліку, дотримання процедур закупівель, а також перевірку витрат і доходів з точки зору їх законності та обґрунтованості [14, с.98].

Ревізія, у свою чергу, є більш глибинною формою перевірки, що передбачає всебічний аналіз фінансових і господарських операцій, включаючи перевірку ефективності використання ресурсів, оцінку результатів діяльності і відповідності витрат бюджетним призначенням. Ревізії можуть проводитися як на регулярній основі, так і за спеціальними запитами або на основі інформації про можливі порушення. Вони мають на меті не лише виявлення фактів корупції, але й аналіз причин і умов, що сприяли таким правопорушенням, а також рекомендацію заходів для їх усунення і попередження [50].

Процедурний аспект перевірок і ревізій включає в себе кілька ключових етапів, таких як підготовка плану перевірки, збору та аналізу документів, проведення інтерв'ю з відповідними особами, оцінку результатів перевірки і складання звіту з рекомендаціями. Важливим етапом є документування всіх виявлених порушень та відхилень від встановлених стандартів, що дозволяє

створити чітку доказову базу для подальшого розслідування або коригування внутрішніх процесів.

Результати перевірок і ревізій, як правило, оформлюються у вигляді звітів, які можуть включати рекомендації щодо усунення виявлених порушень, оптимізації процесів і вдосконалення внутрішнього контролю. Важливим аспектом є також забезпечення належного реагування на результати перевірок, яке може включати адміністративні та дисциплінарні заходи, а також ініціювання кримінальних проваджень у випадку виявлення серйозних порушень.

Таким чином, перевірка та ревізія є важливими компонентами системи контролю і моніторингу, які сприяють підвищенню прозорості і ефективності управлінських процесів, а також є ключовими інструментами у боротьбі з корупцією, що дозволяє забезпечити законність і підзвітність у використанні публічних і приватних ресурсів [19, с.96].

Важливими механізмами контролю та покарання за корупційні правопорушення є розслідування та санкції. У разі виявлення корупційних дій проводяться детальні розслідування для встановлення обставин і осіб, причетних до правопорушень. Сутність та механізм здійснення розслідувальних дій щодо корупції і корупціонерів представляють собою ключові аспекти антикорупційної діяльності, що вимагають систематичного підходу та комплексної реалізації процедур, спрямованих на виявлення, документування і доведення фактів корупційних правопорушень, з метою забезпечення законності і справедливості у боротьбі з корупцією та притягнення осіб, що вчинили правопорушення, до відповідальності. Основною метою розслідування є зібрати достатню доказову базу для подальшого кримінального переслідування і судового розгляду, що передбачає кілька ключових етапів [34].

Початок розслідування може бути ініційований на основі різних джерел інформації, таких як повідомлення громадян, результати журналістських розслідувань, перевірки державних органів або внутрішні аудиторські

перевірки, що, в свою чергу, вимагає від слідчих першочергової оцінки отриманої інформації для визначення наявності підстав для подальшого розслідування. Наступний етап передбачає систематичний збір доказів, що може включати проведення обшуків, вилучення документів і записів, опитування свідків та підозрюваних, а також проведення експертиз, з метою підтвердження фактів корупційного правопорушення.

Аналіз зібраної інформації є критично важливим для встановлення наявності корупційних схем, визначення рівня відповідальності осіб, що беруть участь у правопорушенні, та розуміння механізму здійснення корупційних дій, що дозволяє слідчим сформулювати чітку картину подій. Документування результатів розслідування здійснюється у вигляді звітів, актів, протоколів допитів та інших матеріалів, що складають доказову базу справи і є підставою для подальшого розгляду [43, с. 37].

Прийняття рішення про подальші дії базується на оцінці зібраних доказів і проведеного аналізу, що включає рішення про порушення кримінальної справи, подання обвинувального акта до суду або закриття справи у випадку відсутності достатніх доказів. В разі наявності підстав для кримінального переслідування, справа передається до суду для подальшого розгляду, де слідчі та прокурори представляють свої докази з метою доведення вини обвинувачених [11, с.98].

Щодо санкцій за корупційні правопорушення, то вони включають адміністративні та кримінальні покарання для осіб, що вчинили корупційні правопорушення, зокрема, штрафи, позбавлення волі, заборона на заняття певних посад. Санкції, які доцільно застосовувати до осіб, причетних до корупції, мають різноманітний характер і включають адміністративні, кримінальні та цивільні заходи, що залежно від тяжкості порушення та конкретних обставин справи спрямовані на відповідальність винних, відшкодування завданих збитків та запобігання повторенню правопорушень. Адміністративні санкції, зокрема штрафи, можуть бути накладені за порушення антикорупційного законодавства, такі як несвоєчасна подача декларацій або

порушення обмежень щодо подарунків і конфлікту інтересів, в той час як відсторонення від займаної посади може бути застосоване до осіб, що зловживають своїми повноваженнями або порушують антикорупційні норми, проте чий дії не є кримінально караними [48, с. 54].

Кримінальні санкції передбачають позбавлення волі, яке накладається на осіб, що вчинили серйозні корупційні правопорушення, такі як хабарництво, зловживання службовим становищем або розкрадання державних коштів; конфіскація майна, що зазвичай застосовується у випадках, коли корупціонер здобув незаконно отримані кошти або майно, використовуване для здійснення корупційних дій; обмеження права займати певні посади, що може бути накладено на осіб, засуджених за корупційні правопорушення, забороняючи їм обіймати певні державні чи керівні посади на певний строк або довічно. Цивільні санкції включають відшкодування збитків, що передбачає зобов'язання компенсувати матеріальні втрати, завдані корупційними діями, за рахунок особистого майна порушника, та публічну ганьбу, що полягає в публікації імені осіб, що вчинили корупційні правопорушення, для створення негативної репутації як відлякуючої міри [42, с. 39].

Приклади корупціонерів, що стали відомими, і їх діяння демонструють серйозність і масштаб корупційних правопорушень. Віктор Янукович, колишній президент України, був засуджений за державну зраду і корупційні дії, при цьому його правління було пов'язане з численними випадками корупції, зокрема розкраданням державних коштів і зловживанням службовим становищем; у 2014 році він був усунутий від посади, а його активи були конфісковані. Олександр Єфремов, колишній депутат Верховної Ради України, був звинувачений у корупції і зловживаннях службовим становищем, організувавши незаконне фінансування політичної діяльності та створення схем для отримання незаконних доходів. Ніколаєв Олександр, колишній міністр економіки України, був засуджений за корупційні дії, включаючи зловживання службовим становищем для отримання хабарів і укладення вигідних контрактів для особистої вигоди. Юрій Луценко, колишній Генеральний прокурор

України, був обвинувачений у корупції і зловживанні службовим становищем, що призвело до його засудження, накладення штрафу і заборони на зайняття певних посад на певний строк [30].

Таким чином, механізми контролю та нагляду є ключовими для забезпечення ефективності боротьби з корупцією в органах публічного адміністрування [50, с.612]. Вони включають в себе різноманітні рівні перевірки і моніторингу, що дозволяє забезпечити відповідність антикорупційним стандартам, виявляти та запобігати корупційним правопорушенням, а також забезпечувати відповідальність осіб, що їх вчиняють. Скоординована робота державних органів, громадських структур і міжнародних партнерів є критично важливою для створення ефективної системи протидії корупції.

РОЗДІЛ 3. СТВОРЕННЯ І РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

3.1. Досвід країн Європейського Союзу щодо запобігання та протидії корупції

На рівні Європейського Союзу існує ряд інструментів, які, хоч і опосередковано, спрямовані на боротьбу з корупцією, серед яких виділяються три директиви, що наближають національне законодавство до єдиних стандартів у сфері державних закупівель. Це директиви 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС, що містять детально розроблені положення, які забезпечують публічність і прозорість на різних етапах закупівельного циклу, а також у процесі проведення тендерів, особливо у випадках, коли подані пропозиції є аномально низькими. Серед основних підстав для недопущення суб'єктів господарювання до участі в процедурах закупівель ці директиви включають також корупцію [61, 62].

Окрім зазначених директив, інші інструменти, що є частиною антикорупційної політики ЄС, охоплюють директиви щодо боротьби з відмиванням грошей, які сприяють підвищенню прозорості фінансових потоків на території ЄС. Наприклад, прийнята в 2015 році Директива (ЄС) 2015/849, відома як Четверта директива про боротьбу з відмиванням грошей, запровадила вимогу для держав-членів забезпечити, щоб корпоративні та інші юридичні особи, зареєстровані на їхній території, отримували та зберігали інформацію про своїх бенефіціарних власників. Ця директива також наклала зобов'язання належної обачності на організації, що мають справу з політично відомими особами, і криміналізувала відмивання доходів, отриманих внаслідок широкого спектра правопорушень, відомих як «предикатні злочини», до яких відноситься корупція, податкові злочини та шахрайство [14].

Ефективний захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Європейського Союзу, є одним з основних складових елементів комплексної антикорупційної системи Союзу. Директива (ЄС) 2019/1937, що набула чинності у грудні 2019 року, була прийнята з метою надання викривачам можливості повідомляти про випадки порушення законодавства ЄС через безпечні канали і забезпечення їхнього захисту від можливих помст. Проте, через суттєві проблеми з імплементацією цієї директиви, Комісія Європейського Союзу у липні 2022 року винесла обґрунтовані висновки проти п'ятнадцяти держав-членів, а згодом направила вісім офіційних звернень до Суду Європейського Союзу.

У травні 2023 року Комісія представила амбітний антикорупційний пакет, що має на меті реформування існуючої антикорупційної законодавчої та політичної бази ЄС, а також оновлення інструментарію Союзу щодо санкцій, включаючи корупцію, як це було раніше запропоновано Європейським Парламентом. Цей пакет складається з кількох ключових елементів:

- спільного повідомлення Комісії та Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, яке детально викладає стратегії боротьби з корупцією на міжнародному рівні та в рамках Союзу;
- пропозиції щодо директиви, спрямованої на боротьбу з корупцією за допомогою кримінального права, що базується на положеннях статті 83 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), яка має на меті гармонізацію національних кримінальних законодавств країн-членів у сфері боротьби з корупцією;
- пропозиції Високого представника щодо доповнення існуючого набору обмежувальних заходів (санкцій) спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗБП) ЄС спеціальним режимом санкцій, що буде націлений на боротьбу з серйозними корупційними діями на глобальному рівні [61].

Цей комплексний підхід передбачає не лише посилення внутрішнього контролю і захисту викривачів, але й удосконалення санкційної політики ЄС у відповідь на корупційні дії, що мають міжнародний резонанс. Створений у 1999

році Європейський офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF) відповідає за виявлення шахрайства та корупції, що зачіпають фінансові інтереси ЄС. У цьому ключі він проводить адміністративні розслідування та інформує компетентні національні органи, якщо вважає за необхідне розпочати кримінальне розслідування. У період з 2010 по 2022 рік OLAF рекомендував повернути до бюджету ЄС майже 8,5 мільярда євро, видавши понад 3400 рекомендацій щодо судових, фінансових, дисциплінарних та адміністративних заходів, які мають бути вжиті національними компетентними органами та органами ЄС [62].

Обміну інформацією та оперативному співробітництву між національними органами сприяють Європол, Євроюст та Європейська мережа контактних пунктів проти корупції (EACN). Останній був створений за моделлю іншої мережі – Європейських партнерів проти корупції (EPAC), яка складається з антикорупційних органів і органів нагляду за поліцією з країн-членів Ради Європи. Дві мережі працюють і ведуть складні переговори, ЄОКЗР є першим в історії ЄС наднаціональним органом державного обвинувачення, уповноваженим проводити розслідування та судові переслідування кримінальних дій проти фінансових інтересів ЄС, як це визначено в Директиві PIF. До них відноситься шахрайство з ПДВ (але тільки якщо це пов'язано з територією двох або разом, що мають однакову місію і цілі) [61].

Покликана стати одним із ключових елементів антикорупційної системи ЄС, Європейська прокуратура (EPPO), створена за допомогою посиленої співпраці, була створена Регламентом Ради (ЄС) 2017/1939. Наразі 22 країни-члени ЄС беруть участь у ЄОКЗР, причому Данія та Ірландія відмовилися від зони свободи, безпеки та правосуддя (AFSJ), а Угорщина, Польща та Швеція вирішили не приєднуватися. Компетенція ЄОКЗР також охоплює правопорушення, які «нерозривно пов'язані» з вищезазначеними злочинними діями. ЄОКЗР розпочала роботу в червні 2021 року, а вже в липні 2021 року почала перше розслідування великої справи про корупцію.

Оскільки ЄС не мав всеосяжного механізму оцінки для моніторингу та оцінки антикорупційних зусиль держав-членів, Комісія у 2011 році у своєму звіті про боротьбу з корупцією в ЄС започаткувала двічі на рік звіт ЄС про боротьбу з корупцією [63]. Перший звіт, опублікований у 2014 році, складався з підсумкової частини, яка включала тематичний розділ і опис тенденцій на рівні ЄС, а також 28 розділів по країнах. Звіт базується на низці наявних наборів даних і міжнародних механізмів оцінки, включаючи GRECO, Робочу групу ОЕСР з питань хабарництва та механізм перегляду UNCAC, а також власні механізми ЄС. Він також спирався на опитування Євробарометра та різні інші джерела інформації, отримані від експертів і громадянського суспільства. Звіт містив рекомендації для окремих країн, але не передбачав формальної процедури оцінки їх виконання. Комісія мала підготувати другий антикорупційний звіт у 2016 році, але в січні 2017 року оголосила, що відмовилася від такої форми періодичної оцінки та розглядатиме питання корупції в рамках Європейського семестру економічного управління [64, с.16].

Рішення Комісії припинити роботу над антикорупційним звітом було зустрінуте різкою критикою з боку Європейського парламенту, аналітичних центрів, академічних кіл та організацій громадянського суспільства. Це ознаменувало початок зміни парадигми в підході ЄС до корупції. Починаючи з середини 1990-х років, ЄС почав розглядати корупцію виключно через призму верховенства права. Це призвело до того, що оцінка антикорупційних зусиль держав-членів на рівні ЄС залишилася обмеженою за обсягом і узгодженістю, з кількома механізмами оцінки окремих аспектів відповідних дій або конкретних держав-членів.

Ці механізми включають механізм співробітництва та перевірки (CVM), створений для Болгарії та Румунії під час їх вступу до ЄС, який де-факто залишається постійним запобіжним заходом для цих двох держав-членів. CVM містить конкретні орієнтири у сферах судової реформи, боротьби з корупцією та, у випадку Болгарії, також боротьби з організованою злочинністю. Однак його вплив є спірним: хоча деякі коментатори вказують на його роль як важеля

для просування реформ у двох країнах, немає вагомих доказів того, що дотримання офіційного законодавства перетворюється на зміну фактичної практики.

У вересні 2023 року Комісія закрила CVM для Болгарії та Румунії, продовживши моніторинг їхніх систем правосуддя та антикорупційної політики за інструментами верховенства права. Таблиця показників правосуддя держав ЄС являється ще одним механізмом, що направлене на оцінку систем здійснення правосуддя держав-членів в аспекті їхньої доцільності, якості, ефективності та незалежності. Зважаючи на його масштаби, стосується він виключно прямих конкретних питань, зокрема, запобігання корупції у системі прокуратури та в судовій системі, тобто, йдеться саме про органи, які розглядають справи пов'язаними із корупцією.

Таблиця наявних показників правосуддя ЄС (і CVM до його закриття) тепер додається до щорічного звіту Комісії стосовно верховенства права – новітній механізм, якого введено було у 2020 році – сформовано його було навколо 4-х предметних сфер, і, однією сферою була і антикорупційна система. Станом на сьогодні опубліковано 4 таких звіти, перший із них мав місце у 2020 році, і відповідно, кожного наступного року виходив новий звіт. Згадані звіти, представляють наявні держави-члени, та ґрунтуються на таких джерелах, зокрема, як OECD, GRECO, і UNCAC. Однак вони також враховують внески зацікавлених сторін і держав-членів, а також візити до країн, здійснені представниками Комісії в державах-членах [7].

Якщо порівняти його із антикорупційним звітом держав, які входять до Європейського Союзу то він не містить повну картину проблем системної корупції в ЄС, за винятком важливих сфер, що являються максимально постраждалими від не правового використання коштів ЄС, - тут мова йде саме про систему державних закупівель. Зважаючи на те, що Регламент 2020/2092 стосовно загального режиму умов щодо захисту бюджету Союзу, що, до того ж являється найбільш важливим елементом інструментів верховного права Союзу, справді стосується корупції, та має при цьому над вузьку сферу

застосування; це пов'язано із тим, що згаданий Регламент охоплює тільки порушення верховенства права, що безпосередньо впливають на надійне та стабільне управління бюджетом Союзу, чи чинять прямий вплив на захист та збереження фінансових інтересів Союзу. Отже, зосередженість та сконцентрованість ЄС на консолідації верховенства права для розв'язання багатогранних та складних проблем корупції у країнах ЄС не підходять.

Європейський семестр економічного врядування (який технічно не є частиною інструменту верховенства права ЄС) також розглядає корупцію під особливим кутом зору, оскільки його основною метою є покращення координації економічної, фінансової політики та політики зайнятості в ЄС. У цьому контексті звіти Європейського семестру містять лише рекомендації щодо корупції для окремих держав-членів [65, с.19].

Визнаючи, що корупція є прямою загрозою безпеці ЄС, у 2012 році парламент створив Спеціальний комітет з питань організованої злочинності, корупції та відмивання грошей («комітет CRIM»). Надані ним рекомендації парламент схвалив після чого ретельно переглянув ще і у 2016 році [62]. В обох резолюціях Парламент закликав Комісію опублікувати другий антикорупційний звіт, а в останній він також звернувся безпосередньо до Комісії, щоб та розглянула можливість об'єднання різноманітних механізмів моніторингу у ЄС (включаючи антикорупційні звіти) у ширше правило правова система моніторингу. Разом із тим, у резолюції від 2016 року яка стосувалася саме створення механізму ЄС стосовно питань верховенства права, демократії, а також основних прав то парламентом було надано конкретні рекомендації, які прямо стосувалися формування такої структури. У тому ж, 2016 році EPRS Cost of Non-Europe сформував звіт йшлося про те, запропонований парламентом механізм допоможе заощадити приблизно 70 млрд. євро. Але, слід окремо зазначити, що так як до цього часу пропозиції надані парламентом у повному обсязі ніколи Комісією і не розглядалися, можна вважати, що запуск згаданих вище щорічних звітів про верховенство права був натхненний ідеєю Парламенту щодо циклу перегляду [64, с. 8]

Далі, парламентом у 2019 році було розглянуто виклики питанню верховенства права та недоліки, які мають місце у боротьбі із корупцією у державах ЄС. Він був зосереджений на зростаючих загрозах, з якими стикаються журналісти-розслідувачі, і перешкодах у розслідуванні вбивств журналістів на Мальті та Словаччині. Ці питання були предметом кількох резолюцій, остання ухвалена в жовтні 2023 року.

У грудні 2021 року Європейський парламент прийняв резолюцію щодо оцінки превентивних заходів для запобігання корупції, нерегулярним видаткам і зловживанням коштами ЄС і національних фондів у сферах надзвичайного фонду та витрат, пов'язаних із кризою [17, с. 37]. Парламентом було закликано Комісію спільно із країнами-членами додати до своїх антикорупційних стратегій цільові заходи, ті із них, що виключно спрямовані розтрату державних грошей у кризовий період. У ній наголошується, що правила щодо захисту фінансових інтересів ЄС також застосовуються до інструментів екстреної підтримки [25, с. 15]. Парламент особливо наголосив на тому, що саме верховенство права являється основною передумовою для дотримання так званого принципу надійного фінансового керування фондами НС як безпосередньою частиною бюджету ЄС. До того ж Парламент звернувся з проханням до Комісії сприяти загальноєвропейській гармонізації трактувань корупційних злочинів, заклик конкретизований у рекомендації 2022 року, згідно з якою Парламентом вимагалось щоб Комісія висунула директиву антикорупційну, створену спираючись саме на ст. 83 ДФЄС.

Крім того, парламент не ухилявся від розгляду підозрюваних випадків корупції у своїх лавах, про що свідчать його резолюції від грудня 2022 року, лютого 2023 року та липня 2023 року, спрямовані на посилення прозорості, підзвітності та доброчесності в інституціях ЄС. У резолюції від лютого 2023 року на цю ж тему було зазначено, що «механізми внутрішнього моніторингу та оповіщення інституцій ЄС різко не змогли виявити триваючу корупцію» і що «додаткові запобіжні заходи проти корупції, такі як декларування активів членами ЄС слід враховувати початок і кінець кожного мандату». Боротьба із

корупцією являється також нагальним питанням для парламенту стосовно зовнішньої політики.

Так, у 2021 році як ми пам'ятаємо, парламент закликав Комісію порушити законодавчу пропозицію стосовно включення корупційних діянь до порушень, які здатні викликати заходи обмежувальні у відповідності із Глобальним режимом санкцій ЄС у аспекті прав людини. Нещодавно, у 2022 році на початку лютого, парламентом знову ж таки було наголошено на негативному впливі корупції на реалізацію прав людини, а також знову закликав до глобальної антикорупційної стратегії спільної у всіх державах ЄС.

А тепер слід розглянути підходи ЄС до боротьби з політичною корупцією на прикладі одного з останніх гучних корупційних скандалів, що сколихнув увесь ЄС. У грудні 2022 року Європейський парламент (ЄП) зіткнувся з найбільшим корупційним скандалом у своїй історії. Бельгійська поліція провела низку обшуків, під час яких вилучила понад 1,5 мільйона євро готівкою та заарештувала кількох членів ЄП (європейських депутатів), колишніх євродепутатів та членів їхнього оточення. Невдовзі стало очевидно, що всі ці актори, частково захищені фіктивними неурядовими організаціями (НУО), продали свій вплив третім країнам – наприклад, Катару та Марокко [43, с. 38]. ЄП, який зазвичай має невелику аудиторію в засобах масової інформації, раптом був висвітлений на першій сторінці. Ця безпрецедентна криза підтвердила занепокоєння деяких членів Європарламенту, науковців і аналітичних центрів, які вже давно закликають до посилення контролю за поведінкою членів Європарламенту, присутністю груп інтересів у ЄП та впливом іноземних держав.

Скандал із Qatargate став можливістю повернути три питання на порядок денний Європейського Союзу (ЄС). Перший полягає в тому, що ЄП відстає в регулюванні поведінки своїх членів і груп інтересів, що діють у його приміщеннях, які необхідно постійно адаптувати до зростаючих повноважень і впливу інституції [49, с. 53]. По-друге, це труднощі, з якими зіткнулися інституції ЄС під час узгодження інструментів і процедур для покращення

прозорості та чесності, навіть незважаючи на те, що це питання було на порядку денному Комісії фон дер Ляєн з моменту її вступу на посаду. По-третє, зростаючий тиск, який чинять певні треті країни на інституції Союзу, несе в собі ризик не лише порушити їхню роботу та вплинути на їхні рішення, але й підірвати їх легітимність в очах громадськості [53].

Брюссель є другим місцем у світі – після Вашингтона, округ Колумбія – як за лобістською, так і за дипломатичною діяльністю. Нещодавній щорічний звіт німецької неурядової організації LobbyControl (2024) показує, що лише корпоративні лобісти витратили близько 1,3 мільярда євро у 2023 році, щоб вплинути на прийняття рішень в ЄС. Згідно зі звітом, 80% лобістів, які зустрілися з президентом Комісії Урсулою фон дер Ляєн, були представниками бізнес-сектору. Виклики щодо впливу, прозорості та чесності є величезними. Це особливо вірно, коли мова йде про лобіювання з боку третіх країн, яке наразі погано регулюється та залучає гравців, які не надто чутливі до санкцій, з якими можуть зіткнутися лобістські фірми чи великі компанії, якщо вони порушуватимуть правила. Тут існує напруга між функціонуванням демократичних органів, які вимагають прозорості та чесності, та дипломатичною практикою, яка вимагає конфіденційності. Регулювання стає дуже складним, коли сторонні держави діють у сірій зоні, яка існує між лобіюванням і дипломатією, і грають на обидві сторони [59].

Неправильно думати, що з цього питання нічого не зроблено: з початку 1990-х євродепутати регулярно його піднімають. Оскільки ЄС розвиває нові компетенції, а ЄП стає більш залученим до прийняття рішень, ступінь тиску механічно зростає. Важливо також, що Qatargate стосується країн, що не входять до ЄС, на які все більше впливають рішення ЄС – чи то з точки зору суспільного іміджу країни, регіональних конфліктів чи конкретної політики, як-от пересування людей, просування прав людини, енергетика чи торгівля угоди.

Зростання влади ЄП з початку 1990-х років супроводжувалося зростаючим занепокоєнням щодо регулювання представництва інтересів у ньому та поведінки його членів. Те, що мало значення в суто консультативному

органі, стало вирішальним в інституції, яка бере участь у процесі прийняття рішень. Для ЄП це було перш за все питанням принципу: переконатися, що його обговорення не буде перервано зовнішнім втручанням. Але це також було питанням довіри громадян, національних лідерів та інших установ. Таким чином, ЄП поступово регулював лобіювання у своїх стінах і нав'язав правила поведінки членам Європарламенту [57, с.537].

Доповідь Галле була першою спробою ЄП врегулювати діяльність лобі (16 березня 1992 р.), але вона не отримала подальших дій. Після кількох років бурхливих дебатів Європарламент прийняв звіти Форда та Нордманна (16 липня 1996 р.), згідно з якими всі члени Європарламенту зобов'язали розкривати деталі своєї професійної та оплачуваної діяльності, фінансову підтримку, яку вони отримали у вигляді персоналу чи обладнання, та ідентичність донорів [11, с. 101]. У 1996 році додаток до Регламенту також визначив порядок отримання постійних перепусток для відвідувачів (зокрема лобістів) та обов'язки помічників парламенту. Мета полягала в тому, щоб запобігти тому, щоб лобі платили їм на додаток до їхніх зарплат або навіть не надавали їх безкоштовно менш сумлінним депутатам Європарламенту. Ця початкова нормативна база конкретизувалася протягом 2000-х років, і за кожним скандалом супроводжувалося посилення правил.

1 квітня 2008 року ЄП прийняв звіт Стубба про створення реєстру для забезпечення прозорості щодо фінансування та спонсорів представників інтересів, а також кодекс поведінки для них. Комісія прийняла принцип спільного реєстру на добровільній основі. Ці інструменти кілька разів змінювалися, щоб стати більш обов'язковими та збирати детальніші дані. З 2021 року реєстр є спільним для ЄП, Комісії та Ради.

У 2016 році ЄП розпочав нову реформу свого регламенту. У доповіді Корбетта (22 листопада 2016 р.) пропонується заборонити членам Європарламенту займатися лобістською діяльністю паралельно з їхнім мандатом, вимагає більш детальних декларацій про фінансові інтереси та передбачає, що вони повинні зустрічатися лише з зареєстрованими лобістами та

оприлюднювати ці зустрічі. У звіті пропонується повідомити ЄП, якщо євродепутати отримають роботу лобістів після завершення терміну повноважень [45, с. 87]. Вони також повинні обґрунтувати використання компенсації на загальні витрати та письмово зобов'язатися дотримуватися кодексу поведінки. Діяльність депутатів Європарламенту також поступово потрапила під пильну увагу різних органів, відповідальних за просування етики в європейських інституціях: OLAF (Європейський офіс по боротьбі з шахрайством), Європейський омбудсмен, Рахункова палата, Європейський суд правосуддя та, з 2021 року Європейська прокуратура (EPPO) [53].

Дискусії навколо регулювання поведінки євродепутатів і регулювання лобіювання ніколи не були легкими. Розглядаючи з часом, прогрес є реальним, але він не співмірний з розвитком тиску, який чиниться лобі всіх видів на акторів інституцій ЄС. Це пояснюється тим, що зусилля ЄП щодо просування етики стикаються з чотирма постійними труднощами, окрім структурного небажання будь-кого нав'язувати собі неприємні правила. По-перше, існують сильні контрасти між національними концепціями представництва, легітимності та чесності. По-друге, подібні розбіжності існують між політичними групами, які складають ЄП: ліві групи завжди були дуже голосно проти представництва приватних інтересів у ЄП, у той час як члени правої частини Європарламенту схильні вважати, що це є нормальна діяльність у плюралістичному суспільстві. По-третє, зусиллям ЄП заважають розбіжності між різними інституціями ЄС. Нарешті, депутати Європарламенту постійно намагалися примирити два суперечливі імперативи: необхідність бути в гармонії з очікуваннями суспільства та необхідність самостійно приймати рішення та захищатися від впливу груп інтересів.

Після європейських виборів 2019 року Європарламент відновив роздуми щодо питань прозорості, чесності та незалежності євродепутатів у двох напрямках: створення органу, відповідального за етику, та питання іноземного втручання. Перед своїм обранням в Європарламенті президент Комісії Урсула

фон дер Ляйєн пообіцяла створити новий орган, відповідальний за етику. Щоб зважити процес, Європарламент замовив два детальних дослідження [54].

Перший аналізує ефективність відповідних правил, політики та практики в державах-членах стосовно конфлікту інтересів для найвищих політичних призначень і дає деякі політичні рекомендації. Друге дослідження містить огляд елементів, пов'язаних з прозорістю та доброчесністю, у поточних умовах ЄС і пропонує створення «Незалежного органу з питань етики». 16 вересня 2021 року ЄП закликав створити такий орган. Доповідач Даніель Фройнд (Зелені/Європейський вільний альянс, Німеччина) вважав, що існуюча система саморегулювання зазнала невдачі та потрібна нова ініціатива для повернути довіру громадян. У своїй резолюції ЄП закликав до створення органу, який міг би:

- 1) розпочинати розслідування можливих конфліктів інтересів або справ «обертових дверей» за участю комісарів, членів Європарламенту та персоналу інституцій ЄС, на основі інформації від третіх сторін (журналістів, неурядових організацій, інформаторів та Європейського омбудсмена);
- 2) пропонувати та консультувати щодо етичних правил до, під час і в деяких випадках після терміну перебування на посаді або роботи;
- 3) допомагати комітету ЄП з правових питань в оцінці можливих конфліктів інтересів призначених членів Комісії;
- 4) підтримувати право ЄП на розслідування;
- 5) працювати з аналогічними органами та агенціями ЄС на національному рівні та рівні ЄС;
- 6) розробляти загальні рекомендації.

Орган складатиметься з дев'яти членів: по три від Комісії та ЄП і три з числа колишніх суддів CJEU, колишніх членів Рахункової палати та колишніх омбудсменів ЄС.

Другою ініціативою, прийнятою одразу після виборів, було створення Спеціального комітету з питань зовнішнього втручання, завданням якого є боротьба з втручанням третіх країн у демократичні процеси держав-членів ЄС

[46, с. 87]. Він був створений у червні 2020 року, в основному через напруженість у відносинах ЄС з Росією та Китаєм. Остаточний звіт було прийнято на пленарному засіданні 9 березня 2022 року переважною більшістю голосів. Він описує загрозу іноземного втручання: дезінформація, маніпуляції платформами соціальних медіа та рекламними системами, кібератаки, погрози та переслідування журналістів, приховане політичне фінансування та захоплення та кооптація еліти. Він рекомендує спеціальний режим санкцій проти іноземного втручання та кампаній з дезінформації.

Ці дві ініціативи не дали конкретних реформ. Як це часто трапляється у виробленні політики ЄС, для просування вперед була потрібна криза. Дійсно, аналіз державної політики вже давно показав, що вона є вирішальним чинником у далекосяжних реформах, особливо на рівні ЄС, де сильна залежність від шляху і багато гравців, які мають право вето. Якою б не була теоретична модель – «структура адвокаційної коаліції» Сабатьє (1999), «зміна парадигми» Холла (1993), «структура кількох потоків» Кінгдона (1995) тощо – криза відкриває широку дискусію та ставить питання на інституційному порядку денному, надає більше ресурсів прибічникам реформи, тимчасово послаблює право вето і, нарешті, змінює баланс у суспільстві чи інституціях, щоб зробити реформу можливою. Цю роль відіграв Qatargate.

Складна історія Qatargate починається з липня 2022 року, коли бельгійська поліція почала розслідування ймовірної злочинної організації. 9 грудня 2022 року поліція здійснила 20 рейдів у Брюсселі [54]; будинки та офіси підозрюваних були обшукані, в тому числі офіси в ЄП. 10 грудня 2022 року бельгійська поліція знайшла великі сумки з готівкою (600 000 євро) у будинку Єви Кайлі, одного з віце-президентів ЄП. Вони також перехопили її батько з великою валізою, повною грошей. Сім осіб було заарештовано: євродепутат Єва Кайлі; її батько; Франческо Джорджі, помічник парламенту, який є партнером Кайлі [55]; депутат Європарламенту Андреа Коцоліно; Лука Вісентіні, генеральний секретар Міжнародної конфедерації профспілок; Антоніо Панцері, колишній італійський депутат Європарламенту та президент

неурядової організації «Fight Impunity»; Нікколо Фіга-Таламанка, генеральний секретар неурядової організації «Немає миру без справедливості». Пізніше дружину і доньку Панцері заарештували в Італії, а бельгійського євродепутата Марка Тарабеллу – у Бельгії. У цьому контексті ЗМІ нагадали, що пані Кайлі, грецька соціалістка, відповідальна за відносини з Близьким Сходом, досить активно пояснювала, що Катар, який незабаром буде організовувати Чемпіонат світу з футболу, є «лідером у сфері трудових прав» (21 листопада 2022 р.) і досяг значного демократичного прогресу. Інший активіст, бельгійський соціаліст Марк Тарабелла, вважав, що Катар є «прикладом для наслідування для інших країн регіону».

Слухання перед бельгійським правосуддям розпочалися 14 грудня 2022 року. Георгі одразу зізнався, що його підкупили посадовці Катару та Марокко, щоб вплинути на рішення ЄП. Міністр юстиції Бельгії пояснив, що розслідування справді стосується торговельних угод між ЄС і Марокко та угоди про рибальство. Також були знайдені зв'язки з Мавританією – через Панцері та Георгі – а також із Саудівською Аравією [49, с. 54]. Віола фон Крамон-Таубадель, депутат Європарламенту від Зелених, стверджувала, що Казахстан, Азербайджан і Росія також купували вплив у ЄП протягом тривалого періоду. У січні 2023 року Панцері визнав себе винним у рамках угоди з бельгійською владою та розкрив особи тих, кого він підкупив, а також тих, з ким вступив у змову.

Перебіг справи в бельгійських судах був затьмарений численними труднощами, такими як звільнення 20 червня 2023 року відповідального судді. Схоже, що розслідування велося досить хаотично, тому можливий суд відбудеться не раніше 2025 року, і існує значний ризик того, що деякі з фігурантів будуть виправдані. Важливо, як на нас, наслідки цього скандалу для регулювання поведінки гравців ЄС і третіх сторін в його інституціях [60].

Для оцінки ситуації, створеної Qatargate, в Європарламенті та в ЗМІ з'явилися три наративи. Перший, який був сенсаційним, припускав, що це був масштабний корупційний скандал за участю багатьох євродепутатів, які

передали ЄП платню стороннім державам. Такі ЗМІ, як франкомовна бельгійська газета Le Soir і Politico Europe (європейське видання німецької новинної організації «Politico»), присвятили десятки статей, щоб засудити масштабну скандал. Ультраправі депутати Європарламенту також розвинули досить передбачуваний антипарламентський та антиісламський дискурс з цього питання [63].

Другий, більш поміркований, підхід розглядає Qatargate як серйозний випадок корупції, хоча й обмеженої. Це підкреслює неадекватність правил, що регулюють поведінку депутатів Європарламенту та лобі, відмову ЄП безпосередньо вирішувати це питання та туманну гру, яку грають певні НУО та колишні депутати Європарламенту, які користуються надмірними привілеями в приміщеннях ЄП. Прихильники цього бачення речей також наголошували на масштабах стратегій впливу певних третіх країн – засуджених у звітах Спеціального комітету з іноземного втручання (9 березня 2022 року та 1 червня 2023 року). Загалом вони підтвердили необхідність того, щоб ЄП запропонував надійні гарантії незалежності, прозорості та чесності з огляду на вибори у червні 2024 року.

Третій погляд на цю справу мав тенденцію применшувати факти та відкидати будь-які радикальні сумніви щодо організації роботи парламенту. Прихильники цього підходу вважали, що жодні заходи не можуть завадити обраному представнику чи співробітнику дозволити себе корумпувати, і що жертвувати свободою дій членів Європарламенту не матиме сенсу. Ця аргументація, якучують, зокрема, в лавах Європейської народної партії (ЄНП), стосується конкретної концепції парламентського мандату, яка повинна залишати депутатам повну автономію у їх висловлюванні, діяльності та голосуванні.

15 грудня 2022 року, менше ніж через тиждень після перших подій, ЄП прийняв резолюцію, яка засуджує спроби іноземного втручання [51]. Євродепутати також вимагали перелік реформ: створення слідчого комітету для розслідування спроб країн, що не входять до ЄС, вплинути на ЄП; зробити

реєстр прозорості обов'язковим; передбачивши – як і в Комісії – період «охолодження» для високопосадовців ЄС і колишніх членів (Європейський парламент, 2022). 8 лютого 2023 року президент ЄП Роберта Меццола запропонувала план реформ, який містить більшість елементів резолюції, а також додаткові заходи, такі як заборона груп дружби з третіми країнами, де існують офіційні органи, і нову декларацію про фінансові інтереси. Мандат спеціального комітету з питань іноземного втручання (INGE 2) було розширено 14 лютого 2023 року (Європейський парламент, 2023a) [61, с. 299].

16 лютого 2023 року ЄП прийняв дві резолюції. У першій євродепутати схвалили перші реформи, запропоновані президентом і лідерами груп, і перерахували сфери, де потрібні подальші вдосконалення: краще впровадження Кодексу поведінки; процес схвалення поїздок, оплачених третіми країнами; реформа Консультативного комітету з питань поведінки членів; створення декларацій про майно членами Європарламенту на початку та в кінці свого мандата; більше ресурсів для Реєстру прозорості; зобов'язання для депутатів Європарламенту, помічників парламенту та агентів ЄП декларувати робочі зустрічі з дипломатами третіх країн; адаптація внутрішніх правил до Директиви щодо інформаторів; поширення заходів, вжитих щодо представників Катару, на представників Марокко. Постанова також торкнулася окремого питання фінансування громадських організацій. У другій резолюції знову вимагалось створити незалежний орган з питань етики до літа 2023 року [62, с. 12].

Політичні групи ЄП також виступили з різними ініціативами. Соціалістична група (Прогресивний альянс соціалістів і демократів, S&D) закликала до «нульової терпимості» до корупції та випустила план із 15 пунктів.⁹ Зелені та ліві поділяли ці погляди [65]. Група ЄНП підкреслила ризики, пов'язані з присутністю, в приміщенні ЄП, неурядових організацій і запропонував створити реєстр іноземних представників. Renew Europe закликав до створення незалежного органу з етики. Європейські консерватори та реформісти (ECR) також вимагали більш амбітних реформ. НУО, які займаються питаннями етики та прозорості, поділяли думку про необхідність

амбітних реформ, але висловили глибоку стурбованість щодо здатності НУО продовжувати їхню роботу в рамках ЄП, якщо були прийняті надто обмежувальні правила щодо їх фінансування та доступу до приміщень ЄП. 1 червня 2023 року Спеціальний комітет з іноземного втручання заявив про необхідність посилення культури безпеки з високим рівнем прозорості, чесності та підзвітності. Він підкреслив «численні лазівки в правилах доброчесності та прозорості парламенту» та закликав якомога швидше прийняти пропозицію президента Мецолі з 14 пунктів. Наприкінці року, у грудні 2023 року, Європейська комісія представила пропозицію щодо директиви, яка встановлює гармонізовані вимоги на внутрішньому ринку щодо прозорості представництва інтересів від імені третіх країн. На момент написання тексту цей текст очікує на розгляд у ЄП у першому читанні звичайної законодавчої процедури.

25 квітня 2024 року, під час останнього пленарного засідання ЄП перед виборами, євродепутати схвалили угоду про створення «Міжінституційного органу з етичних стандартів» (IBES) між 8 інституціями ЄС: Парламентом, Радою, Комісією, Судом ЄС, Європейський центральний банк, Європейський суд аудиторів, Європейський економічний і соціальний комітет і Європейський комітет регіонів [61, с. 290].

Він розроблятиме, оновлюватиме та інтерпретуватиме загальні мінімальні стандарти етичної поведінки та публікуватиме звіти про те, як вони були відображені у внутрішніх правилах кожного підписанта. Інституції, що беруть участь, будуть представлені одним старшим членом, і посада голови IBES буде змінюватись щороку між ними. П'ять незалежних експертів підтримуватимуть його роботу та будуть доступні для консультацій.

У липні 2023 року євродепутати назвали пропозицію Комісії «незадовільною», але їхні представники на міжінституційних переговорах домоглися деяких змін. Таким чином, ЄП зміг схвалити пропозицію, але він підтвердив свою відданість розвитку незалежного органу з питань етики в майбутньому, головним чином для того, щоб дозволити йому проводити

розслідування за власною ініціативою та видавати рекомендації щодо санкцій. ЄП також вважає, що орган повинен складатися з незалежних експертів як повноправних членів і повинен мати можливість контролювати поведінку членів і персоналу інституцій ЄС до, під час і після терміну їх повноважень або служби. Новий орган ЄС з питань етики було офіційно створено 15 травня 2024 року.

Створення IBES за кілька днів до європейських виборів 2024 року не дозволило популістам і євроскептикам звинуватити інституції ЄС у тому, що вони нічого не навчилися у Qatargate. Однак роки складних дебатів і відвертого протистояння зашкодили його початковим амбіціям, залишивши орган без будь-яких слідчих повноважень. Крім того, він не стосуватиметься Європейської ради чи діяльності та посадових осіб країни-члена, яка головує в ЄС протягом 6 місяців [54, с. 248].

Дискусія в Європарламенті була досить суперечливою, і текст був прийнятий лише з 301 голосом «за», 216 «проти» та 26 утрималися. ЄНП виступила проти, вважаючи, що новий орган «загрожує європейському парламентаризму» і не має правових підстав. У 2019 році Європейська народна партія вже проголосувала проти закону, згідно з яким євродепутати повинні розкривати громадськості свої зустрічі з лобістами. НУО, залучені до цього питання (головним чином Transparency International Europe, LobbyControl і Corporate Europe Observatory), описали орган як мінімум, оскільки занепокоєння, які вони висловлювали протягом усього процесу, не були враховані. Вони, наприклад, завжди критикували систему самоконтролю, за якого комісари, посадовці та депутати Європарламенту судять один одного у своїх відповідних системах через пазл різних органів зі слабкими повноваженнями та відсутністю впливу; однак IBES не вирішує цю проблему, оскільки він просто об'єднує установи для роботи над спільними мінімальними стандартами. Це також не є відповіддю на відсутність ефективного забезпечення дотримання існуючих правил і не черпає натхнення з більш амбітних існуючих органів такого роду, таких як Французька висока влада з

питань прозорості суспільного життя (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique). Нарешті, громадські організації були стурбовані відсутністю фінансових ресурсів органу, які дуже далекі для ефективного функціонування.

Створення IBES також розкритикували юристи ЄС Альберто Алеманно (2023) і Марія Крістіна Карта (2023) [52, с. 3]. Еміліо Де Капітані (2023), колишній голова підрозділу ЄП і борець за прозорість в ЄС, також засудив її відсутність амбіцій. Команда вчених, які написали «Білу книгу про шляхи боротьби з конфліктами інтересів і корупцією в ЄС», засудили наївну віру інституцій ЄС у здатність зобов'язань щодо прозорості трансформувати практику – це надихнуло дизайн IBES [54, с. 248]. Вони пропонують чотири ключові заходи для подальшого просування: створення постійної та незалежної «Обсерваторії цілісності демократії» в ЄС для документування відповідних питань; впровадження нової системи несумісності для європейських державних службовців для вирішення конфліктів інтересів і обертових дверей; посилення санкцій, які наразі використовуються недостатньо, проти як фізичних осіб, так і компаній, які порушують правила; розширення юрисдикції OLAF і ЄОКЗР для охоплення кримінальних правопорушень, що зачіпають демократичні інтереси ЄС.

Природа IBES, яка базується лише на міжінституційній угоді, також була оскаржена, оскільки вона може страждати від відсутності незалежності щодо установ, які вона повинна контролювати. У франко-німецькій доповіді про майбутнє ЄС запропоновано, наприклад, створення подібного органу за допомогою регламенту, ухваленого відповідно до статті 15 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU). (належне врядування та участь громадянського суспільства), 298 TFEU (належне управління) або 352 TFEU (допоміжні повноваження); щоб дозволити новому органу подавати справу до Суду Європейського Союзу, у звіті стверджувалося, що було б навіть краще включити до договору абсолютно нові положення та зробити його повноцінним інститутом ЄС.

Багато засобів масової інформації, аналітичних центрів і неурядових організацій проаналізували Qatargate під кутом «чесноти» обраних представників. Це не обов'язково найкращий підхід, оскільки це поняття є проблематичним і суперечить принципу представницького мандату: хто може сказати, що обрані представники мають робити зі своїм мандатом, враховуючи заборону імперативних мандатів і відокремлення від повноваження? Вони повинні дотримуватися закону, але, як зазначили члени Європейської народної партії, євродепутати повинні залишатися вільними висловлюватись і голосувати, як їм заманеться [49, с.54].

Той факт, наприклад, що пані Кайлі зайняла позицію на користь Катару, сам по собі не повинен вважатися проблематичним – якщо немає доказів корупції. Це не означає, що далекосяжні реформи не потрібні на рівні ЄС, але вони повинні враховувати різні цілі та відповідати хитрості найбільш безпринципних груп інтересів і найбільш нечесних євродепутатів. Робота над реформою справді далека від завершення, враховуючи обмеження останніх змін, які уникають деяких ключових питань, таких як зовнішні доходи євродепутатів, обертові двері чи фінансування європейських політичних партій, теми, які аж ніяк не є новими для обговорення [55].

Таким чином, боротьба з корупцією та конфліктом інтересів залишається фундаментальною для ЄП та ЄС принаймні в чотирьох аспектах. По-перше, це питання незалежності ЄС від іноземних держав, які не роблять йому жодних послуг. По-друге, це питання довіри до ЄС по відношенню до держав, які не дотримуються демократичних стандартів – у Союзі чи в глобальному масштабі. Це також особливо важливе питання для ЄП, якщо він хоче, щоб його почули в інституційних дебатах: євродепутати можуть претендувати на виборчу легітимність, лише якщо вони доведуть, що гідні цього. Нарешті, інституції ЄС, і зокрема ЄП, мають бути взірцевими, щоб відновити довіру громадян.

3.2. Політико-правові механізми протидії корупції з початку російської війни від 2022 по сьогоднішній день

Війна є основним викликом для кожної нації та держави, і українці відчували цей виклик на собі. У воєнний час всі "хронічні хвороби" суспільства виявляються з особливою гостротою, і корупція в Україні не стала винятком. Продовження діяльності численних корупційних інституцій стало серйозною проблемою для національної безпеки в сучасних умовах. Інструменти корупції використовуються ворогом так само, як і фізична зброя. Значна частина злочинної колаборації також має корупційні елементи, поєднані із зрадницькими та політичними мотивами, що повинно враховуватись при формуванні стратегії протидії корупції [57].

Стратегія і тактика є ключовими елементами загальної системи боротьби з корупційною злочинністю. Обидва ці терміни часто використовуються в науковій літературі та охоплюють більшість сфер суспільного життя, хоча спочатку вони мали виключно військове значення [11, с. 54]. З часом стратегія і тактика стали частиною цивільного понятійного апарату та інтегрувались в різні науки, такі як економіка, менеджмент і кримінологія. Слово «стратегія», що походить з давньогрецької мови, перекладається як мистецтво ведення воєнних операцій або організація ведення воєнних дій. У давнину, коли стратегія не мала цивільного значення, це поняття було ключовим у військовій науці і визначало основний напрямок удару по противнику для подальшого розвитку воєнних дій у бажаному руслі. Тактика, в свою чергу, конкретизує способи досягнення глобальних цілей і завдань, визначених стратегією. Стратегія і тактика є складовими кримінологічної політики, відповідаючи на два основних питання: що робити і як це робити. Стратегія відповідає на перше питання, тоді як тактика — на друге [10].

В окремих наукових підходах стратегія розглядається як комплекс засобів, спрямованих на досягнення поставлених цілей і забезпечення ефективної боротьби як з усіма формами злочинності, так і з окремими її

проявами. З кримінологічної перспективи стратегія може бути представлена як вибір кінцевого напрямку для досягнення цілей, що були попередньо визначені.

З іншого боку, деякі науковці трактують стратегію як сферу державної діяльності, яка реалізує концептуальні питання теорії і практики запобігання злочинності, боротьби з нею та її профілактики. Таке розуміння стратегії втілюється через програмування, планування, прогнозування та практичне здійснення дій, орієнтованих на досягнення конкретних цілей. Один з провідних кримінологів, О. Карпенко, акцентує увагу на тому, що кримінологічна стратегія є сукупністю офіційно прийнятих у державі уявлень, принципів та планів реалізації конкретних механізмів для захисту державних, суспільних та індивідуальних інтересів від злочинних загроз. У цьому контексті тактика виступає як складова частина стратегії, що фокусується на вирішенні поточних завдань, які були окреслені стратегією з метою досягнення кінцевих цілей. Таким чином, тактика протидії корупційній злочинності є цілеспрямованою і систематичною діяльністю, спрямованою на реалізацію мети, визначеної стратегічним плануванням [11].

Стратегія є довгостроковим планом дій, спрямованим на досягнення глобальної мети у вигляді подолання корупційної злочинності, тоді як тактика відображає конкретні дії та заходи, за допомогою яких реалізується цей план, передбачений стратегією; стратегія є більш теоретичним поняттям, тоді як тактика стосується вже безпосередньо практичної діяльності. Тактика антикорупційної діяльності – це обережне втручання уповноважених органів для ліквідації та усунення корупційних дій і проявів, яке здійснюється на основі заздалегідь визначеного стратегічного плану.

Діяльність міністерств, відомств та військових формувань сектору безпеки і оборони України у сфері запобігання та виявлення корупції повинна базуватися на довірі суспільства до доброчесності їхніх посадових осіб, військовослужбовців та цивільних працівників [15]. Для досягнення цієї мети необхідно систематично впроваджувати заходи, що створюють ефективний механізм запобігання корупції та зміцнення спроможності протидіяти

корупційним проявам, особливо у секторі безпеки і оборони, де корупція може призвести до криміналізації політики та економіки, створюючи загрозу національній безпеці.

На сьогодні прийнято постанову КМУ "Про затвердження державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки", який передбачає затвердження антикорупційної стратегії. В умовах військового конфлікту на сході України та анексії Криму необхідність удосконалення антикорупційних механізмів стає пріоритетом, зокрема через всеохоплюючий підхід. Зусилля держави мають бути спрямовані на впровадження прозорих процедур для оцінки корупційних ризиків, забезпечення ефективного управління та проведення інформаційної кампанії щодо антикорупційної діяльності [11, с. 99].

Ефективність антикорупційних заходів залежить від вдосконалення законодавства та його належного застосування. Необхідно постійно оцінювати існуючі заходи і, у разі зниження їхньої результативності, вдосконалювати організаційно-правові заходи та забезпечувати невідворотність юридичної відповідальності за корупційні правопорушення. Основною метою цих заходів є створення умов, в яких корупція не зможе існувати. Подальші наукові дослідження щодо позитивного досвіду інших країн у впровадженні антикорупційних заходів в оборонних відомствах є перспективними та можуть суттєво сприяти розробці ефективної та адаптованої до українських реалій стратегії [51].

Беручи до уваги зазначений контекст ми маємо особливу увагу звернути на Програму реалізації Антикорупційної стратегії на 2023–2025 роки, затверджену Кабінетом Міністрів України, яка передбачала низку важливих заходів, спрямованих на виконання загальнонаціональної стратегії протидії корупції. Зокрема, програма включала такі аспекти, як більш посилений громадський контроль за роботою як державних, так і місцевих органів влади за для мінімізації корупційних ризиків, та максимального підвищення ефективності діяльності посадових осіб та підрозділів кримінальної юстиції та судових органів, усунення корупційних перешкод для ведення бізнесу та

формування у підприємницьких колах поступової відрази до корупційних проявів.

Крім того, ставилося завдання сформувати у суспільстві ідею абсолютної нетерпимості до корупційної злочинності, забезпечити більш широкий та вільний доступ всіх бажаючих до інформації, яка стосується майнового статку державних службовців, а ще втілити в життя рекомендації надані міжнародними організаціями які саме спеціалізуються на боротьбі із корупційними злочинами, які ведуться на виключно глобальному рівні [7]. Попри те, що результати реалізації цієї програми, як і загальної Антикорупційної стратегії, виявилися досить скромними, це все ж таки було політичним кроком, спрямованим на збереження стратегічного підходу. На даний момент відсутність такої програми є значною проблемою, що ускладнює ефективну боротьбу з корупцією в Україні, оскільки не дає змоги систематично та комплексно впроваджувати заходи, спрямовані на мінімізацію корупційних ризиків і підвищення прозорості та підзвітності державних інституцій [17, с. 37].

Також зазначимо, що за період повномасштабної війни в Україні суттєво змінилося сприйняття корупції, що зумовило значне зменшення толерантності до цього негативного явища як серед населення, так і в державних інституціях. Ці зміни є особливо помітними у контексті щорічного, вже згадуваного вище СРІ, який публікується організацією ТІ. Згідно з даними за 2023 рік, Україна отримала 36 балів зі 100 можливих, піднявшись на рекордні 12 позицій у світовому рейтингу – з 116-го на 104-те місце [65].

Щоб краще зрозуміти значущість цього досягнення, варто розглянути динаміку змін в індексі СРІ за попередні роки. Нагадаємо, що у період з 2012 до 2022 року Україна демонструвала досить нестабільні результати в СРІ, набираючи або втрачаючи бали таким чином: у 2012 році – 26 балів (144 місце), у 2013 році – 25 балів (144 місце), у 2014 році – 26 балів (142 місце), у 2015 році – 27 балів (130 місце), у 2016 році – 29 балів (131 місце), у 2017 році – 30 балів (130 місце), у 2018 році – 32 бали (120 місце), у 2019 році – 30 балів (126 місце),

у 2020 році – 33 бали (117 місце), у 2021 році – 32 бали (122 місце), та у 2022 році – 33 бали (116 місце) [19, с. 97].

Аналізуючи ці дані, можна відзначити, що загальне підвищення з 26 до 36 балів та перехід з 144-го місця на 104-те місце є вагомим успіхом, який відображає результативність спільних зусиль держави, суспільства та міжнародних партнерів. Такий прогрес свідчить про ефективність антикорупційних реформ, посилення правової системи та заходів щодо підвищення прозорості й підзвітності урядових структур.

Варто зазначити, що під час війни відбулося значне посилення суспільного контролю за діями влади та використанням державних ресурсів. Громадянське суспільство стало більш активним і вимогливим до прозорості та відповідальності державних інституцій. Це, в свою чергу, сприяло виявленню та запобіганню багатьох корупційних схем, а також підвищенню ефективності роботи правоохоронних органів.

Міжнародні партнери також відіграли важливу роль у цьому процесі, надаючи Україні технічну та фінансову підтримку для проведення антикорупційних реформ. Вони активно сприяли впровадженню кращих практик та стандартів у сфері боротьби з корупцією, що дозволило Україні досягти таких вагомих результатів у рейтингу CPI.

Отже, зростання індексу сприйняття корупції до 36 балів та підвищення позицій у світовому рейтингу є не лише показником успіху антикорупційних заходів, але й свідченням підвищення рівня довіри як з боку громадян України, так і з боку міжнародної спільноти. Це досягнення має стати стимулом для подальшого посилення боротьби з корупцією та впровадження нових реформ, спрямованих на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності державного управління, як вказує ТІ.

Наявні дані свідчать про поступове зростання частки населення, яка негативно ставиться до корупційних проявів. У 2021 році ця частка досягла майже половини, становлячи 49,4%, а у 2022 році вона значно перевищила половину населення і досягла 57,4%. Важливо зазначити, що частка

антикорупційно налаштованого бізнесу продовжує бути більшою за відповідну частку населення і також зросла у 2022 році, досягнувши 60,3% [7].

Одночасно з цим спостерігається зниження частки населення і бізнесу, які мали власний корупційний досвід. Згідно з самооцінкою респондентів їхньої залученості до корупції, частка населення з корупційним досвідом знизилась у 2022 році з 26% до 17,7%, а серед бізнесу – з 21,6% до 15,4%.

Що стосується готовності громадян повідомляти про факти корупційних проявів, то тут спостерігається позитивна динаміка. Хоча у 2020 році частка таких громадян зменшилася, у 2021 році вона зросла до 9,8% серед населення і до 22,7% серед бізнесу, а у 2022 році продовжила зростати, досягнувши 11,2% серед населення і 26,2% серед бізнесу [50, с. 615].

Однак, частка опитаних, які заявили про факти корупції стосовно них компетентним органам, хоча і зросла з 3,3% у 2020 році до 5,2% у 2022 році серед населення, все ще залишається дуже низькою. Серед бізнесу цей показник є майже удвічі вищим – 12,8%. Водночас, показники 2021 і 2022 років статистично значущо не відрізняються, що свідчить про відсутність тенденції помітного збільшення частки респондентів, які повідомляють про корупцію.

Нарешті, частка осіб, які схвалюють діяльність викривачів, знизилась у 2021 році, проте зросла у 2022 році. Абсолютні більшості як населення (65,1%), так і бізнесу (86%) схвалюють їхню діяльність, що свідчить про зростання підтримки антикорупційних ініціатив у суспільстві та бізнес-середовищі. За результатами соціологічних опитувань, громадяни по-різному оцінюють рівень корумпованості державних інституцій та посадових осіб (Додаток В).

Згідно з даними дослідження, проведеного Базельським інститутом управління у 2024 році, в Україні спостерігаються значні зрушення в роботі антикорупційних органів. Зокрема, посилилася співпраця між НАБУ та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), що призвело до активізації розслідувань у справах високопосадової корупції.

Також варто відзначити законодавчі зміни, які суттєво підвищили інституційну незалежність САП. Це створило умови для більш ефективної

роботи цього органу, що є критично важливим у боротьбі з корупцією на високих рівнях влади [61].

Крім того, було завершено конкурс на посаду голови Агенції з розшуку та менеджменту активів (АРМА), і новий керівник вже приступив до виконання обов'язків. Ухвалення Стратегії з повернення активів на 2023–2025 роки також стало важливим кроком у напрямку підвищення ефективності роботи АРМА. Оновлені нормативні акти щодо продажу конфіскованих активів дозволять удосконалити процес управління такими активами.

Одним із важливих досягнень є проведення першого зовнішнього незалежного аудиту НАЗК міжнародними експертами. Це забезпечило додаткову прозорість та підзвітність діяльності агентства. Призначення нового голови НАЗК також сприяло зміцненню керівництва агентства [19, с. 95].

Важливим кроком стало повторне відкриття реєстру декларацій про активи, що дозволить підвищити рівень прозорості та підзвітності державних службовців. Це сприятиме зменшенню корупційних ризиків та зміцненню довіри громадян до антикорупційних органів.

Таким чином, дані дослідження Базельського інституту управління свідчать про суттєві позитивні зміни в антикорупційній сфері України у 2024 році, що сприяють підвищенню ефективності боротьби з корупцією та зміцненню правової держави.

У березні 2023 року НАБУ посилило співпрацю з САП, що значно активізувало розслідування корупційних справ на найвищому рівні. Особливо варто відзначити серію операцій у листопаді 2023 року, пов'язаних зі спробами хабарництва депутатами, представниками державних підприємств та приватних компаній в Міністерстві інфраструктури та Агенції з відновлення. Кількість справ значно зросла з моменту приходу нового керівництва.

У звіті Європейської Комісії зазначається потреба збільшити кількість співробітників НАБУ, зокрема детективів, аналітиків та технічного персоналу. 8 грудня 2023 року Верховна Рада ухвалила Закон № 3502-IX, який розширює штат НАБУ з 700 до 1000 співробітників [11, с. 97]. З 2024 до 2026 року

щорічно будуть заповнюватися по 100 вакансій, що потребуватиме значного навчання та додаткових ресурсів.

Станом на травень 2024 року внутрішній контроль НАБУ та САП розслідують можливий витік інформації з НАБУ, що став одним із найбільших скандалів в історії агентства. Від реакції агентства залежатиме його подальша репутація. Наразі заступник директора НАБУ тимчасово відсторонений.

Серед викликів у роботі НАБУ залишаються: відсутність незалежного органу для проведення судових експертиз у справах високого рівня, недостатні можливості для самостійного прослуховування.

Попри ці виклики, НАБУ демонструє стабільність та ефективність, впроваджуючи найкращі практики та діючи як локомотив всієї антикорупційної системи [61, с. 298].

Щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), 26 липня 2023 року Кабінет Міністрів України оприлюднив результати зовнішнього аудиту за 2020–2021 роки, які виявили суттєві недоліки в ефективності роботи агентства. Аудитори відзначили такі проблеми:

- низький рівень прозорості діяльності агентства;
- невірні правові підходи до управління персоналом;
- невідповідність в організаційній структурі та кадрових рішеннях;
- недоліки у функціонуванні внутрішнього контролю.

НАЗК частково відмовилось прийняти рекомендації аудиторів стосовно регулювання моніторингу способу життя. Хоча була ухвалена нова процедура моніторингу, вона не врахувала проблеми значного втручання в приватність. Крім того, НАЗК не виконало рекомендацій про публікацію правил логічного та арифметичного контролю, а також про утримання від автоматизованих перевірок декларацій.

У серпні 2023 року НАЗК запустило інформаційний портал для моніторингу виконання Державної антикорупційної програми, який оновлюється щоквартально.

10 грудня 2023 року НАЗК відновило роботу Єдиного державного реєстру декларацій після тривалого політичного конфлікту. Законопроект 9534, що містив пропозиції президента після його первинного вето, був ухвалений у вересні, проте законопроект 9587-д залишився без вето, що дозволило уникнути внесення до реєстру корупціонерів за неправдиві декларації на суми менше ніж 1 342 000 гривень [36, с. 209].

Європейська Комісія рекомендувала Україні дозволити НАЗК повторно перевіряти раніше перевірені декларації та оцінювати активи декларантів і їх родин, набуті до обов'язку подавати декларації. Законопроект 10262, що реалізує ці рекомендації, був ухвалений 8 грудня 2023 року.

У лютому 2024 року, після тривалого конкурсу, Віктора Павлющука, старшого детектива і керівника відділу НАБУ, було призначено новим головою НАЗК. Одна з його основних пріоритетів включатиме реалізацію рекомендацій міжнародних аудиторів, зважаючи на те, що наступний зовнішній аудит за 2022–2023 роки має розпочатися найближчим часом.

Привласнення державних коштів, вимагання, торгівля впливом як наслідок зловживання владою та хабарництво є найпоширенішими формами корупції під час війни [45]. Було виявлено кілька випадків корупції, пов'язаних із допомогою, що надавалася Україні у зв'язку з війною. Заступники міністрів, радники чи прокурори залишили свої посади або були звільнені через звинувачення в корупції. Серед випадків було привласнення 400 000 доларів США за контрактами на купівлю електрогенераторів та привласнення грошей, призначених для гуманітарної допомоги. Заступник міністра інфраструктури України Василь Лозинський був заарештований за звинуваченням у отриманні хабара на суму понад 350 000 доларів США за постачання електрогенераторів. Президент Зеленський, обраний у 2019 році українським народом як сильний прихильник припинення корупції в країні, виявив жорсткість до корупції і звільнив усіх посадовців, звинувачених у корупційних діях. У серпні 2023 року український президент Зеленський оголосив про відсторонення всіх керівників обласних військкоматів після кількох розслідувань, які виявили понад сотню

випадків корупції. Кілька чиновників були звинувачені у прийнятті хабарів у розмірі від 2000 до 10 000 євро за надання медичної довідки, що дозволяла уникнути призову [19, с. 103].

За даними Державного бюро розслідувань, проти відповідальних за призов відкрито 112 кримінальних проваджень, а хабарі, які сплатили ті, хто бажав уникнути обов'язкової військової служби, переслідуються. Військові посадовці, які були звинувачені у взятті хабарів та незаконному вивезенні людей з країни, також були звільнені. Президент Зеленський пообіцяв, що корупційні практики, які вже були поширені до війни в Україні, не будуть допущені до продовження. Серед іншого, саме обіцянки покласти край цій системі корупції привели Зеленського до влади. Проте вони продовжувалися під час війни. Україна впродовж років вважалася країною з високим рівнем корупції.

Декалог заходів проти шахрайства та корупції. Враховуючи цей фон, необхідно запропонувати ряд політичних рекомендацій та заходів для припинення корупції в країні [7]. Умови війни в Україні можуть збільшити частоту випадків корупції, тому важливо розробити рішення та заходи для її запобігання. Антикорупційна політика президента Зеленського та його нетерпимість до корупції є важливими кроками, проте потрібні подальші реформи. Запропоновано десять дій для боротьби з корупцією, актуальних у контексті війни з Росією.

Перш за все, необхідно запровадити санкційний режим із особливим акцентом на контроль за надходженням міжнародної допомоги під час війни. Цей режим повинен мати чіткі вказівки та санкції за будь-які порушення вимог щодо прозорості та належного управління. Необхідно вжити законодавчих заходів, щоб корупційні злочини не залишалися безкарними. Також важливо сприяти відкритості уряду та залученню громадян до участі в державній політиці. Громадський внесок має використовуватися для визначення цілей, реалізації політики та підвищення звітності. Громадяни повинні мати можливість точно знати, які суми виділяються на вирішення проблем війни,

обсяги допомоги, отриманої від Європейського Союзу та інших країн, і цілі її використання [63].

Третім важливим кроком є прийняття закону про захист викривачів корупції. Створення комплексного законопроєкту для боротьби з корупцією та захисту викривачів є важливим для припинення корупційних практик. Громадяни чи посадові особи, які виявляють корупційні дії в управлінні допомогою або в наданні незаконних ліцензій чи медичних довідок, мають повідомляти про це негайно та отримувати захист. Необхідно також посилити органи контролю, створивши контролюючі органи, такі як бюро боротьби з шахрайством і комісії для забезпечення прозорості та доступу до інформації. Їх основною метою буде оцінка всіх дій та отриманих грантів [45].

Важливим аспектом є визнання права на доступ до інформації як основного права, що може посилити його захист і закріплення в правовій системі, уникаючи джерел непрозорості. Адміністративні реформи повинні включати підвищення прозорості аудиту та контроль за розподілом бюджетних коштів, щоб уникнути незаконних практик, особливо у випадках військових витрат. Крім того, забезпечення більшої прозорості та доступності інформації для громадськості сприятиме зменшенню кількості корупційних випадків.

Міжнародний фінансовий контроль також потребує посилення, оскільки корупційний капітал часто виводиться в податкові гавані чи на офшорні рахунки, де зберігається безкарно. Посилений міжнародний контроль може значно зменшити корупцію. Рекомендується, щоб міжнародні організації проводили постійні перевірки використання допомоги, наданої Україні під час війни.

Крім того, важливо впроваджувати сучасні технології, такі як штучний інтелект і аналіз великих даних, які можуть стати значним поворотним моментом у боротьбі з корупцією. Інвестування в ці інструменти може бути дуже корисним. Ефективне управління інституційними даними може забезпечити належну інформацію та запобігти порушенням під час війни [51, с. 615].

Нарешті, необхідно підвищувати обізнаність громадян та посилювати їхню роль у боротьбі з корупцією. Поширення знань про права громадян, забезпечення інструментами для доступу до інформації та активна участь у покращенні державних послуг є ключовими елементами. Всі громадяни мають бути залучені до боротьби проти корупції та усвідомити, що корупція та шахрайство завдають шкоди всьому суспільству. Краще усвідомлення громадянами корупційних правопорушень дозволяє швидше їх викорінити [7].

Індекс сприйняття корупції свідчить про те, що Україна залишається значно корумпованою країною. В умовах таких подій, як нинішня війна, корупція може значно зрости без суворого контролю державних інституцій. Запропонований декалог антикорупційних заходів може допомогти подолати ці проблеми в Україні, де корупція є поширеною, а війна загострила цю проблему. Зусилля мають бути спрямовані на поступове впровадження цих заходів і покращення прозорості у державному управлінні шляхом дотримання етичних кодексів поведінки. У короткостроковій перспективі необхідна ефективна реалізація правової бази щодо боротьби з корупцією, ухвалення жорстких антикорупційних угод і санкцій [61].

У довгостроковій перспективі слід зосередитися на освіті, підвищенні соціальної обізнаності та вихованні цінностей. Освіта є ключовим аспектом у підвищенні обізнаності громадян. Країни з вищим рівнем освіти зазвичай мають кращі показники в індексі сприйняття корупції. Більш обізнане населення з вищими моральними цінностями разом із посиленням контролем та аудитом дозволять у довгостроковій перспективі зменшити рівень корупції.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у сучасному науковому дискурсі України з питань публічного управління та адміністрування проблематика корупції досліджується шляхом аналізу нормативно-правових механізмів функціонування державних органів. Серед науковців, що активно вивчають цю тему, можна відзначити В. Мартиненка, В. Авер'янова, С. Дубенка, В. Бакуменка, М. Мельника, О. Прохоренка Т. Мотренка, В. Олуйка, Н. Нижник та інших.

Протягом останніх кількох десятиліть корупція стала об'єктом інтенсивного теоретичного та емпіричного дослідження, що спричинило появу безлічі різноманітних та альтернативних підходів до її тлумачення, класифікації та методів її попередження. Ці дослідження дали поштовх до розробки численних концептуальних рамок, які включають різні аспекти і прояви корупційних практик. Унаслідок цього спостерігається широке, хоча й часто неточне використання терміна «корупція» у політичному та суспільному дискурсі. Відзначається, що під поняттям «корупція» часто мають на увазі не тільки конкретні дії, такі як хабарництво або крадіжка державних коштів, але й цілий спектр сумнівних економічних і політичних практик, які включають зловживання владою для особистого збагачення політиками і чиновниками. Це призводить до того, що термін «корупція» часто охоплює широкий діапазон поведінкових актів і явищ, що ускладнює його чітке визначення та ефективне застосування в дослідженнях і політичних стратегіях.

Профільний закон подає дефініцію корупції як використання службових повноважень або можливостей для отримання неправомірної вигоди особами, визначеними в частині першій статті 3 цього ЗУ, що включає як безпосереднє отримання вигоди, так і через обіцянку, пропозицію чи надання неправомірної вигоди іншим особам для схвалення їх до протиправного використання службових повноважень.

Формування правового механізму запобігання корупції в Україні пройшло через кілька важливих етапів, кожен з яких сприяв створенню комплексної системи боротьби з корупцією. Першим кроком стало ухвалення базових законодавчих актів, які визначили поняття корупції та встановили відповідальність за корупційні правопорушення. Ці акти включали прийняття ЗУ [69] та інших НПА, що створили правову основу для антикорупційної діяльності.

Наступним важливим етапом було створення спеціалізованих органів, таких як НАЗК та НАБУ. Ці органи були наділені широкими повноваженнями щодо виявлення, розслідування та запобігання корупційних злочинів. Створення НАЗК дозволило забезпечити контроль за дотриманням антикорупційного законодавства, тоді як НАБУ зосередилося на розслідуванні складних корупційних справ.

Аналізуючи механізми контролю та нагляду, необхідно відзначити, що державний контроль здійснюють антикорупційні агентства, зокрема НАБУ, яке проводить розслідування корупційних злочинів значної важливості для держави, а також НАЗК, яке контролює дотримання антикорупційного законодавства, перевіряє декларації доходів і здійснює фінансовий контроль за політичними партіями. Офіс Генерального прокурора також бере участь у контролі, розслідуючи корупційні злочини та здійснюючи нагляд за НАБУ і іншими правоохоронними органами. Державна аудиторська служба відповідає за перевірку використання державних коштів, включаючи аудити антикорупційних витрат.

Інституційний контроль здійснюють Верховний Суд і суди загальної юрисдикції, які перевіряють законність дій органів публічного адміністрування та розглядають корупційні справи. Парламент, через спеціалізовані комітети, зокрема Комітет з питань запобігання і протидії корупції, здійснює парламентський нагляд за виконанням антикорупційного законодавства та вносить пропозиції щодо його удосконалення.

Війна є основним викликом для кожної нації та держави, і українці відчували цей виклик на собі. У воєнний час всі "хронічні хвороби" суспільства виявляються з особливою гостротою, і корупція в Україні не стала винятком. Продовження діяльності численних корупційних інституцій стало серйозною проблемою для національної безпеки в сучасних умовах. Інструменти корупції використовуються ворогом так само, як і фізична зброя. Значна частина злочинної колаборації також має корупційні елементи, поєднані із зрадницькими та політичними мотивами, що повинно враховуватись при формуванні стратегії протидії корупції.

Також слід зазначити, що за період повномасштабної війни в Україні суттєво змінилося сприйняття корупції, що зумовило значне зменшення толерантності до цього негативного явища як серед населення, так і в державних інституціях. Ці зміни є особливо помітними у контексті щорічного, вже згадуваного вище СРІ, який публікується організацією ТІ. Згідно з даними за 2023 рік, Україна отримала 36 балів зі 100 можливих, піднявшись на рекордні 12 позицій у світовому рейтингу – з 116-го на 104-те місце.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Антонова Л. В. Корупція як чинник загрози національній безпеці. *Public administration and regional development*. 2021. № 12. С. 336–355. URL: <https://doi.org/10.34132/pard2021.12.02> (дата звернення: 15.09.2025).
2. Бондаренко О. С., Миргород В. В. Корупція та національна безпека: виклики та шляхи реформ. *AV*. 2024. №28. URL: <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/899> (дата звернення: 15.09.2025)
3. Бондаренко О. С. Сутність поняття «корупція»: легальний та доктринальний аспекти. *Ірпінський юридичний часопис*. 2021. № 1(5). С. 154–170. DOI: [https://doi.org/10.33244/2617-4154.1\(5\).2021.154-170](https://doi.org/10.33244/2617-4154.1(5).2021.154-170)
4. Бусол О. Ю., Гуцалюк М. В. Феномен «корупції звільнення» та умовно-надмірного сталого доходу як чинник підвищення корупційних ризиків. *Naukovij visnik Nacjonal'noi akademii vnutrishnih sprav*. 2020. № 2. С. 50–57. DOI: <https://doi.org/10.33270/01201152.50>
5. Гасюк І., Дарманська І. Корупція і якість освіти та науки: причини виникнення та фактори розвитку кризового стану. *Наукові інновації та передові технології*. 2022. № 6(8). DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-6\(8\)-99-111](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-6(8)-99-111)
6. Гончарук Д., Калітник М. Корупція під час війни: виклики та пріоритети боротьби. *Scientific practice: modern and classical research methods*. 2023. DOI: <https://doi.org/10.36074/logos-26.05.2023.047>
7. Дідук Л. Корупція як рушійна сила стагнації системи освіти. *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends*. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36074/24.07.2020.v1.20>
8. Жиленко Н. В. Корупція як загроза людському суспільству. *Legal horizons*. 2019. № 29. С. 30–35. DOI: <https://doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i16.p30>
9. Жовнірчик Я. Ф., Тимофєєв С. П. Корупція як одна з перешкод у формуванні професійної культури публічних службовців. *Public administration*

and regional development. 2022. № 16. С. 466–496.

DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2022.16.09>.

10. Зубро О. Корупція у правовому контексті. *Modalități conceptuale de dezvoltare a științei moderne*. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36074/20.11.2020.v4.19>.

11. Карпенко О. О. Запобігання та протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №1. С. 97-103. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.1.97

12. Кельбя С. Г. Корупція як соціальна проблема і категорія соціології. *Наше право*. 2022. № 2. С. 99–106. DOI: <https://doi.org/10.32782/np.2022.2.15>

13. Колб О. Г., Дучимінська Л. М. Корупція як одна із загроз національній безпеці України. *Scientific journal criminal and executive system: yesterday. today. tomorrow*. 2020. № 1. С. 14–22. DOI: <https://doi.org/10.32755/sjcriminal.2020.01.014>.

14. Корнієнко М. В. Протидія корупції: стратегія та практика. *Проблеми законності*. 2021. № 152. С. 87-101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2021_152_9

15. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nascp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf (дата звернення: 15.09.2025).

16. Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність. *Info sapiens*. URL: <https://www.sapiens.com.ua/ua/publication-single-page?id=275> (дата звернення: 15.09.2025).

17. Корчак Н. Запобігання та протидія політичній корупції: правовий аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2021. № 1. С. 34-44. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-4/9>

18. Кресіна І. О. Корупція як екзистенційна проблема України в умовах російської агресії. *Актуальні проблеми протидії корупції в умовах воєнного стану*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-358-6-25>

19. Котуков О.А. Солових В.П. Визначення та вимір корупції в державах Європейського Союзу та використання напрямів оцінки корупційних дій в Україні. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2023. № 1 (76). С. 93-106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2023_1_9 (дата звернення: 15.09.2025).*

20. Котуков О.А. Солових В.П. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики в ракурсі державного управління (за досвідом країн, що розвиваються). *Державне будівництво: зб. наук. праць. 2022. №2(32). С. 77-92*

21. Котуков О.А. Солових В.П. Цільовий підхід до формування антикорупційної реформи на прикладі країн, що розвиваються. *Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_9_9 (дата звернення: 15.09.2025).*

22. Кубатко О. Роль економічних і цифрових чинників у боротьбі з корупцією. *Економіка та суспільство. 2023. № 48. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-48-19>.*

23. Ліпенцев А. В. Протидія корупції в митних органах у контексті забезпечення ефективності публічного управління. *Ефективність державного управління. 2021. № 1. С. 11-26. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.66.2021.233437>*

24. Майстренко К. М. Корупція серед державних службовців: реалії, шляхи подолання. *Electronic scientific publication "public administration and national security". 2023. № 4(34). DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572x-2023-4-8851>.*

25. Максименцева Н. О. Протидія політичній корупції щодо фінансування політичних партій: перспективи імплементації законодавства ЄС. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2021. № 5. С. 10-16. DOI: <https://doi.org/10.15421/392192>*

26. Мельник С. І., Яворська Т. В., Яремчук Р. Є. Корупція як суспільно-економічний феномен: генезис та сучасні особливості. *Науковий вісник*

Львівського державного університету внутрішніх справ (серія економічна).

2023. № 1. С. 39–47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2311-844x/2023-1-6>

27. Мельничук К. В. Корупція в органах селянського самоврядування правобережної України у другій половині хіх–на початку хх ст.: форми, сфери поширення, прояви. *Ukrainian peasant*. 2021. № 24. DOI: <https://doi.org/10.31651/2413-8142-2020-24-melnychuk>

28. Мельченко В., Деркаченко Ю. Основні наукові підходи тлумачення поняття корупція. *Молодий вчений*. 2021. № 3 (91). С. 290–295. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-3-91-61>

29. Мошнін А. Корупція у сучасній Україні: стан та напрями протидії. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. № 2(62). С. 106–110. DOI: [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-2\(62\)-16](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-2(62)-16)

30. Овраменко І. М. Корупція як соціально-правове явище: міжнародний досвід та особливості в Україні: thesis. 2021. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/53212> (дата звернення: 02.03.2024).

31. Павленко В. С. Корупція і суверенітет: досвід антикорупційної політики євросоюзу. *Наше право*. 2021. № 2. С. 5–11. DOI: <https://doi.org/10.32782/np.2021.2.1>.

32. Пеньковська С., Шпакович О. Механізми боротьби з корупцією у законодавстві Франції. *Молодий вчений*. 2021. № 4 (92). Р. 273–276. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-4-92-59>.

33. Пилипенко Є. С. Корупція в оборонно-промисловому комплексі України: сучасний стан. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції: у 2-х ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 року)*. Суми. 2020. С. 341–345. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/78668> (дата звернення: 15.09.2025).

34. Пилипенко В. В. Корупція на українських землях як питання курсу історії держави та права. *Вісник луганського державного університету*

внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2020. № 90. С. 278–287.
DOI: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.90.278-287>.

35. Попело О. В. Протидія корупції в органах державної влади в контексті забезпечення економічної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2023. № 3. С.5-8. DOI:10.32702/2307-2156.2023.3.4

36. Пось А., Кобзева Т. Антикоруційна стратегія як основний програмний документ в боротьбі з корупцією, та шляхи її реалізації. *Молодий вчений.* 2022. № 1 (101). С. 207–211. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-1-101-43>.

37. Приліпко А. А., Іваницька О. П. Проблематика корупції у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса. 2024. №16. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/16841> (дата звернення: 15.09.2025).

38. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану: Закон України від 20.09.2023 № 3384-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text> (дата звернення: 15.09.2025).

39. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.09.2025).

40. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.09.2025).

41. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T200524> (дата звернення: 15.09.2025).

42. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z970280> (дата звернення: 15.09.2025).

43. Родченко С. С., Говоруха К. В. Корупція як загроза економічній безпеці національної економіки. *Таврійський науковий вісник*. 2020. № 3. С. 36–42. DOI: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.5>.
44. Саврасов М. Вплив корупції на економічне зростання в новому конструкті тінізації світової економіки. *Економіка та суспільство*. 2023. № 53. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-65>.
45. Самодай В., Ковтун Г. Корупція: загрози та наслідки для соціуму. *Економіка та суспільство*. 2023. № 49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-67>.
46. Супрунова І. В. Протидія корупції в публічних закупівлях під час воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 24. С. 85-89. DOI: [10.32702/2306-6814.2022.24.85](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.24.85)
47. Фляджинська О. Корупція в сфері підприємництва. *Integración de las ciencias fundamentales y aplicadas en el paradigma de la sociedad post-industrial*. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v1.18>
48. Фоміна О. О., Янкевич Р. А. Індекс сприйняття корупції та індекс щастя як показники рівня розвитку українського соціуму. *Young scientist*. 2020. Т. 4, № 80. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-4-80-78>
49. Чебан О. Теоретичні підходи до визначення корупції в публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Вип. 2. С. 52-57. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237233>
50. Шевчук М. О. Корупція як загроза інформаційній безпеці в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми протидії корупції в умовах воєнного стану*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-358-6-45>
51. Шпак Ю., Драган І. Корупція в публічному управлінні як перепона переходу суспільства до індустрії 4.0. *Public administration and regional development*. 2022. № 16. С. 610–625. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2022.16.16>.

52. Яструбецька Л. С. Корупція як системна проблема фінансової безпеки в Україні. *Herald UNU. international economic relations and world economy*. 2021. № 36. DOI: <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2021-36-30>.
53. Baccini L., Hu Y., Li B. G. Detecting corruption from outer space. *Applied economics letters*. 2024. C. 1–6. DOI: <https://doi.org/10.1080/13504851.2024.2305235>.
54. Bjarnegård E. та ін. Sex instead of money: conceptualizing sexual corruption. *Governance*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12844>
55. Busingye G., Yahyah H., Kanoel R. Prosecuting corruption. *Corruption proofing in Africa*. 2024. C. 246–258. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003326649-23>.
56. Cifuentes-Faura J. Corruption in Turkey and earthquakes: policies for tackling corruption in the constructio sector. *Managerial and decision economics*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1002/mde.4108>.
57. Epstein G. S., Gang I. N. Herding, taxpayer's rent seeking and endemic corruption. *Journal of economic behavior & organization*. 2024. T. 217. C. 533–546. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.11.019>.
58. Funk T. M., PhD та ін. Anti-Bribery & corruption compliance programs. *SSRN electronic journal*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4668338>.
59. Heydari M. Corruption and entrepreneurship. London: Routledge, 2024. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003452508>.
60. Hong J. Y., Yang W. How natural resources affect corruption in china. *World development*. 2024. T. 175. C. 106471. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106471>.
61. Kuldova T. Ø., Østbø J., Raymen T. Luxury, encasement, and the emptiness of anti-corruption's ethics. *Luxury and corruption*. 2024. C. 135–163. DOI: <https://doi.org/10.51952/9781529212426.ch004>.
62. Kuwali D. Corruption proofing. *Corruption proofing in africa*. London, 2024. C. 289–303. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003326649-26>.

63. Mantzaris E., Saruchera M. The realities of anti-corruption and whistleblowing. *Africa review*. 2024. C. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1163/09744061-bja10128>.

64. Tønnesen M. H. та ін. Communication increases collaborative corruption. *Journal of experimental social psychology*. 2024. T. 112. C. 104603. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2024.104603>.

65. Srivastava S. K., Srivastava P. R., Zhang J. Z. E-government and corruption: is accountability a bridge? *Journal of organizational computing and electronic commerce*. 2024. C. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/10919392.2024.2303943>.

66. Vilaça L., Turner J. R. The new corruption crusaders: security sector ties as an anti-corruption voting heuristic. *Latin american politics and society*. 2024. P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2023.39>.

ДОДАТКИ

Додаток А - Внутрішні корупційні функціональні зв'язки

Бюрократична корупція	Політична корупція
Розрізняючи елітну й низову корупцію, слід мати на увазі, що обидві зацікавлені в корупційній угоді сторони іноді належать до однієї організації:	
Державної	політичної
Вона, як правило, виступає як ланка між елітною й низовою корупцією. Наприклад, корупція, яку можна назвати «вертикальною».	
чиновник дає хабара своєму начальнику за те, що останній покриває корупційні дії хабародавця, або чиновники використовують своє службове становище в межах однієї корупційної схеми	особи різної управлінської ланки, що наділені довірою громадян на реалізацію політичних функцій у змові зловживають такою довірою (мотивом виступає корислива чи інша зацікавленість як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій)
Характерною особливістю стійких функціональних зв'язків усередині корупції як цілісного явища суспільного життя є те, що суб'єктами з двох сторін у протиправних діяннях виступають:	
державні службовці	особи, наділені довірою громадян на реалізацію політичних функцій
Дії відбуваються з метою:	
одержання матеріальних благ (мотивом виступає корислива чи інша особиста зацікавленість)	реалізації політичних функцій шляхом зловживання довірою громадян (мотивом виступає корислива чи інша зацікавленість як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій)

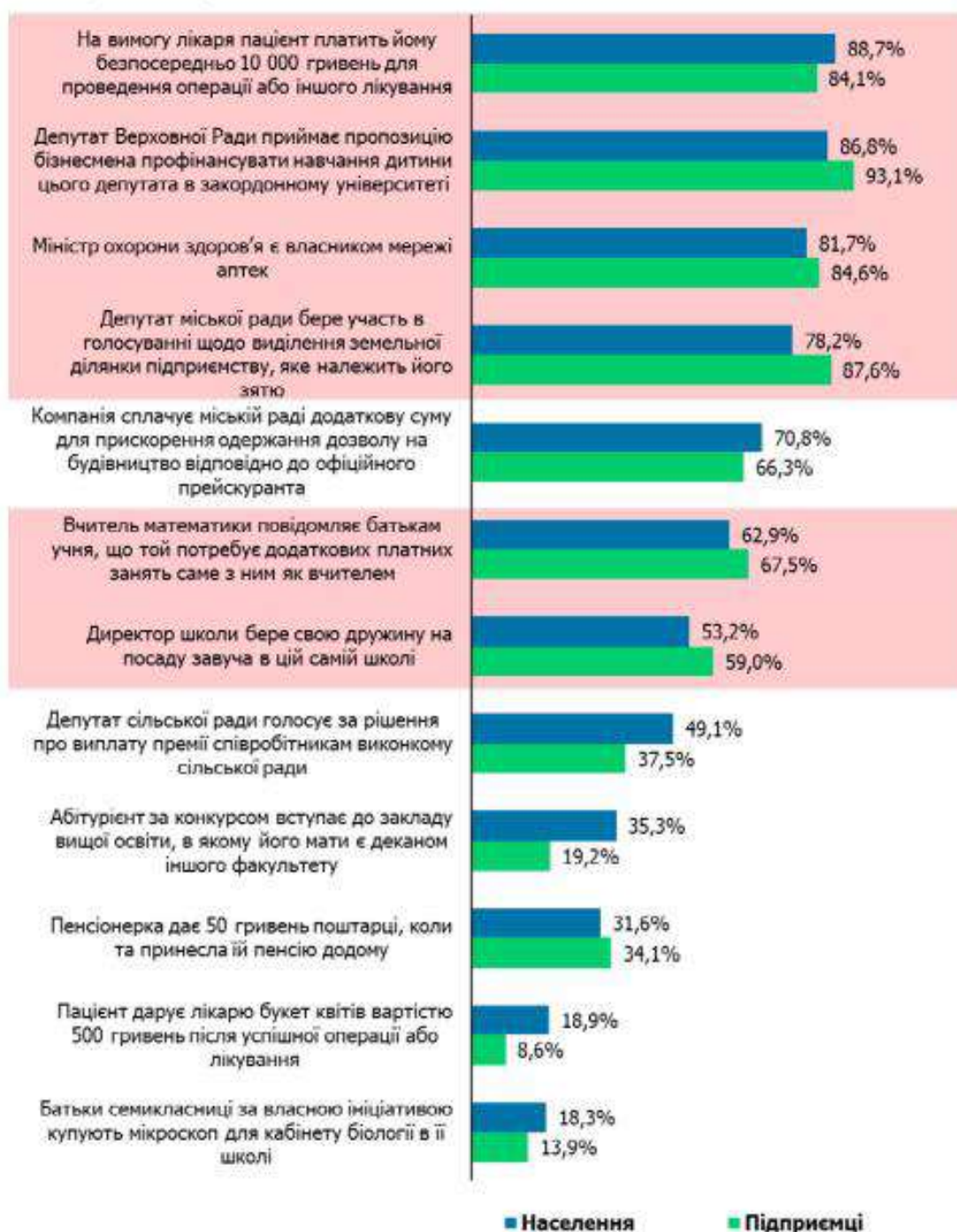
Джерело: сформовано автором

Додаток Б - Зовнішні корупційні функціональні зв'язки

Бюрократична корупція	Політична корупція
Найбільш небезпечним є різновид корупції, який умовно можна назвати адміністративно-бюрократичним, оскільки він пов'язаний з прямою чи опосередкованою протиправною торгівлею функціями суб'єктів з метою:	
особистого збагачення, або іншої особистої зацікавленості	особистого збагачення, або досягнення політичних цілей з корисливої чи іншої зацікавленості, як у своїх інтересах, так і в інтересах третіх осіб, або організацій
Методами реалізації такої протиправної діяльності є:	
засоби посадового, управлінського впливу	засоби посадового політичного впливу
Субординуючими елементами, що надають явищу корупції внутрішню єдність, відносну стійкість, і стабільність, можна вважати:	
Хабарництво	лобізм

Джерело: сформовано автором

Додаток В. Ідентифікація корупції: розподіл частки відповідей за ситуаціями, які респонденти вважають корупцією (на рисунку корупційні ситуації згідно із законодавством прописані на рожевому тлі)



Джерело: [Корупція в Україні, с.19]