

С. С. Журило

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри економіки, права та управління бізнесом
Одеського національного економічного університету

ЕФЕКТИВНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТА РІШЕННЯ

У статті проаналізовано діяльність антикорупційних органів, зокрема Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) як ключового органу в реалізації антикорупційної політики. Розглянуто нормативно-правову базу антикорупційної діяльності, включаючи Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки, та оцінено її вплив на формування системи протидії корупції в державі. Виявлені певні особливості в організації роботи антикорупційних інституцій, зокрема відсутність територіальних підрозділів НАЗК, що знижує ефективність протидії корупції на регіональному рівні та ускладнює реалізацію превентивних заходів. Проаналізовано позицію щодо недоцільності створення територіальних органів НАЗК та наведені контраргументи їх формування в умовах воєнного стану. Закцентовано увагу, що саме в умовах війни посилений контроль за використанням ресурсів на місцях та оперативне реагування на корупційні прояви набувають особливої актуальності. Обґрунтовано необхідність розширення представництва НАЗК на регіональному рівні для забезпечення якісного моніторингу корупційних ризиків, збільшення охоплення суб'єктів контролю та підвищення оперативності у виявленні порушень. Встановлено, що відсутність територіальних органів призводить до суттєвого уповільнення процесів виявлення та реагування на корупційні правопорушення, знижує ефективність превентивного впливу та ускладнює взаємодію з місцевими громадами. Запропоновано поетапний план створення територіальних підрозділів НАЗК, починаючи з пілотних проектів у ключових регіонах, що дозволить оцінити ефективність таких органів та внести необхідні корективи перед повномасштабним впровадженням. Обґрунтовано, що створення територіальних підрозділів НАЗК дозволить підвищити ефективність перевірки декларацій місцевих чиновників, моніторингу конфліктів інтересів та контролю за дотриманням антикорупційного законодавства в місцевих органах влади. Визначено, що реалізація запропонованих змін сприятиме системності антикорупційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечить повноту охоплення сфери публічного управління та досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції. Результати дослідження мають практичне значення для вдосконалення механізмів реалізації антикорупційної політики в Україні та підвищення її ефективності, а також можуть бути використані при розробці нормативно-правових актів у сфері антикорупційної діяльності.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупція, публічне управління, прозорість, антикорупційні органи, превентивні заходи, територіальні підрозділи, нормативно-правове регулювання, державне управління, ефективність.

Постановка проблеми. Корупція в сфері публічного управління є однією з ключових перешкод для розвитку державних інституцій та ефективного управління. Вона призводить до значних економічних втрат, зниження довіри громадян до влади та ускладнює реалізацію державної політики.

Антикорупційна політика в сфері публічного управління залишається одним із найбільш

актуальних викликів для сучасної України. Попри створення розгалуженої системи антикорупційних органів та впровадження численних законодавчих ініціатив, рівень корупції в державному секторі все ще залишається значним, що підтверджується як національними дослідженнями, так і міжнародними рейтингами.

Особливої уваги потребує питання ефективності наявних антикорупційних механізмів

у системі публічного управління. Практика показує, що формальна наявність антикорупційних інструментів не завжди призводить до очікуваних результатів. Зокрема, спостерігається розрив між задекларованими цілями антикорупційної політики та практичними результатами її реалізації на різних рівнях державного управління.

Аналіз наукової літератури та практичного досвіду впровадження антикорупційних заходів виявляє низку системних проблем, серед яких, однією із важливих є ефективність роботи вже створених антикорупційних органів, та регулюючого їх діяльності законодавства, що залишається предметом дискусій.

Комплексне дослідження зазначених проблем та пошук шляхів їх вирішення має не лише теоретичне, а й важливе практичне значення для підвищення ефективності антикорупційної політики в сфері публічного управління України. Це зумовлює актуальність даного дослідження та необхідність розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення існуючих антикорупційних механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій та правовій літературі активно досліджуються питання боротьби з корупцією, зокрема аналізуються нормативно-правові акти, діяльність антикорупційних органів та міжнародний досвід у цій сфері. Зокрема, питання антикорупційної політики в сфері публічного управління висвітлюються у роботах С. Антонової [1], А. Боровика [2], Д. Глоби [3], Б. Головікіна [4], О. Передерій [5], А. Славицької [6] та інших. Антикорупційна стратегія України на 2021-2025 роки визначає основні напрямки боротьби з корупцією, серед яких вдосконалення механізмів запобігання корупційним ризикам, підвищення прозорості державного управління та посилення відповідальності за корупційні діяння. Водночас існують проблеми, пов'язані з недостатньою ефективністю виконання антикорупційних заходів, що обумовлено як законодавчими прогалинами, так і відсутністю належного контролю.

Мета дослідження. Метою даного дослідження є аналіз ефективності реалізації антикорупційної політики в сфері публічного управління, виявлення основних проблем у її впровадженні та розробка можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Корупція в публічному управлінні є однією з найбільших

перешкод для розвитку ефективної держави та забезпечення її сталого функціонування. Проблема корупції має глибокі соціальні, економічні та політичні наслідки, оскільки вона не тільки підриває довіру громадян до державних інституцій, але й знижує ефективність управлінських процесів.

Антикорупційна політика в сфері публічного управління вимагає системного підходу, що включає законодавче регулювання, діяльність антикорупційних органів, механізми контролю та превентивні заходи.

Законодавчою основою антикорупційної політики в Україні є Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Вищий антикорупційний суд» та інші нормативні акти, які визначають механізми запобігання та боротьби з корупцією. Важливим інструментом є затвердження законами України антикорупційних стратегій на певні проміжки часу (роки). На теперішній час діє Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, затверджена Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки».

Ця Антикорупційна стратегія спрямована на значний поступ у сфері запобігання та боротьби з корупцією, а також на забезпечення узгодженості та системності антикорупційних заходів усіх державних органів і органів місцевого самоврядування. Попередня Антикорупційна стратегія зосереджувалася на пріоритетах, пов'язаних із створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів), та розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів. Водночас завдяки реалізації інших програмних документів Урядом збувалися можливості для корупції в окремих секторах через проведення галузевих реформ.

Внесені законодавчі та організаційні зміни, спрямовані на зниження рівня корупції в Україні. Однак створені інституції та агенції, а також прийняте антикорупційне законодавство поки що не працюють ефективно. У зв'язку з чим важливо звернути увагу на певні особливості антикорупційної політики та напрями вирішення проблем, пов'язаних з її впровадженням.

Так, на виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII в Україні було створено низку антикорупційних органів, до яких увійшли: Національне агентство

з питань запобігання корупції (НАЗК), створення якого передбачав прийнятий у 2014 році Закон України «Про запобігання корупції»; Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), що було створено в результаті прийняття у 2014 році Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; Національна рада з питань антикорупційної політики, створена указом Президента України в 2014 році; Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), була утворена наказом Генерального прокурора у 2015 році; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), утворене у 2015 році в результаті прийняття Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; Вищий антикорупційний суд (ВАКС), утворений у 2019 році в результаті прийняття Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», та й інші органи, які можуть долучатися до боротьби з корупцією (поліція, ДБР, СБУ).

Ключовим органом, відповідальним за запобігання корупції, є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Розглянемо його роль у реалізації антикорупційної політики у сфері публічного управління.

Національне агентство з питань запобігання корупції – це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який відповідає за формування та впровадження державної антикорупційної політики відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Діяльність антикорупційної політики НАЗК полягає у розробленні проекту державної антикорупційної програми з виконання; антикорупційної стратегії та координація її виконання; у розробленні проєктів нормативно-правових актів; у координації виконання міжнародних зобов'язань держави у сфері формування та реалізації антикорупційної політики; у забезпеченні аналітичної підтримки щодо пошуку активів підсанкційних осіб за кордоном; у забезпеченні доброчесності; у запобіганні та врегулюванні конфлікту інтересів та інших обмежень; моніторингу способу життя; проведенні антикорупційної експертизи проєктів НПА тощо.

Наразі НАЗК не має територіальних відділів, хоча стаття 8 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що рішенням Голови Національного агентства можуть створюватися

не більше шести територіальних органів Національного агентства, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом. Тому на місцях (областях, районах, містах тощо) функції НАЗК виконують: превентивні, запобіжні заходи – уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції (покладаються на працівників органу, підприємства, установи, закладу) та притягнення до адміністративної відповідальності (складання адміністративних протоколів) – на органи поліції.

Цей напрям діяльності не є основним і профільним для поліції, тому виникають об'єктивні сумніви щодо якості та повноти охоплення всіх зазначених правопорушень. Серед них: порушення обмежень щодо сумісництва та поєднання з іншими видами діяльності; недотримання законодавчих обмежень щодо отримання подарунків; порушення вимог фінансового контролю; невиконання норм щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; нежиття заходів щодо протидії корупції тощо; бездіяльність у сфері протидії корупції тощо (КУпАП).

Саме для вирішення цих питань було створено антикорупційні органи – систему інструментів, що дозволяє ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, отримане незаконним шляхом, а також притягати до відповідальності осіб, причетних до корупційних правопорушень.

У зв'язку з тим, що боротьба з корупцією повинна носити системний характер, починаючи з дрібної корупції закінчуючи масштабною загальнодержавною, вважаємо за доцільне та необхідне закріпити (визначити) боротьбу з нею в адміністративній площині за основним антикорупційним органом, а саме – НАЗК.

Для реалізації цього напрямку важливо створити територіальні органи НАЗК на місцях та внести відповідні зміни до КУпАП, визначивши основним органом для складення протоколів за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією – територіальні органи та центральний апарат НАЗК.

Варто зазначити, що дане питання вже розглядалося в 2023 році Управлінням з роботи з персоналом у співпраці зі структурними підрозділами апарату НАЗК на виконання пункту 1.1.1.6.9 заходів з реалізації Державної

антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

За результатами аналізу було визначено три альтернативні моделі потенційної мережі територіальних підрозділів із різними організаційно-правовими підходами:

- територіальні органи зі статусом юридичної особи з автономним виконанням адміністративних функцій;
- територіальні органи зі статусом юридичної особи, де адміністративні функції залишаються за апаратом НАЗК (централізоване управління кадрами, бухгалтерією тощо);
- територіальні органи без статусу юридичної особи, які функціонують як структурні підрозділи центрального апарату, але розташовані в регіонах.

Також було визначено переваги та недоліки створення територіальних органів.

Серед переваг визначено:

- розширення представництва Національного агентства на регіональному рівні;
- збільшення охоплення суб'єктів контролю;
- підвищення оперативності у виявленні та документуванні порушень у регіонах;
- покращення комунікації із зацікавленими сторонами на місцях.

Серед недоліків, визначено:

- обмежений обсяг повноважень, які можуть бути реалізовані територіальними органами (ключові функції виконує центральний апарат, а частка повноважень, що доцільні для регіонального рівня, є незначною);
- значні додаткові витрати на персонал, матеріально-технічне та фінансове забезпечення, включаючи оплату праці, відрядження, комунальні послуги, обладнання тощо;
- ризик дублювання адміністративних функцій центрального апарату або створення додаткового навантаження на нього у разі створення окремих юридичних осіб.

Окремо було визначено фактори, що ускладнюють створення територіальних органів, зокрема воєнний стан, необхідність залучення додаткового фінансування та обмеження щодо збільшення чисельності штату.

Тому, посилаючись на введення воєнного стану, окупацію частини території України та інші ризики, даний орган дійшов висновку щодо відсутності необхідності створення таких органів [7].

Враховуючи, що у підсумковому інтерв'ю голови НАЗК Олександра Новікова для Укрінформу [8], де обговорювалися досягнення агентства та його діяльність, дане питання не висвітлювалося та згадувалося у перспективі, то вбачається прийняте рішення не створювати територіальні підрозділи НАЗК.

Однак, варто детальніше розглянути аргументи та оцінки робочого органу та звернути увагу на певні особливості антикорупційної діяльності.

Функціональне навантаження. Так, НАЗК вважає, що обсяг повноважень для територіальних органів буде незначним. Але, на місцевому рівні існує величезний масив роботи: перевірка декларацій місцевих чиновників, моніторинг конфліктів інтересів, контроль за дотриманням антикорупційного законодавства в місцевих органах влади.

Фінансові витрати. Аргумент про значні додаткові витрати не враховує потенційні втрати від корупції на місцевому рівні. Централізована модель управління призводить до більших витрат на відрядження, транспортування документів, затримки в реагуванні.

Воєнний стан. Саме в умовах війни потрібен посилений контроль за використанням ресурсів на місцях. Воєнний стан вимагає більш оперативного реагування на корупційні прояви, що можливо лише при наявності територіальних органів.

Специфіка регіонів. Кожен регіон має свої особливості корупційних ризиків, а відсутність територіальних органів ускладнює розуміння локального контексту та специфіки.

Оперативність реагування. Централізована структура суттєво уповільнює процес виявлення та реагування на корупційні правопорушення, втрачається можливість превентивного впливу на місцях.

Комунікація. Відсутність територіальних органів ускладнює взаємодію з місцевими громадами та активістами. Знижується ефективність просвітницької роботи на місцях.

Враховуючи вищевикладене, відмова від створення територіальних органів може призвести до зниження ефективності антикорупційної політики в Україні, а тому варто повернутися до розгляду цього питання та, як варіант, розробити поетапний план створення територіальних підрозділів, починаючи з пілотних проєктів у ключових регіонах.

Вказані зміни забезпечать ефективну реалізацію інструментів антикорупційних органів,

системності антикорупційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, повноти охопленості сфери публічного управління та досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції.

Висновки і пропозиції. Антикорупційна політика в сфері публічного управління є багатограним процесом, що включає законодавчі ініціативи, адміністративні реформи, підвищення прозорості та ефективності управлінських процедур, а також формування антикорупційної культури в суспільстві.

Ключовим органом у реалізації антикорупційної політики є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке відповідає за формування та впровадження державної антикорупційної політики.

Антикорупційна стратегія України на 2021-2025 роки визначає основні напрямки боротьби з корупцією, але існують проблеми, пов'язані з недостатньою ефективністю виконання антикорупційних заходів. Тому, для підвищення ефективності реалізації антикорупційної політики пропонується розглянути питання створення територіальних підрозділів НАЗК, що дозволить забезпечити якісний моніторинг, контроль за корупційними ризиками, збільшити охоплення суб'єктів контролю та підвищити оперативність у виявленні та документуванні порушень в регіонах.

Це також покращить комунікацію з місцевими громадами та активістами, підвищивши ефективність просвітницької роботи на місцях. Враховуючи воєнний стан та фінансові витрати, пропонується розробити поетапний план створення територіальних підрозділів, починаючи з пілотних проектів у ключових регіонах. Це дозволить оцінити ефективність таких органів та внести необхідні корективи перед повномасштабним впровадженням.

Реалізація цих пропозицій сприятиме підвищенню ефективності антикорупційної політики

в сфері публічного управління, зміцненню довіри громадян до влади та створенню умов для сталого розвитку України.

Список використаної літератури:

1. Антонова С. Є., Мартинюк Г. Ф., Шинкарук А. Л., Бондар А. В. Дослідження сприйняття корупції в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2022/36.pdf
2. Боровик А. Війна і боротьба з корупцією. Робота антикорупційних органів під час воєнного стану. *Юридичний вісник України*. 2022. 21 черв. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/vijna-i-borotba-z-korupsiyeyu-robotu-antikorupsiynyh-organiv-pid-chas-voyennogo-stanu/>
3. Глоба Д. Зміст та особливості адміністративно-правових засад антикорупційної політики розвинених держав світу. *Наука і техніка сьогодні. Серія : Педагогіка. Право. Економіка. Мат. науки*. 2022. № 10. С. 32-41.
4. Запобігання корупції у приватному секторі : монографія. За заг. ред. Б.М. Головіна. Харків : Право, 2020. 286 с.
5. Передерій О. С. Антикорупційні інституції України в аспекті інноваційного розвитку правової системи України як держави-кандидата в члени Європейського Союзу: стан та проблематика реформування. *Право та суспільство*. 2022. № 4. С. 32-38.
6. Славицька А. К. Інструменти забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2022. Вип. 24. С. 152-155.
7. Аналітична довідка Національного агентства з питань запобігання корупції. *Сайт НАЗК*. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-18/zahid-1071/zahid-progress-925/organ-148/Аналітична%20довідка.pdf>
8. Питання доброчесності для України – питання виживання. *Сайт УКРІНФОРМ*. 15.01.2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3813501-oleksandr-novikov-golova-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-zapobiganna-korupcii.html?utm>

Zhurylo S. S. Effectiveness of anti-corruption policy in public administration: specific problems and solutions

The article analyzes the activities of anti-corruption bodies, particularly the National Agency for Prevention of Corruption (NAPC) as a key body in implementing anti-corruption policy. The regulatory framework of anti-corruption activities, including the Anti-Corruption Strategy for 2021-2025, is examined, and its impact on the formation of the state's anti-corruption system is evaluated. Certain peculiarities in the organization of anti-corruption institutions' work are identified, specifically the absence of NAPC territorial divisions, which reduces the effectiveness of anti-corruption measures at the regional level and complicates the implementation of preventive measures. The position regarding the inexpediency of establishing NAPC territorial bodies is analyzed, and counter-arguments for their formation under martial law are presented. It is emphasized that enhanced control

over local resource utilization and prompt response to corruption manifestations become particularly relevant during wartime. The necessity of expanding NAPC representation at the regional level is substantiated to ensure quality monitoring of corruption risks, increase coverage of control subjects, and improve efficiency in detecting violations. It is established that the absence of territorial bodies leads to significant slowdown in detecting and responding to corruption offenses, reduces the effectiveness of preventive influence, and complicates interaction with local communities. A phased plan for creating NAPC territorial divisions is proposed, starting with pilot projects in key regions, which will allow evaluating the effectiveness of such bodies and making necessary adjustments before full-scale implementation. It is substantiated that establishing NAPC territorial divisions will improve the efficiency of local officials' declarations verification, monitoring of conflicts of interest, and control over anti-corruption legislation compliance in local authorities. It is determined that implementing the proposed changes will promote systematic anti-corruption activities of state authorities and local self-government bodies, ensure complete coverage of public administration, and achieve significant progress in preventing and combating corruption. The research results have practical significance for improving the mechanisms of anti-corruption policy implementation in Ukraine and increasing its effectiveness, and can be used in developing regulatory legal acts in the field of anti-corruption activities.

Key words: *anti-corruption policy, corruption, public administration, transparency, anti-corruption bodies, preventive measures, territorial divisions, regulatory framework, state governance, effectiveness.*