

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет соціальних наук і соціальних технологій
Кафедра політології

Магістерська робота

Другий (магістерський) рівень вищої освіти
на тему «Інституційний дизайн антикорупційних органів як інструмент
подолання проблеми колективної дії в Україні.»

Виконала: здобувачка вищої освіти
2-го року навчання
освітньої програми «Антикорупційні студії»
спеціальності С 2

Керівник: Чабанна М.В.,
докторка політичних наук

Рецензент:

Магістерська робота захищена з оцінкою:

Секретар ЕК:
«16» червня 2026 р.

Київ – 2026

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження.....	7
1.1. Корупція як проблема колективної дії: критика підходу принципала-агента та обґрунтування альтернативної теоретичної рамки.....	7
1.2. Інституційний дизайн антикорупційних органів як механізм зміни корупційної рівноваги.....	17
1.3. Методологічні засади дослідження.....	25
Розділ 2. Виміри інституційного дизайну антикорупційних органів як умови достовірного інституційного сигналу.....	33
2.1. Незалежність антикорупційного органу як структурна передумова достовірності інституційного сигналу.....	33
2.2. Міжінституційна та міжнародна взаємодія як механізм верифікації та захисту органу.....	44
2.3. Результативність антикорупційного органу як чинник зміни суспільних очікувань.....	54
Розділ 3. Аналіз інституційного дизайну антикорупційної вертикалі України.....	64
3.1. Контекст формування антикорупційної вертикалі України.....	64
3.2. Аналіз інституційного дизайну НАБУ, НАЗК, САП та ВАКС.....	75
3.3. Результати аналізу інституційного дизайну антикорупційної вертикалі України.....	95
Висновки.....	111
Список джерел та літератури.....	115
Анотація.....	127

ВСТУП

Корупція є одною з найстійкіших загроз для економічного розвитку та демократичного врядування. Особливої актуальності проблема корупції набуває в контекстах, де ця практика перестає бути поведінковим відхиленням і перетворюється на саму норму, що відтворюється через взаємні очікування акторів. За таких умов традиційні інструменти боротьби з нею виявляються безсилими. Це положення потребує іншої оптики альтернативних теорій, однією з яких є теорія колективної дії, що має інструментарій для пояснення відтворення корупційної поведінки в умовах системної корупції. Разом з тим, на перший план виходить питання спеціалізованих антикорупційних органів. Не дивлячись на закріплення їх існування, як міжнародного стандарту, крос-національні дослідження фіксують, що сама лише наявність такого органу чи відповідного законодавства не корелює напряду зі зниженням рівня корупції. Таким чином дослідницький фокус зміщується. Важливим стає не сам факт існування антикорупційних органів, а спосіб його конструювання та здатність архітектури виконувати функцію впливу на суспільні очікування.

Дослідницьке питання дослідження - яким чином інституційний дизайн антикорупційних органів здатен впливати на норму, за якою корупція сприймається як загальноприйняте “правило гри”? Водночас важливо зазначити, що робота не має на меті виміряти зниження рівня корупції. Натомість увага зосереджена на з’ясуванні того, чи спроектовані органи так, що теоретично здатні генерувати достовірний інституційний сигнал про зміну норми.

Актуальність роботи полягає у необхідності дослідження альтернативних способів впливу на рівень корупції в Україні, зважаючи на важливість цього показника в контексті євроінтеграційних процесів, стабільних стосунків з міжнародними партнерами та майбутні масштабних процесів відновлення держави. Міжнародні стандарти, передусім

Джакартська заява 2012 року, описують елементи дизайну як технічні вимоги, не розкриваючи механізму їхнього впливу на дієвість органу за умов системної корупції. У роботі проводиться переосмислення цих беззаперечно необхідних елементів, але з точки зору їхнього впливу на суспільні очікування.

Об'єкт дослідження: антикорупційні органи.

Предмет дослідження: інституційний дизайн антикорупційних органів як механізм впливу на корупційну рівновагу.

Мета дослідження: визначити, чи містить інституційний дизайн українських антикорупційних органів умови, необхідні для того, щоб їхня архітектура функціонувала як інструмент подолання проблеми колективної дії, тобто як механізм зміни рівноваги очікувань.

Для того аби досягти мети, необхідно виконати **ряд завдань**, серед яких:

- обґрунтувати релевантність аналізу корупції крізь призму теорії колективної дії, шляхом виявлення обмежень підходу принципала-агента в умовах системної корупції;
- сформувати аналітичну рамку дослідження на основі інституційного дизайну антикорупційних органів як механізму зміни корупційної рівноваги;
- визначити методологічні засади дослідження, аналітичні одиниці та критерії оцінювання;
- встановити роль незалежності антикорупційного органу як структурної передумови достовірності інституційного сигналу в її інституційному, операційному, фінансовому та кадровому вимірах;
- розкрити міжінституційну та міжнародну взаємодію як механізм зовнішньої верифікації та інституційного захисту органу;
- виявити роль результативності антикорупційного органу як чинника зміни суспільних очікувань через системність, переслідування еліт та публічну комунікацію;

- схарактеризувати контекст формування антикорупційної вертикалі України;
- дослідити інституційний дизайн НАБУ, САП, НАЗК та ВАКС за допомогою попередньо сформованої аналітичної рамки;
- встановити наявність передумов у дизайні українських антикорупційних органів до зміни рівноваги очікувань.

Теоретико-методологічну основу дослідження становить теорія колективної дії, що ґрунтується на теорії раціонального вибору та спирається на праці Менкура Олсона Еліно́р Остром. Її застосуванні безпосередньо до проблеми боротьби з корупцією спирається на дослідження Анні Перссон, Бо Ротштайна та Яна Теорелла. Поняття корупційної рівноваги обґрунтовується через розуміння інститутів як рівноважних станів (Авнер Грейф, Крістофер Кінгстон) та концепцію “пастки нерівності” Еріка Усланера. Розмежування формальних інституцій і неформальних інститутів та аналіз їхньої взаємодії спираються на інституційну теорію Дугласа Норта, праці Гретхен Гелмке і Стівена Левіцкі. Як контрастну рамку залучено теорію принципала-агента в інтерпретації Сьюзан Роуз-Акерман і Роберта Клітгаарда, обмеження якої стають відправною точкою дослідження в умовах системної корупції. Концептуальне опрацювання явища корупції здійснено також на основі праць українських дослідників В. Трепака, Л. Каленіченко та Д. Слинька та інших.

Основним методом дослідження обрано кейс-стаді. Окрім того, у роботі використано загальнонаукові методи аналізу й синтезу, індукції та дедукції. А також спеціальні методи, серед яких нормативно-правовий аналіз, інституційний аналіз, історіографічний підхід, типологізація, аналіз непрямих індикаторів та оцінювальну шкалу за дев'ятьма критеріями. Детальне обґрунтування методологічного підходу, вибору аналітичних одиниць та критеріїв оцінювання подано в підрозділі 1.3.

Робота складається зі вступу, 3 розділів, що включають в себе 9 підпунктів, висновків, списку використаних джерел та літератури. Обсяг дипломної роботи - 124 сторінки.

Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження

1.1. Корупція як проблема колективної дії: критика підходу принципала-агента та обґрунтування альтернативної теоретичної рамки

Корупція - суспільне явище, що глибоко вкорінено в історію сучасної цивілізації, та протягом всієї історії суспільств була і є вагомою загрозою для добробуту громадян та розвитку держав. Не дивлячись на те, що корупцію детально почали вивчати в XX столітті, саме явище існувало задовго до цього, більше того, ще до виникнення поняття “держава”. Історики знаходять свідчення про корупційні практики за часів Античності, Давнього Єгипту, Китаю тощо.¹ Та й сама етимологія слова містить в собі негативне забарвлення, походячи в латині від поєднання префікса *cor-* та дієслова *rumpro* “розбиваю, ламаю, руйную”.²

В сучасному світі до корупції прикуто надзвичайно багато уваги не тільки науковців та розробників політик, але й широкого загалу. І це обґрунтовано, оскільки корупція є загрозою демократичності та економічного розвитку. Водночас, не можна стверджувати, що корупція притаманна якомусь конкретному типу політичного режиму чи формі правління. Тоталітарні держави з широким набором інструментів цензури та найжорстокішими методами покарання не є запорукою відсутності корупції, так само й демократичність режиму не тотожне відсутності корупції. Шкода проявляється не безпосередньо через корупційні дії, а через неефективний перерозподіл талантів, ресурсів та технологій, що не дає максимальної користі суспільству.³ Відтак корупція стає об’єктом вивчення різних галузей

¹ Грищук М. Передумови виникнення та протидії корупції: історикоправові аспекти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. URL:

<https://api.dspace.wunu.edu.ua/api/core/bitstreams/65588a3d-9327-4368-a2d9-82f241991785/content>.

² Етимологічний словник української мови. : Словник. Київ : Наук. думка, 1989. Т. 3 : Етимологічний словник української мови. 553 с. с. 45

³ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с.98

науки: економіки, психології, соціології, політології, юриспруденції тощо. Список не є вичерпним. Саме міждисциплінарність явища ускладнює формулювання єдиноприйнятого усталеного трактування.

Аби повною мірою сформулювати розуміння явища, необхідно перш за все розглянути його характеристики. Відтак, корупція завжди потребує як мінімум 2 суб'єкти, при тому один з яких наділений певною владою. У зв'язку з цим можна виокремити ще одну визначальну характеристику - її прихований характер, оскільки обидві сторони корупційної дії зацікавлені в тиші. Ще однією визначальною характеристикою корупції є її системний характер: "Внутрішня стійкість корупційної системи зумовлена жорсткими внутрішніми зв'язками її елементів, створенням тісних особистих відносин і кругової поруки чиновників, котрі продають власні адміністративні можливості. Корупційній системі притаманна внутрішня стійкість насамперед за рахунок ієрархізації, виділення рівнів корупційних зв'язків."⁴

У дуже широкому визначенні корупція є зловживанням наділеною владою у власних інтересах. Корупцію типологізують за різноманітними параметрами, серед яких найпопулярніші: за територією (національна та транснаціональна); за формою (хабар, привласнення, вимагання, фаворитизм, клієнтилізм, партикуляризм, непотизм тощо); за часовими рамками (одноразова дія або пролонгована); за сферою життя (політична, економічна, соціальна, правова); за типом юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна чи дисциплінарна відповідальність).⁵

Єдиного визначення корупції досі не сформовано, оскільки воно буде відрізнятися залежно від контексту, культури, різновиду практик, правових норм та історичного відрізка. До прикладу, Карл Йоахім Фрідріх ще в 1972 році трактував явище так: "Корупція являє собою поведінку, що відхиляється

⁴ Трепак В. ІДЕНТИФІКУЮЧІ ОЗНАКИ КОРУПЦІЇ: ВИЗНАЧЕННЯ Й ХАРАКТЕРИСТИКА. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Т. 3, № 35. С. 109–112. с. 110

⁵ Каленіченко Л. І., Слинько Д. В. Поняття, ознаки та види корупції. *Права і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 39–46. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.04>. ст. 45

від норми, яка є панівною у дійсності чи вважається такою у певному контексті. Вона являє собою девіантну поведінку, пов'язану з конкретною мотивацією, а саме отримання приватної вигоди суспільним коштом”.⁶ Через майже 50 років “Transparency International Ukraine” дає сучасне ємке визначення: “Корупція - це зловживання владою або службовим становищем задля отримання незаконної вигоди: майна, грошей, пільг, послуг чи негрошової вигоди.”⁷

На цих двох прикладах гарно прослідковується вектор наукового та практичного наробітку антикорупційної сфери за останні десятиліття, оскільки обидва визначення передбачають, що корупційна поведінка є відхиленням від норми. Водночас умови системної корупції, потребують іншого визначення, переосмислення, адже в таких суспільствах корупція є нормою поведінки, а не відхиленням.

Та все ж, варто розпочати з найвпливовішої теорії, за допомогою якої сприймається корупція практично в усьому світі, зокрема на базисі якої побудовані два вищезгадані визначення, - це теорія принципала-агента. Першопочатково теорія зародилася в економіці. Автори Майкл Дженсен і Вільям Меклінг сформулювали проблему корпоративного управління, а саме яким чином можна забезпечити, аби менеджери (агенти) діяли в інтересах акціонерів (принципалів). У статті економісти описують конфлікт інтересів, що виникає між акціонерами та менеджерами, оскільки менеджер має свої власні інтереси, що не збігаються з інтересами акціонера. Водночас останній не може повністю контролювати менеджера, бо між ними існує асиметрія інформації. Це породжує “агентські витрати”, тобто втрати від того, що агент діє неоптимально з точки зору принципала. Рішення, що пропонують автори,

⁶ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 26

⁷Що таке корупція?. *Transparency International*. URL: <https://ti-ukraine.org/news/shho-take-koruptsiya/>.

- це правильно спроектувати стимули і контроль, щоб інтереси агента максимально збіглися з інтересами принципала.⁸

Саме ця логіка стала основою для аналізу корупції в публічному управлінні. Теоретичне ядро теорії принципала-агента до аналізу корупції сформували передусім Сьюзан Роуз-Акерман та Роберт Клітгард. Сьюзан Роуз-Акерман продемонструвала, що корупція є раціональною реакцією агента на конкретні структури стимулів. Якщо розглядати детальніше, то держслужбовець є агентом, що діє в умовах асиметрії інформації стосовно принципала (держави та громадян) і має дискреційні повноваження, використання яких важко контролювати. Це означає, що громадяни та держава як принципали не мають повної інформації про те, як саме чиновник використовує надані йому дискреційні повноваження. Таким чином, інформаційна асиметрія породжує проблему морального ризику. Агент знає, що його дії не повністю спостерігаються і має стимул діяти у власних інтересах на шкоду принципалу. За таких умов корупція є результатом раціонального вибору, де агент порівнює очікуваний виграш від корупційних дій з очікуваними витратами, тобто ймовірністю викриття, помноженою на розмір покарання. Якщо перше перевищує друге, корупція є раціональним вибором незалежно від моральних переконань актора.⁹

Клітгард розвиває цю логіку, розширюючи модель принципал-агент до трикутника патрон-агент-клієнт, що є більш реалістичним відображенням відносин у публічному управлінні. Патрон тут є державою або керівником, що наймає агента; агент є чиновником, що надає послуги, а клієнт є громадянином або бізнесом, які ці послуги отримує. Важливим доповненням є те, що корупційне рішення агента визначається не лише співвідношенням матеріальної вигоди і ризику покарання, а й суб'єктивним моральним бар'єром, який залежить від цінностей, культурного середовища та поведінки

⁸ Jensen M. C., Meckling W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 1976. Vol. 3. P. 305–360.

⁹ Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. New York : Cambridge University Press, 1999.

колег. В умовах, де корупція є повсюдною і сприймається як звична практика, цей бар'єр суттєво знижується, і тоді корупція поступово стає нормою поведінки, а не відхиленням від неї. Діагностику умов, що породжують корупцію, Клітгаард зображає так: корупція = монополія + дискреція - підзвітність. Ця формула практично одразу вказує на точки втручання. Відтак в теорії принципала-агента необхідні умови зменшення корупції - це зменшення монополії, підвищення підзвітності, зміна механізму винагород і покарань, покращення збору інформації тощо.¹⁰

Звідси випливає висновок, що дієва антикорупційна політика в рамках цієї теорії має не апелювати до цінностей чи культури, а замінювати саме структуру стимулів. Конкретні інструменти для досягнення - це звуження дискреції держслужбовців, підвищення прозорості для покращення моніторингу з боку принципала, посилення покарань та підвищення заробітних плат (як підвищення ціни втрати посади) тощо. Такий метод мав значний вплив на міжнародну антикорупційну політику 1990-2000 років.

Проте теорія принципала-агента має суттєве обмеження, яке стає критичним саме в контексті країн із системною корупцією, адже вона передбачає, що принципал є незацікавленою стороною, яка прагне викоринити корупцію агента. У ситуації, коли корупція є нормою на всіх рівнях, включно з самим принципалом, ця основоположна частина не виконується. Саме це стало підґрунтям для пошуку альтернативних концепцій погляду на корупцію.

Одна з таких - це теорія колективної дії, що так само ґрунтується на теорії раціонального вибору (передбачає, що актори свідомо роблять вибір між альтернативами на базі співвідношення витрат та вигод). Загалом, концепція бере початок з праці Менкура Олсона "Логіка колективної дії". У ній економіст спростовує усталене уявлення суспільних наук про те, що групи індивідів зі спільними інтересами природно діятимуть задля їхньої

¹⁰ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 112 - 128

реалізації. Натомість він показав, що раціональний індивід у великій групі не має стимулу добровільно брати участь у спільних діях, адже результат настане (або не настане) незалежно від його особистого внеску: “Навіть коли всі індивіди у великій групі (раціональні та егоїстичні) виграватимуть, якщо разом діятимуть задля досягнення їхнього спільного інтересу або мети, вони все одно добровільно не докладатимуть зусиль для того, щоб досягти цього спільного або групового інтересу.”¹¹ Навпаки, колективна дія опиняється перед перепоною дилеми “трагедії спільного”, де кожен індивід зацікавлений в тому аби брати, але не вкладати. Без примусу колективна дія тут неможлива, тож у висновку Олсон окреслює два шляхи - приватизація або зовнішній контроль у вигляді держави.

Елінор Остром переосмислила і доповнила песимістичні висновки Олсона, зміщуючи фокус дослідження з індивідуального рівня на рівень інституційний. Для цього вона приводить емпіричні приклади використання спільних ресурсів (пасовища, рибальські угіддя, іригаційні системи тощо), які десятиліттями функціонують без зовнішнього арбітра (втручання держави) та без приватної власності. Ключовий її внесок у тому, що на реальних кейсах Остром продемонструвала, що самоорганізація спільнот можлива і колективна дія може відбуватися не тільки, як у Олсона (через примус, втручання держави, приватизацію), головне те, як побудовані інституції. Відтак ключовими характеристиками, що мають володіти інституції для вирішення проблеми колективної дії є чітке визначення акторів і правил, вбудований моніторинг з пропорційними санкціями, механізми вирішення конфліктів та право спільноти на самоорганізацію. Спільним для всього є головний принцип - інституція працюватиме тоді, коли актори сприймають правила, як легітимні, а їх виконання вбудоване в саму структуру інституції, а не покладається на зовнішній примус чи альтруїзм. Коли ж інституція буде містити необхідні умови, колективна дія стає можливою за рахунок зобов'язання, на яке люди можуть погоджуватись, а саме:

¹¹ Олсон Менкур. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп [Текстот] Менкур Олслн / Переклад з англійської, післямова Сергія Слухая. — Київ: Лібра, 2004. с.12

“Зобов'язання полягає в дотриманні правил до тих пір, поки більшість осіб, які перебувають у подібному становищі, приймають таке ж зобов'язання та довгострокові очікувані чисті вигоди, яких буде досягнуто за цією стратегією, перевищують довгострокові очікувані чисті вигоди для осіб, які дотримуються короткострокових, домінантних стратегій.”¹² З цього можна виокремити 2 важливих фактори реалізації колективної дії - горизонтальна довіра та переважання цінності результату над індивідуальними вигодами (у зв'язку із цим логічно розглядати результативність, як наочне підтвердження цінності).

І хоча Остром писала ці рядки в контексті використання спільних ресурсів, вони влучно лягають і на контекст корупції. Тож, аби людина утримувалась від корупційних дій, вона має вірити, що інші громадяни на своєму місці також будуть від них утримуватись. Окрім того усвідомлювати, що суспільство з мінімальним рівнем корупції є вирашним станом для всіх і ця чиста вогода є ціннішою, аніж корупційна дія, яка в конкретній ситуації може приносити індивідуальні вигоди. З цим висновком перегукується і робота Перссон, Ротштайна і Теорелла, які зробили наступний крок і застосували логіку колективної дії безпосередньо до питання боротьби з корупцією. У своїй однойменній роботі дослідники пояснюють, чому антикорупційні реформи провалюються навіть там, де є закони, ресурси і формальна воля до змін.

Існування корупції крізь призму теорії колективної дії пояснюється через так звану рівновагу, де вибір актора чинити корупційні дії чи ні формується за рахунок очікувань від дій інших. На практиці це означає, що чиновник бере хабар не тому що закон недостатньо суворий, а тому що очікує аналогічної поведінки від колег і вищого керівництва; підприємець дає хабар не тому що вважає це нормою, а тому що переконаний в тому, що конкурент дасть, і без неформального платежу контракту не отримати; громадянин не

¹² Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, 1990. с.186

повідомляє про корупцію не тому що байдужий, а тому що очікує що система не відреагує і донесення лише нашкодить йому особисто. Ці рішення разом утворюють колективно ірраціональний результат, замкнений цикл, де корупція є одночасно і наслідком і джерелом тих самих очікувань. Цей механізм пояснює поширений парадокс у суспільствах із системною корупцією, де переважна більшість акторів особисто засуджує корупцію і водночас бере в ній участь.

Слідуючи цій логіці, Перссон, Ротштайн і Теорелл знаходять відповідь на центральне питання “Чому антикорупційні реформи провалюються?” в неправильному теоретичному підґрунті реформ. Антикорупційні реформи не покращують, а подекуди навіть погіршують ситуацію через те, що вони розроблені та імплементовані на базі теорії принципала-агента, що передбачає наявність “принципового суб’єкта”. Відповідно, й інструменти зменшення корупції не працюватимуть: “Оскільки корупція є очікуваною поведінкою в конкретному суспільстві, слід очікувати, що ключові інструменти стримування корупції в рамках концепції «суб’єкт-агент» — як-от пристрої моніторингу та заходи покарання — будуть значною мірою неефективними, оскільки просто не буде акторів, які матимуть стимул їх застосовувати.”¹³

До прикладу, інструменти моніторингу, що мають на меті зменшити інформаційну асиметрію через підвищення прозорості, можуть мати протилежний до бажаного ефект. Так обізнаність індивіда, що не вдається до корупційних практик, щодо високого рівня корупції може навпаки схилити його до таких, адже таким чином він отримує сигнал про те, що є нормою в конкретному суспільстві. В цій ситуації особливо актуально звучить відома теорема Томаса: “Якщо люди визначають ситуації як реальні, вони стають реальними за своїми наслідками”.¹⁴ На практиці висока актуальність теми

¹³ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 131

¹⁴ The child in America: behavior problems and programs / ed. by Thomas, Dorothy Swaine Thomas, 1899- joint author. New York : A. A. Knopf, 1928. 583 p. с. 572

зумовлює велику увагу та попит, у відповідь на що логічно знаходить пропозицію у вигляді десятків ЗМІ. Природно, за таких обставин медіа конкурують за більш гучні заголовки, більшу кількість розслідувань, знахідок, навіть якщо їхня якість низька і вони не виявляють реальних корупційних злочинів. Водночас це відтворює і розширює суспільний дискурс про висококорупційне середовище та поголівно недоброчесних держслужбовців. Насиченіший інфопростір дає відчуття більш поширеної корупції. Це підтверджується контент-аналізом національних угорських медіа, де дослідники встановили, що збільшення згадок про корупцію корелює з погіршенням індексу сприйняття корупції (CPI).¹⁵

Очікуваний результат тривалого перебування в такому інформативному середовищі - високий рівень недовіри до державних органів, високий рівень горизонтальної недовіри (на рівні громадянин-громадянин), що й підтримує усталену норму корупційної поведінки. Окрім того невдалі спроби реформ ще більше зменшують число і так бракуючих “принципових суб’єктів”, адже провокують цинічні настрої в суспільстві.¹⁶ Невдача не просто зберігає наявну рівновагу, а й активно зміцнює її, знижуючи ймовірність успіху майбутніх реформ в очах тих, хто потенційно міг би стати агентом змін. Іншими словами, кожна провалена антикорупційна ініціатива не нейтральна подія, а негативний сигнал, що підтверджує суспільну думку про те, що система не змінюється, а отже немає сенсу першим виходити із корупційної рівноваги. Таким чином формується цикл, де корупція відтворює цинізм, цинізм унеможливлює кооперацію, а відсутність кооперації унеможливлює реформу.

Окрім того, співвідношення вигод та витрат для актора, який би міг поводитись чесно, значно спотворене, бо передумова системної корупції переконує навіть принципових акторів в тому, що їхні спроби боротьби не

¹⁵Németh E., Körmendi G., Kiss B. Corruption and Publicity. The media's impact on corruption and its social judgement. *Focus on corruption*. URL: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/9039/1/a_58_66_nemethe.pdf.

¹⁶ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 148

спрацюють, оскільки корупція ототожнена з поняттям державної системи. Відтак витрати на чесну поведінку занадто високі. Чесна поведінка загрожує маргіналізацією, стигматизацією, втратою позиції при розподілі ресурсів (який відбувається через еліти), звільненням з посади або навіть фізичною загрозою. Тож заплатити хабар, щоб отримати медичну допомогу чи будь-які бюрократичні послуги, не є моральним вибором, а вимушеною раціональною відповіддю на контекст. Саме тому, з одного боку корупція вирішує проблеми для кожного окремого актора, а з іншого залишається руйнівною для суспільства загалом.¹⁷

Складність реформ в суспільстві з високим рівнем корупції, перш за все, полягає в самовідтворюваності системи. Найбільш влучно це концептуалізує Усланер, описуючи так звану “пастку нерівності”. Згідно цій концепції нерівність породжує корупцію, корупція - недовіру, а недовіра своєю чергою призводить до корупції.¹⁸ Таким чином, запускається повторювальний та стійкий цикл, оскільки індивід орієнтується на поведінку інших. Якщо корупція вже є загальною нормою, то відхилятися від норми стає не тільки нераціонально, а ще й небезпечно. Саме тому традиційні способи боротьби з корупцією, як от удосконалення законодавства чи посилення покарань, самі по собі не є достатніми, оскільки на загальному рівні не змінюють норму.

Якщо корупція не є проблемою “поганих агентів”, яких треба краще контролювати, а стійка рівновага, в якій усі гравці діють за одними й тими самими правилами, тоді механізми нагляду і покарання самі по собі не змінять ситуацію, оскільки немає кому їх застосовувати. Проблема тут не в браку законів чи інструментів контролю, а в тому, що жоден актор не має достатніх стимулів першим вийти з корупційної рівноваги. Це і є колективна дія в її класичному розумінні, бо кожен чекає, що змінять інші. Саме тому

¹⁷ Persson A., Rothstein B., Teorell J. Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. Governance Wiley, 2018. URL: <https://sci-hub.ru/10.1111/gove.12403>.

¹⁸ Uslander E. M. Corruption, inequality, and the rule of law: the bulging pocket makes the easy life. Cambridge University Press, 2008. c. 27

відповіддю на цю проблему не може бути черговий контрольний механізм, потрібна зміна самої логіки очікувань. Інституційний дизайн антикорупційних органів у цьому сенсі є не технічним питанням, а теоретично центральним: від того, як саме сконструйований орган залежить, чи здатен він взагалі виконувати функцію координації нової рівноваги, а не просто імітувати реформу в межах старої.

Важливо зазначити, що теорія колективної дії не відкидає моніторинг, зменшення дискреції та санкції як інструменти зменшення корупції. Вона стверджує, що цього недостатньо, оскільки в умовах системної корупції не виконується одна з основних заporук ефективності цих інструментів - наявність принципового агента. Прозорість, підзвітність та загроза покарання все ще є необхідними елементами будь-якої антикорупційної політики. Такі елементи дійсно будуть якісно виконувати свою функцію і призводити до результатів там, де актори вірять у те, що більшість із них дотримується правил. Отже, ґрунтовне питання насправді полягає не у виборі теорії, а у діагностуванні стану системи. Інструменти принципала-агента ефективні на етапі формування нової норми, коли ж теорія колективної дії дає розуміння, що робити на попередньому етапі для зміни самої рівноваги очікувань.

1.2. Інституційний дизайн антикорупційних органів як механізм зміни корупційної рівноваги.

Тож в попередньому підпункті було розкрито та обґрунтовано підхід до аналізу корупції крізь призму теорії колективної дії. Відтак постає питання вибору стратегій дій для мінімізації корупції.

На цьому етапі важливо внести ще одне термін - "корупційна рівновага". Поняття рівноваги тут спирається на її розуміння крізь теорію ігор та економіку. Грейф і Кінгстон стверджують: "Ключовим моментом є те, що, хоча «правило» може слугувати механізмом координації, саме очікувана поведінка інших, а не саме правило, є основною рушійною силою поведінки

людей... З точки зору концепції інститутів як рівноважних станів, саме очікування щодо поведінки інших учасників... у кінцевому рахунку створюють інституційні обмеження, які формують поведінку людей”.¹⁹ За цією логікою корупційна рівновага - це не відхилення від порядку, а якраз навпаки сам порядок. Поведінка відтворюється завдяки взаємним очікуванням, а не через примус ззовні. Відтак окремий актор спирається на модель поведінки, яку він приписує іншим, а не на свої моральні орієнтири чи вподобання. Тож якщо більшість акторів очікує корупційну поведінку від інших, то вона відтворюватиметься незалежно від існування формальних заборон або моральної оцінки.

З такої ж логіки виходять Персон, Ротштайн та Теорел коли стверджують, що: “Важливо змінити переконання акторів щодо того, як, найімовірніше, будуть діяти «всі» інші актори, щоб більшість акторів очікували, що більшість інших будуть грати чесно.”²⁰ Для того, аби змінити очікування в суспільстві з системною корупцією, необхідний радикальний злам інституту, який встановлює корупцію як норму, як правило гри. Але сама по собі радикальна зміна має бути підкріплена політичною волею та інструментально, тобто буквально спиратися на стабільні інституції. Важливо уточнити, що інституції в цьому розрізі стають прикладним втіленням логіки універсалізму, незаангажованого справедливого врядування.

До цього ж висновку приводить і питання “Що є протилежністю корупції?” В однойменній статті автор підтверджує вищезгадані висновки - протилежність корупції, на його думку, є управлінська концепція “good governance”. Справедливе об’єктивне управління тут розуміється радше не як однакове ставлення до всіх груп, а як унеможливлення надання переваги одним перед іншими. Щодо забезпечення неупередженого державного управління, автор стверджує: “Критично важливою умовою цього є

¹⁹Greif A., Kingston C. Institutions: rules or equilibria?. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011. URL: https://web.stanford.edu/~avner/Greif_Papers/2011%20rules%20or%20eq.pdf. с. 14-15

²⁰ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 148

запровадження певного інституційного механізму, здатного переконати більшість учасників процесу в тому, що більшість із решти учасників готові діяти за новими (неупередженими) правилами.”²¹ Проте яким саме має бути цей механізм, і які характеристики роблять його таким, що здатний змінити очікування людей щодо дій інших - не конкретизовано. Відповідь на це питання потребує звернення до інституційного дизайну антикорупційних органів.

Та перш ніж до цього перейти, необхідно розмежувати два поняття, що часто вживаються в літературі як взаємозамінні, проте позначають різні явища - інститути та інституції. Плутанина у термінах є наслідком того, що в англomовній літературі обидва поняття позначаються одним словом “institution”, що ускладнює точний переклад і концептуальне розмежування.

Відтак інститути - це правила гри в суспільстві, неформальні норми, очікування та культурні практики, що визначають поведінку акторів. Ці обмеження структурують політичну, економічну та соціальну взаємодію. Складаються як із формальних правил (закони, конституції), так і з неформальних норм (традиції, кодекси поведінки).²² Інститути існують як спільні ментальні моделі у свідомості людей, що визначають очікування щодо поведінки інших. Відповідно, зміна інституту тут розуміється як трансформація колективних переконань. Тож у даній роботі термін “інститут” вживається для позначення норми корупції як очікуваної поведінки та норми безкарності еліт, які регулюють поведінку всіх акторів.

Під інституціями розуміються формальні організації, тобто конкретні органи, установи та структури з визначеним мандатом, персоналом і бюджетом. Це “гравці” на полі, яке задається інститутами, словами Норта. Тож в цьому розумінні, антикорупційні органи є саме інституціями. Водночас варто зазначити, що Норт якраз таки називає їх організаціями, але в

²¹ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 410

²² North D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press, 1990. с. 3-5

україномовному науковому дискурсі частіше використовується термін “інституція” для позначення подібних формальних утворень. Тож таке використання термінів є свідомим, адже дозволяє чітко сформулювати предмет дослідження - дизайн антикорупційних інституцій (формальних організацій) з точки зору їхньої здатності впливати на інститут (неформальну норму) корупції як очікуваної поведінки.

Інститутом як норма встановлює корупцію як очікувану та соціально прийнятну поведінку, що включає два взаємопов'язані компоненти. По-перше, переконання що “всі беруть хабарі і я буду брати”, тобто корупція як єдиний раціональний спосіб вирішення повсякденних проблем. По-друге, норма безкарності корумпованих еліт - переконання що “еліта недоторкана, їх не карають”, яке підтримує корупційну рівновагу на вищих рівнях влади. Поки ці дві установки домінують, у всіх акторів відсутні раціональні підстави змінювати свою поведінку.

Водночас постає запитання: чи здатна формальна інституція впливати на зміну неформального інституту, і якщо так, то за яких умов? Гретхен Хелмке і Стівен Левіцкі показують що формальні та неформальні інститути не існують у паралельних світах - вони взаємодіють, і характер цієї взаємодії визначається тим, наскільки формальна інституція здатна або доповнювати неформальні норми, або конкурувати з ними, або поступово їх витіснити.²³ Отже, основне питання не в тому, чи може антикорупційна інституція впливати на корупційні норми, а в тому, за яких умов цей вплив стає можливим.

Спираючись на логіку теорії колективної дії, можна припустити, що один з можливих механізмів такого впливу - це сигналізування: антикорупційна інституція, спроектована певним чином, здатна надсилати суспільству сигнал про те, що правила гри змінились. Якщо цей сигнал є достовірним (суспільство має підстави йому вірити), він може поступово

²³ Helmke G., Levitsky J. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. Kellogg Institute, 2013. URL: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf. c. 725-728

змінювати очікування громадян щодо поведінки інших, що створює умови для виходу з корупційної рівноваги. По суті, цей сигнал має транслювати саме неупередженість держави, саме те, що визначають як протилежність корупції.²⁴ Тому інституційний дизайн антикорупційного органу розглядається у цій роботі не просто як набір формальних характеристик, а як інструмент впливу на суспільні очікування. Важливо не те, чи орган існує на папері, а те, як саме він побудований, оскільки саме це визначає, чи здатний він переконати суспільство, що неупередженість стає реальною нормою, а не черговою декларацією.

Антикорупційні органи, як різновид державних інституцій, масово виникли та закріпилися у кінці XX століття як реакція на неспроможність правоохоронних органів якісно протидіяти дедалі складнішим корупційним схемам. “Антикорупційні органи - це державні (фінансовані з державного бюджету) органи постійного функціонування, основним завданням яких є боротьба з корупцією та зменшення структурних можливостей, що сприяють її виникненню в суспільстві, шляхом застосування превентивних та/або репресивних заходів.”²⁵ Згідно із звітом OECD “Specialised Anti-Corruption Institutions. REVIEW OF MODELS”, виділяють три основні типи таких органів: мультифункціональні, що мають одночасно слідчі та превентивні повноваження; органи правоохоронного типу; органи тільки превентивного характеру, діяльність яких зосереджена на формуванні політики, моніторингу та координації.²⁶ В реальності межі між цими типами розмиті. Значна частина органів поєднує елементи з кількох категорій, а формальні повноваження не завжди відповідають реальній діяльності.

²⁴ Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с. с. 410

²⁵ de Sousa L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*. 2009. Vol. 53, no. 1. P. 5–22. URL: <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>. ст. 5

²⁶ Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS. OECD. 144 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/01/specialised-anti-corruption-institutions_2128619c/caa9bbe8-en.pdf. c.31-32

Необхідність існування антикорупційних органів є усталеним фактом, що не потребує зайвих підтверджень. Саме тому такі вимоги містяться в статтях 6 та 36 Конвенції ООН проти корупції 2003 року. У документі йдеться про необхідність створення в країнах-учасниках органу або органів, що відповідатимуть за запобігання корупції та за боротьбу з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Єдине, що Конвенція говорить про необхідні риси дизайну, це те, що: “кожна Держава-учасниця забезпечує органу або органам...необхідну незалежність (або самостійність), згідно з основоположними принципами своєї правової системи”.²⁷

Конкретизований набір характеристик до таких органів міститься у Джакартській заяві про принципи роботи антикорупційних органів від 2012 року. В ній міститься 16 принципів для забезпечення незалежності та ефективності антикорупційних органів: мандат, співпраця з іншими акторами, стабільна правова база, прозоре призначення керівництва, безперервність роботи, порядок звільнення з посади, етична поведінка, імунітет від правового переслідування, достойна винагорода, повноваження щодо кадрів, достатні та надійні ресурси, фінансова автономія, внутрішня підзвітність, зовнішня підзвітність, публічна звітність, публічна комунікація та залученість.²⁸ Ці принципи широко застосовуються як орієнтир при оцінці антикорупційних органів і слугують ґрунтом для рекомендацій GRECO та інших міжнародних механізмів моніторингу. Проте Джакартська заява описує елементи як технічні вимоги, не пояснюючи, яким чином вони впливають на реальну ефективність органу, а особливо в умовах системної корупції.

На цьому етапі може виникнути запитання - “Чому логіка побудована навколо теорії колективної дії, а не інституційної теорії корупції?” Інституційна теорія знаходить причини існування корупції в певному збої

²⁷ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 31.10.2003 № № 251-V : станом на 18 жовт. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

²⁸ Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

функціонування встановлених правил. Так допускається, що індивіди шукатимуть раціональну альтернативу (що виражатиметься в корупційних діях), якщо формальні правила слабкі, непослідовні, не виконуються повноцінно. Відповіддю на це логічно має бути удосконалення правил та зміцнення їх виконання.²⁹ Крізь таку призму антикорупційний орган стає інструментом примусу до дотримання формального порядку. Водночас світова практика демонструє, що створення самого по собі антикорупційного органу та антикорупційного законодавства напряду не тягне за собою зміни норми в суспільстві. Доказом того є проведене крос-національне дослідження Аліни Мунджу-Піппіді. Тут емпірично перевірено зв'язок між наявністю у країні антикорупційних агенств, ратифікація UNCAC тощо із зменшенням рівня корупції. Результат продемонстрував, що рівень корупції напряду не залежить від наявності будь якого з вищезгаданих інституційних елементів.³⁰

Окрім усталеного партикуляризму, однією із причин цього є ізоморфна мімікрія. Це стан за якого держави відтворюють вже наявні ефективні інституції (процедури, структури, риторичу), проте на виході не мають очікуваного результату. Проблема в тому, що перенесення інституцій відбувається під тиском зовнішніх акторів (умови донорів, міжнародні зобов'язання), а не як результат обробленого внутрішнього запиту. Відтак формальні повноваження є, проте реформи стають лише витратою ресурсів.³¹

Тому в цьому контексті інституційна теорія стає обмеженою, адже не враховує фактор довіри. В умовах високої самовідтворювальної недовіри навіть найкращі декларовані зміни не будуть повноцінно відтворюватися в реальності, і ризикують перетворитися на імітацію процесів. Необхідність

²⁹Чебан О. Теоретичні підходи до визначення корупції в публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Т. 2, № 83. С. 52–57. URL: <https://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237233>. с. 54

³⁰ Mungiu-Pippidi A. Contextual choices in fighting corruption: lessons learned. Berlin : HSOG – Contextual Anticorruption, 2011. 158 p. URL: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/02/NORAD-final-report-lessons-learned.pdf>. с.80-81

³¹ Andrews M., Pritchett L., Woolcock M. Looking like a state: the seduction of isomorphic mimicry. *Building state capability: evidence, analysis, action*. 2017.

наявності сильних інституцій - беззаперечний факт, водночас вони мають виконувати не лише внутрішньоопераційні функції, але й мають сприйматись суспільством, як сильний гравець, що не замкнутий в колі корупції. Саме завдяки цьому корупційна рівновага може бути змінена.

Аналітична рамка цього дослідження будується навколо трьох блоків інституційного дизайну, кожен з яких розглядається як механізм забезпечення достовірності сигналу про зміну норм. Ці блоки виокремлено на основі логіки теорії колективної дії та підтверджено тим, що вони містяться в ряді наукової літератури, а також у Джакартській заяві про принципи діяльності антикорупційних органів 2012 року. Проте на відміну від Джакартської заяви, яка описує ці елементи як технічні вимоги задля відповідності міжнародному стандарту, у цій роботі вони розглядаються як механізми впливу на суспільні очікування, що є умовою зміни норми.

Перший блок - це інституційна незалежність, що охоплює все, що визначає здатність органу діяти поза межами існуючої корупційної системи: порядок призначення і звільнення керівництва, бюджетна і кадрова автономія, правова захищеність від ліквідації. Для логіки в межах теорії принципала-агента це захист від політичного втручання. Але в логіці колективної дії це насамперед сигнал суспільству про те, що орган не є частиною старої системи і що покарання за корупцію може бути реальним.

Другий блок - міжнародна та міжінституційна взаємодія. Тут охоплено відносини органу з міжнародними партнерами та акторами всередині держави, в якій вони існують. В умовах, де стара система залишається сильною, зовнішні актори виконують роль щита, оскільки ускладнюють політичну нейтралізацію органу і тим самим підтримують достовірність сигналу в часі. Водночас взаємодія антикорупційного органу з іншими відомствами є запобіжником "існування у вакуумі".

Третій блок - це результативність, реальна дієвість органу. Суспільству недостатньо бачити що орган створений і формально незалежний. Потрібен

доказ що правила справді змінилися. Таким доказом стають конкретні результати, особливо коли вони стосуються раніше недоторканих акторів.

1.3. Методологічні засади дослідження

Центральне питання цього дослідження - як дизайн антикорупційних органів здатен змінити норму, за якою корупція є загальноприйнятим “правилом гри”. Принципово важливо розрізняти це питання від суміжних. Питання про те, наскільки знизився рівень корупції або наскільки ефективними є органи в кількісному вимірі, є самостійними дослідницькими проблемами, адже вимагають зовсім іншого підходу. Перевірка ефективності реформ через кількісні індикатори корупції є проблематичною в короткому інтервалі з кількох причин. По-перше, вимірювання результативності органів через кількість справ або вироків не відповідає теоретичній рамці цього дослідження, оскільки теорія колективної дії зосереджується не на покаранні окремих порушників, а на зміні загальної структури очікувань. По-друге, зміна норм відбувається повільно та нелінійно, і жоден загальноприйнятий моніторинговий механізм не здатний зафіксувати зміну з достатньою точністю. Натомість фокус цього дослідження - питання архітектурних умов, тобто чи спроектовані органи так, що здатні генерувати достовірний інституційний сигнал, здатний змінювати рівновагу очікувань.

Таке питання ставить у центр сам механізм, причинно-наслідковий ланцюжок між рисами дизайну і функціональною здатністю сигналізувати про зміну норми. Це робить неможливим застосування тільки кількісних методів і вимагає якісного аналізу. Це дозволить повноцінно відстежити цей ланцюжок.

Саме тому основним методом цього дослідження обрано кейс-стаді, а також комплекс аналітичних інструментів, що застосовуються в його межах. Кейс-стаді зосереджується на поглибленому вивченні конкретного випадку

або обмеженого набору випадків для вивчення механізму, що пов'язує причини з наслідками. Як зазначає Йін, метод кейс-стаді є особливо доречним тоді, коли дослідницьке питання має характер “як” і “чому”, коли дослідник не має контролю над подіями, що досліджується та коли йдеться про сучасне явище у реальному контексті.³² Саме ці три умови є вирішальними для вибору методу.

Геррінг доповнює це розуміння, окреслюючи кейс-стаді як детальне вивчення декількох або однієї одиниці задля поширення на більшу кількість. Окрім того, кейс-стаді є цінним тоді, коли важливо вивчити механізм причинно-наслідкового зв'язку, як саме причина створює наслідок і за яких умов.³³ Саме це становить інтерес дослідження. Завдання полягає не у вимірюванні того, наскільки інституційний дизайн знизив рівень корупції у кількісному вимірі, а у визначенні наявності в архітектурі органів елементів, що теоретично уможливають зміну рівноваги очікувань.

Для проведення такого дослідження необхідно визначити рамку аналізу. Відтак в другому розділі будуть сформульовані однакові характеристики щодо кожного об'єкта аналізу. Далі у третьому розділі однакова аналітична рамка застосована до чотирьох одиниць аналізу.

Структура кейс-стаді у цьому дослідженні складається з трьох компонентів. Перший - аналіз загального контексту (підрозділ 3.1), де розглянуто передумови формування антикорупційної архітектури в Україні, зосереджуючись на Революції Гідності 2014 року як на “вікні можливостей” для інституційних змін у розумінні теорії колективної дії. Цей компонент є необхідним, оскільки кейс-стаді, на відміну від кількісних методів, не абстрагується від контексту, а вбудовує його в аналіз. Другий компонент (підрозділ 3.2) містить системний аналіз інституційного дизайну чотирьох органів крізь призму аналітичної рамки, сформованої у другому розділі. НАБУ, САП, НАЗК та ВАКС аналізуються послідовно за трьома блоками

³² Yin R. Case study research: Design and methods. / Robert Yin., 2003. – 183 p. с.9-14

³³Gerring J. What is a case study and what is it good for?. *American political science review*. 2004. Vol. 98, no. 2. P. 341–354.

дизайну: незалежність, взаємодія та результативність. В рамках третього компонента (підрозділ 3.3), на ґрунті попередніх висновків буде проведено оцінювання за дев'ятьма критеріями, яке підсумовує результати попереднього аналізу в оптимальному для інтерпретації форматі.

Варто зупинитися на оцінюванні. По-перше, це є авторським аналітичним інструментом. По-друге, принципово важливо підкреслити, що ця шкала не є рейтингом органів і не передбачає визначення умовно найкращого. Виставлення балів проводиться не для порівняння органів між собою як конкурентів, а для візуалізації вразливостей архітектури системи. Різні бали за одним параметром вказують на те, що конкретний елемент дизайну реалізований нерівномірно. Тож шкала - це інструмент для визначення таких виявів. Кожна оцінка обґрунтовується через конкретні нормативні положення або задокументовані практики. Це відповідає логіці якісного дослідження, де судження є не довільним, а аргументованим.

Окрім того, в роботі використано й інші наукові методи. Для виконання завдань дослідження, визначених на початку роботи, було використано низку наукових методів та підходів. Аналіз та синтез надали змогу провести декомпозицію поняття інституційного дизайну антикорупційних інституцій та виділити три виміри. Мова іде про незалежність, взаємодію та результативність, котрі лягли в основу аналітичної рамки цього дослідження. Це дозволило привести результати дослідження кожного органу у цілісну характеристику антикорупційної вертикалі. Серед спеціальних методів дослідження було застосовано також історіографічний підхід. Його роль полягала у формуванні інструментарію для опису еволюції наукових визначень корупції. Завдяки історіографічному підходу вдалося простежити поступову зміну у розумінні явища корупції - від трактування корупції як відхилення від норми до її осмислення як стійкої рівноваги очікувань, що відтворюється самим суспільством. Разом з тим, було використано метод типологізації, котрий дозволив систематизувати форми корупції та класифікувати антикорупційні органи за їхнім мандатом і функціями. Для

оцінки інституційного дизайну використано нормативно-правовий аналіз, у межах якого розглянуто мандати, гарантії незалежності, механізми призначення та підзвітності органів, закріплені в законодавстві. Своєю чергою, інституційний аналіз дав можливість зіставити архітектурні рішення української антикорупційної системи з міжнародними стандартами та досвідом інших держав для формування цілісної картини можливих варіацій архітектури антикорупційних вертикалей. Узагальнення результатів здійснюється за допомогою авторського аналітичного інструменту. Оцінювання відбувається за дев'ятьма критеріями, котрі є частиною трьох вимірів інституційного дизайну.

Кейс антикорупційного дизайну України обраний не тільки через безпосередній інтерес до країни. Також Україна є прикладом суспільства з глибоко укоріненою системною корупцією, де така поведінка набула характеристик стійкої рівноваги очікувань. Упродовж десятиліть корупційні практики були настільки інтегровані у функціонування державних і суспільних інститутів, що суспільство починало сприймати їх як невід'ємну частину самого способу функціонування держави. Корупція в Україні функціонувала не як відхилення від норми, а як сама норма. Саме для такого стану була розроблена теоретична рамка роботи. До того ж, Революція Гідності 2014 року створила чітко фіксований момент суспільного запиту, “вікно можливостей”, що дозволяє відстежити, яким чином дизайн органів реалізував або не реалізував потенціал для зміни норми.

У межах кейсу об'єктами аналізу обрано чотири органи: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Ці інституції утворюють повний інституційний ланцюжок антикорупційної вертикалі. Превенція та формування антикорупційної політики (НАЗК), кримінальне розслідування (НАБУ), процесуальне переслідування (САП), судовий розгляд і вирок (ВАКС). Водночас варто зазначити, що ланцюжок НАБУ-САП-ВАКС був

сконструйований як єдина архітектура. Проте аналізувати його як одну одиницю означало б втрачати з поля зору потенційні прогалини дизайну. Включення НАЗК мотивоване тим, що запобіжна функція є невід'ємною складовою Джакартської моделі антикорупційної інституції. Саме такий набір аналітичних одиниць дозволяє оцінити повноту архітектури як сигнальної системи.

З наукової літератури включено класичні та сучасні роботи, що окреслюють розуміння явища корупції. Дослідження Майкла Дженсена і Вільяма Меклінга, Сьюзан Роуз-Акерман, Роберта Клітгаарда розглянуті в рамках домінуючого підходу до аналізу корупції крізь призму принципала-агента. Розкриття суті та ключових моментів альтернативної теорії, теорії колективної дії, здійснено на основі робіт Анни Перссон, Бо Ротштайна, Яна Теорелла, Менкура Олсона, Еліонор Остром, Авнера Грейфа і Крістоферам Кінгстона, Еріка Усланера та інших. Інституційна рамка дослідження спирається на науковий наробіток Дугласа Норта, Де Соуза, Дойга, Ватта і Вільямса, Хайтана. Також джерельна база дослідження охоплює нормативно-правову базу та включає закони, що регулюють діяльність кожного з чотирьох органів: Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”, Закон України “Про прокуратуру” та Закон України “Про внесення змін щодо посилення повноважень НАБУ та САП”, Закон України “Про запобігання корупції”, Закон України “Про Вищий антикорупційний суд”), а також Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон “Про судоустрій і статус суддів” та рішення Конституційного суду. Окрім того, звіти та офіційні документи органів. Сюди входять піврічні звіти НАБУ за 2024-2025 роки, результати незалежного зовнішнього аудиту НАБУ 2025 року, дані ВАКСу щодо динаміки вироків, результати аудиту Рахункової палати та звіти НАЗК щодо результатів антикорупційної діяльності за 2025 рік. Зовнішні оцінки та міжнародні документи охоплюють оцінювання України GRECO, Джакартську заяву про принципи для антикорупційних органів, Колумбійський коментар до Джакартської

декларації, огляди OECD щодо спеціалізованих антикорупційних інституцій, Антикорупційний та інтегритетний прогноз OECD, а також Конвенцію ООН проти корупції, зокрема її статті 6, 13 та 30. Включена також аналітика від громадянського суспільства: матеріали Transparency International Ukraine, Центру протидії корупції та дані Центру Разумкова.

Наприкінці необхідно окреслити обмеження дослідження. Специфіка українського контексту полягає в унікальних умовах функціонування антикорупційних органів. Цьому причиною є постреволюційний період, тиск євроінтеграції та повномасштабна війна, розв'язана росією. Тож висновки, отримані на основі аналізу українського кейсу, не підлягають автоматичному поширенню на інші контексти. Водночас це не означає, що висновки є нерелевантними за межами України. Теоретичні положення щодо зв'язку між елементами дизайну та сигнальною здатністю органу мають ширше застосування, навіть якщо параметри зв'язку будуть змінюватись залежно від контексту. Друге обмеження полягає в тому, що зміну норми неможливо виміряти прямо. Не існує доступного індикатора аби спостерігати зміну суспільних очікувань. Через це у дослідженні використовуються непрямі індикатори, такі як динаміка суспільної довіри до антикорупційних інституцій за даними Центру Разумкова, реакція суспільства на спроби реверсу незалежності органів та мобілізація громадян на їх захист як підтвердження того, що сигнал досяг суспільного виміру і змінив структуру очікувань принаймні частини акторів. Ще варто визнати наявність інтерпретаційного судження при створенні шкали в підпункті 3.3., якого неможливо повністю уникнути через специфіку інструменту. Водночас мінімізація цього фактору відбувається через послідовне і детальне обґрунтування оцінки через нормативні положення та задокументовані практики.

Таким чином, у першому розділі було сформовано теоретико-методологічну рамку дослідження. У підрозділі 1.1. описано логіку панівного підходу до опису корупції - теорії принципала-агента. В цьому

контексті розглянуті етапи формування думки, починаючи від економіки (Дженсен і Меклінг) до застосування в публічному управлінні (Роуз-Акерман, Клітгаард). Крізь призму цієї теорії корупція постає раціональною реакцією агента на структуру стимулів. В такому випадку засобами протидії стають звуження дискреції, посилення моніторингу та підвищення невідворотності покарання. Таким чином і виявлено визначальне обмеження підходу при спробі його застосування в суспільствах з системною корупцією - тут передбачено існування незаінтересованого принципала. В суспільствах з системною корупцією навіть принципал є корумпованим, тож сам фундамент теорії принципала-агента стає вразливим. В цьому контексті розглянуто альтернативну теорію - теорію колективної дії. У цій рамці вибір актора визначається не моральними переконаннями чи суворістю закону, а очікуваннями щодо поведінки інших, через що корупція є водночас причиною й наслідком тих самих очікувань. Принциповим є висновок, що теорія колективної дії не відкидає моніторинг і санкції, а перевизначає їхнє місце. Вони дієві на етапі підтримання вже зміненої норми, тоді як на попередньому етапі потрібен механізм зміни самої рівноваги очікувань.

У підрозділі 1.2 на цій теоретичній основі сформовано аналітичну рамку дослідження. Уведено поняття корупційної рівноваги, що спирається на розуміння інститутів як рівноважних станів (Грейф, Кінгстон). Окрім того розмежовано поняття інституту як неформальної норми та інституції як формальної організації, спираючись на розрізнення правил гри й гравців у Норта. Обґрунтовано центральну тезу розділу: антикорупційний орган потрібен не як інструмент примусу до дотримання формальних правил, а як механізм зміни рівноваги очікувань через сигналізування. Відтак спроектована належним чином інституція здатна надсилати суспільству достовірний сигнал про те, що правила гри змінилися. Спираючись на таку логіку, було обрано три блоки дизайну для подальшого формування аналітичної рамки.

У підрозділі 1.3 визначено методологічні засади дослідження. Центральне дослідницьке питання відмежовано від питання про кількісне зниження рівня корупції, оскільки теорія колективної дії зосереджена на структурі очікувань, а не на покаранні окремих порушників. З огляду на причинно-наслідковий характер питання основним методом обрано кейс-стаді (Ін, Геррінг), доповнений нормативно-правовим та інституційним аналізом. Одиницею аналізу визначено антикорупційну вертикаль України у складі НАБУ, САП, НАЗК і ВАКС як єдину архітектуру, що охоплює повний ланцюжок від превенції до вироку. Підсумковим інструментом обрано авторську оцінювальну шкалу за дев'ятьма критеріями, призначену не для рейтингування органів, а для візуалізації вразливостей системи. Окреслено й обмеження дослідження, серед яких неможливість прямого вимірювання зміни норми, що компенсується зверненням до непрямих індикаторів та наявність інтерпретаційного судження при побудові шкали, що мінімізується послідовним обґрунтуванням кожної оцінки.

Розділ 2. Виміри інституційного дизайну антикорупційних органів як умови достовірного інституційного сигналу

2.1. Незалежність антикорупційного органу як структурна передумова достовірності інституційного сигналу

Проблема корупції оцінюється, як одна з найбільш актуальних у світі.³⁴ Відповідно, розглядаючи інституційний дизайн антикорупційних органів, варто взяти до уваги, що вони є зоною підвищеного суспільного інтересу. Відповідно, при їх створенні, розвитку чи реформуванні варто зважати на низку елементів, котрі визначають їхню подальшу роботу.

Найперший з них - незалежність антикорупційних органів, що є основоположним та ключовим складником системи боротьби та протидії корупції у будь-якій державі, незалежно від внутрішніх чи зовнішніх чинників. Як було згадано в розділі 1, ця компонента була закріплена у 2003 році Конвенцією ООН проти корупції. У статтях 6 та 36 відповідного документу ідеться, що незалежність є мінімально прийнятним стандартом для функціонування органів, а на плечі держави лягає обов'язок забезпечити "достатню незалежність", аби орган міг цілком і повністю виконувати покладені на нього задачі в умовах свободи від будь-якого зовнішнього чи внутрішнього впливу.³⁵ Рада Європи аналогічно у Двадцяти керівних принципах боротьби з корупцією закріпила у вимогу забезпечення належного рівня "незалежності та автономії, що відповідають функціям" антикорупційних органів.³⁶ Венеціанська комісія також надає чотири ключові вимоги для адекватної діяльності антикорупційних інституцій:

³⁴ Institutions and corruption in Public administration: a study of the relationship and methods of preventing corruption. *CERIDAP*. URL: <https://ceridap.eu/institutions-and-corruption-in-public-administration-a-study-of-the-relationship-and-methods-of-preventing-corruption/?lng=en>.

³⁵ United nations convention against corruption. United Nations, 2003.

³⁶ The council of europe anti-corruption body. Group of States against Corruption. URL: <https://rm.coe.int/eng-depliant-greco/1680a535f9>.

незалежність, автономія, підзвітність і прозорість, спеціалізований персонал, адекватні ресурси та повноваження.³⁷

Теорія “надійного зобов’язання” (credible commitment)³⁸ лежить у основі розуміння ефективності антикорупційних органів: незалежність інституції є механізмом, через який політична еліта бере на себе зобов’язання не втручатися у процеси, що обмежують її саму. Відповідно, однією з ключових задач держави є забезпечення достатнього рівня незалежності антикорупційних органів, аби їхня ефективність була на достатньому рівні. У випадках, коли інституційний дизайн не забезпечує достатнього рівня виконання таких зобов’язань, послаблюються основні складники діяльності антикорупційної системи, хоча номінально зберігається зовнішня легітимність та ілюзія дієвості органів. Контроль органу є іншим виміром, котрий є суспільно значущим при оцінці ефективності інституцій.

Т. Хайтан описує антикорупційні органи як ті, що належать до так званої “четвертої гілки влади”, тобто інституцій, які виходять за межі традиційних гілок влади, проте мають закріплений статус в конституції та вузьку спеціалізованість.³⁹ Оскільки антикорупційна діяльність не є самовиконуваною та дуже схильна до впливу з боку органів влади. Відповідно, антикорупційні органи слід вважати “гарантованими інституціями”⁴⁰. Проте основоположним в питанні дизайну антикорупційних інституцій є Джакартська декларація принципів для антикорупційних органів, прийнята в 2012 році.⁴¹ Вона була розроблена під егідою Управління ООН з наркотиків і злочинності та Програми розвитку ООН за участю керівників антикорупційних органів з понад ста держав та становить наразі найбільш

³⁷Opinion on the provisions of the law on the fight against corruption concerning the anti-corruption bureau. Venice : Venice Commission, 2023.

³⁸ North D. C. Institutions and credible commitment. St. Louis : Washington University. 22 p.

³⁹Khaitan T. Guarantor (or the so-called “fourth branch”) institutions. *Cambridge University Press*. URL:

<https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:04b8920d-4d56-47a5-b7f4-dab64f0fd36a/files/r4b29b7548>.

⁴⁰ Так само

⁴¹Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. *Jakarta*. URL:

https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

авторитетний міжнародний нормативний документ у цій сфері, що конкретизує приписи статей 6 і 36 Конвенції ООН проти корупції. Декларацією закріплено шістнадцять принципів, які у 2020 році були розгорнуті у Коломбійському коментарі, систематизувавши тим самим кращі практики та емпіричний досвід дизайну антикорупційних органів у різних правових системах.

Теоретичне обґрунтування необхідності незалежності антикорупційних органів, згідно з Декларацією, спирається на кілька взаємопов'язаних аргументів. Перший з них має структурний характер: корупція, особливо у її системних проявах, охоплює представників саме тих інститутів, що здійснюють контроль над правоохоронними та наглядовими органами. Розслідування або переслідування високопосадовців майже неминуче призводить до зростання політичної напруги між антикорупційним органом та іншими агенціями, міністерствами або членами законодавчого органу. За таких умов антикорупційна інституція, позбавлена інституційного захисту, опиняється в ситуації структурної залежності від суб'єктів, що водночас є об'єктами її діяльності. Це робить ефективне виконання обов'язків та задач принципово неможливим. Другий аргумент пов'язаний з легітимністю: орган, що сприймається суспільством як залежний або вибірковий у своїй діяльності, не виконує своєї регулятивної функції навіть за формальної наявності повноважень. По суті, незалежність є не лише операційною умовою, а й конститутивним елементом інституційної легітимності.

У доктрині, закріпленій Декларацією, прийнято розрізняти кілька вимірів незалежності антикорупційної інституції, кожен з яких має самостійне нормативне та практичне значення.

Структурна (або інституційна) незалежність передбачає, що орган засновується та функціонує на підставі конституції або закону, а не підзаконних актів виконавчої влади, і не підпорядкований жодному міністерству чи урядовому органу. Нормативний статус органу є першою і необхідною, хоча й недостатньою умовою структурної незалежності.

Операційна незалежність стосується здатності антикорупційного органу здійснювати конкретні дії, наприклад, порушувати розслідування, збирати докази, ініціювати переслідування, без отримання попереднього дозволу від виконавчої влади чи інших зовнішніх суб'єктів. Ця форма незалежності нерозривно пов'язана з чіткістю та широтою мандату.

Фінансова незалежність являє собою окремий критично важливий вимір. У Джакартських принципах закладено, що антикорупційні органи повинні отримувати фінансування, над яким вони мають повне управління та контроль.⁴² Відсутність фінансової автономії відкриває можливість для непрямого контролю над діяльністю антикорупційних інституцій через бюджетні механізми.

Кадрова незалежність охоплює два аспекти: порядок призначення та умови перебування на посаді керівника органу, а також захист рядових співробітників від політичного тиску. Керівники антикорупційних органів мають призначатися через процес, що забезпечує аполітичність, неупередженість, нейтральність, доброчесність та компетентність.⁴³ Водночас, вони мають бути захищені від безпідставного усунення, а сам процес звільнення керівника органу має бути чітким та врегульованим законодавчо.

Окремої уваги вимагає питання балансу між незалежністю органу та його підзвітністю. По суті, тут є певна методологічна проблема, котра часто може використовуватися для виправдання обмежень незалежності через маніпуляцію із забезпечення підзвітності. Джакартська заява розглядає ці принципи як взаємодоповнювальні, а не антагоністичні.⁴⁴ Відтак підзвітність

⁴² Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

⁴³ Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

⁴⁴ Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

є необхідною умовою легітимності державного органу, проте орган має бути підзвітний суспільству, парламенту та закону, а не виконавчій владі. Антикорупційні органи мають бути підзвітними та прозорими, щоб збалансувати свої повноваження й авторитет. Механізмом реалізації цього принципу є насамперед регулярне публічне звітування. Антикорупційні інституції мають докласти постійних зусиль для підтримки суспільної довіри та впевненості через регулярне публічне звітування. Публічний звіт виконує функцію інформування суспільства, а також створює верифікований масив даних, що дозволяє незалежним дослідникам, журналістам та організаціям громадянського суспільства оцінювати патерни діяльності органу, наприклад, виявляти ознаки вибіркового застосування закону.

Інституційний дизайн організацій доповнюється нормами, що регулюють взаємодію антикорупційного органу з іншими суб'єктами. Антикорупційні органи не мають працювати ізольовано. Вони зобов'язані підтримувати якісні робочі стосунки з державними органами, громадянським суспільством, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами. Участь структур громадянського суспільства у взаємодії з антикорупційними інституціями є важливим чинником, бо це є механізмом зовнішньої верифікації незалежності органу, оскільки неурядові організації та медіа здатні фіксувати відхилення від декларованих принципів і доводити їх до публічного простору.

Між окремими вимірами незалежності антикорупційних інституцій існують системні взаємозалежності. До прикладу, слабкість будь-якого елемента дизайну здатна нейтралізувати міцність решти. Орган з чітким мандатом, але без фінансової автономії є вразливим через бюджетні механізми, орган з незалежним керівником, але без захищеного персоналу є вразливим на операційному рівні, а орган з формально незалежними процедурами, але без публічної підзвітності позбавлений механізму “самоочищення” та будь якого зовнішнього нагляду.

Аналіз UNODC в рамках механізму огляду імплементації Конвенції

встановив, що половина держав-учасниць отримали рекомендацію посилити незалежність своїх антикорупційних органів, що свідчить про системний характер проблеми і водночас про те, що декларативне закріплення незалежності в законодавстві само по собі не гарантує її реального забезпечення.⁴⁵ Таким чином, незалежність антикорупційних органів в моделі Джакартських принципів є багатовимірним інституційним станом, що досягається через одночасне виконання взаємопов'язаних умов структурного, операційного, фінансового та кадрового характеру. Жоден з цих вимірів не є достатнім сам по собі. Лише їх сукупність створює середовище, в якому інституції здатні виконувати свої функції без залежності від тих, щодо кого ці функції реалізуються. Саме ця сукупна незалежність, підкріплена публічною підзвітністю та взаємодією з громадянським суспільством, є тим, що дозволяє органу функціонувати як інститут правопорядку, а не як інструмент здійснення вибіркового політичного контролю.

Резюмуючи вищесказане, у суто понятійному вимірі незалежність антикорупційних інституцій виражається у чотирьох компонентах:

- 1) Інституційна незалежність, тобто чітко визначений правовий статус.
- 2) Операційна незалежність, тобто свобода вести операційну діяльність (самостійно розслідувати справи, визначати підходи до роботи).
- 3) Фінансова незалежність як автономність у формуванні та реалізації власного бюджету.
- 4) Кадрова незалежність, що виражена у чітко сформульованих механізмах кадрової політики.

⁴⁵ Celebrating 15 years of the UNCAC implementation review mechanism. *UNDOC*. URL: https://track.unodc.org/track/uploads/res/track/resourcehub/2025/from_review_to_reform_celebrating_15_years_of_the_uncac_implementation_review_mechanism_html/From_Review_to_Reform_-_Celebrating_15_Years_of_UNCAC_IRM.pdf.

Але ці елементи не можуть сприйматись обособлено. Лише за умови гарантії виконання всіх чотирьох складових антикорупційний орган може бути дійсно незалежним та якісно реалізовувати антикорупційні заходи.

Якщо інституція повноцінно незалежна, то дає підстави вірити, що вона не є інструментом політиків. Якщо керівника призначили через прозорий конкурс, якщо його не можна просто так звільнити, якщо орган не залежить від бюджетних рішень уряду, відповідно, й суспільство має чіткі підстави вірити, що розслідування не зупинять телефонним дзвінком. Тож, говорячи термінами теорії колективної дії, комбінація всіх чотирьох елементів незалежності антикорупційного органу створює умови для сприйняття органу як справжньої зміни норми.

Інституційний та операційний виміри незалежності є двома найважливішими компонентами незалежності з-поміж інших, оскільки перша визначає рамки правового поля діяльності інституції, а друга вказує на площину та набір заходів, які може провадити інституція. У контексті довіри це означає, що нормативна база, яка лежить в основі підходів до функціонування органу, має бути достатньо чіткою та прямо вказувати на те, що орган спроможний бути незалежним та має всі можливості провадити необхідний обсяг заходів для боротьби з корупцією. Яскравим прикладом зворотнього, тобто того, як довіра може бути зруйнована шляхом зменшення інституційної та операційної незалежності антикорупційного органу, є події 2019 року в Індонезії. Тоді Палата представників парламенту Індонезії ухвалила суперечливу поправку до статуту Комісії з викорінення корупції (КРК). Зміни являли собою, по суті, суттєве обмеження незалежності органу.⁴⁶

По-перше, до ухвалення змін в 2019 році КРК була незалежним державним органом, що не належав до жодної гілки влади - ані виконавчої,

⁴⁶ Campbell J. W., Im T., Cho W. Institutional independence, credible commitment, and anti-corruption reform failure in developing contexts: three illustrative examples from indonesia. *Public integrity*. 2025. Vol. 27, no. 6. URL: <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2462294>.

ані законодавчої, ані судової. Тобто був саме тією “четвертою гілкою влади” в розумінні Хайтана. Після реформи КРК перейшла до складу виконавчої гілки. Це означає, що КРК фактично підзвітна президенту та віцепрезиденту. Поєднання декларованої незалежності та підпорядкування виконавчій владі робить статус комісії суперечливим і двозначним у конституційній системі.

По-друге, закон запровадив новий орган над КРК - Наглядову раду. Її головними обов'язками стали нагляд за комісарами та офіцерами КРК, а також надання дозволів на прослуховування, обшуки та конфіскації. Члени Наглядової ради призначаються президентом після подання кандидатур відбіркового комітетом. При цьому закон не вимагав від них жодного досвіду у сфері боротьби з корупцією. На відміну від аналогічних наглядових органів для поліції та прокуратури, Наглядова рада КРК отримала право не лише наглядати, а й давати дозвіл на прослуховування та зупиняти розслідування.⁴⁷ Це стало безпрецедентним ударом по операційній незалежності інституції, оскільки це “зв'язало руки” інституції в контексті адекватного функціонування, покладеного в основну мету її існування.

По-третє, основним обмеженням операційної незалежності органу став перегляд інструментів боротьби з корупцією і загальних правил діяльності організації: 1) Надмірна бюрократизація процесів. До прикладу тепер треба чекати дозволу від Наглядової Ради, призначеної президентом, аби встановити обладнання для прослуховування. 2) У КРК відібрали можливість вирішувати, які справи розслідувати. Ця поправка є надзвичайно ризикованою, адже може звести все існування антикорупційного органу до інструменту розправи з суперниками уряду. 3) Закриття справи через 2 роки після початку розслідування. Корупційні справи проти високопосадовців зазвичай складні й тривалі, тому ліміт у 2 роки дає підозрюваним стимул затягувати процес, а слідчим інструмент для закриття справ “за

⁴⁷ Campbell J. W., Im T., Cho W. Institutional independence, credible commitment, and anti-corruption reform failure in developing contexts: three illustrative examples from indonesia. *Public integrity*. 2025. Vol. 27, no. 6. URL: <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2462294>.

домовленістю”.⁴⁸ По суті, це знищило операційну незалежність як таку. Тут було повністю порушено як принципи, закріплені в Джакартській заяві, так і незалежність “четвертого органу влади”, про яку говорив Хайтан.

Фінансова складова напряду пов’язана з операційною незалежністю, оскільки якщо у організації немає фінансування та здатності розпоряджатися ним на власний розсуд, то, якими б широкими не були її повноваження, вона не зможе їх реалізовувати. Водночас, фінансова незалежність - це гарантії уникнення зовнішнього впливу, а отже й зменшення ризиків заангажованості антикорупційного органу. Принципи, затверджені у Джакарті, прямо вказують, що антикорупційний орган повинен отримувати бюджетні кошти, якими він управляє повністю і самостійно, без умов чи обмежень з боку виконавчої, законодавчої влади чи судової гілок влади.⁴⁹ На практиці це означає, що обсяг фінансування, закріплений законодавчо, не може бути зменшений або заблокований рішенням уряду в обхід парламенту. Експерти в рамках Джакартських принципів також пропонували механізм, за якого активи, конфісковані внаслідок вироків за корупцію, спрямовувалися б безпосередньо до бюджету антикорупційного органу, що зняло б залежність від регулярних дотацій з боку виконавчої влади. Адже без цього механізму, виходить, що фінансування органу, який розслідує корупцію серед чиновників, фінансується тими самими чиновниками.

Директор малайзійського антикорупційного центру вказує, що фінансова незалежність є найважливішою умовою незалежності антикорупційного органу, бо “залежність від казначейства (уряду) для отримання бюджетних асигнувань робить агенцію вразливою.”⁵⁰ Можливість заблокувати роботу антикорупційної агенції через банальне закладення недостатнього бюджету на виході формує уявлення про слабку інституцію,

⁴⁸ Так само

⁴⁹ Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. *Jakarta*. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

⁵⁰ CIABOC positive on jakarta principles. *Sunday Observer*. URL: <https://archives1.sundayobserver.lk/2018/07/29/news-features/ciaboc-positive-jakarta-principles?page=1>.

яка не може виконувати свої функції або ж змушена публічно випрошувати гроші в уряді. На цьому етапі можуть виникнути певні умови для виділення бюджету, за яких формуватиметься коло недоторканих. Відтак про серйозне сприйняття такого органу, як “геймченджера” і мови йти не може.

Кадрова залежність передбачає, що працівники антикорупційного органу є захищеними від впливу державного апарату. Їх не можуть звільнити, понизити в посаді або ж обмежити їхні повноваження. Це добре ілюструється прикладом Індонезії 2021 року: коли КРК переводила своїх співробітників у статус держслужбовців, 75 осіб пройшли “тест на патріотизм”, що містив питання про особисті переконання та релігію. Серед звільнених “випадково” виявилися найбільш досвідчені та ефективні слідчі. Саме вони вели справи проти високопосадовців та поліцейських офіцерів.⁵¹ Логіка побудови довіри тут проста: якщо суспільство бачить, що найкращі слідчі звільняють не за некомпетентністю, а за примхою влади, то орган сприймається не як незалежний захисник публічного інтересу, а як виконувач побажань еліти.

Прикладом якісно побудованої кадрової політики в рамках інституційного дизайну незалежності антикорупційних органів є Сінгапур. У Сінгапурі набір і просування по службі були засновані виключно на принципах меритократії, що ізолювало бюрократію від політичного патронажу. Зарплати держслужбовців підняли до рівня, конкурентного з приватним сектором, зменшивши привабливість хабарів. Сингапурська публічна служба керується кодексом поведінки, що встановлює високі стандарти, засновані на принципах доброчесності, некорумпованості та прозорості. Практика меритократії разом з регулярними перевітками адміністративних процедур також зменшує можливості для корупції.⁵² Модель демонструє, що коли агентство стає таким, який відстоює цінності

⁵¹ Campbell J. W., Im T., Cho W. Institutional independence, credible commitment, and anti-corruption reform failure in developing contexts: three illustrative examples from indonesia. *Public integrity*. 2025. Vol. 27, no. 6. URL: <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2462294>.

⁵² Singapore's corruption control framework. *Corrupt Practices Investigation Bureau*. URL: <https://www.cpi.gov.sg/about-corruption/prevention-and-corruption/singapores-corruption-control-framework/>.

меритократії та верховенства права протягом десятиліть, воно перестає бути просто організацією і набуває власного авторитету в суспільстві.

Таким чином, незалежність антикорупційних органів та суспільна довіра є взаємопов'язаними: перша є структурною передумовою другої. Чотири виміри незалежності - інституційний, операційний, фінансовий та кадровий - функціонують не як обособлені критерії, а як певний набір пов'язаних між собою сигналів, котрі формують у суспільстві авторитет та серйозне ставлення до нової норми, що ті просувають. Коли орган має чітко виражену та регламентовану правову основу, коли його керівника неможливо усунути телефонним дзвінком, коли його бюджет не залежить від прихильності уряду, а слідчі не звільняються через незручні розслідування - саме тоді суспільство отримує верифіковані інституційні сигнали, що орган є структурно захищеним від маніпуляцій. Саме тому індонезійський досвід 2019 року є достатньо показовим. У відповідь на вищезгадані зміни, виник публічний спротив. Водночас це не було реакцією на конкретне рішення, а відповіддю на руйнування самої архітектури незалежності, тобто тих структурних гарантій, що уможливлювали довіру.

Звідси випливає ключовий висновок для інституційного дизайну. Незалежність антикорупційного органу слід розглядати не як самоціль чи технічний параметр для відповідності міжнародним вимогам., а як чіткий структурований сигнал всім акторам, що має на мені змінити сам інститут, де корупція сприймається усталеним правилом. Це означає, що при аналізі дизайну інституції кожен елемент має бути оціненим не лише з точки зору декларованих положень, а й крізь призму його внеску до загальних "правил гри", де корупція має перестати бути нормою. Орган, який є незалежним де-юре, але не демонструє цієї незалежності у спосіб, доступний для верифікації громадянським суспільством, медіа чи міжнародними партнерами, не досягає повноцінного ефекту довіри. Натомість орган, чия незалежність вбудована у прозорі процедури, захищена від точкового політичного втручання та підкріплена публічною підзвітністю, як це

демонструє, наприклад, сингапурська модель, здатен трансформуватися з чергової державної установи на інституцію з високим рівнем суспільної довіри, що є найвищим показником ефективності антикорупційної системи загалом.

2.2. Міжінституційна та міжнародна взаємодія як механізм верифікації та захисту органу

Другий блок, в рамках цього дослідження, міжнародна та міжінституційна співпраця теоретично є найбільш суперечливим, оскільки розкриває напругу між двома рівноцінно важливими вимогами до антикорупційного органу. З одного боку, орган має бути достатньо незалежним, щоб розслідувати діяння тих, хто перебуває при владі, не зазнаючи політичного тиску. З іншого боку, надмірна ізоляція позбавляє орган легітимності, ресурсів і захисту, необхідних для виживання у висококонкурентному середовищі. Окрім того, брак співпраці позначається на якості та швидкості викритті корупційних схем.

Щодо міжнародної співпраці, політолог Льюїс Де Соуза зазначає: “антикорупційні органи вступають до міжнародних мереж та форумів співпраці, щоб компенсувати недостатність внутрішніх інструментів та заходів реагування”.⁵³ Окрім того, міжнародна співпраця важлива в контексті обміну досвідом, що сприяє підвищенню кваліфікації національних інституцій. Саме тому міжнародна та міжінституційна співпраця є не опціональними доповненнями до дизайну, а його структурно необхідними елементами. Вони визначають, чи зможе орган протистояти спробам нейтралізації і чи буде його діяльність сприйматися як достовірна і всередині країни, і на міжнародному рівні.

⁵³ de Sousa L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*. 2009. Vol. 53, no. 1. P. 5–22. URL: <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>.

Умови взаємодії між національними антикорупційними органами та міжнародними організаціями мають бути закладені в підвалини інституційного дизайну організації. Наразі у світі представлена низка авторитетних міжнародних утворень з питань боротьби з корупцією. До них відносяться група держав проти корупції (GRECO), міжнародна асоціація антикорупційних органів (IAACA), мережа комунікаторів із боротьби з шахрайством OLAF, Європейські партнери проти корупції (EPAC) або Мережа антикорупційних агентств (ANCORAGE-NET). Активну роботу в цьому напрямку проводять також UNODC (Управління ООН з наркотиків і злочинності) та UNDP (Програма розвитку ООН). Вони пропонують спеціалізоване навчання для співробітників національних антикорупційних інституцій, сприяють їх розвитку та поширюють передові практики між агентствами. Основною метою взаємодії з міжнародними організаціями та їх залученості в діяльність антикорупційних органів є надання інституціям, по-перше, достатнього рівня верифікації та визнання, а по-друге, гарантування захисту цих інституцій від впливу локальних акторів.

Міжінституційний вимір співпраці на національному рівні покриває взаємодію між антикорупційними органами, правоохоронною системою (прокуратура, поліція, спецслужби тощо) та гілками влади - законодавчою, виконавчою та судовою. Подібний вид співпраці має реалізуватися не лише формально на папері, а й високорівнено, шляхом створення розгалуженої та продуманої системи меморандумів, протоколів, міжвідомчих робочих груп та низки координаційних механізмів, які чітко регламентують порядок взаємодії, зони відповідальності, процедури обміну інформацією тощо. За умови такого інституційного дизайну ефективність антикорупційної діяльності істотно залежатиме від гармонійності взаємодії різних акторів. Тобто, тут мова йде про системність, а не ізольовані вогнища антикорупційної діяльності та постійне “перетягування ковдри” між відомствами. Саме високий рівень злагодженості буде створювати для суспільства картинку передбачуваного,

прозорого та системного провадження антикорупційної політики і внаслідок сприятиме підвищенню рівня довіри.

Яскравим прикладом високого рівня злагодженості та системності міжінституційної взаємодії, та того як це впливає на ефективність і довіру є Південна Корея. В країні чітко вибудована системна взаємодія між антикорупційним комітетом та судовим органом. Між ними було укладено меморандум про співпрацю, де було закріплено порядок передачі справ, обміну даними та взаємодії на рівні розслідувань, а також механізми захисту осіб, які повідомляють про корупцію.⁵⁴ Подібна формалізація взаємодії дозволила у ряді кейсів успішно довести до суду складні корупційні схеми, що включали як приватні компанії, так і посадовців⁵⁵, оскільки процеси стали ефективнішими та більш видимими для громадськості через публічні звіти про розслідування та результати судових рішень.

Іншим прикладом розгалуженої системи міжінституційної взаємодії між антикорупційними органами та іншими державними акторами є низка країн Європейського союзу (Хорватія, Румунія тощо), де спеціалізовані антикорупційні органи та правоохоронні структури розробляють міжвідомчі протоколи, що деталізують весь процес: порядок відкриття справ, проведення розслідувань, відслідковування транзакцій, передачі доказів тощо. На загальноєвропейському рівні це регулюється “Директивою по боротьбі з корупцією”, де закріплено рух до: 1) консолідації чинних антикорупційних норм в єдиному правовому акті; 2) розбудови ефективної системи доброчесності через інформаційно-просвітницькі кампанії, дослідницькі та освітні програми; 3) сприяння ефективному розслідуванню та переслідуванню корупційних справ шляхом забезпечення достатніх ресурсів і спеціалізованих слідчих інструментів.⁵⁶ Подібні форми кооперації суттєво

⁵⁴Domestic cooperation between corruption prevention and law enforcement authorities - republic of korea. *United Nations Office on Drugs and Crime*. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/13-17June2022/presentations/Korea_IRG_PresentationFinal.pdf.

⁵⁵Так само

⁵⁶The commission proposal for a directive on combating corruption. *Eucrim*. URL: <https://eucrim.eu/articles/the-commission-proposal-for-a-directive-on-combating-corruption/>.

зменшують ймовірність втрати доказів, витоків інформації, а також конкуренції між відомствами. Так само це сприяє ефективності антикорупційної політики та збільшує рівень довіри з боку суспільства, оскільки всі органи виступають єдиним фронтом. Коли антикорупційне агентство, прокуратура, поліція та інші органи державної влади діють синхронізовано за єдиним протоколом, громадяни трактують це як ознаку системної, а не епізодичної боротьби. Саме це створює підстави для сприйняття нових правил, нової норми доброчесності.

Міжінституційна взаємодія також може мати вираження у вигляді спеціалізованих комітетів та робочих груп, до яких залучені представники парламенту, уряду, судової гілки та антикорупційних агенцій. Такі форми взаємодії доволі поширені для відстеження прогресу реалізації вимог та рекомендацій міжнародних антикорупційних організацій, підготовки та аналізу законопроектів, оцінки корупційних ризиків та загального планування антикорупційних стратегій та політик.

Наприклад, у листопаді 2025 року Франція ухвалила Національний план боротьби з корупцією на 2025-2029 роки, який передбачає створення нового міжвідомчого комітету, що координується Французьким антикорупційним агентством (AFA), для посилення співпраці та обміну інформацією між міністерствами. План розроблений за результатами “поглибленої міжвідомчої роботи” та містить 36 заходів, структурованих навколо чотирьох стратегічних напрямів. Першим заходом є саме посилення управління антикорупційною політикою через створення спеціалізованого міжвідомчого комітету.⁵⁷ У контексті довіри це значить що, залученість представників гілок влади та спеціалізованих відомств до антикорупційного процесу прямо корелює зі ставленням суспільства до антикорупційних органів загалом. По суті, це зменшує відчуття, що інституція діє без зовнішнього

⁵⁷France Unveils Ambitious 2025-2029 Anti-Corruption Plan Featuring 36 Measures. *France in English*. URL: <https://franceinenglish.com/p/france-unveils-ambitious-2025-2029-anti-corruption-plan-featuring-36-measures>.

контролю, і одночасно демонструє суспільству, що антикорупційні реформи є результатом широкого консенсусу, а не ініціативи однієї організації, тим самим збільшуючи рівень верифікації та захищеності інституції. У разі ж відсутності чіткого врегулювання міжінституційної взаємодії весь процес породжує багато хаосу, перетягування ковдри та розмитості повноважень. На практиці, якщо антикорупційний орган не має чітко виписаних процедур взаємодії з поліцією, прокуратурою чи іншими гілками влади, то багато справ залишаться нерозкритими, а громадськість сприйме це як неефективність політики, що суттєво вдарить по рівню довіри.

У контексті зміни очікувань в суспільстві важливим є не декларація намірів, а їх реальна імплементація. Досвід різних країн демонструє, що поглиблена взаємодія, регулярна звітність та публічність роботи антикорупційних органів та їх співпраця з іншими державними акторами формує враження у суспільства, що інституції є не лише підзвітними політичному керівництву, а й відповідальні перед суспільством. Так само, це вказує на те, що антикорупційні інституції не діють обособлено, а навпаки, держава як організм цілком і повністю зацікавлена в подоланні корупції. Коли антикорупційні органи залучені до підготовки законопроектів, обговорення змін у кримінальному кодексі чи процедур судових розглядів, їхня робота сприймається як системна та інтегрована, що підвищує відчуття їх надійності та ефективності.

Окремої уваги заслуговує також захищеність інституції від політичного тиску. Коли орган є частиною широкої мережі державних акторів, що включають правоохоронні органи, прокуратуру та гілки влади, будь яка спроба відкинути його висновки, встановити над ним контроль або просто проігнорувати - стає значно помітнішим, а відтак важче здійсненим. Якщо суспільство спостерігає регулярні спільні дії антикорупційного органу з іншими державними акторами, то воно сприймає систему протидії корупції як цілісну. У цьому сенсі національна міжвідомча взаємодія не лише

підвищує оперативну ефективність, а й виступає одним із ключових факторів формування довіри суспільства до антикорупційних органів.

У 2012 році в рамках принципів діяльності антикорупційних органів, які були проголошені в Джакарті, було виокремлено декілька основних вимог, пов'язаних з міжнародною взаємодією.

По-перше, формування керівництва антикорупційних інституцій. Принцип “appointment” декларує, що “процес призначення керівників таких органів має відбуватися через процес, що гарантує інтеграцію, нейтральність та професійність, часто за участю міжнародних експертів”.⁵⁸ UNODC та UNDP активно долучилися до консультування національних органів під час формування керівництва та призначення голів, що зазначено в Коломбійському Коментарі до Джакартських принципів.⁵⁹ Така допомога та залученість міжнародних організацій верифікує інституцію ззовні, сигналізуючи суспільству про те, що процес формування інституції та її ключових фігур захищений від впливу внутрішніх політичних сил, олігархів чи органів влади.

В цьому контексті важливо підсвітити й іншу сторону - легітимну вразливість. Залученість та широка співпраця з міжнародними партнерами може бути сприйнята, як зовнішній контроль, особливо в суспільстві з високим рівнем недовіри. Образ “маріонетки” здатен мобілізувати частину суспільства проти самих інституцій, покликаних захищати їхні інтереси. Водночас, партнерська підтримка в контексті відбору на посаду керівника антикорупційного органу виконує функцію запобіжника від політичної заангажованості, упередженості та непотизму. В цьому механізмі міжнародні комісії виступають виключно як дорадчий орган та не визначають повний склад ключових фігур інституцій, а лише коригують національний рівень відбору.

⁵⁸Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

⁵⁹Colombo commentary on the jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Vienna : UNITED NATIONS, 2020. 101 p.

Впровадження принципів “permanence”, “removal” та “immunity” (стосуються постійності, захисту від необґрунтованих звільнень та імунітету працівників та керівників антикорупційних органів) Джакартської конференції є критично важливими в контексті формування належного рівня довіри до інституцій. Ці принципи тісно пов’язані з міжнародною складовою, оскільки, по перше, до їх впровадження долучені міжнародні організації (це декларується як в Джакартських принципах, так і в більшості рекомендацій, які надаються державам, котрі перебувають на шляху створення дієвих антикорупційних органів⁶⁰), а, по-друге, міжнародні органи виступають свого роду акторами зовнішньої легітимації за умов дотримання цих принципів. Країни, котрі не дотримуються міжнародних стандартів, або ще гірше - свідомо відмовляються від їх реалізації можуть наразитися на погіршення стосунків з міжнародними партнерами та навіть отримати потенційні санкції. Як це сталося в 2025 році, коли український парламент мав на меті суттєво змінити формат діяльності антикорупційних органів, по суті, порушивши як і міжнародні стандарти, так і зобов’язання перед низкою європейських партнерів.⁶¹

По суті, якісна реалізація принципу “appointment” з залученням міжнародної складової є запорукою легітимації всього органу. Орган, який будувався з урахуванням Джакартських принципів, в колаборації з міжнародною антикорупційною спільнотою, з долученням її як до призначення ключових фігур, так і до формування політик буде мати належний рівень зовнішньої верифікації. А це в свою чергу буде сигналізувати суспільству, що антикорупційний орган не існує у вакуумі, та є захищеним в певній мірі від впливу зсередини держави. Відповідно також

⁶⁰Strategic programming for anti-corruption agencies regional guidance note for asean. UNDP, 2022.

⁶¹Богданьок О., Лісовська Р. У ЄС стурбовані діями України щодо НАБУ та САП – речник Єврокомісії. *Суспільне. Медіа*. URL: <https://suspilne.media/1072647-u-es-sturbovani-diami-ukraini-sodo-nabu-ta-sap-recnik-evrokomisii/>.

буде частково виконуватися принцип “collaboration”, оскільки орган не буде ізольованим в рамках одного дискурсу.

Раніше згаданий принцип “collaboration”, продекларований в Джакарті, також є необхідним до включення заради створення сигналу про зміни норм. Він вимагає, щоб антикорупційні організації не діяли ізольовано та не існували у вакуумі. Вони повинні сприяти добрим робочим відносинам з державними органами, громадянським суспільством, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами, включаючи міжнародну співпрацю.⁶² У цьому контексті колаборація між міжнародними антикорупційними органами та національними антикорупційними інституціями виконує дві функції: вона є механізмом зовнішньої верифікації та, водночас, механізмом інституційного захисту.

Коли національні антикорупційні агенції залучаються до міжнародних мереж, впроваджують відповідні стандарти, беруть участь в програмах навчання та спільних розслідуваннях - це сигналізує громадськості, що їх діяльність регулярно оцінюють незалежні зовнішні актори, і інституції не існують в бульбашці національної системи. Подібна верифікація підсилює відчуття у суспільстві, що робота національних антикорупційних органів відповідає міжнародним стандартам та, відповідно, стає авторитетною.

Одним з найяскравіших прикладів подібної верифікації можна вважати діяльність GRECO - Групи держав проти корупції Ради Європи. GRECO на регулярній основі надає рекомендації, аби привести національні органи боротьби з корупцією до міжнародних стандартів, та проводить оцінювання їх виконання, публікуючи публічні звіти, що всебічно та неупереджено оцінюють результат.⁶³ Подібні публічні звіти є важливими не лише на інституційному рівні (по суті це одна з небагатьох інструменталізованих оцінок прогресу реформ в сфері боротьби з корупцією). Вони також уважно

⁶²Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

⁶³Milicevic V. EU cooperation with the Group of States against Corruption (GRECO): how to move towards full membership. Directorate-General for Internal Policies, 2021. 6 p.

вивчаються громадянським суспільством, стаючи джерелом для дискусій, аналізу неурядових організацій, матеріальною базою для наукових досліджень тощо. Це підсилює відповідальність національних урядів та антикорупційних органів перед громадянським суспільством та громадськістю як такою. Коли суспільство бачить, що їх національний антикорупційний орган на регулярній основі оцінюється міжнародними фаховими організаціями, а його слабкі місця і прогрес розвитку регулярно коментуються публічно - то, по суті, в гру вступає третя сила, яка слідкує за якістю їх роботи.

Міжнародні антикорупційні мережі та організації, котрі займаються обміном досвіду - такі як IAACA⁶⁴ (Міжнародна асоціація антикорупційних органів) чи UNODC⁶⁵, а також менші регіональні об'єднання виконують роль інтелектуального та професійного захисту для національних антикорупційних агенцій. Національні інституції беруть участь у навчальних програмах, спільних тренінгах, тематичних конференціях тощо. Це дозволяє поглиблювати експертність рядових працівників, а також самих органів як таких. Подібні практики дозволяють налагоджувати обмін досвідом між державами, впроваджувати міжнародні стандарти, методи та методики викриття корупціонерів. Це виводить національні антикорупційні органи зі стану ізолюваності і дозволяє вийти за межі локальної практики. Наявність подібних кейсів та участь держав в них істотно впливають на довіру.

Разом з цим, функцію захисного механізму також виконує і міжнародна співпраця між національними антикорупційними органами та міжнародними організаціями, оскільки це знижує вразливість до політичного тиску. Коли антикорупційний орган має багато угод, меморандумів, інших форм взаємодії з міжнародними організаціями в сфері боротьби з корупцією, спроби його відкритого підпорядкування, або прихованого контролю, чи навіть обмеження

⁶⁴Strategic Priorities | IAACA. *International Association of Anti-Corruption Authorities* | IAACA. URL: <https://www.iaaca.net/strategic-priorities/strategic-priorities>.

⁶⁵Anti-Corruption and asset recovery. *United Nations : UNODC Regional Office for South-Eastern Europe*. URL:

https://www.unodc.org/rosee/en/thematic_areas/anti-corruption-and-asset-recovery.html.

повноважень будуть сигналом для зовнішніх акторів про проблеми, що може спричинити публічну реакцію, критику, відтермінування певних зобов'язань, зупинку фінансування чи навіть санкції. По суті, це можна вважати елементом зовнішнього тиску в позитивному контексті, “м’якою силою”, що прагне загальносвітового зменшення корупції.

Разом з тим, важливим індикатором в контексті міжнародної взаємодії буде також ефективність органів. Про неї детальніше в наступному підрозділі, проте тут доречно розглянути її в контексті публічності. Координаційні структури на кшталт Eurojust⁶⁶, чи інші міжнародні організації долучаються до координації розслідувань міжнародних корупційних злочинів. До прикладу, координація міждержавних розслідувань через Eurojust дозволяє кільком державам одночасно виконувати слідчі дії, накладати арешт на активи, передавати докази (як це було з нещодавним розслідуванням щодо оборонних закупівель НАТО)⁶⁷. Це надає національним антикорупційним органам ваги в очах громадськості, особливо, коли мова йде про гучні справи, оскільки демонструє, що антикорупційні органи здатні діяти не лише в умовах ізольованого внутрішнього середовища, а й на глобальному рівні.

З точки зору формування суспільної довіри, міжнародна співпраця створює відчуття, що національні антикорупційні агенції не є маріонетками національних урядів та не існують ізольовано від усього іншого світу. Натомість це вказує на те, що вони інтегровані в систему міжнародних відомств, які регулярно їх перевіряють, надають допомогу, залучають до спільних розслідувань та можуть публічно засудити за порушення стандартів роботи. Коли громадяни мають доступ до міжнародних звітів, заяв, рекомендацій і публічних результатів спільних розслідувань, вони

⁶⁶Corruption. *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*. URL: <https://www.eurojust.europa.eu/term/corruption>.

⁶⁷ Press Release. Eurojust coordinates investigations into alleged corruption in military equipment purchases for NATO. *Eurojust*. URL: <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-coordinates-investigations-alleged-corruption-military-equipment-purchases-nato->.

сприйматимуть інституцію як частину глобальної антикорупційної інфраструктури, а не як ізольований елемент державного апарату.

Підсумовуючи, варто зауважити, що антикорупційні органи не можуть ефективно функціонувати в інституційному вакуумі, оскільки вони є і мають бути частиною ширшої системи стримувань і противаг та глибоко інтегровані у більшість державних процесів. Належний рівень авторитетності інституцій прямо пропорційний якості їх взаємодії з іншими державними акторами - правоохоронними органами, прокуратурою, гілками влади. Подібна взаємодія має бути не декларативною, а реально імplementованою через меморандуми, міжвідомчі протоколи та координаційні механізми. Коли суспільство спостерігає синхронізовані дії антикорупційного органу з іншими інститутами, воно сприймає боротьбу з корупцією як системну зміну, а не епізодичну імітацію.

Не менш важливою є міжнародна складова інституційного дизайну. Кооперація та співпраця з GRECO, IAACA, UNODC, UNDP виконують функцію зовнішньої верифікації та інституційного захисту. Регулярні публічні оцінки з боку міжнародних організацій сигналізують суспільству, що діяльність антикорупційних органів відповідає міжнародним стандартам і перебуває під незалежним наглядом. Водночас, розгалужена мережа міжнародних зобов'язань ускладнює спроби політичного тиску на інституцію зсередини держави, оскільки будь-яке втручання стає помітним для зовнішніх акторів і може спричинити публічну критику чи санкції. Це перетворює міжнародну співпрацю на один із ключових факторів формування умов для зміни норм.

2.3. Результативність антикорупційного органу як чинник зміни суспільних очікувань

В контексті дослідження результативність розміється не в суто економічних категоріях, де це означає “результати порівняно з цілями, тобто ступінь досягнення цілей, причому у зіставленні з використаними ресурсами,

пов'язана із технічною раціональністю”.⁶⁸ Результативність тут використовується в широкому сенсі і визначається здатністю перетворити формальні повноваження на реальну зміну, в цьому випадку, сприйняття корупції, як норми. Тож, для зміни норми критично важливо розглядати результативність не тільки як показник спроможності, але й як можливість її транслювати.

Якщо діяльність антикорупційного органу залишається непомітною для суспільства, то у акторів немає підстав змінювати очікування. У цьому контексті результативність можна вважати достовірним сигналом про зміну норми, якщо вона стійка у часі (системність), поширюється на всіх акторів без винятку (відсутність недоторканості еліт) і видимою (публічність). Відсутність якогось з вимірів підриває сигнал, адже епізодичні справи без системності виглядають як показовість для імітації діяльності, переслідування дрібних порушників без справ щодо еліт підтверджує норму безкарності, а робота без комунікації залишається невидимою.

Системність як критерій результативності антикорупційних інститутів є ключовим елементом антикорупційної архітектури. Алан Дойг та Франческа Реканатіні у виданні Світового банку “Підвищення ефективності та прозорості уряду: боротьба з корупцією” зазначають, що антикорупційні органи будуть демонструвати значний та чіткий результат у боротьбі з корупцією за умови, коли їх діяльність перетворюється на чіткий системний патерн, а не обмежена поодинокими резонансними справами.⁶⁹ По суті, з цього слідує, що основа діяльності антикорупційної агенції має відповідати стратегічним пріоритетам та чіткому плану, а не реагувати реактивно на суспільний резонанс чи політичні сигнали. Аналізуючи доповідь Міжнародної академії з боротьби з корупцією “Вимірювання ефективності антикорупційних органів виділяє два рівні системності” (2023) можна окремо

⁶⁸ Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». 6-те вид. Ужгород : Електрон. наук. вид. «Порівнял.-аналіт. право», 2019. 517 с. С. .225

⁶⁹Enhancing government effectiveness and transparencyAnti-Corruption Agencies | CHAPTER 11 | Can Anti-Corruption Agencies be Successful in Combating Corruption. Kuala Lumpur : World Bank, 2020. URL: <https://doi.org/10.1596/34533>.

виділити два рівні системності. Перший - операційний, котрий полягає у стабільному зростанні кількості розслідувань, обвинувальних актів, вироків, розроблених політик тощо. Другий - стратегічний, суть якого полягає у відповідності визначеним пріоритетаам та вектору діяльності.⁷⁰ OECD у прогнозі щодо боротьби з корупцією та доброчесності на 2026 рік підкреслює, що лише близько чверті країн-членів OECD відстежують виконання власних антикорупційних стратегій.⁷¹ Це свідчить, що розрив між нормативними зобов'язаннями та операційною системністю залишається структурною проблемою. Також варто зауважити, що дані про кількість справ варто брати до уваги з обережністю. Кількість справ більше розкриває активність системи боротьби з корупцією як такої. Тому для оцінки системності як критерію результативності варто зважати як на операційний рівень, так і на стратегічний.

Яскравим прикладом операційної системності є діяльність Бюро з розслідування корупції в Сінгапурі. “У 2023 році CPIB підтримувало показник засудження у 99%, а відсоток завершених розслідувань склав 84% від усіх суб'єктів, щодо яких велося розслідування. Середній рівень засудження у справах CPIB за 2014–2018 роки становив 98%”.⁷² Це свідчить про те, що операційний вимір є стійким, а діяльність Бюро не ситуативна.

Щодо стратегічної системності, показовим є приклад бразильської операції Lava Jato. У результаті операції було сформовано найбільшу оцифровану кримінальну базу даних в латиноамериканській історії. Вона налічувала понад 30 мільйонів записів. Основою її підходу було передбачав інноваційне та безпрецедентне стратегічне послідовне ведення розслідувань та судових

⁷⁰The measurement of corruption in G20 countries: overview and good practices. *G20*. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Sectors/2021_The_measurement_of_corruption_in_G20_countries.pdf.

⁷¹Anti-Corruption and integrity outlook 2026 harnessing the integrity advantage. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2026_16708b78-en.html.

⁷²Constant vigilance vital to the fight against corruption. *CPIB*. URL: <https://www.cpi.gov.sg/press-room/press-releases/constant-vigilance-vital-to-the-fight-against-corruption/>.

процедур.⁷³ Результатами операції стали майже 280 обвинувальних вироків. Було повернуто близько 800 мільйонів доларів до державної скарбниці Бразилії, а 41 країна офіційно звернулась до бразильської сторони за консультаціями.⁷⁴ Цей приклад наочно демонструє стратегічний вимір системності. Бразилія у цій операції не керувалася ситуативним запитом на боротьбу з корупцією, а системним підходом та наявною стратегією.

Здатність переслідувати осіб, котрі вчинили корупційне правопорушення, незалежно від їх статусу, посади чи політичної влади є основоположним критерієм в інституційному дизайні антикорупційної організації. Ідея про те, що антикорупційна діяльність має бути спрямована проти усіх без винятку, лежить в основі діяльності антикорупційних агенцій. Побідна ідея проголошена статтею 30 Конвенції ООН проти корупції: “Кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними, щоб встановити або забезпечити, відповідно до своєї правової системи й конституційних принципів, належну збалансованість між будь-якими імунітетами або привілеями, наданими її державним посадовим особам у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і, можливо, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування й кримінальне переслідування та виносити судові рішення у зв'язку зі злочинами, визначеними цією Конвенцією.”⁷⁵ Мова йде про те, щоб антикорупційна система мала повноцінний та широкий мандат застосовувати санкції проти усіх без винятку. І цей мандат має бути не просто закріплений декларативно, а й мати реальне відображення на ділі. Без цього агенція перетворюється на

⁷³ Summary report of evaluation and results car wash operation task force. Brazil : Federal Public Ministry Public Attorney's Office of the Federative Republic of Brazil in Parana Government of the Federative Republic of Brazil, 2018. 6 p. URL:

https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2019/D92D0373-669E-48BA-8FAC-EB90161B52A4/LavaJato%20Report%20ENG%20-%20rev.pdf.

⁷⁴ Cheatham A. Lava jato: see how far brazil's corruption probe reached. *Council o Foreign Relations*. URL:

<https://www.cfr.org/articles/lava-jato-see-how-far-brazils-corruption-probe-reached>.

⁷⁵ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 31.10.2003 № № 251-V : станом на 18 жовт. 2006 р. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

інструмент вибіркового переслідування. Це є важливим елементом для сигналу про зміну норм. “Поведінка еліт слугує головним евристичним орієнтиром також і для інших суспільних груп. У цьому відношенні тотально корумповані системи варто описати як системи, в яких “риба гниє з голови”.”⁷⁶ Коли еліти будуть позбавлені можливості вільно вчиняти корупційні правопорушення, суспільство буде отримувати сигнал про те, що корупція нормою не є.

Одним з яскравих прикладів спроможності переслідувати еліти є індонезійська Комісія з викорінення корупції (КРК). “Однак з моменту свого створення у 2002 році до 2011 року, КРК змогла розглянути лише 285 справ. Ці справи стосувалися підозрюваних з числа членів національного та регіональних парламентів, міністрів/керівників установ, послів, комісарів/лекторів, губернаторів, мерів/регентів та їхніх заступників, представників I, II та III ешелонів, суддів, прокурорів та посадовців приватних компаній.”⁷⁷ Протягом 2004 - 2008 КРК мала майже стовидсотковий успіх у переслідуванні топ-корупціонерів: “Всього за п'ять років КРК успішно переслідувала понад сто високопосадовців, яких раніше вважали б «недоторканими» через їхні посади та значну роль.”⁷⁸ Іншим прикладом можна вважати Сінгапур. Його антикорупційний орган СРІВ демонструє, що переслідування еліт є інституційно вбудованим. Бюро ще у 1994 році порушило справу проти вищого державного посадовця, звинуваченого у прийнятті хабарів на суму близько 13,85 мільйона сінгапурських доларів, що завершилось вироком у 14 років позбавлення

⁷⁶ Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*. 2013. Vol. 26, no. 3. P. 449–471. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. с. 14

⁷⁷ Wimmer A. Ten years: measuring the effectiveness of the Indonesian corruption eradication commission (KPK). Deutsche Asienforschungszentrum, 2013. 32 p. URLповноважень: https://www.academia.edu/15353239/Ten_Years_Measuring_The_Effectiveness_of_the_Indonesian_Corruption_Eradication_Commission_KPK_повноваженнями.

⁷⁸ Bolongaita E. P. An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't - a comparison with the Philippines' Ombudsman. Bergen : Chr. Michelsen Institute, 2010. с. 9

волі.⁷⁹ Принципово важливо, що і в Індонезії, і в Сінгапурі справи проти еліт виникали не ситуативно, а були наслідком чітко відпрацьованих слідчих процедур та гарантованої операційної незалежності відповідних органів.

Разом з тим, вимір недоторканості не варто розуміти, як типово каральний інструмент. Надання антикорупційній агенції можливості дістати будь-кого, незалежно від посади чи статусу, не має бути ототожненим з можливістю карати усіх, хто не подобається або незручний. Його конкретні провадження мають мати чіткі підстави, а не бути вмотивовані політичними інтересами окремих груп. Запорукою цього є баланс між широкими повноваженнями та підзвітністю. Іншими словами, має бути наявний запобіжник, який убезпечить від перевищення повноважень. Водночас цей елемент є одним з найскладніших елементів інституційного дизайну. OECD наголошує, що спеціалізовані антикорупційні агенції потребують належного рівня автономії та повноважень, але водночас з цим мають діяти в умовах чітко визначеного правового мандату та відповідної процедурної дисципліни.⁸⁰ Коли належний рівень подібного балансу дотримано, то суспільство отримує сигнал про те, що орган здатний переслідувати будь-кого за корупційні правопорушення, але робить це не свавільно, а відповідно до закону. Саме це і вказує на те, що правила гри змінилися, і ніхто не може уникнути покарання за корупційні злочини.

Публічність антикорупційного органу у контексті інституційного дизайну варто розуміти як спроможність перетворювати результати роботи на суспільно значущий сигнал. Згідно з статтею Джиян Пі Баум та Меттью Стівенсона, комунікаційна стратегія є одним з ключових викликів у діяльності антикорупційних органів. Суть комунікації, згідно з дослідниками, полягає у якісній взаємодії щодо своєї діяльності з різними аудиторіями. Мова іде про політиків, медіа, активістів, міжнародні організації та

⁷⁹Public sector. *CPIB*. URL:

<https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/case-studies/public-sector/>.

⁸⁰Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS. OECD. 144 p. URL:

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/01/specialised-anti-corruption-institutions_2128619c/caa9bbe8-en.pdf.

громадськість як таку.⁸¹ Стаття 13 Конвенції ООН проти корупції прямо вказує на те, що однією з задач антикорупційних агенцій є публічне висвітлення діяльності щодо інформування на селення та створення атмосфери неприйняття корупції.⁸² По суті, це закладає нормативну базу для комунікаційної функції антикорупційних інституцій.

На відміну від простої медійної присутності, якісна комунікація передбачає, що антикорупційна агенція здатна пояснити суспільству логіку своїх рішень, трансформуючи юридичні результати у зрозумілі сигнали про те, що правила дійсно діють. OECD фіксує, що більшість країн визначає центральну координаційну функцію для антикорупційних стратегій. Проте, однак лише вісім країн публікують щорічні моніторингові звіти з рекомендаціями, а громадські консультації щодо цих звітів є рідкістю.⁸³ Це демонструє системний дефіцит якісної публічної комунікації. Сам же факт уваги OECD до питання публічності прямо вказує на те, що цей критерій є важливим. Відтак лише за умови регулярної комунікації про пріоритети, результати діяльності, резонансні справи, превентивні заходи, статистику можна досягти надламу у суспільній свідомості у контексті сприйняття корупції, як основного правила гри.

Одним з влучних прикладів можна назвати вже згаданий раніше латвійський KNAV, який у своїх звітах не лише описує слідчі результати, а й окремо відображає проведені навчальні, превентивні та комунікаційні заходи. Офіційний портал Бюро містить дані про щорічні звіти, результати розслідувань, тощо. У 2024 році бюро повідомляло про комунікацію з різними групами суспільства, включно з понад 11 тисячами осіб, які

⁸¹ Baum J. R., Stephenson M. C. Strategic decision-making by anti-corruption agencies: case selection, communication, and institution-building. 2025.

⁸² Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 31.10.2003 № № 251-V : станом на 18 жовт. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

⁸³ Smidova Z., Cavaciuti A., Johnsen J. Anti-corruption and public integrity strategies - Insights from new OECD indicators. OECD, 2022. 51 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/08/anti-corruption-and-public-integrity-strategies-insights-from-new-oecd-indicators_874e08c1/a925c7fd-en.pdf.

долучилися до навчальних заходів.⁸⁴ Також, останніми роками прослідковується приріст кількості сигналів та скарг на корупційні правопорушення, що свідчить про зростання рівня довіри населення до антикорупційної агенції.⁸⁵ Це є важливим прикладом того, як публічність виконує не просто функцію інформування населення, а й сигналізує про те, що порушення каратимуться. Коли суспільство отримує регулярні сигнали про те, що орган працює відкрито, то зростає готовність громадян долучатися до антикорупційної діяльності.

Гонконгська ICAC пішла далі. По-перше, агенція має дуже розгалужену комунікаційну функцію. Сюди входить Офіс масових комунікацій, Офіс досліджень та розвитку, Центр розвитку бізнес-етики Гонконгу, а також регіональні офіси, відповідальні за координацію освітніх програм у секторах державного управління, виборів, управління будівлями та некомерційних організацій. Агенція має широко розвинену мережу комунікаційних каналів, окремий напрям по роботі з громадськістю та використовує регулярні опитування для аналізу громадської думки.⁸⁶ Це дозволяє охоплювати різні верстви суспільства через диференційовані комунікаційні канали, забезпечуючи не лише інформування, а й формування культури доброчесності. По-друге, важливим для діяльності ICAC є проведення регулярних опитувань та досліджень громадської думки.⁸⁷ Їх суть полягає у тому, що незалежні соціологічні агентства проводять щорічні подвірні опитування за науковою схемою вибірки, що репрезентує населення Гонконгу, дозволяючи інституції коригувати свою антикорупційну стратегію. Це своєю чергою демонструє, що публічність у сучасній антикорупційній моделі є не лише одностороннім інформуванням, а й регулярним зворотним зв'язком від громадян. Таким чином, інституція не просто повідомляє про

⁸⁴Annual reports. *KNAB*. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/annual-reports>.

⁸⁵Knab. *KNAB has seen a significant increase in the number of reports in the past year. KNAB*. URL:

<https://www.knab.gov.lv/en/article/knab-has-seen-significant-increase-number-reports-past-year>.

⁸⁶About ICAC. *ICAC*. URL: <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/crd/struct/index.html>.

⁸⁷Objectives and methodology. *ICAC*. URL: <https://www.icac.org.hk/en/about/report/survey/obj/index.html>.

свою діяльність, а вимірює, як її сприймає суспільство, і коригує комунікацію відповідно до цих даних. У контексті діяльності ICAC, до прикладу, це виражається в останньому опитуванні за 2024 рік: 93,1% респондентів вважали, що ICAC заслуговує на підтримку, а 98,7% не стикалися з корупцією особисто протягом попередніх 12 місяців.⁸⁸ Подібна модель системного вимірювання суспільної довіри та публічного звітування про її результати є показовим прикладом того, як комунікаційна складова інституційного дизайну безпосередньо підсилює легітимність антикорупційного органу в очах громадян та сигналізує про те, що запит на зміни та боротьбу з корупцією почутий.

Окрім того, публічність має істотне значення для сприйняття резонансних справ. Ставлення громадян до антикорупційних органів формується не завдяки рутинній роботі, попри її важливість. А саме за тим, як органи реалізують політично чутливі або символічно важливі розслідування. Коли орган мовчить про подібні справи або комунікує про них недостатньо чітко та повно, це створює простір для маніпуляцій та суттєво підриває довіру. Якщо ж орган навпаки своєчасно та професійно комунікує, встановлює межі допустимого та прийняттого, розповідаючи про резонансні справи, то це посилює довіру тоді, коли остаточний результат справи ще не досягнутий або не до кінця зрозумілий.

Підсумовуючи викладене у цьому розділі, можна стверджувати, що інституційний дизайн антикорупційних органів здатен надсилати сигнал акторам про зміну норми, що своєю чергою здатен змінювати корупційну рівновагу. Незалежність є базовим виміром інституційного дизайну. Без неї антикорупційний орган перетворюється або на декоративний елемент державного апарату, або на інструмент вибіркового політичного контролю. Не менш важливим елементом є взаємодія на локальному і міжнародному рівнях. Антикорупційні органи не можуть ефективно функціонувати в

⁸⁸ICAC annual survey 2024. ICAC, 2020. 8 p. URL: https://www.icac.org.hk/filemanager/en/content_308/survey2024.pdf.

ізоляції. Якісно побудована взаємодія з правоохоронними органами, прокуратурою та гілками влади через меморандуми, протоколи та координаційні механізми формує усталене сприйняття боротьби з корупцією, як системної, а не епізодичної. Водночас залученість до міжнародних мереж виконує функцію зовнішньої верифікації та інституційного захисту. Вона суттєво ускладнює спроби внутрішнього політичного тиску та сигналізує, що орган є частиною глобальної антикорупційної інфраструктури.

Результативність є третім виміром інституційного дизайну та поєднує системність дій, недоторканність у притягненні до відповідальності та публічність комунікації. Лише у взаємодії ці три складники формують повноцінний ґрунт для зміни норми. Орган, що діє системно та проактивно, переслідує корупціонерів незалежно від їх статусу та відкрито комунікує про свою діяльність, перестає сприйматися суспільством крізь його формальні повноваження, а й як актор, що діє в іншій логіці. Це взаємопов'язані елементи єдиної системи, де слабкість будь-якого компонента неминуче знижує загальну ефективність. Таким чином, незалежність, міжнародна і міжінституційна взаємодія та результативність складають повноцінний набір вимірів аналізу.

Розділ 3. Аналіз інституційного дизайну антикорупційної вертикалі України

3.1. Контекст формування антикорупційної вертикалі України

Основною метою кейс-стадів рамках цього дослідження буде не вимірювання фактичної зміни антикорупційних агенцій в Україні, а оцінка того, чи містить інституційний дизайн антикорупційних органів умови, необхідні для того, щоб їх архітектура функціонувала як механізм зміни норми. Цей аналіз дозволить зрозуміти, що радикальний злам є необхідною, але не єдиною достатньою умовою для зміни норми в суспільстві та викорінення системного рівня корупції. Радикальний злам створює лише вікно можливостей, проте реалізація цих можливостей напряду залежить від якісно побудованого інституційного дизайну антикорупційних агенцій, які будуть мати змогу сигналізувати про зміну правил гри. Тому, власне, питання інституційного дизайну є не тільки технічним, а й теоретичним.

Вибір чотирьох органів - НАЗК, НАБУ, САП та ВАКС, як об'єктів аналізу інституційного дизайну в рамках наведеної в 2 розділі аналітичної рамки зумовлений тим, що ці 4 агенції утворюють повний інституційний ланцюжок антикорупційної системи в Україні, який охоплює усі три виміри, котрі були закладені Джакартськими принципами. За попередження корупції та формування антикорупційної політики відповідає НАЗК, за розслідування корупційних правопорушень - НАБУ, процесуальне переслідування - САП, а судовий розгляд лежить на плечах ВАКСу. Жоден інший набір органів не дозволяє комплексно перевірити, чи забезпечує інституційний дизайн здатність держави провадити антикорупційну діяльність як цілісний та інтегрований процес від виявлення до вироку. Саме ця вертикаль була сконструйована як єдина архітектура, а отже, її доцільно аналізувати як єдиний об'єкт дослідження, а не як сукупність розрізнених інституцій. Водночас дослідження свідомо обмежується цими чотирма органами, не

включаючи, наприклад, Державне бюро розслідувань, громадський сектор чи Національну поліцію, оскільки саме НАЗК, НАБУ, САП та ВАКС є спеціалізованими антикорупційними інституціями у розумінні Джакартської декларації. Органами, чий мандат, дизайн та інституційна логіка були від початку підпорядковані виключно антикорупційній функції. Це принципово важливо для цілей дослідження, адже аналітична рамка розроблялася саме для оцінки таких спеціалізованих органів, а не правоохоронних структур широкого профілю. Застосування цієї рамки до органів із змішаним або ширшим мандатом вимагало б суттєвої методологічної адаптації, що виходить за межі завдань цього дослідження.

У якості основи аналізу буде застосована аналітична рамка, описана раніше. За основу для аналізу буде взято три виміри інституційного дизайну антикорупційних агенцій. Першим виміром є незалежність. Її суть полягає у тому, що антикорупційна інституція має бути незалежною у чотирьох сферах. Інституційно, тобто мати законодавчо та конституційно закріплені запобіжники від зовнішнього тиску та контролю. Операційно, тобто мати чітко прописані повноваження та реальні механізми їх реалізації. Фінансово, тобто мати чіткий механізм фінансування, який передбачатиме також високий рівень захисту від можливого обмеження бюджетних асигнувань. Кадрово, тобто призначення керівництва та рядових спеціалістів антикорупційної агенції мають бути позбавлені впливу зі сторони зовнішніх акторів. Окрім того, другим виміром є взаємодія як міжвідомча на локальному рівні, так і на міжнародному. Інституційний дизайн має містити в собі чітко прописані механізми взаємодії антикорупційних агенцій з іншими гілками влади, органами державної влади, правоохоронною системою тощо. Це необхідно для якісної реалізації антикорупційної політики. Міжнародна ж співпраця тут виконує роль зовнішньої верифікації антикорупційних агенцій, а також слугує механізмом їх захисту у разі спроб обмежити незалежність тощо. Третім виміром є результативність, котра включає у себе системність діяльності, відсутність недоторканих та публічність. Результативність виражена у

здатності інституції реалізовувати антикорупційну політику системно та послідовно, з можливістю переслідувати усіх, не залежно від посади чи впливу, а також про це публічно та якісно комунікувати. У сукупності реалізації усіх трьох вимірів інституційного дизайну буде формувати архітектуру, котра сигналізує суспільству про те, що про зміну норми в контексті системності корупції.

Три виміри дизайну включають у себе сумарно 9 критеріїв, тому НАБУ, НАЗК, ВАКС та САП буде проаналізовано на їх основі та надано відповідні оцінки, які зможуть надати відповідь на питання, чи має в своєму дизайні антикорупційні органи України умови, завдяки яким .

Україна є важливим дослідницьким кейсом у контексті вивчення антикорупційної політики з декількох причин. По-перше, країна демонструє тип системної корупції, котрий, з перспективи теорії колективної дії можна описати як усталену норму. Упродовж десятиліть корупційні практики були настільки укорінені в суспільстві, державних та адміністративних органах, що суспільство почало сприймати їх як невід’ємну частину не просто інституції держави, а й у контексті існування суспільства як такого. Корупційні дії стали очікуваною поведінкою, тож навіть розповсюджене негативне ставлення до цього явища не ставало передумовою зміни. Згідно з дослідженням Transparency International, у 2024 році індекс сприйняття корупції в Україні сягнув 35 балів із 100, що ставить Україну на 105 місце зі 180.⁸⁹ По-друге, починаючи з 2014 року, Україна проходить складний еволюційний шлях, як держава, а українці еволюціонують як суспільство. Це ж стосується і корупції. На інституційному рівні було створено НАБУ, САП, НАЗК, ВАКС, на суспільному існує колосальний запит на боротьбу з корупцією. До прикладу, за результатами дослідження НАЗК: “Корупція продовжує залишатися на другому місці серед основних проблем в Україні після збройної агресії росії. В цьому за підсумками 2024 року переконані

⁸⁹ Антикорупція на паузі Україна в Індексі сприйняття корупції - 2024. *Transparency International*. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/2024/>.

79,4% громадян і 76% представників бізнесу. Водночас попри те, що 9 з 10 українців вважають корупцію поширеною проблемою, частка тих, хто реально стикався з корупційними проявами за минулий рік, склала 18,7% громадян і 23,2% представників бізнесу.”⁹⁰. Переважна більшість громадян України все ще сприймає корупцію, як загальнопоширене правило гри і саме цього очікують від співгромадян, не дивлячись на те, що з реальною корупцією не стикаються. Розрив між переконанням і реальним досвідом є ще одним підтвердженням, що саме теорія колективної дії має стати основною призмою для боротьби з корупцією в Україні. Власне, тому питання інституційного дизайну антикорупційних органів є цілком конкретним та, подекуди, визначним. По-третє, в умовах повномасштабного вторгнення та євроінтеграційних прагнень України це питання набуває додаткової гостроти. Ефективність антикорупційних інституцій стає не лише внутрішньополітичним завданням, а й критерієм довіри з боку міжнародних партнерів та умовою отримання підтримки на відновлення країни.

Для застосування теоретико-аналітичної рамки дослідження важливим є на початку схарактеризувати загальний контекст формування антикорупційної діяльності в Україні на державному рівні. Це дасть змогу чіткіше розуміти природу та передумови сприйняття корупції як норми та подальшу еволюцію цього питання.

Формально, історія боротьби з корупцією в незалежній Україні почалася в 1995 році з прийняття “Закону про боротьбу з корупцією”. Він складався з 2 розділів та налічував лише 17 статей,⁹¹ що робить його виключно декларативним та дозволяє стверджувати, що боротьба з корупцією була фактично відсутня. Усе зводилося до точкових розслідувань проти політичних опонентів та використання спеціальних підрозділів усередині

⁹⁰Українці стали активніше повідомляти про корупцію: НАЗК презентувало дослідження «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність». НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL:

<https://nazk.gov.ua/uk/ukraintsi-staly-aktyvnishe-povidomlyaty-pro-koruptsiyu-nazk-prezentuval-o-doslidzhennya-koruptsiya-v-ukraini-2024-rozuminnya-sprynyattya-poshyrenist/>.

⁹¹Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР : станом на 1 січ. 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-vp#Text>.

силових відомств, які самі часто ставали об'єктами звинувачень у корупції.

Справжнім початком антикорупційної боротьби в Україні можна вважати 2014 рік та Революцію Гідності. Після кривавих подій на Майдані, Україна врешті взяла чіткий курс на євроінтеграцію, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС.⁹² Разом з тим, Україна також взяла на себе низку зобов'язань щодо забезпечення верховенства права та боротьби із корупцією в рамках Плану дій із візової лібералізації із ЄС.⁹³ Це було і залишається однією з основних вимог Європейського Союзу в контексті майбутнього потенційного членства. Разом з тим, у суспільстві стався суттєвий надлам у розумінні корупції як такої. На фоні посилення взаємовідносин з західними партнерами, після втечі експрезидента Януковича суспільство побачило усю картину корупційних схем та глибину корумпованості держави як такої. Його приватна резиденція в Межигір'ї стала символом системного розкрадання державних ресурсів за що отримала неофіційну назву - музей корупції. За оцінками Transparency International, Янукович та його оточення, так звана “сім'я”, розкрали близько 37 мільярдів доларів через корупцію в державних закупівлях, маніпуляції з цінами на енергоносії та зловживання іншими механізмами державного управління. Вкрадені кошти були приховані на рахунках у низці країн ЄС.⁹⁴

Після того, як відкрилися масштаби розкрадання державних коштів на усіх щаблях державної влади, до суспільства на рівні колективної свідомості прийшло усвідомлення, що корупція є конкретною загрозою та однією з найбільших проблем, що відкрило “вікно можливостей” для широких реформ. Таким чином, одним з перших заходів в рамках формування нової норми (принаймні спроби формування) стало прийняття Закону України “Про

⁹²Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода Україна від 27.06.2014 № 1678-VII : станом на 14 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

⁹³ Так само

⁹⁴Alessandro. Viktor Yanukovich: corruption, opulence and decadence in Ukraine. *Transparency International*. URL: <https://transparency.eu/corruption-opulence-and-decadence-in-ukraine/>.

очищення влади” (люстрацію) від 16 вересня 2014 року.⁹⁵ Його метою було визначення правових та організаційних засад проведення люстрації з метою недопущення до участі в державному управлінні чиновників, котрі сприяли узурпації влади режиму Януковича, були залучені у корупційні оборудки часів його правління, а також займалися підривом нац. безпеки та порушенням прав людини на державному рівні. По своїй суті, люстрація стала законодавчим утіленням суспільного запиту на оновлення усієї державної системи. Це був механізм, метою якого було повністю демонтувати корумпований інституційний спадок та сформувати нові підходи та управлінські практики.

Проте, зважаючи на історично складну ситуацію з антикорупційною складовою існування української держави, повною мірою реалізувати прагнення до боротьби з корупцією не вдалося. Відтак, цей кейс є окремим підтвердженням тези про те, що окрім радикального зламу та суспільного запиту, потрібні також коректно сконструйовані антикорупційні агенції, що зможуть відображати прагнення суспільства та продукувати достовірний сигнал про зміну глобальної норми. Проте, на жаль, у контексті України цього не сталося. Під час формування антикорупційних органів в Україні виміри інституційного дизайну не були реалізовані в достатній мірі. На початку своєї діяльності антикорупційні агенції не мали достатньо сильної архітектури, аби сигналізувати про зміну норми у суспільстві. Навпаки, довіра до антикорупційних органів з моменту їх створення аж до 2022 стрімко падала, що демонструють дослідження Центру Разумкова за 2016 - 2025 роки: рівень довіри стрімко падав з -27 пунктів в 2016 році до -60 в 2021.⁹⁶

Українська антикорупційна вертикаль формувалася як під внутрішнім тиском, так і в умовах доволі складного діалогу з західною спільнотою, коли

⁹⁵Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

⁹⁶Гродецька Ю., Гаврон О. Аналіз довіри громадян України до суспільних інституцій (2015-2025): кому українці довіряють найбільше і найменше?. *Vox Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/analiz-doviry-gromadyan-ukrayiny-do-suspilnyh-instytutstij-2015-2025-ko-mu-ukrayintsi-doviryayut-najbilshe-i-najmenshe>.

в умовах постреволуційної країни та бойових дій на сході держава потребувала широкої фінансової та політичної підтримки. Можна стверджувати, що НАЗК (2014), НАБУ (2015), САП (2015) та ВАКС (2019) створювалися поспішно, без цілісного інституційного бачення. Підхід до їхнього формування скоріше нагадує копіювання механізмів без внутрішнього усвідомлення мети таких, що по суті є інституційним ізоморфізмом. Це зумовило системні вади у всіх трьох вимірах інституційного дизайну.

Усі чотири вищезгадані антикорупційні органи демонстрували спільну проблему. Вони мали високий рівень незалежності де-юре при істотному рівні зовнішнього контролю з боку інших державних органів де-факто. НАЗК, котре було засноване законом № 1700-VII, згідно його положень мало досить широкий мандат, проте не мало достатнього рівня незалежності, оскільки комісія з відбору його членів повністю контролювалася органами виконавчої влади.⁹⁷ А це прямо суперечило Джакартським принципам щодо аполітичності призначень. У контексті операційної незалежності також було порушено основний інструмент НАЗК. Рішення Конституційного суду №13-р/2020 скасувало кримінальну відповідальність за недостовірне декларування.⁹⁸ НАБУ ж, своєю чергою, мало найближчу до ідеальної модель інституційного дизайну в контексті незалежності, оскільки директор Бюро призначався відкритим конкурсом за участі міжнародних експертів.⁹⁹ Водночас, був порушений критерій фінансової незалежності, оскільки, згідно статті 24 відповідного Закону діяльність НАБУ фінансувалася виключно з

⁹⁷Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

⁹⁸Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України : Рішення Конституц. Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення: 02.06.2026).

⁹⁹Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : станом на 25 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

державного бюджету¹⁰⁰ без забезпечення від потенційних скорочень фінансування. ВАКС, створений Законом № 2447-VIII у 2018 році та запущений у 2019-му, своєю чергою, має одну з ключових особливостей в інституційному дизайні, а саме добір судів за участі Громадської ради міжнародних експертів. Однак кадрова незалежність все одно лишається під питанням, оскільки повноваження ГРМЕ поширюються лише на первісний відбір суддів.¹⁰¹ На подальші призначення до Апеляційної палати ВАКС Рада впливу не мала. А процедура добору значно менш захищена від ВККС, де присутні ризики потенційної суб'єктивності, заангажованості та політичного впливу на членів комісії.

Рекомендаційна рамка Джакартських принципів вимагає від антикорупційних агенцій бути частиною системи стримувань та противаг через меморандуми, протоколи та координаційні механізми, про що йшлося в попередньому розділі. Натомість, українська практика демонструє суттєвий рівень інституційної ізоляваності та високий рівень міжвідомчої конкуренції. Найбільш показовою є проблема з першопочатковим варіантом інституційного дизайну САП. Згідно з законом в редакції 2016 року, вона була підрозділом Генеральної прокуратури, структурно залежала від прокурорської вертикалі, а її керівник призначався Генеральним прокурором.¹⁰² По суті, це ставило під питання скоординовану роботу НАБУ та САП, як рівноправних акторів провадження антикорупційних заходів. Справ, які передавалися від НАБУ, могли бути заблоковані на рівні Генпрокуратури без будь-якого формалізованого механізму вирішення подібних конфліктів. Це унеможливлювало скоординовану роботу між НАБУ та САП як рівноправними партнерами. Із 892 кримінальних справ в роботі у НАБУ у 2019 році, обвинувачувальні акти отримали лише 245, а вирок було

¹⁰⁰ Так само

¹⁰¹ Загальна інформація. ГРМЕ. URL: https://pcie.court.gov.ua/pcie/about_pcie/about/.

¹⁰² Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Ген. прокуратури України від 12.04.2016 № 149 : станом на 6 берез. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149900-16#Text>.

винесено лише в 38.¹⁰³ Так само між НАБУ та НАЗК, до прикладу, були відсутні чіткі протоколи розмежування компетенцій та передачі матеріалів. Це породжувало дублювання функцій та конкуренцію за резонансні справи замість системної координації. У південнокорейській моделі, про яку йшлося раніше, між Антикорупційним комітетом та прокуратурою було укладено деталізований меморандум із процедурами передачі справ та захисту викривачів. Українські агенції ж функціонували без подібної формалізованої бази аж до кінця 2010-х.

Міжнародна компонента інституційного дизайну при цьому виконувала суто декларативну функцію. До прикладу, Україна в контексті євроінтеграційних процесів спирається на рекомендації GRECO щодо реформування, у тому числі, антикорупційної системи. Проте, попри це, у своїх GRECO системно фіксує невиконання попередніх циклів, зокрема у другому звіті-оцінці 4 раунди.¹⁰⁴ Також часто міжнародні партнери виступають у ролі механізмів верифікації, повністю замінюючи внутрішні у зв'язку з їх відсутністю. До прикладу, коли у 2022 році конкурс на керівника САП викликав питання щодо прозорості, саме стурбованість ЄС стала основним стримуючим фактором,¹⁰⁵ а не внутрішні вибудовані інституційні запобіжники. На практиці, це значить, що міжнародна взаємодія виконує захисну функцію ситуативно, а не системно, що суперечить принципу “collaboration” Джакартської декларації.

У контексті рамки результативності та трьох її складників (системності, відсутності недоторканих та публічності) українські антикорупційні агенції демонструють часткові здобутки по кожному, але жоден з них не досягнув балансу в усіх трьох.

¹⁰³Результати роботи НАБУ у 2017-2020 роках. *Слово і Діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/03/infografika/pravo/rezupivdennokoreyskiiiltaty-roboty-na-bu-2017-2020-rokax>.

¹⁰⁴ЧЕТВЕРТИЙ РАУНД ОЦІНЮВАННЯ Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів ДРУГИЙ ЗВІТ-ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ УКРАЇНА. Страсбург : GRECO, 2021. 28 с. URL: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>.

¹⁰⁵Завершити конкурс САП: на кону – членство в ЄС. *Transparency International*. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/zavershyty-konkurs-sap-na-konu-chlenstvo-v-yes/>.

Системність часто була вразливою через вузькість мандатів. До прикладу, НАБУ зосереджується здебільшого на розслідуваннях, у той час як НАЗК на превенції корупції, декларуванню та створенні антикорупційних політик. Проте, реального механізму координації між цими функціями фактично нема. З іншого боку ми маємо латвійський KNAB, усі три вектори діяльності об'єднані в одну інституційну конструкцію. В Україні ж ці функції лишаються розпорощеними без реального механізму їх взаємної інтеграції. Недоторканість же у контексті можливості притягувати до відповідальності усіх, незалежно від статусу та рівня повноважень, завжди була найбільшою вадою системи та її дизайну. Проблема полягає у тому, що справи часто затягуються на роки, лишаючись без вироків, що надає простір для уникнення покарань. До прикладу, справа Насірова, котра в суд була передана ще в 2017¹⁰⁶, а вирок отримала лише через 9 років.¹⁰⁷ За даними ж НАБУ, станом на 2023 рік середня тривалість розгляду справ у суді становить 444 дні.

Публічність, своєю чергою, можна назвати найменш розвиненою компонентою інституційного дизайну українських антикорупційних агенцій. Адекватну публічну діяльність веде здебільшого НАБУ, публікуючи регулярні щоквартальні звіти¹⁰⁸ та активно висвітлюючи свою діяльність, як от останній кейс з Андрієм Єрмаком.¹⁰⁹ По решті антикорупційних агенцій подібних майже не спостерігається, попри те, що корупція останні роки знаходиться в топі проблем, згідно з соціологічними опитуваннями.¹¹⁰

¹⁰⁶Найгучніші корупційні справи у ВАКС: слухання та вирок у справах депутатів, урядовців та суддів. *ANTAC*. URL: <https://antac.org.ua/news/nayhuchnishi-korupsiyni-spravy-u-vaks-slukhannia-ta-vyroky-u-sprav-akh-deputativ-uriadovtsiv-ta-suddiv/>.

¹⁰⁷Насіров таки сидітиме у в'язниці. Апеляція підтвердила вирок і 5 років тюрми - BBC News Україна. *BBC News Україна*. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c1kr8m93pgdo>.

¹⁰⁸Звіти про роботу | НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/>.

¹⁰⁹NABU. Операція «Мідас»: ДИНАСТІЯ, 2026. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=jcqKDUB83RE>.

¹¹⁰Українці назвали ТОП-5 проблем України у 2023 році (дослідження). *Український соціологічний портал*. URL: <https://usp-ltd.org/ukraintsi-nazvaly-top-5-problem-ukrainy-u-2023-rotsi-doslidzhennia/>.

Наслідки проблем з інституційним дизайном для антикорупційних агенцій яскраво виражаються у рівні довіри до них з боку суспільства.



Рис.1¹¹¹

Згідно з графіком, динаміка довіри 2016–2021 є прямим прикладом того, як відсутність збалансованого інституційного дизайну перетворюється на низький рівень довіри. Органи існували формально, але не надсилали суспільству верифікованих сигналів ані про свою незалежність, ані про скоординовану роботу, ані про реальну результативність. Показник -56,2 пункти в рівні довіри у 2020 році це закономірний підсумок п'яти років інституційного дизайну, в якому всі три виміри рамки були реалізовані лише декларативно.

Це дає змогу зрозуміти та визначити підґрунтя та контекст для подальшого застосування аналітичної рамки з метою глибшого аналізу інституційного дизайну антикорупційних агенцій в Україні.

¹¹¹Гродецька Ю., Гаврон О. Аналіз довіри громадян України до суспільних інституцій (2015-2025): кому українці довіряють найбільше і найменше?. *Vox Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/analiz-doviry-gromadyan-ukrayiny-do-suspilnyh-instytutstij-2015-2025-ko-mu-ukrayintsi-doviryayut-najbilshe-i-najmenshe>.

3.2. Аналіз інституційного дизайну НАБУ, НАЗК, САП та ВАКС

У контексті комплексного застосування аналітичної рамки, описаної в 2 розділі цієї роботи в рамках кейс стадії для формування якісних висновків про роль інституційного дизайну антикорупційних агенцій у формуванні умов для зміни сприйняття корупції як норми необхідно розглянути кожен антикорупційну інституцію з точки зору усього набору вимірів інституційного дизайну.

НАБУ:

У першу чергу, варто почати з НАБУ. Бюро було засноване відповідним законом, у першій статті якого йдеться про те, що НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами.¹¹² Принциповою рисою Бюро у контексті незалежності є те, що воно не підпорядковується жодному міністерству і формально не входить до системи виконавчої влади. Стаття 4 Закону прямо закріплює, що незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується особливим порядком конкурсного відбору Директора, конкурсними засадами відбору інших працівників, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення, а також визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників.¹¹³ Таким чином, інституційна архітектура НАБУ відповідає першій вимозі Джакартської декларації, оскільки Бюро існує на підставі закону. Також Бюро грає роль так званої “четвергої гілки влади” у розумінні Хайтана. Разом з тим, його архітектура має певну вразливість в контексті інституційної незалежності, оскільки правовий статус Бюро регламентується виключно Законом, але не є закріпленим конституційно, що робить його

¹¹²Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : станом на 25 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

¹¹³Так само

вразливим до ситуативних законодавчих змін. Це було продемонстровано влітку 2025, коли Верховна Рада України намагалася підпорядкувати НАБУ та САП Генпрокурору з наданням йому права давати обов'язкові письмові вказівки детективам НАБУ, доступу до матеріалів справ матеріали справ та можливість передавати справи іншим правоохоронним органам.¹¹⁴ Це вказує на те, що наявність конституційного закріплення статусу антикорупційної агенції є важливим, оскільки це слугує потужним запобіжником від ситуативного політичного впливу.

Стосовно операційної незалежності, то варто зазначити, що НАБУ має доволі широкий та чіткий мандат, визначений законом. Серед його ключових задач - розслідування корупційних злочинів, котрі були вчинені посадовими особами, такими як президентом, членами уряду, народними депутатами, суддями, прокурорами, керівниками державних підприємств та підприємств зі значною часткою державного майна. Згідно з Законом в рамках своїх повноважень детективи НАБУ мають право самостійно проводити обшуки, негласні слідчі дії без необхідності отримувати дозволи від виконавчої влади¹¹⁵. Разом з цим, вищезгаданим законом не передбачена змога самостійно повідомляти про підозру високопосадовцям. Цю функцію покладено на керівника САП, що потенційно може бути точкою тиску на операційну самостійність. Окрім того, значною перешкодою для операційної діяльності НАБУ залишаються так звані “правки Лозового” (КПК стаття 219 та п.10 ч. 1 статті 284).¹¹⁶ Ними, по-перше, запроваджено граничні строки розслідування ще до оголошення підозри (12 місяців для нетяжкого та 18 місяців для тяжкого чи особливо тяжкого злочину з моменту внесення

¹¹⁴Щербак Д. В Раді хочуть змінити роботу НАБУ і САП: депутати попереджають про небезпеку. *TCH.ua*. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/v-radi-khochut-zminyty-robotu-nabu-i-sap-deputaty-biut-na-spolokh-2874908.html>.

¹¹⁵Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : станом на 25 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

¹¹⁶Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс № 4651-VI : станом на 1 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

відомостей до ЄРДР). По-друге встановлено, що вплив строку досудового розслідування після оголошення підозри (для тяжких та особливо тяжких злочинів дванадцять місяців) стає самостійною підставою для закриття провадження. Оскільки корупційні справи високопосадовців кваліфікуються переважно як тяжкі та особливо тяжкі, для НАБУ це створює жорсткий часовий запобіжник. ЄС та МВФ вимагають скасувати ці правки, та попри це станом на кінець 2025 року скасовані поправки лише частково.¹¹⁷ Таким чином спроможність НАБУ доводити розслідування до логічного результату мають перешкоди.

Щодо фінансової незалежності, варто зазначити, що згідно статті 24 закону про НАБУ його діяльність фінансується коштом державного бюджету України.¹¹⁸ Проте тут полягає принципова проблема в дизайні Бюро, адже обсяг бюджетного фінансування щороку визначається Кабміном та Верховною Радою без законодавчо прописаних гарантій. Єдина умова щодо такого фінансування окреслена в частині 2, статті 24 Закону: “Гарантується повне і своєчасне фінансування Національного бюро в обсязі, достатньому для його належної діяльності.”¹¹⁹ Це створює велике поле для потенційних обмежень. По суті, це суперечить рекомендаціям, закладеним у Джакарті, оскільки орган займається розслідуванням проти посадовців, які напряду впливають на його бюджетне фінансування. Механізм же перенаправлення коштів, конфіскованих за антикорупційними вироками не є реалізованим повною мірою та не дозволяє з цих коштів фінансувати діяльність інституції.

Щодо кадрового виміру незалежності, варто зауважити, що архітектура НАБУ у цьому питанні цілком успішно реалізована. Порядок призначення Директора НАБУ визначено статтями 6 та 7 Закону. Відбір здійснює

¹¹⁷ Як правки Лозового дозволяють закривати справи проти корупціонерів і до чого тут МВФ. *espresso.tv*. URL: <https://espresso.tv/suspilstvo-zolotiy-lotereyniy-bilet-dlya-topkoruptsioneriv-popri-vimogi-mvf-ta-es-ukraina-dosi-ne-skasuvala-skandalni-pravki-lozovogo>.

¹¹⁸ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : станом на 25 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

¹¹⁹ Так само

конкурсна комісія у складі шести осіб. Три члена, визначає Кабінет Міністрів України, і три міжнародні експерти, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання корупції. Рішення про переможця ухвалюється щонайменше чотирма голосами, причому два з них обов'язково мають належати міжнародним експертам, що фактично надає їм блокувальну роль і убезпечує від призначення недоброчесного кандидата. Строк повноважень Директора становить сім років без права призначення на повторний строк.¹²⁰ Така конструкція позбавляє будь-яку окрему гілку влади вирішального впливу на відбір. Вирішальна роль міжнародних експертів прямо відповідає принципам Джакартської заяви щодо призначення керівника через процедуру, що гарантує доброчесність і неупередженість. Яскравим прикладом реалізованої кадрової незалежності є кейс з Кравченком, який є чинним Генпрокурором, але двічі не пройшов конкурс в НАБУ та САП через питання доброчесності.¹²¹ Кадрова незалежність рядових детективів забезпечується конкурсним відбором та нормами про заборону конфлікту інтересів, хоча практика неодноразово фіксувала спроби тиску на окремих слідчих через суміжні державні інститути, як от через СБУ у кейсі з детективом Магамедрасуловим.¹²²

У міжінституційному вимірі НАБУ тісно співпрацює з САП. Детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування, тоді як прокурори САП здійснюють процесуальне керівництво та підтримують обвинувачення у ВАКС. Відновлення і посилення процесуальної самостійності САП у 2025 році, коли Генпрокурора позбавили права давати вказівки її прокурорам та забирати справи, зміцнило цю зв'язку й створило якісну синергію в межах антикорупційної вертикалі. Паралельно, взаємодія НАБУ з правоохоронними

¹²⁰Так само

¹²¹Руслан Кравченко | Хто знищує НАБУ і САП. *ANTAC*. URL: <https://nabudestroyers.antac.org.ua/ruslan-kravchenko>.

¹²²Лазур В. Детектив, який документував «Карлсона»: Руслан Магамедрасулов розповів про «Міндічгейт», дії СБУ і тиск на НАБУ. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/mahamedrasulov-intervyu-nabu-midas-karlson/33628216.html>.

органами лишається напруженою. Особливо це стосується взаємодії між Бюро та СБУ. По суті, це системний інституційний конфлікт за сфери впливу, який періодично переростає у взаємні кримінальні розслідування, затримання та інформаційні атаки.¹²³ Головною причиною є дублювання функцій, коли Служба безпеки продовжує займатися розслідуванням економічних злочинів, що фактично є полем діяльності антикорупційних органів. Це виражається у низку взаємних переслідувань, затримань, обшуків та кримінальних справ, які не сприяють здоровому співіснуванню та взаємодії. Відсутність чіткого законодавчого розмежування зон відповідальності та конкуруюча інституційна юрисдикція у ряді резонансних справ, що частина експертів пов'язує з політичними мотивами, призводить до “перетягування ковдри” між відомствами, що підриває ефективність антикорупційної системи як такої.

У контексті міжнародного виміру діяльності НАБУ, прослідковується активна співпраця з UNDOC¹²⁴, Transparency International та іншими міжнародними партнерами.¹²⁵ Бюро також має досвід проходження зовнішніх незалежних аудитів¹²⁶, покликаних оцінити ефективність агенції. Це вказує на високий рівень прозорості та відкритості до взаємодії з міжнародною спільнотою. Важливою формою верифікації ззовні є також і регулярні оцінки з боку GRECO, де у тому числі оцінюється відповідність антикорупційної системи України міжнародним стандартам у контексті функціонування

¹²³Ржеутська Л. Протистояння НАБУ та СБУ: через що конфліктують ці органи. *dw.com*. URL: <https://www.dw.com/uk/protistoanna-nabu-ta-sbu-cerez-so-konfliktuut-pravoohoronni-organi/a-73939468>.

¹²⁴Міжнародна спільнота об'єднує зусилля у протидії злочинам із віртуальними активами | НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/news/novyny-mizhnarodna-spilnota-obyednuye-zusylyya-u-protydiyi-zlochy-nam-iz-virtualnymy-aktyvamy/>.

¹²⁵НАБУ показало найбільший прогрес серед антикорупційних органів - Transparency International Ukraine. *Transparency International*. URL: <https://ti-ukraine.org/news/nabu-pokazalo-najbilshyj-progres-sered-antykorupsiy-nih-organiv-do-slidzhennya-transparency-international-ukraine/>.

¹²⁶Зовнішню незалежну оцінку завершено: НАБУ підтвердило ефективність | НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/news/zovnishniu-nezalezhnu-otcinku-zaversheno-nabu-pidtvverdylo-efektyvni-st/>.

профільних агенцій. Водночас, криза 2025 року, про яку мова йшла вище, показала, що міжнародний вимір є досить дієвим механізмом захисту. Коли НАБУ опинилося під атакою, жорстка реакція ЄС стала важливим чинником скасування змін, якими прагнули обмежити незалежність Бюро.

Системність діяльності НАБУ у контексті результативності прослідковується на прикладі зростаючої кількості як обвинувальних актів, так і зростаючим економічним ефектом від спільної діяльності НАБУ та САП. До прикладу, у першій половині 2024 року економічний ефект від діяльності НАБУ і САП став найбільшим у порівнянні з усіма попередніми півріччями та становить 3,76 млрд грн.¹²⁷ У 2025 ж - щонайменше 6,5 млрд грн.¹²⁸ У контексті обвинувальних актів, згідно з Transparency International, у 2024 році обвинувальні акти склали щодо 243 осіб (131 у I півріччі та 112 у II півріччі), а у 2025-му це число збільшилось до 280 осіб (154 у I півріччі та 126 у II півріччі).¹²⁹ Згідно ж вищезгаданим незалежним аудитом з 2022 року суд не повернув жодного обвинувального акту НАБУ,¹³⁰ що свідчить про досить високий рівень підготовки та проведення досудового розслідування. Разом з тим, у контексті відстуності недоторканих, НАБУ демонструє якісну роботу. Доказом того є останні резонансні справи, такі як операція “Мідас” - результат п’ятнадцяти місяців розслідування, більш ніж тисячі годин аудіозаписів, понад сімдесят обшуків, які розкрили масштабну корупційну

¹²⁷Економічний ефект НАБУ і САП у I півріччі 2024 року – понад 3,7 млрд грн | НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/news/ekonomichnyyi-efekt-nabu-i-sap-u-i-pivrichchi-2024-roku-ponad-3-7-mlrd-grn/>.

¹²⁸Волокіта В. В НАБУ та САП озвучили суму економічного ефекту від їх діяльності у 2025 році. *Економічна правда*. URL: <https://epravda.com.ua/finances/yaka-suma-ekonomichnogo-efektu-vid-jih-diyalnosti-nabu-ta-sap-u-2025-roci-817843/>.

¹²⁹«Вони працюють»: які результати показують НАБУ, САП і ВАКС. *Transparency International* =. URL:

<https://ti-ukraine.org/news/vony-pratsyuyut-yaki-rezultaty-pokazuyut-nabu-sap-i-vaks/>.

¹³⁰ ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту). Київ : Коміс. з проведення зовніш. незалеж. оцінки (аудиту) ефективності діяльності Нац. антикорупц. бюро України, 2025. 98 с. URL:

https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/otsinka_nabu/finalnyi-zvit-ukr.pdf. С. 16

схему на державних підприємствах. Підозри отримали особи найвищого рівня, зокрема міністри юстиції та національної єності, наблизений до президентського оточення бізнесмен, а також до орбіти розслідування потрапив і тодішній керівник Офісу Президента України.¹³¹ Саме такі результати демонструють, що ані посада, ані знайомства не убезпечує від юридичної відповідальності. Публічність діяльності НАБУ підтримується через офіційний вебсайт,¹³² регулярну публікацію піврічних звітів,¹³³ соціальні мережі та пресбрифінги, що дозволяє суспільству відстежувати ключові справи та результати. Особливої уваги заслуговують комунікаційні кампанії довкола найрезонансніших розслідувань, зокрема послідовне оприлюднення “плівок Міндіча” в межах операції “Мідас”. Також висвітлення обшуків у тодішнього керівника Офісу Президента Андрія Єрмака, які спричинили його відставку (підозру за окремою справою про легалізацію коштів йому оголосили згодом).¹³⁴ Спроможність перетворити результати розслідування на гучний та видимий сигнал для суспільства пояснює, чому саме публічність є не просто допоміжною складовою, а фактично суттю результативності, як блоку інституційного дизайну. Вона перетворює факт розкриття корупційної схеми на чітке підтвердження відсутності недоторканих, і тим самим працює на зміну суспільних очікувань.

НАЗК:

НАЗК було утворено відповідно Закону України “Про запобігання корупції” в 2014 році, а фактично запрацювало в 2016 році. Варто зауважити,

¹³¹ Операція «Мідас»: викрито високорівневу злочинну організацію в сфері енергетики. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/news/operatciia-midas-vykryto-vysokorivnevu-zlochynnu-organizatciuu-v-sferi-energetyky/>.

¹³² НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/>.

¹³³ Звіти про роботу | НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/>.

¹³⁴ Особливо важливі справи | НАБУ офіційний вебсайт. *НАБУ офіційний вебсайт*. URL: <https://nabu.gov.ua/categories/osoblyvo-vazhlyvi-spravy/>.

що згідно статті 4 Закону, це є інституція центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, прямо підзвітною Кабінету Міністрів України.¹³⁵ Статус “центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом” не означає виведення органу за межі виконавчої гілки, оскільки НАЗК формально залишається в її системі, що несе структурний ризик залежності від Кабінету Міністрів. Згідно Джакартським принципам, можна стверджувати, що НАЗК не відповідає стандарту незалежності у повному обсязі.

У контексті кадрової незалежності, механізм призначення Голови НАЗК можна оцінити позитивно. Відповідно до Закону, Голова НАЗК призначається Кабінетом Міністрів за результатами відкритого конкурсу, що проводиться комісією, яка включає як представників уряду, так і міжнародних експертів.¹³⁶ Подібний механізм добору прямо відповідає принципу “appointment” Джакартської заяви. Практичне втілення цього елементу інституційного дизайну виражене у призначенні нового голови НАЗК у 2024 році, коли призначення Віктора Павлушика на посаду було відзначено послами G7 як прозоре та відкрите.¹³⁷ Водночас кадрова незалежність послаблюється тим, що повноцінних гарантій захисту Голови від політично вмотивованого звільнення бракує, а сам орган у своїй діяльності підзвітний виконавчій владі.¹³⁸ За доктринальним підходом, підзвітність антикорупційного органу має реалізовуватися перед суспільством, парламентом і законом.

У контексті операційної незалежності, НАЗК має найбільш широкий мандат з усіх антикорупційних агенцій. Агентство уповноважене формувати та координувати Державну антикорупційну програму, здійснювати антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, вести

¹³⁵Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

¹³⁶Так само

¹³⁷Голова НАЗК Віктор Павлушик зустрівся з послами G7. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL:

<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/golova-nazk-viktor-pavluschyk-zustrivsyia-z-poslamy-g7/>.

¹³⁸Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, контролювати фінансування політичних партій, захищати викривачів корупції та координувати антикорупційну діяльність на загальнодержавному рівні.¹³⁹ НАЗК належить до превентивно-координаційного типу антикорупційного органу, відповідно не має правоохоронних функцій. Це не є недоліком, лише характеристикою інституції, водночас все ще можна оцінювати здатність Агенства безперешкодно виконувати роль превенції та координування. Частину свого мандату НАЗК використовує цілком повноцінно й автономно, хоча й існують недоліки. Агенство підтримує роботу Єдиного державного реєстру декларацій, проводить точкові перевірки, але потужностей для якісної повноцінної перевірки всього масиву декларацій не вистачає і рішення цьому досі не знайдене. Водночас позитивом є проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. Лише у 2024 році НАЗК проаналізувало понад чотири тисячі проєктів і провело 102 повні антикорупційні експертизи, виявляючи корупціогенні фактори ще на етапі нормотворення.¹⁴⁰ Координація виконання Державної антикорупційної програми також є сильним боком агентства. Натомість напрям захисту викривачів демонструє системну прогалину з законодавчого боку, що унеможлиблює повноцінну реалізацію функції НАЗК. Відтак існує розрив між нормою і практикою, бо попри широкі законодавчі гарантії (заборону звільнення, поновлення на роботі, виплату винагороди тощо) реальний захист спрацьовує постфактум і через тривалі судові процеси, а його забезпечення залежить від роботодавців, судів і правоохоронців, а не від самого НАЗК.¹⁴¹ Тож операційно НАЗК є самостійним органом, спроможним повноцінно виконувати свій превентивний мандат, хоча дієвість окремих напрямів і

¹³⁹ Так само

¹⁴⁰ НАЗК підбило підсумки 2024 року. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-pidbylo-pidsumky-2024-roku/>.

¹⁴¹ Повідомити про корупцію: хто може стати викривачем, як зробити це законно та отримати захист → ZMINA. *ZMINA*. URL: <https://zmina.info/instructions/povidomyty-pro-korupczyiu-i-ne-zalyshytys-z-problemamy-sam-na-sam-hto-taki-vykryvachi-korupczyi-ta-yak-derzhava-yih-zahyshhaye/>.

лишається обмеженою.

Засади фінансування НАЗК окреслені в статті 17 Закону “Про запобігання корупції”. Відтак воно здійснюється виключно з державного бюджету, причому закон закладає певні гарантії автономії, до прикладу видатки визначаються окремим рядком на рівні, достатньому для належного виконання повноважень, Голова НАЗК має право обстоювати позицію щодо фінансування на засіданнях Кабміну і Верховної Ради, а саме Агентство є головним розпорядником виділених йому коштів.¹⁴² Проте ці гарантії захищають радше розпорядження коштами, ніж їх отримання. Обсяг фінансування все одно визначається в загальному порядку, без об'єктивного критерію “достатності”, індексації чи заборони скорочення. Це залишає НАЗК у бюджетній залежності від уряду, якому воно і підзвітне, і водночас має виявляти невідповідність способу життя його членів. Така конфігурація створює точки вразливості.

У контексті міжінституційного виміру взаємодії НАЗК є ключовим вузлом в системі боротьби з корупцією в Україні. Згідно закону, НАЗК відповідає за координацію Державної антикорупційної програми та взаємодію між усіма державними органами в цій сфері. Агентство співпрацює з НАБУ, прокуратурою, Нацполіцією та органами виконавчої влади через широкую мережу протоколів і погоджень.¹⁴³ Зокрема, НАЗК за власною ініціативою проводить антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд Парламенту та Кабінету Міністрів, виявляючи корупціогенні фактори ще на етапі нормотворення.¹⁴⁴ Проте, тут є суттєва проблема з тим, наскільки висновки НАЗК враховані, та чи є у НАЗК адміністративний ресурс, щоб надавати ці висновки якісно.

У вимірі міжнародної взаємодії НАЗК можна назвати основним контрагентом України у контексті комунікації з GRECO, OECD, UNODC

¹⁴²Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

¹⁴³Так само

¹⁴⁴Так само

тощо.¹⁴⁵ Агентство підтримує партнерство з посольствами, міжнародними організаціями та програмами (наприклад, EUACI, раніше з USAID), залучаючи експертизу для розробки антикорупційних програм.¹⁴⁶ НАЗК також є членом Європейської мережі партнерів проти корупції (EPAC/EACN), що дозволяє обмінюватися даними та досвідом з європейськими колегами.¹⁴⁷ Ключовою функцією НАЗК у цьому вимірі є координація виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері антикорупційної політики (п. 18 статті 11 Закону “Про запобігання корупції”).¹⁴⁸ Агентство узагальнює взяті державою зобов'язання, моніторить стан їх реалізації та інтегрує відповідні стандарти й рекомендації (GRECO, OECD, механізму огляду Конвенції ООН проти корупції) у Антикорупційну стратегію та Державну антикорупційну програму.

У контексті результативності системності діяльності НАЗК виявляється в обсязі та якості превентивної, моніторингової й координаційної роботи. Агентство проводить стратегічний аналіз корупційних ризиків у ключових секторах: відновлення та відбудова після війни, оборона, публічні закупівлі, землеустрій, охорона здоров'я, лісове та митне господарство.¹⁴⁹ Показовим є не лише обсяг роботи, а й рівень її практичного впливу. Так за результатами антикорупційної експертизи у 2024 році НАЗК виявило 275 корупціогенних факторів і надало 395 рекомендацій, з яких 94% враховано розробниками, а у

¹⁴⁵Результати міжнародного співробітництва. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL:

<https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-mizhnarodnoi-spivpratsi/?tab=83961>.

¹⁴⁶Керівництво НАЗК 2.0 провело зустріч з міжнародними партнерами та підбило підсумки співпраці за чотири роки. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL:

<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/kerivnytstvo-nazk-2-0-provelo-zustrich-z-mizhnarodnymy-partnerami-ta-pidbylo-pidsumky-spivpratsi-za-chotyry-roky/>.

¹⁴⁷НАЗК стало членом Європейської мережі партнерів проти корупції (EPAC/EACN). *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/epak/>.

¹⁴⁸Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

¹⁴⁹Стратегічний аналіз корупційних ризиків. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/strategichnyj-analiz-koruptsiynyh-ryzykiv/>.

2025 році 238 рекомендацій із 98% урахування.¹⁵⁰ Саме висока частка врахованих рекомендацій є адекватним показником результативності НАЗК. Це свідчить, що агентство реально впливає на середовище, у якому виникає корупція, ще до того, як вона переростає у злочин. Натомість у вимірах недоторканості та публічності НАЗК потрапляє в типову для превентивних органів асиметрію сприйняття. Агентство не веде гучних кримінальних проваджень, тому суспільство схильне недооцінювати його внесок. Запобігання за своєю природою малопомітне, адже відвернений злочин не стає новиною.

З точки зору відсутності недоторканих варто розглянути моніторинг декларацій. Згідно статті 51-3 Закону “Про запобігання корупції”, декларації всіх осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, від Президента й членів Кабінету Міністрів до суддів і депутатів, підлягають перевірці вже за ознакою посади.¹⁵¹ З іншого боку, після переходу на ризик-орієнтований підхід вирішальним критерієм відбору став не рівень посади, а показник ризикованості декларації, який автоматично розраховують програмні засоби реєстру.¹⁵² Це означає, що під перевірку потенційно може потрапити будь-який декларант незалежно від статусу, а додатковими каналами слугують звернення громадян і журналістські розслідування. У цьому й полягає внесок НАЗК у принцип рівності перед законом.

Не дивлячись на вже згадану специфіку превентивного органу, публічність може якісно реалізовуватись й без гучних корупційних справ. Проте навіть враховуючи цю специфіку, присутність НАЗК в інформаційному

¹⁵⁰Результати роботи НАЗК за 2025 рік: антикорупційна експертиза та стратегічний аналіз корупційних ризиків. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rezultaty-diyalnosti-nazk-za-2025-rik-antykoriupciyna-ekspertyza-ta-strategichnyy-analiz-koriupciynyh-ryzykiv/>.

¹⁵¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

¹⁵² Повна перевірка декларації: звірка з реєстрами та встановлення достовірності даних. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/povna-perevirka-deklaratsii-zvirka-z-reestramy-ta-vstanovlennya-dostovirnosti-danyh/>.

просторі не досягає оптимального рівня. Агентство активне радше в спеціалізованому сегменті. Публічність обмежена звітами на власному сайті, цифровими продуктами, фаховими роз'ясненнями. Це ефективно покриває експертну аудиторію, державних службовців і журналістів, але майже не доходять до широкого загалу. Навіть попри наявність соціальних мереж, НАЗК не перетворює свої результати на зрозумілу для пересічного громадянина історію.¹⁵³ За даними дослідження самого агентства в 2025 році, лише 5,6% населення вважають себе достатньо обізнаними про його діяльність, а близько половини опитаних не може правильно визначити його функції.¹⁵⁴ Звісно, низька впізнаваність пояснюється не лише якістю комунікації, а й розривом із правоохоронними органами, який вказує на невикористаний комунікаційний потенціал НАЗК.

БАКС:

Вищий антикорупційний суд (БАКС) було створено 2018 року відповідно до Закону України “Про Вищий антикорупційний суд”. БАКС є вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України та здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції.¹⁵⁵ З точки зору структурної незалежності, БАКС є найбільш захищеним з-поміж усіх антикорупційних інституцій, розглянутих у цьому дослідженні. Його статус закріплено спеціальним законом, він є частиною судової гілки влади та захищений усією системою гарантій суддівської незалежності, передбачених Конституцією України та Законом “Про судоустрій і статус суддів”. Водночас

¹⁵³Управління комунікацій та інформаційної політики. *НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL:

<https://nazk.gov.ua/uk/upravlinnya-komunikatsiy-ta-informatsiynoi-polityky/>.

¹⁵⁴ Корупція в Україні 2025: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. *НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL:

<https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/20/2d/202d5600b17f04d37ca952961c0053db31f58ee616ee5714ad46db54da62a6838850075.pdf>. с. 45-46

¹⁵⁵Про Вищий антикорупційний суд : Закон України № 2447-VIII : станом на 7 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

загальні норми про суддівську незалежність не є єдиним механізмом захисту. Закон містить спеціальні гарантії для суддів ВАКС, додаткові гарантії особистої безпеки суддів, членів їхніх сімей та збереження майна (стаття 10), моніторинг доброчесності (стаття 11) і особливий порядок забезпечення житлових умов (стаття 13).¹⁵⁶

Стосовно кадрової незалежності, то ВАКС демонструє інновацію, не характерну для інституційного дизайну більшості антикорупційних агенцій. З точки зору добору суддів, ВАКС захищений від захоплення його корумпованими елітами шляхом залучення міжнародних експертів у процес. Відповідно до Закону, у конкурсній процедурі відбору суддів ВАКС бере участь Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ). Це орган, сформований із кваліфікованих іноземних правників та суддів, рекомендованих міжнародними організаціями. ГРМЕ наділена реальним блокувальним повноваженням, оскільки питання доброчесності кандидата розглядаються на спільному засіданні з Вищою кваліфікаційною комісією суддів, і для відхилення кандидата достатньо голосів трьох із шести членів ГРМЕ.¹⁵⁷ Цей механізм є доволі рідкісним для світової практики дизайну антикорупційних інститутів та демонструє підхід від зворотнього. Усвідомлюючи корумповане середовище добору суддів, створено усі умови, аби доброчесність була дотримана.

У контексті операційної незалежності юрисдикція ВАКСу є доволі чіткою та окресленою. Вона охоплює виключно справи щодо корупційних злочинів, які вчинили особи, про які йдеться в 4 статті закону, тобто насамперед - посадовців.¹⁵⁸ Відповідно до цього ж закону суд не є підпорядкованим у правозастосуванні додному органу виконавчої влади та здійснює правосуддя незалежно. Однак важливим обмеженням у контексті операційної діяльності залишається кількісний склад ВАКС: станом на 2024

¹⁵⁶Про Вищий антикорупційний суд : Закон України № 2447-VIII : станом на 7 трав. 2026 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

¹⁵⁷Так само

¹⁵⁸Так само

рік суд стикається з значним навантаженням на суддів, що зумовлено невеликою чисельністю суддівського корпусу та постійно зростаючим обсягом справ.¹⁵⁹ Водночас суттєвим обмеженням операційної спроможності ВАКС залишаються дві практичні проблеми. Перша - це хронічний кадровий недобір. Так станом на 2024 рік правосуддя у суді фактично здійснювали 37 суддів за штатної чисельності у 63, що створює надмірне навантаження на суддівський корпус і затягує розгляд справ за умов постійно зростаючого їх обсягу.¹⁶⁰ Друга - це відсутність належного приміщення. Фактично ВАКС існує в декількох будівлях, а після збільшення штату суддів проблема загострилася настільки, що суд був змушений самостійно шукати приміщення й звертатися по допомогу до вищих органів влади.¹⁶¹

Оскільки ВАКС є органом судової влади, то фінансується він через загальний механізм фінансування судів, передбачений Законом “Про судоустрій і статус суддів”.¹⁶² Це передбачає пряме виділення коштів з Державного бюджету без посередництва виконавчої влади. Це є кращою моделлю, ніж у НАЗК, оскільки виконавча влада формально позбавлена важелів прямого бюджетного тиску на судову гілку.

У контексті антикорупційного ланцюга ВАКС є кінцевою ланкою та глибоко вбудований у систему міжвідомчої взаємодії з САП та НАБУ. Закон про ВАКС регламентує порядок передачі матеріалів справи до суду, доступ до

¹⁵⁹Шість років роботи ВАКС: кількість справ, вироків та розміри спецконфіскації. *Слово і Діло*. URL:

<https://www.slovoidilo.ua/2025/09/05/infografika/suspilstvo/shist-rokiv-roboty-vaks-kilkist-sprav-vyrokiv-ta-rozmiry-speczkonfiskacziyi>.

¹⁶⁰ Рахункова палата про перший аудит ВАКС: правосуддя здійснюють 37 суддів, хоча штатна чисельність – 63. *Mind.ua*. URL:

<https://mind.ua/news/20283202-rahunkova-palata-pro-pershij-audit-vaks-pravosuddya-zdijsnyuyut-37-suddiv-hocha-shtatna-chiselnist-6>.

¹⁶¹ Нові судді ВАКС можуть залишитися без робочих місць через відсутність приміщення: ВРП назвала проблему критичною. *Судово-юридична газета*. URL:

https://sud.ua/uk/news/ukraine/362753-novye-sudi-vaks-mogut-ostatsya-bez-rabochikh-mest-iz-za-otsutstviya-pomescheniya-vsp-nazval-problemu-kriticheskoy#google_vignette.

¹⁶²Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 1402-VIII : станом на 7 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

ЄРДР, взаємодію з органами, що виконують судові рішення.¹⁶³ Процесуальне ж законодавство передбачає чіткі терміни та процедури на кожному етапі.

У контексті міжнародного співробітництва діяльність ВАКС оцінити важко, оскільки це суд національного рівня з вузько визначеними рамками. Тому суттєвих кейсів взаємодії тут немає, але це і не вимагається, зважаючи на призначення цієї агенції.

Результативність ВАКСу у вимірі системності найкраще прослідкувати у кількісному вираженні. Згідно з даними самого ВАКСу, свій 100-й вирок суд ухвалив у 2023 році, 200-й у липні 2024 року, а 300-й у серпні 2025 року,¹⁶⁴ що свідчить про стабільне збільшення результативності діяльності та системність роботи. У контексті вироків, За підсумками 2025 року їх кількість зросла більш ніж на 41% порівняно з 2024 роком: 109 проти 77,¹⁶⁵ що теж вказує на системність його діяльності.

Принцип недоторканості реалізується у ВАКС найповніше з усіх антикорупційних агенцій. Суд отримує справи щодо суддів Верховного суду, міністрів, заступників голів ОП, що є наочним свідченням фактичної спроможності системи переслідувати осіб вищого рівня.¹⁶⁶ Проте з діяльністю ВАКСу прослідковуються деякі проблеми, визначені Рахунковою палатою згідно з аудитом у 2025 році. Він виявив системні проблеми з ефективністю ВАКС: попри загалом прийнятний відсоток розгляду справ у першій інстанції, частка справ, що тривають понад рік, залишається критично високою (35–49% у першій інстанції та до 15,53% в Апеляційній палаті) і не має тенденції до зниження. Додатково суд не відстежує відсоток скасованих вищими інстанціями рішень і не має встановлених нормативів навантаження на суддів, що унеможливорює об'єктивну оцінку якості правосуддя та

¹⁶³Про Вищий антикорупційний суд : Закон України № 2447-VIII : станом на 7 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

¹⁶⁴Вироки. ВАКС. URL: <https://vyroky.com/>.

¹⁶⁵У 2025 році кількість ухвалених вироків у ВАКС зросла більш ніж на 40% - sud.ua.

Судово-юридична газета. URL:

<https://sud.ua/uk/news/sud-info/349945-v-2025-godu-kolichestvo-vynesennykh-prigovorov-v-vaks-vyroslo-bolee-chem-na-40>.

¹⁶⁶Вироки ВАКС. *Вироки*. URL: <https://vyroky.com/judgments>.

обґрунтування потреби в організаційних змінах.¹⁶⁷ Це вказує на те, що попри позитивне вираження у цифрах, орган стикається з низкою проблем, які суттєво впливають на його результативність. Публічність діяльності ВАКСу забезпечується здебільшого через платформу “Вироки ВАКС”¹⁶⁸, відкритий судовий реєстр та регулярне медійне висвітлення. Публічний вимір судочинства є вбудованим у систему завдяки принципу відкритості судових засідань¹⁶⁹, що є одним із позитивних елементів загальної архітектури системи. Зважаючи на тип цієї антикорупційної інституції, подібного рівня публічності є цілком достатньо.

САП:

Розглядаючи останню інституцію зі списку, Спеціальну антикорупційну прокуратуру, варто згадати, що її було засновано у 2015 році як самостійний структурний підрозділ Генпрокуратури України¹⁷⁰. Принципово важливою еволюцією правового статусу стало 21 липня 2024 року, коли САП отримала статус юридичної особи публічного права з відокремленим майном, власними рахунками в органах казначейства та печаткою.¹⁷¹ До цього моменту САП функціонувала без статусу юридичної особи, що суттєво обмежувало її фактичну незалежність від структур Офісу Генерального прокурора. Надання юридичної особи є позитивним кроком у напрямку структурної незалежності, однак і після реформи 2024 року САП залишається органом у системі прокуратури. Керівник САП є заступником Генерального прокурора за

¹⁶⁷Які проблеми та цікаві нюанси в діяльності вищого антикорупційного суду виявила рахункова палата – результати аудиту - sud.ua. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/319773-kakie-problemy-i-interesnye-nyuansy-v-deyatelnosti-vysshego-antikorrupsionnogo-suda-obnaruzhila-schetnaya-palata-rezultaty-audita>.

¹⁶⁸Вироки ВАКС. *Вироки*. URL: <https://vyroky.com/judgments>.

¹⁶⁹Гласність та відкритість судового процесу як гарантії доступу до правосуддя. *Новокодацький районний суд міста Дніпра*. URL: <https://ln.dp.court.gov.ua/sud0422/pres-centr/news/851489/>.

¹⁷⁰Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Ген. прокуратури України від 12.04.2016 № 149 : станом на 6 берез. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149900-16#Text>.

¹⁷¹Наказ про День початку діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/ogoloshennya-55000>.

посадою та підпорядкований йому безпосередньо, що суттєво обмежує інституційну незалежність САП.

Ця архітектурна залежність САП від Генпрокуратури стала центром суперечок щодо законопроекту № 12414, який надав Генеральному прокурору право давати обов'язкові вказівки прокурорам САП, переглядати їх процесуальні рішення та фактично встановлювати контроль над розслідуваннями¹⁷², що перетворювало САП фактично на декоративну інституцію. Масштабні протести, так звана “Картонна революція” на площі Франка стали каталізатором для ухвалення 1 липня 2025 року Закону №4560-IX, котрий поновив процесуальні права САП та визначив, що Генеральний прокурор та його заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП.¹⁷³ Цей епізод є найбільш показовим у контексті дослідження: він демонструє, що архітектурна проблема залежності, котра була закладена в самому статусі САП як підрозділу в підпорядкуванні Генпрокуратури, залишалася постійним джерелом інституційного ризику.

Кадрова незалежність САПу виявляється у порядку призначення керівника прокуратури. Згідно з законом, передбачено відкритий конкурс за участі міжнародних експертів, що є позитивним механізмом, аналогічним процедурам для НАБУ. Порядок призначення керівника САП регулюється статтею 29-1 Закону України “Про прокуратуру” та передбачає відкритий конкурс за участі міжнародних експертів, що є позитивним механізмом, аналогічним процедурам для НАБУ.¹⁷⁴ Відповідно до чинного законодавства, Генеральний прокурор призначає керівника САП та його заступників за результатами конкурсу, проте здійснення конкурсу відбувається з

¹⁷²Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин в умовах воєнного стану. *Рада*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55640>.

¹⁷³Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 31.07.2025 № 4560-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4560-20#Text>.

¹⁷⁴Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII : станом на 12 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n2901>.

обов'язковою участю міжнародних фахівців. Кадрова ж незалежність рядових прокурорів САП забезпечується через конкурсний відбір, що здійснюється безпосередньо керівником САП, а не Генеральним прокурором, що теж регламентовано Законом України “Про прокуратуру”.¹⁷⁵

Операційний мандат САП охоплює процесуальний супровід розслідувань НАБУ та підтримку обвинувачень в ВАКСі. Прокурори САП керують стратегією розслідування, санкціонують окремі слідчі дії, формують обвинувальні акти та беруть участь у судовому процесі. Діяльність САП регулюється статтями 36, 216, 291-293 Кримінально-процесуального Кодексу України¹⁷⁶. Наразі схарактеризувати операційну незалежність САПу можна цілком позитивно, оскільки орган юридично та фактично є незалежним, а його діяльність регулюється верхньорівневим законодавством. Проте, до набуття окремого юридичного статусу в 2024 році, про що йшлося вище, САП функціонувала як підрозділ Генпрокуратури, що мало під собою спільну інфраструктуру, кадрове адміністрування, бюджет. А це виливалося у фактичну відсутність операційної незалежності. Після змін 2024 це було усунуто, проте повна фінансово-кадрова самостійність ще не є реалізованою. У контексті фінансової незалежності, теж розрізняється два підходи: до 2024 та після. До набуття статусу окремою юр. Особи САП фінансувалася в рамках загального бюджету Генпрокуратури та не мала особистого бюджету. Після реформи, САП отримала можливість мати окреме бюджетне асигнування.¹⁷⁷ Це є базовою вимогою автономії, проте, у контексті САПу, як і усіх інших антикорупційних агенцій в Україні, загальна фінансова незалежність є обмеженою. Обсяг фінансування і надалі визначається загальним процесом державного бюджетування та не є закріпленим у вигляді окремого законодавчого акту.

¹⁷⁵Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII : станом на 12 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n2901>.

¹⁷⁶Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс № 4651-VI : станом на 1 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

¹⁷⁷Яка незалежність потрібна САП. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/10/09/7423267/>.

Міжінституційний вимір взаємодії САП характеризується здебільшого діяльністю в рамках антикорупційної вертикалі. З одного боку, тандем з НАБУ є основним рушієм у боротьбі з корупцією серед чиновників, що особливо гарно були продемонстровані в 2025-2026 роках у справах з Міндічем, окремими міністрами, Тимошенко, Єрмаком і тд. Ця взаємодія існує в умовах спільного планування розслідувань, високого рівня координації та спільного представництва в ВАКСі. Подібна схема свідчить про якісну реалізацію принципу “collaboration”, котрий було закладено в Джакарті. Окремо, в рамках визначених повноважень, про які мова йшла вище, САП взаємодіє з ВАКСом у контексті судочинства.¹⁷⁸ Оскільки САП це в першу чергу прокуратура, попри зміни 2024 та 2025 років, інституція все ще є глибоко інтегрована у прокурорську екосистему. У міжнародному вимірі співпраця характерна здебільшого у рамках призначення голови САП шляхом верифікації керівництва прокуратури.¹⁷⁹ Зважаючи на певний статус “бек-офісу” антикорупційної вертикалі, суттєвого простору для взаємодії з міжнародною спільнотою тут не може бути за визначенням.

Результативність САП прямо пов’язана з результатами діяльності ВАКС та НАБУ, оскільки по суті САП виступає сполучною ланкою між ними в антикорупційному процесі. За 2024 та 2025 роки спостерігається зростання кількості обвинувальних актів, а також вироків ВАКСу, ухвалених у цих справах, про що мова йшла раніше. Це свідчить про системність діяльності усієї вертикалі, частиною якої є САП. Прокурори забезпечують стабільно низький рівень повернення обвинувальних актів судом, про що теж йшлося раніше. Це вказує на кількісний вираз якості процесуальної роботи. Системність виражається у стабільних провадженнях у складних справах з елементами організованої злочинності, як от, згадані не один раз, події

¹⁷⁸Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс № 4651-VI : станом на 1 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

¹⁷⁹Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду : Закон України від 18.02.2016 № 1020-VIII,. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-19#Text>.

2025-2026 років, пов'язані з Єрмаком, Міндічем, Тимошенко та деякими міністрами. Діяльність САП тут варто оцінювати у зв'язці з НАБУ, оскільки ці два органи працюють максимально тісно та часто результат однієї інституції є одночасно результатом обох. Разом із тим публічна комунікація САП, особливо щодо гучних справ, залишається менш розвиненою порівняно з НАБУ, що обмежує формування суспільної довіри саме до прокурорського компоненту системи.

Аналіз інституційного дизайну чотирьох антикорупційних органів України крізь призму рамки, окресленої в попередньому розділі, дозволяє зробити кілька системних спостережень, котрі вказують на те, що антикорупційна архітектура України, заснована на інституційному дизайні антикорупційних агенцій є загалом цілком здатним до існування організмом. Попри здатність виконувати свої функції, антикорупційна система України містить низку вбудованих на етапі дизайну структурних вразливостей, що за певних умов надає можливість руйнування незалежності окремих інституцій. Подолання цих вразливостей, передусім через конституційне закріплення статусу НАБУ та ВАКС, остаточне розв'язання питання підпорядкованості САП та посилення фінансової автономії всіх чотирьох органів є необхідним мінімумом для переходу системи від просто здатної функціонувати до інституційно захищеної та такої, що здатна повноцінно змінювати норму у сприйнятті корупції населенням.

3.3. Результати аналізу інституційного дизайну антикорупційної вертикалі

Аналізуючи усе вищеописане, варто зауважити, що ідеальну комбінацію умов інституційного дизайну в контексті українських антикорупційних агенцій знайти складно. Це можна пояснити двома чинниками. По-перше, першопочатково антикорупційні агенції в Україні формувалися реактивно,

тобто як реакція на запит суспільства та в результаті тиску ззовні. Це вилилося в те, що деколи інституції працювали в режимі “імітації процесу” та першопочатково мали безліч структурних проблем. Наразі система, певна річ, поступово еволюціонує, проте залишається багато вразливостей та прорахунків, які ще належить виправити. По-друге, на стабільність та якість інституційного дизайну українських антикорупційних агенцій також впливають як внутрішньополітична ситуація в країні, так і суттєва обмеженість в ресурсах та можливостях до реалізації змін. Попри періодично виникаючі вікна можливості та запит від суспільства, адміністративна здійсненність в контексті побудови інституцій залишається на низькому рівні. Попри це, зважаючи на результати кейс-стаді, можна стверджувати, що дизайн українських антикорупційних інституцій знаходиться на цілком задовільному рівні, але все ж залишається багато простору для покращення та еволюції антикорупційної архітектури як такої.

У контексті умов зміни норми, просто запиту чи кризової ситуації не є достатньо. Для того, аби в умовах системної корупції норма була змінена, а рівновага очікувань зміщена, потрібні сильні антикорупційні агенції, які сигналізують про те, що у контексті корупції усе може бути інакше.

Для того, аби зрозуміти, чи містить інституційний дизайн українських антикорупційних агенцій умови, котрі здатні транслювати суспільству достовірний сигнал про зміну норми, необхідно чітко розуміти сильні сторони і прогалини таких. Для цього в рамках інтерпретації результатів дослідження пропонується провести оцінку усіх критеріїв інституційного дизайну - інституційної, операційної, кадрової та фінансової незалежності; рівня міжвідомчої та міжнародної взаємодії; системності, відсутності недоторканих та публічності як вимірів результативності - за п'ятибальною шкалою, де 1 - це повністю не дотримано, а 5 - інституційний дизайн відповідає критеріям цілком і повністю. Подібне оцінювання має на меті не показати, який з антикорупційних органів є найкращим з точки зору інституційного дизайну, а змалювати картину та вказати на сильні та слабкі

сторони кожного з них. Найголовніше ж визначити, яким чином інституційний дизайн антикорупційних органів здатен впливати на норму, за якою корупція сприймається як загальноприйняте “правило гри”?

Розпочати оцінювання та підбиття підсумків пасувало б з найважливішого та першого блоку інституційного дизайну - незалежності.

У контексті інституційної незалежності, НАБУ можна надати тверду 4 з 5 балів. Попри те, що Бюро, засноване окремим законом, не є підпорядкованим жодній з гілок влади та існує в статусі “четвертої гілки влади” в розумінні Хайтана, його інституційна роль не є закріпленою в конституції. Наочно це було продемонстровано під час антикорупційної кризи влітку 2025 року, коли Верховна Рада намагалася підпорядкувати НАБУ Генпрокурору. Цей кейс показує, коли правовий статус інституції спирається виключно на закон, але не на конституцію, то вона є вразливою, що емпірично доводить теоретичні положення, закладені в 2 розділі цієї роботи.

НАЗК можна оцінити на 2 з 5 у контексті інституційної незалежності. Згідно з законом, про який йшлося в попередньому підрозділі, агентство має статус центрального органу виконавчої влади. Попри спеціальний статус, суто юридично воно існує в рамках виконавчої гілки влади. Підпорядкування ж Кабміну суперечить доктрині Джакартських принципів. Подібна архітектура інституції формує суттєві ризики залежності, навіть в умовах, коли конкурс на посаду Голови НАЗК проводиться незалежно.

Вищий антикорупційний суд в контексті інституційної незалежності варто оцінити на 5 з 5, оскільки його інституційна архітектура передбачає найбільшу захищеність серед усіх антикорупційних агенцій в Україні. ВАКС виступає органом судової гілки влади, а відповідно захищений усім комплексом конституційних гарантій суддівської незалежності водночас з спеціальними нормами Закону “Про Вищий антикорупційний суд”.

Спеціальну антикорупційну прокуратуру можна з упевненістю оцінити, як цілком посередній орган з точки зору інституційної незалежності, тобто 3 з 5. Попри те, що 2024 року САП отримала статус юридичної особи, а згодом

ще більше розширила незалежність після прийняття закону № 4560-IX у липні 2025 року, лишається суттєво залежною від Генпрокуратури. Керівник САП за посадою є заступником Генерального прокурора, що закладає інституційну залежність безпосередньо в архітектуру органу. Зважаючи на положення САП до 2024 року, зміни, безумовно позитивні, проте динаміка розвитку інституційної незалежності все ще відображає незавершеність реформи.

У контексті операційної незалежності, НАБУ отримує 4 з 5 балів. Детективи Бюро наділені широким і чітко визначеним мандатом, правом самостійно проводити обшуки та негласні слідчі дії, операційна незалежність має напрямок покращення. Відсутність права самостійно вручати підозри залишає відповідну функцію за САП, що залучає іншу ланку в ключовий процесуальний момент. А “Правки Лозового” все ще встановлюють НАБУ жорсткі часові обмеження, що негативно позначаються на операційній незалежності.

НАЗК варто оцінити посередньо, говорячи про операційну незалежність (3 з 5). Попри те, що агенство має найширший мандат, котрий включає координацію антикорупційної програми, декларування, моніторинг фінансування партій, захист викривачів, антикорупційну експертизу законодавства, а також реалізацію міжнародних стандартів, Агенство потребує розширення спроможностей аби якісно покривати всі напрямки роботи.

ВАКС вартує оцінити на 4 балів з 5. Юрисдикція суду є чіткою та предметною - суд займається виключно корупційними справами щодо визначеного кола посадовців. Також суд не підпорядкований у своєму правозастосуванні жодному органу виконавчої влади. Обмеженням операційної незалежності можна виділити хіба що кількість суддів Ваксу, які в умовах зростання кількості справ фізично не справляються з їх розглядом.

САП отримує 5 з 5. Після реформ 2024-2025 років прокуратура фактично та юридично є операційно незалежною. Прокурори САП самостійно реалізують стратегію розслідувань, санкціонують слідчі дії та формують

обвинувальні акти. Це є позитивною зміною, адже до набуття окремого юридичного статусу у 2024 році залежність від Генпрокуратури суттєво обмежувала операційну незалежність.

Кадровий вимір незалежності НАБУ отримує 5 з 5. Загальна архітектура добору кадрів на посади продумана та чітка. Жодна з гілок влади не має вирішального впливу на призначення Голови, а залучення міжнародних експертів відповідає Джакартським принципам та баченню Хайтана в контексті “багатопартійності”. Разом з тим, зафіксовані спроби тиску на окремих слідчих через СБУ (мова про кейс з Магамедрасуловим), що свідчить про певні ризики для рядового персоналу. Але це не є проблемою інституційного дизайну, бо СБУ може прийти до будь-кого.

НАЗК отримує 3 з 5. Механізм конкурсного відбору Голови із залученням міжнародних експертів є позитивним елементом дизайну і відповідає принципу “appointment” Джакартської конференції. Проте членство Голови НАЗК у Кабміні та підзвітність йому є суттєвими дефектами дизайну, які дещо нівелюють позитивний ефект конкурсного відбору.

ВАКС оцінюється на 5 балів з 5. Інноваційним є механізм відбору суддів з участю Громадської ради міжнародних експертів, котра має реальне право вето щодо кандидатів. Це робить ВАКС найбільш захищеним серед усіх розглянутих органів і демонструє підхід “від зворотного”, коли є усвідомлення, що коруповане середовище вимагає додаткової зовнішньої верифікації.

САП можна оцінити в 4 з 5 стосовно кадрового виміру незалежності. Конкурс на призначення керівника є відкритим з залученістю міжнародних фахівців. При цьому, зовнішній вплив на рядових прокурорів суттєво обмежений, що теж є позитивним форматом. Проте, є певна процедурна залежність від Генпрокуратури, оскільки Генпрокурор формально призначає керівника САП, а той є першим його заступником.

Фінансова незалежність є найслабшим виміром інституційного дизайну. І це є спільним для усіх чотирьох антикорупційних органів. Попри те, що

вони усі фінансуються за схожою схемою з державного бюджету, жодна з інституцій не має законодавчо закріплених гарантій належного та достатнього фінансування, що суперечить Джакартським принципам. Важко говорити про незалежність, коли часто переслідуються посадовці, які мають прямий вплив на бюджетування агенцій, які їх переслідують. НАБУ та САП отримують по 2 бали. У випадку НАЗК Голова має право обстоювати фінансування на засіданнях Кабміну та Верховної Ради, а саме агентство є головним розпорядником виділених коштів. Хоча обсяг фінансування все одно визначається в загальному бюджетному порядку, статус головного розпорядника забезпечує реальну автономію в управлінні коштами, що заслужено оцінено в 3 бали. ВАКС оцінюється в 4 бали, оскільки суд фінансується безпосередньо з держбюджету, але в рамках механізму, який передбачено Законом “Про судоустрій і статус суддів”. Тобто без залучення виконавчої влади. Це суттєво знижує ризик прямого бюджетного тиску, хоча й не усуває залежність від парламентських рішень законодавчої гілки.

Підсумовуючи, вимір незалежності, варто зауважити, що загалом в усіх критеріях усі чотири антикорупційні агенції демонструють щонайменш достатній рівень незалежності. У контексті підґрунтя для зміни норми це свідчить про те, що громадяни, маючи перед собою інституції, котрі є більш незалежними, ніж залежними, будуть схильні їм більше довіряти. А це, своєю чергою, вказуватиме на те, що потенційно вони будуть більш схильні змінити своє ставлення до корупції, як суспільної норми.

Розглядаючи міжвідомчу взаємодію антикорупційних агенцій, почати варто насамперед з НАБУ та САПу. Першу варто оцінити в 4 з 5, так само як і САП. ТанDEM НАБУ-САП функціонує як дуже злагоджена антикорупційна вертикаль. Здобуття повної юридичної незалежності САПу від генпрокуратури лише посилило це. САП, своєю чергою, шляхом взаємодії як з НАБУ так і з ВАКСом формує доволі чітку операційну злагодженість, виступаючи містком між цими інституціями. Спільне планування розслідувань, високий рівень їх координації та представництво у ВАКС у

справах 2025-2026 років (Міндіч, окремі міністри, Єрмак, Тимошенко) є практичним підтвердженням якісної реалізації принципу “collaboration”, задекларованого в Джакарті. Стосовно НАБУ, то попри все, на винятковість її рівень міжвідомчої взаємодії не заслуговує. У першу чергу, через системно складні стосунки з СБУ, пов’язані з дублюванням функцій щодо розслідування економічних злочинів. По суті, це є класичним прикладом “перетягування ковдри” між відомствами, що підриває ефективність антикорупційної системи загалом. Це підтверджує теоретичне положення другого розділу: без формалізованих протоколів взаємодії та чіткого розмежування компетенцій міжвідомча координація залишається ситуативною та непередбачуваною.

НАЗК у контексті міжвідомчої взаємодії можна оцінити в 3 бали. Попри те, що агентство є ключовим координаційним актором у антикорупційній системі, воно, з одного боку стоїть обособлено від вертикалі НАБУ - САП - ВАКС, а по-друге, має недостатню вагу своїх висновків та дуже лімітований адміністративний ресурс.

ВАКС, виступаючи кінцевою ланкою антикорупційної вертикалі, має 4 бали. Він глибоко інтегрований у системну взаємодію з САП та НАБУ, проте, через свою вузьку спеціалізацію, по суті, це вичерпний список акторів, з якими ВАКС взаємодіє.

Міжвідомча взаємодія, попри високі оцінки її інституційного дизайну, залишається доволі слабким місцем. Антикорупційна система в Україні лишається відносно ізольованою. Більшість взаємодії відбувається в рамках антикорупційної вертикалі з відсутністю достатнього рівня регламентованості взаємодії з іншими акторами державної політики. А це, своєю чергою, ставить процес зміни сприйняття корупції в дещо хитке положення, оскільки подібний вияв існування антикорупційних агенцій може сприйматися суспільством дещо неоднозначно.

У контексті міжнародної співпраці, НАБУ варто оцінити в 4 бали з 5. У Бюро присутня активна співпраця з UNODC, Transparency International, а

також постійне проходження зовнішніх незалежних аудитів. Це свідчить про суттєвий рівень відкритості до верифікації ззовні. Відзначити треба також і певну кількість спільних справ та залученість в міжнародні розслідування. Показовим також є доволі жорстка реакція з боку ЄС на події 2025 року. Вона стала одним з важливих чинників скасування змін, котрі загрожували незалежності НАБУ. Це гарне підтвердження того, що міжнародна взаємодія може виконувати у тому числі і захисну функцію, навіть в умовах внутрішньополітичного тиску.

НАЗК отримує 5 з 5. Агентство є основним контрагентом України у взаємодії з GRECO, OECD, UNODC та іншими. Є членом Європейської мережі партнерів проти корупції та здійснює постійний моніторинг виконання міжнародних зобов'язань, що на себе взяла Україна в сфері боротьби з корупцією. Це відповідає тій функції верифікації та захисту, яку другий розділ дипломної відводить міжнародному виміру інституційного дизайну.

ВАКС оцінюється в 2 бали з 5, що є не вразливістю, а радше відображенням природи інституції. ВАКС є інстанцією національного рівня в рамках судової системи, та має досить вузькі повноваження. Широка міжнародна співпраця не є суттєвою необхідністю та не передбачена природою судочинства.

САП буде оцінено на 2 бали з 5 можливих, оскільки міжнародна взаємодія САПу виражається переважно шляхом залучення міжнародних експертів до призначення Голови. Загальна присутність у міжнародних антикорупційних мережах є суттєво обмеженою, що загалом також є функціональною особливістю прокуратури, як своєрідного “бек-офісу” антикорупційної вертикалі.

Міжнародний вимір взаємодії оцінюється позитивно в контексті формування підґрунтя до зміни норми, оскільки прослідковується в щонайменше двох інституціях чіткий вектор на верифікацію ззовні, а також певний протекторат з боку міжнародних організацій в контексті збереження

незалежності.

У контексті системності діяльності, НАБУ варто оцінити в 4 бали з 5 можливих. По-перше, прослідковується поступове збільшення кількості обвинувальних актів. По-друге, збільшується економічний ефект від діяльності.

НАЗК отримує 3 з 5 балів, оскільки провадить широкий спектр запобіжних, моніторингових та координаційних функцій, досліджує корупційні ризики в ключових секторах. Проте, відсутність правоохоронного виміру суттєво знижує видимість системності в публічному просторі. У зв'язці з поганим рівнем публічності, про який згодом, це викликає певну недооцінку з боку суспільства.

ВАКС варто оцінити в 4 бали. Системне зростання кількості вироків є чітким сигналом зміни норми та боротьби з корупцією. Проте, оцінка Рахункової палати фіксує досить тривалі строки розгляду справ, що лишаються системною проблемою.

Інституційний дизайн САПу отримує 4 з 5. Результативність прокуратури нерозривно пов'язана з результатами НАБУ та ВАКС, оскільки орган виступає сполучною ланкою між ними. Стабільно низький рівень повернення обвинувальних актів судом вказує на якість процесуальної роботи.

За критерієм відсутності недоторканості, НАБУ отримує 5 з 5. Справи щодо Міндіча, окремих міністрів, підозра Єрмакові показують, що посада чи рівень впливу не захищають корупціонерів від обшуків, підозр чи переслідування з боку НАБУ. Це є підтвердженням фактичної спроможності органу діяти на найвищих рівнях влади. Особливо, після 2025 року, коли НАБУ і САП отримали досить істотний кредит довіри від суспільства.

Питання відсутності недоторканих як виміру інституційного дизайну НАЗК оцінюється в 3 бали. Через механізм моніторингу декларацій агентство охоплює перевіркою як весь топрівень (за ознакою посади), так і будь-якого декларанта (за ризик-орієнтованим відбором), чим створює превентивний аналог недоторканості, певний стан, у якому формально не захищений ніхто.

ВАКС отримує 5 з 5 у питанні недоторканості, оскільки реалізує цей принцип найповніше з усіх. Відповідно до своїх повноважень, суд розслідує справи щодо суддів Верховного суду, міністрів, заступників керівників Офісу Президента. Це є наочним прикладом того, що система здатна переслідувати осіб найвищого рівня.

САП отримує 4 з 5. Прокуратура забезпечує процесуальний супровід у справах проти найвищих посадовців, що в поєднанні з НАБУ формує ефективний тандем для переслідування осіб, які раніше були умовно захищеними від правосуддя.

Публічність діяльності НАБУ можна назвати взірцем серед українських антикорупційних агенцій та оцінити в 5 балів. Офіційні медійні ресурси, щопіврічні звіти, активність в соцмережах та регулярні брифінги забезпечують належний рівень публічності. У контексті НАБУ публічність є не лише засобом інформування, а й інструментом легітимізації. Це підтверджує тезу другого розділу про те, що публічність у резонансних справах посилює довіру суспільства ще до того, як результат розслідування стає відомим.

НАЗК, попри наявність великого структурного підрозділу, котрий займається комунікаціями, отримує 3 з 5. З одного боку, частина слабкої видимості агентства є об'єктивним наслідком превентивної природи його функцій. З іншого, навіть попри цю специфіку, НАЗК скоріше працює на експертний інфопростір, залишаючи широку аудиторію поза розумінням про свою діяльність (доказом чого є опитування, приведені в підрозділі 3.2.).

ВАКС отримує 4 з 5 балів у вимірі публічності. Публічність забезпечується через платформу “Вироки ВАКС”, відкритий судовий реєстр та медійне висвітлення. Принцип відкритості судових засідань вбудований у систему процесуального права, що є позитивним елементом загальної архітектури.

САП буде оцінено в 3 з 5, оскільки його діяльність тісно пов'язана з діяльністю НАБУ, особливо в контексті гучних справ. Це і накладає певну

тінь на САП, оскільки його комунікація є менш розвиненою. А це своєю чергою, обмежує формування суспільної довіри до прокурорського компонента антикорупційної системи. Публічна комунікація прокуратури, особливо щодо гучних справ, залишається менш розвиненою порівняно з НАБУ, що обмежує формування суспільної довіри саме до прокурорської компоненти системи.

Вимір результативності впливає на формування основи для зміни сприйняття норми найбільше. Системність діяльності, можливість переслідування усіх без винятку та належне висвітлення цього у контексті боротьби з корупцією є ключовими. По суті, саме цей вимір інституційного дизайну схильний якнайбільше впливати на рівень сприйняття корупції з боку суспільства, а його грамотна реалізація у майбутньому покаже, що з корупцією дійсно борються, і корупції вже не є повсюдною поведінкою.

		НАБУ	НАЗК	ВАКС	САП
Незалежність	Інституційна	4	2	5	3
	Операційна	4	3	4	5
	Кадрова	5	3	5	4
	Фінансова	2	3	4	2
Взаємодія	Міжвідомча	4	3	4	4
	Міжнародна	4	5	2	2
Результативність	Системність	4	3	4	4
	Недоторканість	5	3	5	4
	Публічність	5	3	4	3

табл. 1.

У наслідок оцінки інституційного дизайну НАБУ, НАЗК, ВАКСу та САПу можна сформулювати низку системних спостережень, які дозволять дати

відповідь на центральне питання дослідження: чи містить наявна архітектура антикорупційних інституцій умови, необхідні для того, аби інституції почали сигналізувати про зміну норми сприйняття корупції. По-перше, антикорупційна вертикаль у вигляді НАБУ - САП - ВАКС демонструє найвищий рівень збалансованості інституційного дизайну серед усіх досліджених органів. Їх операційна та кадрова незалежність оцінюється досить високо, а рівень їх міжвідомчої взаємодії виражений конкретними результатами. Як наслідок їх взаємодії, ми прослідковуємо збільшення кількості обвинувальних актів та економічного ефекту від діяльності антикорупційних агенцій, а також високий рівень системності у контексті провадження справ проти осіб найвищого рівня у владній вертикалі держави. Своєю чергою, це вказує на те, що ядро антикорупційної системи функціонує як цілісний організм, а не як набір розрізнених інституцій. По-друге, попри загальну позитивність оцінювання, усі чотири органи демонструють спільну вразливість. Усі чотири антикорупційні інституції в Україні мають проблеми з фінансовою незалежністю. Ні одна з розглянутих інституцій не має законодавчо закріплених гарантій стабільного фінансування, визначення терміну “достатнього” фінансування, а обсяг бюджетного асигнування визначається тими акторами держапарату, переслідувати яких антикорупційні органи зобов’язані за своєю природою. Ця структурна суперечність є наслідком невдалого інституційного дизайну. По-третє, оцінювання виявляє принципову асиметрію між різними вимірами результативності окремих органів. НАБУ демонструє взірцевий рівень публічності, ВАКС зі свого боку найбільш повну реалізацію принципу відсутності недоторканих, тоді як НАЗК залишається практично невидимим для суспільства попри реальний масштаб своєї діяльності. Ця асиметричність сигналізує про те, що проблема полягає не лише у якості роботи окремих органів, а й у відсутності цілісної комунікаційної стратегії антикорупційної системи як такої. По-четверте, за результатами аналізу оцінювання, можна зробити висновок про те, що інституційний дизайн антикорупційних органів в Україні знаходиться на

достатньому для функціонування рівні та має частково виражені сигнали про зміну норми. Однак, антикорупційна система ще не досягла порогу, коли ці сигнали стануть системними, а зміни набудуть незворотного характеру. В українській антикорупційній архітектурі наявні структурні вразливості, такі як відсутність конституційно закріпленого статусу НАБУ та ВАКС, незавершена реформа інституційної незалежності САП, загальна фінансова залежність усіх органів та слабка комунікація НАЗК. У рамках теорії колективної дії це означає системну проблему. Якщо актори сприймають антикорупційні інституції як мінливі, а не стабільні, то очікуваний сигнал про зміну рівноваги втрачає свою достовірність.

Проведений кейс-стаді демонструє, що Україна є водночас і демонстрацією теоретичних положень, про які мова йшла в попередніх розділах, і є свідченням складності їх реалізації у постреволюційному кризовому середовищі з глибоко системною корупцією.

Принципово важливим є контекст, який задала Революція Гідності 2014 року. Цей злам у суспільній свідомості демонструє теоретичну конструкцію “вікна можливостей” для зміни рівноваги очікувань. Водночас, згідно з даними Центра Разумкова про динаміку довіри суспільства до антикорупційних інституцій в 2016 - 2021 роках, можна зауважити, що сам по собі суспільний запит на зміни не є достатнім. Для повної зміни норми також необхідний якісний інституційний дизайн. За його відсутності замість зміни норми буде відбуватися поглиблення суспільного цинізму у вигляді суттєвого скорочення рівня довіри. Це підтверджує центральну тезу цього дослідження. Без достовірного інституційного сигналу навіть суспільний запит на зміни не трансформується в зміну норм. Натомість зростає розчарування відтворює той самий цикл недовіри, адже громадяни переконуються, що реформи є імітаційними, і відповідно коригують свою поведінку, відтворюючи ті самі практики, проти яких і спрямований реформаторський імпульс.

Реактивне та поспішне формування антикорупційної вертикалі в Україні відбувалося під тиском внутрішніх та зовнішніх чинників, зумовило вади в

усіх трьох вимірах інституційного дизайну. У антикорупційній архітектурі присутні проблеми з незалежністю, взаємодією та результативністю. Показовими є структурна залежність САП від Генпрокуратури до 2024 року, відсутність формалізованих протоколів взаємодії між НАБУ та НАЗК, а також рішення Конституційного суду 2020 року, котре скасувало кримінальну відповідальність за недостовірне декларування, нівелювавши ключовий інструмент НАЗК. Ці кейси ілюструють механізм, про який йшла мова в теоретичній рамці дослідження. Архітектурні вразливості, закладені на рівні дизайну, є постійним джерелом інституційного ризику, який реалізується саме тоді, коли на органи здійснюється найбільший тиск.

Разом з тим, антикорупційна архітектура демонструє також низку позитивних моментів. До прикладу, здобуття САП статусу юридичної особи у 2024-2025 роках, зростання кількості обвинувальних актів і вироків ВАКСу, а також кейс 2025 року, коли жорстка реакція ЄС стала важливим чинником скасування законопроекту, що загрожував незалежності НАБУ і САП. Останній епізод є найбільш промовистим з точки зору теорії. Це демонструє, що міжнародний вимір інституційного дизайну виконує не лише верифікаційну, а й захисну функцію. У результаті кейс-стаді, можна зробити висновок, що антикорупційна архітектура України перебуває у стані “достатнього, але не захищеного” функціонування. Наявна система здатна генерувати сигнали зміни норми здебільшого через гучні справи проти посадовців, зростаючу результативність НАБУ - САП - ВАКС та міжнародну верифікацію. Однак ці сигнали залишаються вразливими та схильними до зворотнього ефекту та нарощення недовіри. У першу чергу, через фінансову залежність від тих, кого переслідують, відсутність конституційного закріплення ключових органів та незавершеність реформи інституційної незалежності САП.

Найпереконливішим емпіричним підтвердженням центрального аргументу цього дослідження є два взаємопов'язані епізоди 2025 року, які в сукупності ілюструють механізм, описаний теорією колективної дії.

Першим епізодом є спроба підпорядкування НАБУ та САП Генеральному прокурору через законопроект №12414.¹⁸⁰ З точки зору інституційного дизайну, це була класична спроба реверсу. Метою була зміна формальних правил для нейтралізації органів, що наближалися до переслідування акторів найвищого рівня. Другим епізодом є реакція суспільства. “Картонна революція” на площі Франка та в різних містах України стала масовою мобілізацією на захист антикорупційних інституцій, а не проти конкретного політика чи рішення.¹⁸¹ У цьому полягає принципова відмінність. Громадяни вийшли захищати не окрему людину і не партійну платформу, а інституцію як таку. У термінології теорії колективної дії ця мобілізація є свідченням того, що рівновага очікувань була зміщена. Якби суспільство перебувало у стані корупційної рівноваги у її класичному вимірі, то подібна мобілізація суспільства була б нераціональною. Факт же її наявності означає, що істотна частина суспільства вже сприймає антикорупційні інституції як щось, що варте захисту. Це можна назвати операціоналізацією зміни норми в публічному вимірі. Тут мова іде не про засудження корупції, яке фіксується соціологами в будь-якій корумпованій країні, а готовність нести особисті витрати заради спільних вигод. Реакція ж міжнародних партнерів, яка стала одним із вирішальних чинників скасування законопроекту, підтвердила теоретичне положення другого розділу. Воно полягає у тому, що зовнішня підтримка виконує не лише верифікаційну, а й захисну функцію саме тоді, коли внутрішні механізми стримування виявляються недостатньо дієвими. Таким чином, кейс “Картонної революції” демонструє, що правильно спроектований інституційний дизайн здатен породжувати суспільний запит на власне збереження. А це, відповідно до логіки теорії колективної дії, і є

¹⁸⁰Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов’язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин в умовах воєнного стану. *Рада*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55640>.

¹⁸¹Протести проти закону №12414: фото з різних міст України | Explainer. *Explainer* = . URL:

<https://explainer.ua/revolyutsiya-na-kartoni-yak-nasha-molod-stala-na-zahyst-demokratiyi-fotoreportazh/>.

тією точкою, в якій антикорупційна інституція перестає бути лише формальним механізмом контролю і стає повноцінним агентом зміни норми.

Таким чином, кейс України підтверджує теоретичне положення, сформульоване на початку дослідження. Антикорупційний орган може стати механізмом зміни рівноваги очікувань, однак лише за умови, що його дизайн забезпечує достовірний сигнал через повноцінне одночасне функціонування трьох блоків дизайну. Коли хоча б один вимір порушено, система загалом здатна функціонувати, але не змінювати норму. Саме це і спостерігається в Україні, оскільки прогрес реформ є беззаперечним, однак його потенціал залишається нереалізованим повною мірою через вбудовані структурні вразливості, які ще потребують системного доопрацювання.

Висновки

Завдяки огляду основних положень теорії принципала-агента, що традиційно застосовується для формування антикорупційних політик, було виявлено обмеження такого підходу. Відтак, в умовах системної корупції не виконується основна умова функціонування механізмів зменшення корупції, що функціонують в логіці теорії принципала-агента. Цією умовою є наявність незаінтересованого принципала, готового застосовувати інструменти контролю. Саме виявлення цього обмеження обґрунтовує релевантність теорії колективної дії. Спираючись на праці Менкура Олсона, Еліно́р О́стром, Анни Перссон, Бо Ротштайна і Яна Теорелла, встановлено, що теорія колективної дії дозволяє переосмислити корупцію не як сукупність відхилень окремих агентів, а як стійку рівновагу очікувань. В таких умовах вибір актора визначається не стільки моральними переконаннями чи суворістю формальних правил, скільки очікуваннями щодо поведінки інших.

Далі окреслено розрізнення інституту як неформальної норми та інституції як формальної організації у Дугласа Норта. На основі робіт Гретхен Гелмке і Стівена Левіцкі було з'ясовано, що неформальні норми можуть бути витіснені через формальні інституції. Це надало підстави обґрунтувати припущення про те, що антикорупційний орган потрібен не тільки в традиційному сенсі, а й ще як механізм зміни рівноваги очікувань. Механізмом такого впливу визначено сигналізування, тобто здатність належно спроектованого органу надсилати суспільству достовірний сигнал про зміну правил гри. Відповідно інституційний дизайн розглянуто не як набір технічних вимог, а як інструмент впливу на очікування. Аналітичну рамку структуровано в три блоки, кожен з яких забезпечує достовірність сигналу: незалежність, міжінституційна та міжнародна взаємодія і результативність.

Нарешті, визначено методологічні засади дослідження. Контретизоване центральне питання дослідження, відмежовано його від питання про кількісне зниження рівня корупції. Через причинно-наслідковий характер

питання основним методом обрано кейс-стаді, теоретичним підґрунтям якого стали роботи Роберта Іна та Джона Геррінга. Одиницею аналізу визначено антикорупційну вертикаль України у складі НАБУ, САП, НАЗК та ВАКС. Описані передумови обрання кейса як приклад суспільства зі стійкою системною корупцією. Також розгорнуто описано авторську оцінювальну шкалу з дев'ятьма критеріями, призначена не для рейтингування органів, а для візуалізації вразливостей архітектури українських антикорупційних органів.

В другому розділі було встановлено роль незалежності як структурної передумови достовірності інституційного сигналу. Цей блок дизайну поєднує у собі інституційну незалежність, операційну незалежність, кадрову незалежність та фінансову незалежність. Інституційна незалежність передбачає, що орган функціонує на підставі конституції або закону, а не підзаконних актів виконавчої влади, і не підпорядкований жодному урядовому органу. Операційна незалежність полягає у здатності антикорупційного органу повноцінно реалізувати визначені повноваження без зовнішнього впливу. Критерій кадрової незалежності означає прописаний прозорий та чесний порядок призначення, умови перебування на посаді керівника органу, а також захист рядових співробітників від політичного тиску. Фінансова незалежність означає модель фінансування антикорупційних агенцій, за якої вони мають повний контроль та управління своїми бюджетами, котрі є захищеними від зовнішнього впливу. Відповідно, незалежність антикорупційного органу слід розглядати не як самоціль чи технічний параметр для відповідності міжнародним вимогам, а як чіткий структурований сигнал всім акторам, що має на мені змінити сам корупційний інститут.

Другий блок дизайну антикорупційних органів зосереджений на міжінституційній та міжнародній взаємодії як механізмах зовнішньої верифікації та інституційного захисту органу. Було встановлено, що міжвідомча взаємодія на національному рівні має бути імплементованою

через меморандуми, міжвідомчі протоколи та координаційні механізми, оскільки синхронізовані дії антикорупційного органу з іншими інститутами сприймаються суспільством як системний рівень боротьби з корупцією. Міжнародна взаємодія виконує роль зовнішньої верифікації та інституційного захисту завдяки розгалуженій мережі партнерств з міжнародними антикорупційними організаціями.

Було розкрито, що результативність антикорупційного органу є чинником зміни суспільних очікувань через категорії системності, переслідування еліт та публічної комунікації. Системність виявляється у стабільному зростанні результатів діяльності та стабільному слідуванні визначеним пріоритетам та вектору діяльності. Можливість переслідувати корупціонерів не залежно від їх статусу лежить в основі антикорупційної діяльності. Публічність антикорупційних інституцій характеризується спроможністю перетворювати результати роботи на суспільно значущий сигнал. Орган, котрий діє послідовно та проактивно, переслідує корупціонерів незалежно від їх статусу та відкрито комунікує про свою діяльність, перестає сприйматись суспільством крізь його формальні повноваження, а сигналізує про те, що правила гри змінилися.

Також охарактеризовано контекст формування антикорупційної вертикалі в Україні. Встановлено, що витoki суспільного запиту на зміну норми лежать у суспільному наддламі в результаті Революції гідності. Сама ж антикорупційна система формувалася реактивно під дією внутрішнього тиску з боку суспільства та зовнішнього тиску з боку міжнародних партнерів. У результаті першопочатковий стан архітектури антикорупційних органів був далекий від ідеалу та мав у собі критичні для діяльності проблеми, котрі унеможлилювали наявність сигналу про зміну.

За допомогою попередньо сформованої аналітичної рамки з трьох блоків дизайну, було досліджено інституційний дизайн НАБУ, САП, НАЗК та ВАКС. Ґрунтовно проаналізовано кожну інституцію української антикорупційної вертикалі відповідно до їх дизайну у вимірах незалежності, внутрішньої та

зовнішньої міжінституційної взаємодії та результативності. Було встановлено основні переваги та недоліки кожного органу, визначивши сильні та слабкі сторони.

Нарешті, встановлено наявність у дизайні українських антикорупційних органів передумов до зміни рівноваги очікувань. На основі аналізу інституційного дизайну НАБУ, САП, НАЗК та ВАКС за трьома вимірами було виявлено сильні та слабкі сторони кожного органу, а узагальнення цих результатів за дев'ятьма критеріями дало комплексне розуміння якості антикорупційної архітектури в Україні. Було засвідчено, що жоден із вимірів дизайну не реалізований рівномірно по всій вертикалі, а виявлені вразливості розподілені нерівномірно між органами. Це має пряме значення для центрального аргументу дослідження, адже оскільки достовірність інституційного сигналу забезпечується лише сукупністю всіх трьох вимірів, послаблення навіть одного з них позбавляє здатності системи змінювати норму. Саме таку конфігурацію демонструє український випадок. Прогрес реформування антикорупційної системи є беззаперечним, проте його потенціал не реалізований повною мірою через істотну кількість структурних вразливостей інституційного дизайну, що потребують подальшого системного доопрацювання. Це підтверджує ширший теоретичний висновок роботи: радикальний злам і суспільний запит, відкриті “вікном можливостей” 2014 року, є необхідною, але не достатньою умовою зміни норми. Її реалізація залежить від того, наскільки якісно сконструйована архітектура органів, покликаних сигналізувати про зміну правил гри. Підсумовуючи усе вищезазначене, можна стверджувати, що всі завдання дослідження виконано, а поставленої мети досягнуто.

Список використаних джерел та літератури

1. About ICAC. *ICAC*. URL: <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/crd/struct/index.html>.
2. Alessandro. Viktor Yanukovich: corruption, opulence and decadence in Ukraine. *Transparency International*. URL: <https://transparency.eu/corruption-opulence-and-decadence-in-ukraine/>.
3. Andrews M., Pritchett L., Woolcock M. Looking like a state: the seduction of isomorphic mimicry. *Building state capability: evidence, analysis, action*. 2017.
4. Annual reports. *KNAB*. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/annual-reports>.
5. Anti-Corruption and asset recovery. *United Nations : UNODC Regional Office for South-Eastern Europe*. URL: https://www.unodc.org/rose/en/thematic_areas/anti-corruption-and-asset-recovery.html.
6. Anti-Corruption and integrity outlook 2026 harnessing the integrity advantage. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2026_16708b78-en.html.
7. Baum J. R., Stephenson M. C. Strategic decision-making by anti-corruption agencies: case selection, communication, and institution-building. 2025.
8. Bolongaita E. P. An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't - a comparison with the Philippines' Ombudsman. Bergen : Chr. Michelsen Institute, 2010.
9. Campbell J. W., Im T., Cho W. Institutional independence, credible commitment, and anti-corruption reform failure in developing contexts: three illustrative examples from indonesia. *Public integrity*. 2025. Vol. 27, no. 6. URL: <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2462294>.
10. Celebrating 15 years of the UNCAC implementation review mechanism. UNDOC. URL: https://track.unodc.org/track/uploads/res/track/resourcehub/2025/from_review_to_reform_celebrating_15_years_of_the_uncac_implementation_review_mechanism_html/From_Review_to_Reform_-_Celebrating_15_Years_of_UNCAC_IRM.pdf.
11. Cheatham A. Lava jato: see how far brazil's corruption probe reached. *Council o Foreign Relations*. URL: <https://www.cfr.org/articles/lava-jato-see-how-far-brazils-corruption-probe-reached>.

12. CIABOC positive on jakarta principles. Sunday Observer. URL: <https://archives1.sundayobserver.lk/2018/07/29/news-features/ciaboc-positive-jakarta-principles?page=1>.
13. Colombo commentary on the jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Vienna : UNITED NATIONS, 2020. 101 p.
14. Constant vigilance vital to the fight against corruption. *CPIB*. URL: <https://www.cpiib.gov.sg/press-room/press-releases/constant-vigilance-vital-to-the-fight-against-corruption/>.
15. Corruption. *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*. URL: <https://www.eurojust.europa.eu/term/corruption>.
16. de Sousa L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*. 2009. Vol. 53, no. 1. P. 5–22. URL: <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>.
17. Domestic cooperation between corruption prevention and law enforcement authorities - republic of korea. *United Nations Office on Drugs and Crime*. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/13-17June2022/presentations/Korea_IRG_PresentationFinal.pdf.
18. Enhancing government effectiveness and transparency Anti-Corruption Agencies | CHAPTER 11 | Can Anti-Corruption Agencies be Successful in Combating Corruption. Kuala Lumpur : World Bank, 2020. URL: <https://doi.org/10.1596/34533>.
19. France Unveils Ambitious 2025-2029 Anti-Corruption Plan Featuring 36 Measures. *France in English*. URL: <https://franceinenglish.com/p/france-unveils-ambitious-2025-2029-anti-corruption-plan-featuring-36-measures>.
20. Gerring J. What is a case study and what is it good for?. *American political science review*. 2004. Vol. 98, no. 2. P. 341–354.
21. Greif A., Kingston C. Institutions: rules or equilibria?. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011. URL: https://web.stanford.edu/~avner/Greif_Papers/2011%20rules%20or%20eq.pdf.
22. Helmke G., Levitsky J. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. Kellogg Institute, 2013. URL: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf.
23. ICAC annual survey 2024. ICAC, 2020. 8 p. URL: https://www.icac.org.hk/filemanager/en/content_308/survey2024.pdf.

24. Institutions and corruption in Public administration: a study of the relationship and methods of preventing corruption. CERIDAP. URL: <https://ceridap.eu/institutions-and-corruption-in-public-administration-a-study-of-the-relationship-and-methods-of-preventing-corruption/?lng=en>.
25. Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies. Jakarta. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.
26. Jensen M. C., Meckling W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Journal of Financial Economics. 1976. Vol. 3. P. 305–360.
27. Khaitan T. Guarantor (or the so-called “fourth branch”) institutions. Cambridge University Press. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:04b8920d-4d56-47a5-b7f4-dab64f0fd36a/files/r4b29b7548>.
28. Knab. KNAB has seen a significant increase in the number of reports in the past year. *KNAB*. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/article/knab-has-seen-significant-increase-number-reports-past-year>.
29. Milicevic V. EU cooperation with the Group of States against Corruption (GRECO): how to move towards full membership. Directorate-General for Internal Policies, 2021. 6 p.
30. Mungiu-Pippidi A. Contextual choices in fighting corruption: lessons learned. Berlin : HSOG – Contextual Anticorruption, 2011. 158 p. URL: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/02/NORAD-final-report-lessons-learned.pdf>.
31. NABU. Операція «Мідас»: ДИНАСТІЯ, 2026. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=jcqKDUB83RE>.
32. Németh E., Körmendi G., Kiss B. Corruption and Publicity. The media’s impact on corruption and its social judgement. Focus on corruption. URL: https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/9039/1/a_58_66_nemethe.pdf.
33. North D. C. Institutions and credible commitment. St. Louis : Washington University. 22 p.
34. North D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press, 1990.

35. Objectives and methodology. *ICAC*. URL: <https://www.icac.org.hk/en/about/report/survey/obj/index.html>.
36. Opinion on the provisions of the law on the fight against corruption concerning the anti-corruption bureau. Venice : Venice Commission, 2023.
37. Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, 1990.
38. Persson A., Rothstein B., Teorell J. Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. Govenance Wiley, 2018. URL: <https://sci-hub.ru/10.1111/gove.12403>.
39. Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*. 2013. Vol. 26, no. 3. P. 449–471. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>.
40. Press Release. Eurojust coordinates investigations into alleged corruption in military equipment purchases for NATO. *Eurojust*. URL: <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-coordinates-investigations-alleged-corruption-on-military-equipment-purchases-nato->.
41. Public sector. *CPIB*. URL: <https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/case-studies/public-sector/>.
42. Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. New York : Cambridge University Press, 1999.
43. Singapores corruption control framework. *Corrupt Practices Investigation Bureau*. URL: <https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/prevention-and-corruption/singapores-corruption-control-framework/>.
44. Smidova Z., Cavaciuti A., Johnsen J. Anti-corruption and public integrity strategies - Insights from new OECD indicators. OECD, 2022. 51 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/08/anti-corruption-and-public-integrity-strategies-insights-from-new-oecd-indicators_874e08c1/a925c7fd-en.pdf.
45. Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS. OECD. 144 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/01/specialised-anti-corruption-institutions_2128619c/caa9bbe8-en.pdf.
46. Strategic Priorities | IAACA. *International Association of Anti-Corruption Authorities* | IAACA. URL: <https://www.iaaca.net/strategic-priorities/strategic-priorities>.

47. Strategic programming for anti-corruption agencies regional guidance note for asean. UNDP, 2022.
48. Summary report of evaluation and results car wash operation task force. Brazil : Federal Public Ministry Public Attorney's Office of the Federative Republic of Brazil in Parana Government of the Federative Republic of Brazil, 2018. 6 p. URL: https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2019/D92D0373-669E-48BA-8FAC-EB90161B52A4/LavaJato%20Report%20ENG%20-%20rev.pdf.
49. The child in America: behavior problems and programs / ed. by Thomas, Dorothy Swaine Thomas, 1899- joint author. New York : A. A. Knopf, 1928. 583 p
50. The commission proposal for a directive on combating corruption. *Eucrim*. URL: <https://eucrim.eu/articles/the-commission-proposal-for-a-directive-on-combating-corruption/>.
51. The council of europe anti-corruption body. Group of States against Corruption. URL: <https://rm.coe.int/eng-depliant-greco/1680a535f9>.
52. The measurement of corruption in G20 countries: overview and good practices. *G20*. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Sectors/2021_The_measurement_of_corruption_in_G20_countries.pdf.
53. United nations convention against corruption. United Nations, 2003.
54. Uslaner E. M. Corruption, inequality, and the rule of law: the bulging pocket makes the easy life. Cambridge University Press, 2008.
55. Wimmer A. Ten years: measuring the effectiveness of the indonesian corruption eradication commission (KPK). Deutsche Asienforschungszentrum, 2013. 32 p. URL: https://www.academia.edu/15353239/Ten_Years_Measuring_The_Effectiveness_of_the_Indonesian_Corruption_Eradication_Commission_KPK_.
56. Yin R. Case study research: Design and methods. / Robert Yin., 2003. – 183 p.
57. Антикорупція на паузі Україна в Індексі сприйняття корупції - 2024. *Transparency International*. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/2024/>.
58. Богданьок О., Лісовська Р. У ЄС стурбовані діями України щодо НАБУ та САП – речник Єврокомісії. *Суспільне. Медіа*. URL: <https://suspilne.media/1072647-u-es-sturbovani-diami-ukraini-sodo-nabu-ta-sap-recnik-e-vrokomisii/>.
59. Вироки ВАКС. Вироки. URL: <https://vyroky.com/judgments>.
60. Вироки. ВАКС. URL: <https://vyroky.com/>.

61. Волокіта В. В НАБУ та САП озвучили суму економічного ефекту від їх діяльності у 2025 році. *Економічна правда*. URL: <https://epravda.com.ua/finances/yaka-suma-ekonomichnogo-efektu-vid-jih-diyalnosti-na-bu-ta-sap-u-2025-roci-817843/>.
62. «Вони працюють»: які результати показують НАБУ, САП і ВАКС. Transparency International =. URL: <https://ti-ukraine.org/news/vony-pratsyuyut-yaki-rezultaty-pokazuyut-nabu-sap-i-vaks/>.
63. Гласність та відкритість судового процесу як гарантії доступу до правосуддя. Новокодацький районний суд міста Дніпра. URL: <https://ln.dp.court.gov.ua/sud0422/pres-centr/news/851489/>.
64. Голова НАЗК Віктор Павлушик зустрівся з послами G7. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/golova-nazk-viktor-pavluschyk-zustrivsyaz-poslamy-g7/>.
65. Гродецька Ю., Гаврон О. Аналіз довіри громадян України до суспільних інституцій (2015-2025): кому українці довіряють найбільше і найменше?. Vox Ukraine. URL: <https://voxukraine.org/analiz-doviry-gromadyan-ukrayiny-do-suspilnyh-instytutstij-2015-2025-komu-ukrayintsi-doviryayut-najbilshe-i-najmenshe>.
66. Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : Анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с.
67. Дух і літера. Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади : анталогія. Київ : Дух і літера, 2021. 664 с.
68. Економічний ефект НАБУ і САП у I півріччі 2024 року – понад 3,7 млрд грн | НАБУ офіційний вебсайт. НАБУ офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua/news/ekonomichnyyi-efekt-nabu-i-sap-u-i-pivrichchi-2024-roku-ponad-3-7-mlrd-grn/>.
69. Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». 6-те вид. Ужгород : Електрон. наук. вид. «Порівнял.-аналіт. право», 2019. 517 с.
70. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту). Київ : Коміс. з проведення зовніш. незалеж. оцінки (аудиту) ефективності діяльності Нац. антикорупц. бюро України, 2025. 98 с. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/otsinka_nabu/finalnyi-zvit-ukr.pdf.
71. Завершити конкурс САП: на кону – членство в ЄС. Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/zavershyty-konkurs-sap-na-konu-chlenstvo-v-yes/>.

72. Загальна інформація. ГРМЕ. URL: https://pcie.court.gov.ua/pcie/about_pcie/about/.
73. Звіти про роботу | НАБУ офіційний вебсайт. НАБУ офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/>.
74. Зовнішню незалежну оцінку завершено: НАБУ підтвердило ефективність | НАБУ офіційний вебсайт. НАБУ офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua/news/zovnishniu-nezalezhnu-otcinku-zaversheno-nabu-pidtvverdilo-efektivnist/>.
75. Каленіченко Л. І., Слинько Д. В. Поняття, ознаки та види корупції. Права і безпека. 2022. № 1 (84). С. 39–46. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.04>.
76. Керівництво НАЗК 2.0 провело зустріч з міжнародними партнерами та підбило підсумки співпраці за чотири роки. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/kerivnytstvo-nazk-2-0-provelo-zustrich-z-mizhnarodnymy-partneramy-ta-pidbylo-pidsumky-spiivpratsi-za-chotyry-roky/>.
77. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 31.10.2003 № № 251-V : станом на 18 жовт. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
78. Корупція в Україні 2025: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/20/2d/202d5600b17f04d37ca952961c0053db31f58ee616ee5714ad46db54da62a6838850075.pdf>.
79. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс № 4651-VI : станом на 1 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
80. Лазур В. Детектив, який документував «Карлсона»: Руслан Магамедрасулов розповів про «Міндічгейт», дії СБУ і тиск на НАБУ. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/mahamedrasulov-intervyu-nabu-midas-karlson/33628216.html>.
81. М. Г. Передумови виникнення та протидії корупції: історикоправові аспекти. Актуальні проблеми правознавства. 2018. URL: <https://api.dspace.wunu.edu.ua/api/core/bitstreams/65588a3d-9327-4368-a2d9-82f241991785/content>.
82. Міжнародна спільнота об'єднує зусилля у протидії злочинам із віртуальними активами | НАБУ офіційний вебсайт. НАБУ офіційний вебсайт. URL:

<https://nabu.gov.ua/news/novyny-mizhnarodna-spilnota-obyednuye-zusyllya-u-protydyi-zlochynam-iz-virtualnymy-aktyvamy/>.

83. НАБУ офіційний вебсайт. НАБУ офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua/>.

84. НАБУ показало найбільший прогрес серед антикорупційних органів - Transparency International Ukraine. Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/news/nabu-pokazalo-najbilshyj-progres-sered-antykoriupciijnyh-org-aniv-doslidzhennya-transparency-international-ukraine/>.

85. НАЗК підбило підсумки 2024 року. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-pidbylo-pidsumky-2024-roku/>.

86. НАЗК стало членом Європейської мережі партнерів проти корупції (EPAC/EACN). НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/epak/>.

87. Найгучніші корупційні справи у ВАКС: слухання та вирок у справах депутатів, урядовців та суддів. ANTAC. URL: <https://antac.org.ua/news/nayhuchnishi-koriupciyni-spravy-u-vaks-slukhannia-ta-vyroky-u-spravakh-deputativ-uriadovtsiv-ta-suddiv/>.

88. Наказ про День початку діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/ogoloshennya-55000>.

89. Насіров таки сидітиме у в'язниці. Апеляція підтвердила вирок і 5 років тюрми - BBC News Україна. BBC News Україна. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c1kr8m93pgdo>.

90. Наук. думка. Етимологічний словник української мови. Київ, 1989. Т. 3. 553 с.

91. Нові судді ВАКС можуть залишитися без робочих місць через відсутність приміщення: ВРП назвала проблему критичною. Судово-юридична газета. URL: https://sud.ua/uk/news/ukraine/362753-novye-sudi-vaks-mogut-ostatsya-bez-rabochikh-mest-iz-za-otsutstviya-pomescheniya-vsp-nazval-problemu-kriticheskoy#google_vignette.

92. Олсон Менкур. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп [Текст] Менкур Олслн / Переклад з англійської, післямова Сергія Слухaya. — Київ: Лібра, 2004.

93. Операція «Мідас»: викрито високорівневу злочинну організацію в сфері енергетики. НАБУ офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua/news/operatciia-midas-vykryto-vysokorivnevu-zlochynnu-organizatciu-v-sferi-energetyky/>.
94. Особливо важливі справи | НАБУ офіційний вебсайт. НАБУ офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua/categories/osoblyvo-vazhlyvi-spravy/>.
95. Повідомити про корупцію: хто може стати викривачем, як зробити це законно та отримати захист → ZMINA. ZMINA. URL: <https://zmina.info/instructions/povidomyty-pro-korupczyyu-i-ne-zalyshytys-z-problemamy-sam-na-sam-hto-taki-vykryvachi-korupczyyi-ta-yak-derzhava-yih-zahyshhaye/>.
96. Повна перевірка декларації: зв'язка з реєстрами та встановлення достовірності даних. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/povna-perevirka-deklaratsii-zvirka-z-reestramy-ta-vstanovlennya-dostovirnosti-danyh/>.
97. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР : станом на 1 січ. 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-vr#Text>.
98. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України № 2447-VIII : станом на 7 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.
99. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 31.07.2025 № 4560-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4560-20#Text>.
100. Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду : Закон України від 18.02.2016 № 1020-VIII,. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-19#Text>.
101. Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин в умовах воєнного стану. Рада. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55640>.
102. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
103. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Ген. прокуратури України

- від 12.04.2016 № 149 : станом на 6 берез. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149900-16#Text>.
104. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : станом на 25 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
105. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.
106. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII : станом на 12 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n2901>.
107. Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 1402-VIII : станом на 7 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
108. Протести проти закону №12414: фото з різних міст України | Explainer. Explainer =. URL: <https://explainer.ua/revolyutsiya-na-kartoni-yak-nasha-molod-stala-na-zahyst-demokratiy-i-fotoreportazh/>.
109. Рахункова палата про перший аудит ВАКС: правосуддя здійснюють 37 суддів, хоча штатна чисельність – 63. Mind.ua. URL: <https://mind.ua/news/20283202-rahunkova-palata-pro-pershij-audit-vaks-pravosuddya-zdijnsnyuyut-37-suddiv-hocha-shtatna-chiselnist-6>.
110. Результати міжнародного співробітництва. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-mizhnarodnoi-spivpratsi/?tab=83961>.
111. Результати роботи НАБУ у 2017-2020 роках. Слово і Діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/03/infografika/pravo/rezupivdenнокорейськийtaty-roboty-nabu-2017-2020-roках>.
112. Результати роботи НАЗК за 2025 рік: антикорупційна експертиза та стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rezultaty-diyalnosti-nazk-za-2025-rik-antykoriupsiyna-eksperyta-ta-strategichnyy-analiz-koriupsiynyh-ryzykiv/>.
113. Ржеутська Л. Протистояння НАБУ та СБУ: через що конфліктують ці органи. dw.com. URL: <https://www.dw.com/uk/protistoanna-nabu-ta-sbu-cerez-so-konfliktuut-pravoohoronni-organi/a-73939468>.

114. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України : Рішення Конституц. Суду України від 27.10.2020 № 13-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення: 02.06.2026).
115. Руслан Кравченко | Хто знищує НАБУ і САП. ANTAC. URL: <https://nabudestroyers.antac.org.ua/ruslan-kravchenko>.
116. Стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/strategichnyj-analiz-koruptionsijnyh-ryzykiv/>.
117. Трепак В. ІДЕНТИФІКУЮЧІ ОЗНАКИ КОРУПЦІЇ: ВИЗНАЧЕННЯ Й ХАРАКТЕРИСТИКА. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Т. 3, № 35. С. 109–112. с. 110
118. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода Україна від 27.06.2014 № 1678-VII : станом на 14 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
119. Українці назвали ТОП-5 проблем України у 2023 році (дослідження). Український соціологічний порал. URL: <https://usp-ltd.org/ukraintsi-nazvaly-top-5-problem-ukrainy-u-2023-rotsi-doslidzhennia/>.
120. Українці стали активніше повідомляти про корупцію: НАЗК презентувало дослідження «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність». НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/ukraintsi-staly-aktyvnishe-povidomlyaty-pro-koruptionsiyu-nazk-prezentovalo-doslidzhennya-koruptionsiya-v-ukraini-2024-rozuminnya-spryynyattya-poshyrenist/>.
121. Управління комунікацій та інформаційної політики. НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/upravlinnya-komunikatsiy-ta-informatsiynoi-polityky/>.
122. У 2025 році кількість ухвалених вироків у ВАКС зросла більш ніж на 40% - sud.ua. Судово-юридична газета. URL: <https://sud.ua/uk/news/sud-info/349945-v-2025-godu-kolichestvo-vynesennykh-prigovorov-v-vaks-vyroslo-bolee-chem-na-40>.

123. Чебан О. Теоретичні підходи до визначення корупції в публічному управлінні. Актуальні проблеми державного управління. 2019. Т. 2, № 83. С. 52–57. URL: <https://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237233>.
124. ЧЕТВЕРТИЙ РАУНД ОЦІНЮВАННЯ Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів ДРУГИЙ ЗВІТ-ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ УКРАЇНА. Страсбург : GRECO, 2021. 28 с. URL: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>.
125. Шість років роботи ВАКС: кількість справ, вироків та розміри спецконфіскації. Слово і Діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2025/09/05/infografika/suspilstvo/shist-rokiv-roboty-vaks-kilk-ist-sprav-vyrokiv-ta-rozmiry-speczkonfiskacziyi>.
126. Щербак Д. В Раді хочуть змінити роботу НАБУ і САП: депутати попереджають про небезпеку. ТСН.ua. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/v-radi-khochut-zminyty-robotu-nabu-i-sap-deputaty-biut-na-spolo-kh-2874908.html>.
127. Що таке корупція?. Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/news/shho-take-koruptsiya/>.
128. Яка незалежність потрібна САП. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/10/09/7423267/>.
129. Які проблеми та цікаві нюанси в діяльності вищого антикорупційного суду виявила рахункова палата – результати аудиту - sud.ua. Судово-юридична газета. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/319773-kakie-problemy-i-interesnye-nyuansy-v-deyatelnosti-vysshego-antikorrupsionnogo-suda-obnaruzhila-schetnaya-palata-rezultaty-audit-a>.
130. Як правки Лозового дозволяють закривати справи проти корупціонерів і до чого тут МВФ. espreso.tv. URL: <https://espreso.tv/suspilstvo-zolotiy-lotereyniy-bilet-dlya-topkoruptsioneriv-popri-vimogi-mvf-ta-es-ukraina-dosi-ne-skasuvala-skandalni-pravki-lozovogo>.

АНОТАЦІЯ

Магістерської роботи

Тема: “Інституційний дизайн антикорупційних органів як інструмент подолання проблеми колективної дії в Україні”

Студентка: Чупира Олександра Сергіївна

2026 рік, факультет соціальних наук і соціальних технологій

Науковий керівник: Завідувачка кафедри Політології НаУКМА,
докторка політичних наук, Чабанна М.В.

Рецензент:

Дата захисту “____” _____ 20_р.

Короткий зміст роботи:

У роботі досліджується інституційний дизайн антикорупційних органів як інструмент подолання проблеми колективної дії на прикладі України. Центральне дослідницьке питання полягає в тому, яким чином архітектура антикорупційних органів здатна впливати на норму, за якою корупція сприймається як загальноприйняте “правило гри”. Теоретичну основу дослідження становить перехід від підходу принципала-агента до теорії колективної дії. Променостровано, що інструменти моніторингу й покарання, ефективні в логіці принципала-агента, втрачають дієвість в умовах системної корупції, де відсутній незаінтересований принципал. Таким чином, корупція переосмислена як стійка рівновага очікувань. Було обґрунтовано ключову тезу: антикорупційний орган потрібен не лише як інструмент примусу до дотримання формальних норм, а як механізм зміщення рівноваги очікувань через достовірний інституційний сигнал. На

цій базі сформовано аналітичну рамку з трьох блоків інституційного дизайну, а саме незалежності, міжінституційної та міжнародної взаємодії і результативності, кожен з яких розглянуто як умову достовірності сигналу. В емпіричній частині дослідження рамку застосовано до української антикорупційної вертикалі завдяки методу кейс-стаді. Схарактеризовано контекст формування антикорупційних органів України, де Революція Гідності 2014 року визначено як “вікно можливостей”, а подальше падіння довіри пояснено реактивним й незбалансованим дизайном. Інституційний дизайн кожного органу проаналізовано за дев'ятьма критеріями та узагальнено за допомогою авторської оцінювальної шкали. Аналіз засвідчив, що ядро вертикалі НАБУ–САП–ВАКС демонструє найвищу збалансованість, тоді як спільною вразливістю всіх чотирьох органів є фінансова залежність, а відсутність конституційного закріплення статусу НАБУ і ВАКС та незавершена реформа САП залишаються джерелами інституційного ризику. Таким чином було з'ясовано, що антикорупційна архітектура України здатна подавати достовірні сигнали про зміну норми, проте ці сигнали лишаються вразливими, оскільки достовірність забезпечується лише сукупністю всіх трьох вимірів. На підтвердження центрального аргументу приведено події 2025 року - спроба підпорядкування НАБУ та САП і громадянська мобілізація на їх захист. Готовність громадян нести особисті витрати заради збереження інституцій інтерпретовано як свідчення про зміщення рівноваги очікувань, а реакцію міжнародних партнерів трактовано, як підтвердження захисної функції зовнішньої взаємодії. Таким чином, кейс України підтверджує, що радикальний злам і суспільний запит є необхідною, але не достатньою умовою зміни норми. Для цього необхідний систематичний інституційний сигнал, що змінить рівновагу очікувань. Він може бути отриманий суспільством за умови коректного інституційного дизайну, що має одночасно містити в собі характеристики незалежності, широкої співпраці та результативності.