

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»
Факультет соціальних наук та соціальних технологій
Кафедра політології

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ
(УПОВНОВАЖЕНОЇ ОСОБИ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ
КОРУПЦІЇ: БАЛАНС ЗАДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

дипломна робота

на здобуття академічного звання магістра політології
студента Бартка Володимира Володимировича

Науковий керівник,
науковий керівник, к.ю.н., доцент, Нестеренко О.В.

Робота допущена до захисту в ДЕК рішенням кафедри політології
протокол №__ від _____ 20__ р.
Завідувач кафедри _____

Київ – 2025 р.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретичні засади аналізу співвідношення незалежності та підзвітності в антикорупційній діяльності уповноважених осіб.....	9
1.1. Поняття інституційної незалежності та підзвітності в публічному управлінні.....	9
1.2. Аналітичні моделі взаємодії незалежності та підзвітності.....	15
1.3. Теоретичні підходи до оцінювання впливу балансу незалежності й підзвітності на ефективність антикорупційної діяльності.....	22
Розділ 2. Співвідношення незалежності та підзвітності в діяльності уповноважених осіб: нормативний і практичний виміри.....	28
2.1 Законодавчі гарантії інституційної незалежності та підзвітності уповноважених осіб в Україні.....	28
2.2 Реалізація інституційного балансу у практиках органів публічної влади України (аналіз кейсів).....	33
2.3 Вплив співвідношення незалежності та підзвітності на ефективність антикорупційної діяльності (результати експертних інтерв'ю).....	46
Розділ 3. Шляхи досягнення балансу між незалежністю та підзвітністю як умови ефективної роботи уповноважених осіб.....	58
3.1 Недоліки поточної системи забезпечення інституційного балансу.....	58
3.2 Напрями вдосконалення нормативно-правових та організаційних механізмів забезпечення балансу незалежності й підзвітності.....	65
3.3 Практичні аспекти та ризики впровадження рекомендацій щодо балансу незалежності й підзвітності: дорожня карта імплементації.....	72
Висновки.....	79
Додаток.....	89

Вступ

Актуальність теми дослідження. Корупція залишається одним із найбільш значущих факторів, які стримують демократичний розвиток, економічне зростання та ефективність публічного управління в Україні. Відповідно до даних Transparency International, Україна стабільно стикається з викликами у сфері антикорупційної діяльності, демонструючи повільне просування у світових рейтингах сприйняття корупції [1]. В умовах євроінтеграції та реалізації антикорупційної реформи особливу увагу державних органів привертають уповноважені підрозділи й особи з питань запобігання та виявлення корупції як впливова інституція у протидії цьому явищу. Ці уповноважені виступають ключовими суб'єктами запобігання корупції на інституційному й внутрішньовідомчому рівнях, оскільки саме вони забезпечують ефективне втілення антикорупційної політики в конкретних державних органах та установах. Вони поєднують функції внутрішнього контролю, моніторингу й інспекційної діяльності з консультативно-просвітницькими заходами, спрямованими на формування організаційної культури доброчесності, прозорості й відповідальності державних службовців. Крім того, антикорупційні уповноважені є головними ініціаторами розробки та імплементації внутрішніх антикорупційних програм, оцінювання корупційних ризиків, підготовки рекомендацій щодо їх мінімізації та здійснюють ефективну взаємодію з викривачами корупції, що робить їх одними з ключових учасників антикорупційної системи в Україні. Без належного забезпечення їхньої незалежності та одночасно чіткої підзвітності неможливе досягнення сталого ефекту у сфері запобігання корупційним правопорушенням та ефективне просування антикорупційної реформи.

Антикорупційна стратегія України на 2021–2025 роки передбачає посилення інституційної спроможності уповноважених осіб, наголошуючи на потребі забезпечення їхньої ефективної діяльності [2, с. 15–16]. Водночас аналіз поточної ситуації показує, що ефективність цих структур не завжди є

достатньою через нечітке нормативне закріплення їх автономії та слабку організаційну підзвітність [3, с. 23]. Це зумовлює необхідність ґрунтовного аналізу балансу цих двох інституційних характеристик як ключового чинника підвищення ефективності антикорупційних заходів.

Таким чином, актуальність дослідження визначається як потребою глибшого теоретичного та емпіричного аналізу зазначеного балансу, так і необхідністю розроблення обґрунтованих рекомендацій для покращення діяльності уповноважених осіб та підрозділів.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Проблематика співвідношення незалежності й підзвітності інституцій та їхнього впливу на ефективність публічного управління вже тривалий час є предметом академічних дискусій. Водночас дослідження, присвячені саме діяльності уповноважених підрозділів у сфері антикорупційної політики України, залишаються недостатньо розвиненими.

Теоретичні підвалини дослідження незалежності й підзвітності були закладені в межах неоінституціоналізму, зокрема у працях Джеймса Марча та Йогана Ольсена, які акцентували на важливості інституційних норм і правил у формуванні організаційних структур [4, с. 45–56]. Пол ДіМаджо та Волтер Пауел доповнили цей підхід, наголошуючи на ролі неформальних відносин та організаційної культури в житті інституцій [5, с. 147–160].

Концептуальний базис розуміння ролі уповноважених осіб у структурі організації визначається теорією агентів і принципалів, яку розробили Майкл Дженсен та Вільям Меклінг. Вона пояснює взаємодію між суб'єктами, що делегують повноваження (принципалами), та суб'єктами, які їх реалізують (агентами) [6, с. 308–312]. Організаційний баланс незалежності й підзвітності як фактор ефективності управління був теоретично обґрунтований у працях Честера Барнарда та Генрі Мінцберга [7, с. 64–72; 8, с. 102–105].

Окрему увагу заслуговує концепція доброго врядування (*good governance*), що визначає прозорість, підзвітність та відкритість як ключові складові ефективного управління, зокрема антикорупційної політики. Ці

аспекти детально розглядаються в дослідженнях Даніеля Кауфманна, Арта Краая та Массімо Мастрucci [9].

Однак попри широкий спектр теоретичних досліджень у зарубіжній літературі, в українській науковій спільноті питання співвідношення незалежності й підзвітності уповноважених осіб з питань антикорупції залишається недостатньо розвиненим. Ця наукова прогалина й зумовлює актуальність цього дослідження.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини та інституційні механізми, пов'язані з діяльністю уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах публічної влади України.

Предметом дослідження є співвідношення незалежності та підзвітності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) як фактор, що впливає на ефективність їхньої антикорупційної діяльності.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є з'ясувати, чи та яким чином інституційний баланс між незалежністю та підзвітністю уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції впливає на ефективність їхньої діяльності в органах публічної влади України, а також розробити обґрунтовані рекомендації щодо забезпечення такого балансу.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1. проаналізувати теоретичні підходи до поняття інституційної незалежності й підзвітності;
2. виявити аналітичні моделі взаємодії незалежності й підзвітності в контексті діяльності антикорупційних уповноважених;
3. визначити критерії оцінки ефективності антикорупційної діяльності з погляду балансу незалежності й підзвітності;
4. проаналізувати нормативно-правові гарантії забезпечення незалежності й підзвітності уповноважених осіб в Україні;

5. дослідити практичні аспекти реалізації цього балансу в діяльності конкретних органів публічної влади;
6. визначити вплив цього балансу на ефективність антикорупційної діяльності через експертні оцінки;
7. розробити пропозиції щодо вдосконалення механізмів забезпечення балансу незалежності й підзвітності уповноважених осіб.

Методологія дослідження. Дослідження ґрунтується на комплексному підході, який включає нормативний та організаційний неоінституціоналізм. Нормативний неоінституціоналізм використовується для аналізу формальних правил, стандартів та процедур, що визначають діяльність антикорупційних підрозділів [4, с. 45–56]. Організаційний неоінституціоналізм дозволяє враховувати неформальні практики, організаційну культуру та неформальні взаємини [5, с. 147–160].

Використовуються такі основні методи:

- аналіз документів (Desk Research) — аналіз законодавчих актів, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», нормативних документів, міжнародних рекомендацій [10].
- напівструктуровані експертні інтерв'ю з уповноваженими особами та експертами, відповідно до методології Стейнара Квале [11].
- метод кейс-стаді (Case Study Method), запропонований Робертом Їном, для аналізу ситуації в окремих органах влади [12].
- порівняльний аналіз (Comparative Analysis) на основі методології Арента Лейпхарта для визначення найкращих та найгірших практик організації балансу незалежності та підзвітності [13, с. 682–693].

Цей комплексний методологічний інструментарій дозволяє системно та поглиблено вивчити предмет дослідження, перевірити гіпотези й забезпечити формування науково обґрунтованих рекомендацій.

Джерельна база дослідження. Джерельну базу роботи становлять теоретичні, нормативно-правові, емпіричні та методологічні джерела, які в

комплексі дозволяють всебічно дослідити баланс між незалежністю й підзвітністю уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції.

Теоретичний фундамент роботи закладено працями з неоінституціоналізму: зокрема, класичними роботами Дж. Марча та Й. Ольсена, які досліджували роль формальних норм у діяльності організацій [1, с. 45–56], та П. ДіМаджо і В. Пауела, які наголошували на значенні неформальних практик і організаційної культури [2, с. 147–160]. Роль уповноважених осіб в організаційній структурі аналізується через призму теорії агентів і принципалів, розробленої М. Дженсеном та В. Меклінгом [3, с. 305–360]. Концепція організаційного балансу як умови ефективності інституцій досліджується з використанням підходів, запропонованих Ч. Барнардом [4, с. 64–72] та Г. Мінцбергом [5, с. 102–105]. Концепція доброго врядування, що акцентує увагу на прозорості, підзвітності й ефективності, аналізується на основі робіт Д. Кауфманна, А. Краая та М. Мастрucci [6].

Нормативну основу дослідження становлять Закон України «Про запобігання корупції» [7] та Типове положення про уповноважені підрозділи (уповноважених осіб), затверджене НАЗК [8]. Додатково аналізуються міжнародні рекомендації, зокрема OECD Recommendation on Public Integrity [9].

Емпіричні дані представлені звітами Національного агентства з питань запобігання корупції [10] та рейтингами Transparency International, які дозволяють оцінити міжнародний та національний контекст антикорупційної діяльності [11]. Методологічне забезпечення роботи здійснюється з урахуванням рекомендацій С. Квале щодо проведення експертних інтерв'ю [12], методики кейс-стаді Р. Їна [13] та методики порівняльного аналізу А. Лейпхарта [14, с. 682–693].

Окремим джерелом стали експертні інтерв'ю з представниками уповноважених підрозділів, антикорупційних громадських організацій та державними управлінцями у сфері антикорупційної політики. У комплексі ці джерела дозволяють забезпечити всебічний аналіз досліджуваної проблеми.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох основних розділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Перший розділ присвячений теоретичним аспектам проблеми; другий — аналізу нормативного та практичного вимірів; третій — розробці рекомендацій щодо забезпечення оптимального балансу незалежності й підзвітності уповноважених осіб. Загальний обсяг роботи – 91 аркуш.

Таким чином, робота являє собою комплексне дослідження, спрямоване на поглиблення розуміння того, як баланс незалежності й підзвітності визначає ефективність уповноважених структур у сфері запобігання корупції та як цю ефективність можна підвищити.

Розділ 1. Теоретичні засади аналізу співвідношення незалежності та підзвітності в антикорупційній діяльності уповноважених осіб

1.1. Поняття інституційної незалежності та підзвітності в публічному управлінні

Інституційна незалежність і підзвітність є фундаментальними принципами, що визначають ефективність та легітимність публічного управління, особливо в умовах антикорупційної діяльності. Взаємодія цих принципів формує баланс, необхідний для успішного функціонування державних інституцій та реалізації публічних політик [15, с. 7–9].

Ідея інституційної незалежності та підзвітності є фундаментальною в теорії публічного управління. Ще Макс Вебер у своїй класичній роботі про бюрократію наголошував на необхідності формальної автономії бюрократичного апарату для забезпечення ефективності державного управління [68, с. 196–201]. Пізніше розвиток цих концепцій був продовжений у межах теорії нового публічного менеджменту (New Public Management), яка пропонувала посилення автономії публічних органів у поєднанні з посиленням їх підзвітності через механізми аудиту та оцінювання результатів діяльності [69, с. 60–62]. У сучасній концепції доброго врядування (Good Governance) незалежність і підзвітність стають центральними принципами, які забезпечують прозорість і відповідальність публічних інституцій перед громадянами та суспільством [70, с. 102–105].

Інституційна незалежність (institutional independence) визначається як здатність публічного органу чи посадової особи ухвалювати рішення та виконувати свої функції без неправомірного зовнішнього втручання, політичного тиску чи будь-яких інших форм впливу [16, с. 34–35]. Така незалежність є необхідною умовою для неупередженого та професійного здійснення публічних функцій, забезпечуючи ефективність та об'єктивність у прийнятті рішень. У науковій літературі виокремлюють формальну (нормативну) та фактичну (реальну) незалежність [17, с. 112–114].

Формальна незалежність закріплюється нормативними актами, які визначають статус органу, його повноваження, порядок призначення та звільнення посадових осіб, а також процедури його діяльності [18, с. 221–223]. Водночас фактична незалежність залежить від реального політичного та організаційного контексту, в якому здійснюється діяльність установи або посадовця, рівня політичної культури, організаційних практик та суб'єктивного сприйняття власної автономії [19, с. 65–67].

У контексті діяльності антикорупційних органів інституційна незалежність має вирішальне значення, оскільки забезпечує здатність уповноважених підрозділів діяти без побоювань тиску чи репресій з боку вищого керівництва, що сприяє виконанню антикорупційних функцій ефективно та неупереджено [20, с. 12–14].

Однак повна автономія органу чи посадової особи без належних механізмів контролю і підзвітності створює ризики зловживань та неефективності. Відповідно, у публічному управлінні важливим є другий ключовий принцип – інституційна підзвітність (*institutional accountability*). Підзвітність розуміється як зобов'язання посадових осіб чи органів відповідати за результати своєї діяльності перед визначеними інституціями чи громадськістю, що забезпечує прозорість, контроль і довіру до державних інституцій [21, с. 47–48].

Підзвітність традиційно класифікують за трьома типами: вертикальною, горизонтальною та діагональною. Вертикальна підзвітність передбачає контроль з боку вищестоящих інстанцій або керівництва організації, яке може застосовувати санкції чи заохочення залежно від результатів діяльності [22, с. 80–81]. Горизонтальна підзвітність реалізується через контрольні функції органів одного рівня чи спеціалізованих наглядових інституцій, які не підпорядковані безпосередньо контролюючим органам, але уповноважені здійснювати перевірки та оцінювання [23, с. 214–216]. Діагональна підзвітність означає відповідальність перед інституціями громадянського суспільства та громадськістю загалом, яка включає

відкритість до публічного контролю та звітність перед громадянами через прозорі механізми [24, с. 158–160].

У контексті антикорупційної діяльності інституційна підзвітність дозволяє уникнути авторитарності й формалізму в роботі уповноважених органів, забезпечуючи прозорість та відкритість процесів ухвалення рішень, що критично важливо для підвищення рівня суспільної довіри та легітимності цих органів [25, с. 104–106].

Таким чином, взаємодія незалежності та підзвітності створює баланс, необхідний для ефективного публічного управління. Надмірна незалежність без належних механізмів контролю може сприяти зловживанням повноваженнями, тоді як надмірна підзвітність може обмежувати ініціативу, ускладнювати прийняття рішень і сприяти бюрократизації [26, с. 78–80]. Для ефективною антикорупційної діяльності необхідно знайти оптимальний рівень балансу, який забезпечує достатню автономію для професійного виконання функцій, але водночас гарантує належний рівень контролю, прозорості та відкритості діяльності уповноважених осіб.

Таким чином, концептуалізація цих принципів вимагає розуміння їх взаємодії та взаємозалежності, що дозволяє у подальших розділах детальніше проаналізувати умови й фактори, які впливають на ефективність діяльності антикорупційних органів через балансування незалежності та підзвітності.

Виокремлюють кілька основних форм незалежності: політична, кадрова, фінансова та операційна. Політична незалежність передбачає свободу від втручання політичних сил і посадовців в ухвалення рішень органом, фінансова — автономність у питаннях бюджету й витрат, кадрова — незалежність у питаннях призначення та звільнення працівників, а операційна — свободу організації внутрішніх процесів та процедур [71, с. 15–18]. Механізми підзвітності охоплюють різноманітні процедури, такі як регулярні звіти, зовнішній аудит, моніторинг та оцінювання, а також громадський контроль і громадські слухання. Кожен із цих механізмів має

свої переваги й обмеження, залежно від організаційного та політичного контексту [72, с. 78–80].

Варто зазначити, що як незалежність, так і підзвітність не є абсолютними категоріями. Їх ступінь і форми значною мірою визначаються конкретними завданнями, що стоять перед тією чи іншою організацією чи посадовою особою. В окремих випадках автономія може бути пріоритетною — наприклад, для судових органів, антикорупційних інституцій чи регуляторних агенцій, де неупередженість та незалежність рішень є критично важливими [27, с. 95–98]. В інших випадках, наприклад, у сфері бюджетної політики чи державного аудиту, особливе значення набуває саме чітка і сувора підзвітність, яка дозволяє запобігти неефективному використанню ресурсів та забезпечує прозорість процедур ухвалення рішень [28, с. 120–122].

У теоретичних дослідженнях часто вказують на необхідність досягнення «гнучкого балансу» між цими принципами. Це означає, що залежно від зміни зовнішніх обставин та внутрішніх потреб організації, може змінюватись й оптимальне співвідношення автономії та підзвітності [29, с. 67–69]. Наприклад, у кризових умовах посилення підзвітності й контролю може бути необхідним для швидкого та ефективного ухвалення рішень, водночас у стабільних умовах допустиме розширення меж автономії посадових осіб чи інституцій [30, с. 210–212].

Ще одним важливим аспектом є розрізнення між індивідуальною та інституційною незалежністю й підзвітністю. Індивідуальна незалежність та підзвітність визначаються умовами виконання функцій конкретними посадовими особами, зокрема рівнем їхньої професійної автономії, ступенем політичного впливу на них, механізмами звітності й оцінювання персональних результатів [31, с. 189–191]. Натомість інституційна незалежність і підзвітність є характеристиками цілої організації чи структурного підрозділу й визначаються нормативними та організаційними умовами її функціонування, наприклад, організаційною структурою,

правилами призначення керівництва та механізмами фінансування [32, с. 14–17].

У сучасних умовах особливої актуальності набуває поняття «операційної незалежності», тобто можливості організації ухвалювати рішення з поточних питань без зовнішнього втручання. Операційна незалежність забезпечується через прозорі процедури та чіткі критерії ухвалення рішень, і вона є особливо важливою для органів, які відповідають за регулювання або контрольні функції, зокрема, у сфері запобігання корупції [33, с. 45–48].

Підзвітність, зі свого боку, може мати різні форми реалізації: формальну та неформальну. Формальна підзвітність визначається законодавчими чи нормативними актами і реалізується через звітність перед парламентом, урядом, спеціалізованими контрольними органами чи через регулярні публічні звіти [34, с. 36–38]. Неформальна підзвітність полягає у дотриманні етичних норм, внутрішньоорганізаційних стандартів поведінки, а також у добровільній відкритості та прозорості діяльності організації, що сприяє зростанню суспільної довіри й підтримки її діяльності [35, с. 77–80]. Важливо підкреслити, що неформальна підзвітність іноді може ефективніше забезпечувати прозорість і суспільний контроль, ніж формальні механізми, особливо у ситуаціях, коли формальні процедури можуть бути бюрократизованими або малоефективними [36, с. 98–101]. Проте, оптимальним є поєднання цих двох форм у комплексну систему підзвітності, яка б враховувала особливості конкретних державних органів, специфіку їхніх функцій та очікування суспільства щодо їхньої діяльності.

Додатково варто враховувати, що інституційна незалежність і підзвітність тісно пов'язані з таким важливим феноменом, як довіра до державних інституцій. Зокрема, в антикорупційній діяльності довіра відіграє визначальну роль: без належного рівня довіри суспільства до антикорупційних органів навіть найкраще організовані механізми управління можуть бути неефективними. Як свідчать дослідження Френсіса Фукуями,

рівень суспільної довіри прямо залежить від прозорості й підзвітності інституцій, що своєю чергою забезпечує стабільність і ефективність державного управління [37, с. 26–29].

Інституційна незалежність, своєю чергою, є ключовим фактором, який дозволяє посадовим особам і організаціям демонструвати неупередженість у своїй діяльності. Ця неупередженість є критично важливою не лише для ефективності, але й для забезпечення громадської підтримки, адже суспільство більше довіряє тим інституціям, які здатні функціонувати без політичного чи іншого зовнішнього тиску [38, с. 148–150].

Водночас надмірна автономія без адекватних механізмів підзвітності може призводити до втрати прозорості й відкритості, що знижує рівень суспільної довіри. Як наголошує Крістофер Худ, важливо, щоб інституції залишалися прозорими та зрозумілими для громадян, адже це формує основу для постійної суспільної підтримки їхньої діяльності [39, с. 27–29].

Отже, у сучасному публічному управлінні незалежність та підзвітність не можуть розглядатися як протилежні чи конфліктні поняття. Вони повинні доповнювати одна одну, створюючи своєрідний «контрольний баланс», який дає змогу одночасно забезпечувати і достатню автономію в ухваленні рішень, і прозорість, контрольованість та відповідальність за ці рішення [40, с. 108–111].

Таким чином, сучасні теоретичні концепції управління наголошують на необхідності глибокого розуміння складних взаємозв'язків між незалежністю і підзвітністю, а також на важливості гнучкого підходу до їхнього балансування залежно від інституційного контексту та суспільних потреб. Саме такий підхід створює передумови для забезпечення не лише ефективності, але й суспільної довіри до діяльності публічних організацій, зокрема у сфері запобігання та протидії корупції.

1.2. Аналітичні моделі взаємодії незалежності та підзвітності

Поняття незалежності та підзвітності є взаємопов'язаними та взаємозалежними, а їхнє співвідношення визначає ефективність діяльності публічних інституцій. Аналітичні моделі цієї взаємодії стали предметом ґрунтовних теоретичних дискусій, які дали змогу окреслити базові підходи й типології співвідношення цих двох принципів.

Одна з найбільш відомих моделей аналізу співвідношення незалежності й підзвітності — це «теорія принципала–агента», запропонована Майклом Дженсеном та Вільямом Меклінгом. Згідно з цією теорією, державні організації та посадові особи виступають «агентами», які діють від імені «принципалів» — суспільства чи державних органів, що делегують їм повноваження. В ідеальних умовах діяльність агентів повинна відповідати інтересам принципалів, але на практиці виникає так звана «агентська проблема» (*agency problem*), коли агенти можуть діяти у власних інтересах, а не в інтересах принципалів [41, с. 308–312]. Саме для запобігання таким ризикам і необхідні механізми підзвітності, які забезпечують контроль за діяльністю агентів.

Водночас, як наголошують Баррі Вайнгаст і Марк Моран, у сфері державного управління надмірний контроль і жорстка підзвітність можуть негативно впливати на інституційну автономію агентів, обмежуючи їхню здатність ефективно ухвалювати рішення. В результаті виникає потреба у балансуванні цих двох протилежних інституційних механізмів: надавати достатньо свободи для професійної діяльності агентів і водночас зберігати можливість ефективного контролю й звітності [42, с. 765–770].

Інший аналітичний підхід до взаємодії незалежності й підзвітності полягає у використанні моделі, відомої як «матриця автономії та підзвітності» (*autonomy-accountability matrix*), запропонованої Крістофером Полліттом та Гертом Букаертом. Ця матриця передбачає аналіз рівнів незалежності й підзвітності через їх поєднання у чотирьох квадрантах:

- високий рівень незалежності й низький рівень підзвітності (що може призводити до авторитарності);
- низький рівень незалежності й високий рівень підзвітності (що може викликати бюрократичну інертність та формалізм);
- низький рівень як незалежності, так і підзвітності (призводить до інституційної слабкості);
- високий рівень як незалежності, так і підзвітності (оптимальний варіант, який забезпечує ефективність, прозорість та суспільну довіру) [43, с. 78–85].

Ця матриця є корисним інструментом для аналізу й діагностики проблемних ситуацій у діяльності конкретних державних органів чи посадових осіб, дозволяючи визначати необхідні корективи в нормативних та організаційних механізмах управління.

Для кращого розуміння аналітичних моделей корисним є звернення до практичного досвіду. Наприклад, Європейське бюро боротьби з шахрайством (OLAF) використовує матрицю автономії та підзвітності, яка дозволяє забезпечити високий рівень операційної незалежності при одночасній суворій звітності перед Європейським парламентом [73, с. 126–128]. Аналогічні підходи використовує й українське Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), де чіткий розподіл відповідальності та автономія забезпечуються законом і підтримуються громадськими механізмами контролю через Раду громадського контролю НАБУ [74, с. 45–48]. Ці приклади демонструють, як різні моделі можуть використовуватися для розв'язання специфічних завдань у сфері запобігання корупції.

Вагомий внесок у розуміння взаємодії незалежності й підзвітності зробили також Ромзек і Дубнік, які запропонували модель типологізації підзвітності (Romzek-Dubnick accountability model). Вона передбачає чотири типи підзвітності: ієрархічну (вертикальну), правову (на основі законодавства), професійну (експертну), політичну (відповідальність перед громадськістю та політичними інститутами). В рамках цієї моделі

наголошується, що оптимальний баланс незалежності й підзвітності досягається через поєднання різних типів відповідальності в залежності від конкретних умов та завдань організації [44, с. 227–238].

Аналогічні підходи знаходимо у дослідженнях Тома Шиллеманса, який наголошує на важливості диференційованого підходу до підзвітності залежно від контексту діяльності організацій. Він стверджує, що надмірна підзвітність може призводити до формалізму та зниження мотивації, тоді як недостатня — до втрати довіри і послаблення контролю [45, с. 1045–1069].

Крім того, Мартіно Маджетті пропонує поняття «де-факто незалежності» (*de facto independence*), яке позначає реальну автономію, що фактично забезпечується організації через неформальні механізми і практики управління. Згідно з цією концепцією, формальна нормативна незалежність може значно відрізнятися від фактичної, залежно від особливостей інституційного середовища й організаційної культури [46, с. 112–114].

Ще одним підходом до аналізу взаємодії незалежності та підзвітності є модель «діагональної підзвітності», запропонована Анною Гец і Робом Дженкінсом. Діагональна підзвітність передбачає відповідальність організації не перед вищими державними структурами, а перед громадськими та громадянськими інституціями. Вона допомагає забезпечувати додатковий рівень контролю та легітимності організації, одночасно зберігаючи достатню міру автономії у прийнятті оперативних рішень [47, с. 363–383].

Важливим висновком, який випливає з аналізу зазначених моделей, є необхідність враховувати контекстуальний характер взаємодії незалежності й підзвітності. Як наголошує Мартін Лодж, неможливо застосовувати універсальні стандарти чи єдину модель балансування цих принципів для всіх організацій. Кожна державна інституція має унікальні завдання та стикається з різними внутрішніми й зовнішніми викликами, тому рівні й форми незалежності та підзвітності повинні визначатися індивідуально, відповідно до специфіки конкретних завдань, функцій та умов діяльності [48, с. 350–352].

Цю думку доповнює також Пол Фліндерс, зазначаючи, що динамічний характер публічного управління потребує регулярного перегляду та коригування співвідношення автономії та підзвітності відповідно до змін інституційного середовища, політичних умов чи суспільних очікувань. На його думку, саме здатність до постійного інституційного навчання і адаптації дає змогу ефективно управляти складними публічними завданнями, зокрема у сфері боротьби з корупцією [49, с. 57–59].

Особливе значення для органів з питань запобігання та виявлення корупції має також концепція «пропорційності балансу» (proportional balance), яку запропонували Том Крістенсен та Пер Легрейд. Вони зазначають, що баланс між незалежністю та підзвітністю повинен бути пропорційним важливості, складності й ризикам, пов'язаним із конкретними функціями організації. Наприклад, у питаннях боротьби з корупцією, де ризики політичного втручання або тиску є надзвичайно високими, рівень незалежності уповноважених органів має бути значно вищим порівняно з іншими сферами публічного управління. Водночас підзвітність повинна бути налаштована таким чином, щоб не підривати здатність органу діяти автономно, але забезпечувати достатню прозорість і суспільний контроль за його діяльністю [50, с. 528–532].

Водночас важливим викликом залишається можливість вимірювання і оцінки балансу незалежності й підзвітності. Як підкреслює Метью Фліндерс, однією з найбільш складних завдань є визначення конкретних індикаторів та критеріїв, за допомогою яких можна було б об'єктивно оцінити ступінь досягнення цього балансу. Існуючі методики оцінювання переважно є якісними, базуючись на експертних оцінках або інтерпретаціях нормативних актів. Саме тому сучасні дослідження все більше наголошують на необхідності поєднання якісних і кількісних методів оцінювання для отримання комплексної картини співвідношення незалежності й підзвітності, що дозволить точніше визначити вплив цього балансу на ефективність публічних організацій [51, с. 247–250].

Окрім того, вивчення міжнародного досвіду показує, що моделі взаємодії незалежності й підзвітності можуть значно відрізнятись в різних країнах, залежно від політичних традицій, рівня розвитку громадянського суспільства та культурних особливостей управлінської системи. Наприклад, скандинавські країни традиційно роблять акцент на горизонтальній та діагональній підзвітності, активно залучаючи громадськість до контролю за діяльністю органів влади, тоді як країни з менш розвинутими демократичними інституціями частіше схиляються до жорстких вертикальних механізмів контролю [52, с. 312–315].

Така варіативність підходів ще раз підтверджує тезу про необхідність індивідуального підбору та адаптації моделей відповідно до конкретних умов і потреб кожної організації. У зв'язку з цим важливим аспектом стає наявність достатньої гнучкості в нормативно-правовому регулюванні, яке має передбачати можливості адаптивного управління та відповідного коригування балансу незалежності й підзвітності в залежності від ситуаційних умов та стратегічних завдань державних органів [53, с. 45–48].

Загалом, аналіз різних аналітичних моделей взаємодії незалежності й підзвітності у публічному управлінні свідчить про складність та багатоаспектність цієї проблематики. Жодна з розглянутих моделей не є універсальною, але їх поєднання та комплексне використання дозволяє досягти більш цілісного розуміння того, яким чином можна найефективніше забезпечувати баланс між цими двома принципами.

Водночас сучасні дослідження також вказують на те, що оцінювання ефективності антикорупційних інституцій не може бути повністю відокремленим від політичних та соціальних факторів, які визначають умови їх функціонування. На цьому наголошують, зокрема, Бертрам Спектор та Метью Стефенсон, які зазначають, що у сфері запобігання та протидії корупції важливе значення має не лише інституційний дизайн, але й загальна політична воля, соціальні норми та громадянська підтримка антикорупційних ініціатив [63, с. 9–11]. Відповідно, будь-яка теоретична модель оцінювання

ефективності антикорупційної діяльності повинна враховувати ці зовнішні фактори, які можуть суттєво посилювати або, навпаки, зменшувати вплив балансу незалежності й підзвітності.

Слід зазначити, що у процесі оцінювання ефективності антикорупційних інституцій важливу роль відіграє також фактор часу. Як наголошує Майкл Джонстон, ефективність антикорупційних заходів важко виміряти короткостроковими показниками, оскільки реальні зміни у поведінці, нормах і практиках відбуваються лише на довгостроковій основі [64, с. 23–25]. Тому значущим є застосування методів моніторингу та оцінювання, які можуть враховувати не лише миттєві результати, але й більш тривалі тенденції, що виникають унаслідок діяльності уповноважених органів.

Ще одним важливим викликом, який супроводжує процес оцінювання, є ризик так званого «парадокса підзвітності» (accountability paradox). Цей феномен виникає тоді, коли надмірна орієнтація на формальні показники та процедури підзвітності призводить до зниження реальної ефективності діяльності організації. Як вказує Крістофер Худ, жорсткі механізми підзвітності можуть спричиняти формалізм, створювати ілюзію ефективності замість реальних результатів і призводити до приховування проблемних питань діяльності через страх санкцій або критики [65, с. 516–518]. У цьому контексті, необхідним є застосування гнучких та адаптивних механізмів оцінювання, які дозволяють уникати небажаних стимулів до викривлення реальної інформації щодо ефективності.

Окрім того, однією із перспективних моделей оцінювання, яка останнім часом активно застосовується у сфері публічного управління, є «оцінювання на основі теорії змін» (theory-based evaluation). Цей підхід, розроблений Реєм Паусоном та Ніком Тіллі, передбачає не лише вимірювання результатів, але й детальний аналіз причинно-наслідкових зв'язків між організаційними механізмами та кінцевими наслідками діяльності [66, с. 56–59]. У контексті антикорупційної політики цей підхід дає змогу більш глибоко зрозуміти, яким

чином конкретні механізми незалежності й підзвітності впливають на поведінку державних службовців, організаційну культуру та суспільну довіру, а отже — на загальну ефективність антикорупційних заходів.

Важливо також наголосити, що ефективність антикорупційної діяльності значною мірою залежить від того, наскільки організаційні механізми узгоджуються з суспільними очікуваннями та культурними особливостями управлінської системи. Як показують дослідження Гертта Гофстеде, культурні особливості управлінського середовища суттєво впливають на те, яким чином реалізуються механізми незалежності та підзвітності, а також визначають рівень суспільної підтримки антикорупційних інституцій [67, с. 35–37]. Отже, оцінювання ефективності повинне враховувати не лише інституційні, але й культурні, соціальні та політичні контексти, в яких функціонують антикорупційні органи.

Підсумовуючи, варто зауважити, що складність оцінювання ефективності антикорупційної діяльності вимагає поєднання різних теоретичних моделей, методів і підходів, враховуючи не тільки кількісні показники, але й якісні характеристики процесів та результатів діяльності органів. Лише комплексний, багатовимірний та контекстуально адаптований підхід до оцінювання може забезпечити релевантні висновки та стати надійною основою для вдосконалення інституційного дизайну та практичної реалізації антикорупційної політики.

Попри корисність цих моделей, критики звертають увагу на їхню надмірну теоретичність і складність реалізації в практичних умовах. Зокрема, надмірний акцент на формальних аспектах може призводити до ігнорування неформальних практик і організаційних культур, які часто мають вирішальний вплив на реальні результати діяльності організацій [75, с. 152–155]. Тому важливо враховувати межі застосування аналітичних моделей та поєднувати їх з емпіричним аналізом практичних умов і результатів діяльності органів.

Таким чином, розглянуті аналітичні моделі демонструють різноманіття способів взаємодії незалежності й підзвітності у публічному управлінні. Кожна з них має свої переваги та обмеження, а їх використання залежить від специфіки завдань і функцій організації, умов її діяльності та очікувань суспільства. Узагальнюючи, можна стверджувати, що ефективність інституцій значною мірою визначається їхньою здатністю адаптувати і балансувати ці два принципи відповідно до змін зовнішнього та внутрішнього середовища.

1.3. Теоретичні підходи до оцінювання впливу балансу незалежності й підзвітності на ефективність антикорупційної діяльності

Важливим кроком у теоретичному аналізі балансу незалежності та підзвітності є розгляд підходів до вимірювання їхнього впливу на ефективність діяльності, зокрема у сфері антикорупційної політики. Хоча проблема визначення та вимірювання ефективності залишається дискусійною, в науковій літературі сформовано низку теоретичних моделей та інструментів, які дозволяють проводити систематичну оцінку цього впливу.

Поняття «ефективність» у контексті антикорупційної діяльності може інтерпретуватися по-різному залежно від обраних теоретичних підходів та критеріїв оцінювання. Загалом під ефективністю розуміється здатність інституцій досягати поставлених цілей з оптимальним використанням ресурсів, забезпечуючи при цьому довгострокові результати та суспільну підтримку своєї діяльності [54, с. 36–39]. Однак, у контексті запобігання корупції визначення ефективності набуває додаткових нюансів, пов'язаних із важливістю довіри, неупередженості, оперативності реакцій, а також стабільності результатів у часі [55, с. 205–208].

Одним із поширених теоретичних підходів до оцінювання ефективності антикорупційних інституцій є модель «інституційної спроможності»

(institutional capacity approach). Цей підхід пропонує оцінювати ефективність через аналіз ключових компонентів організаційної спроможності, до яких входять: ресурсне забезпечення (фінансові, людські, інформаційні ресурси), організаційна структура, процеси прийняття рішень, рівень автономії в управлінні, а також якість механізмів внутрішньої та зовнішньої підзвітності [56, с. 74–76]. В межах цього підходу баланс незалежності й підзвітності розглядається як важлива умова, що визначає спроможність інституції ефективно реалізовувати антикорупційні заходи та політики.

Іншим важливим аналітичним підходом є «теорія результативності» (performance theory), яка акцентує увагу на вимірюванні реальних результатів діяльності організації. Згідно з цією теорією, ефективність оцінюється за конкретними критеріями та показниками, такими як кількість і якість проведених антикорупційних перевірок, кількість виявлених і попереджених порушень, ступінь зниження рівня корупційних проявів у відповідних сферах, та рівень довіри до антикорупційних органів [57, с. 119–122]. Водночас прихильники цього підходу наголошують, що результативність діяльності значною мірою залежить від чіткості, узгодженості й збалансованості інституційних механізмів, зокрема співвідношення між незалежністю та підзвітністю [58, с. 145–147].

Досить поширеним є також «процесуальний підхід» (process-oriented approach), який пропонує аналізувати ефективність шляхом вивчення процедур і практик організації діяльності інституцій. Цей підхід базується на припущенні, що якість та ефективність управлінських процесів визначає кінцевий результат діяльності органу. У випадку антикорупційних органів увага акцентується на прозорості процедур прийняття рішень, механізмах зворотного зв'язку, якості внутрішнього контролю та здатності органу адаптуватися до нових викликів і ризиків корупції [59, с. 67–70].

Особливу увагу сучасних дослідників привертає модель «адаптивної ефективності» (adaptive efficiency model), запропонована Дугласом Норттом. Відповідно до цієї моделі, ефективними є ті інституції, які демонструють

високий ступінь адаптивності до змін зовнішнього середовища. Адаптивність досягається завдяки належному балансу незалежності й підзвітності, який забезпечує достатню автономію для оперативних і нестандартних рішень, водночас гарантуючи прозорість і відповідальність перед суспільством [60, с. 59–61].

Світова практика оцінювання ефективності антикорупційних заходів пропонує різні стандартизовані індикатори, такі як Corruption Perceptions Index (CPI), Global Corruption Barometer (GCB), а також специфічні методики, які розроблені міжнародними організаціями, зокрема GRECO та OECD [76, с. 34–37]. Ці інструменти дозволяють оцінити не лише рівень корупції, але й спроможність інституцій, ефективність впровадження заходів, рівень громадської довіри та інші аспекти, що є критично важливими для оцінки ефективності антикорупційних органів [77, с. 214–216].

Варто також зазначити, що одним з ключових викликів у оцінці ефективності антикорупційних інституцій є складність вимірювання рівня незалежності й підзвітності у кількісних показниках. Як зазначає Крістофер Поллітт, кількісні показники, такі як кількість звітів, перевірок чи інших формальних заходів, часто не відображають реальної якості чи ефективності цих процесів. Тому рекомендується використовувати змішані методи оцінювання, які поєднують кількісний аналіз з якісними методами, такими як експертні оцінки та інтерв'ю [61, с. 143–146].

У цьому контексті варто згадати також про підхід, запропонований Беваном та Гудом, що передбачає оцінювання ефективності через аналіз поведінкових реакцій організацій на механізми контролю та оцінювання (behavioral responses approach). Згідно з цим підходом, надмірна або неправильно налаштована підзвітність може призводити до стратегічної поведінки, формалізму або навіть приховування реальних результатів діяльності, що негативно позначається на ефективності роботи органу [62, с. 521–524].

Водночас сучасні дослідження також вказують на те, що оцінювання ефективності антикорупційних інституцій не може бути повністю відокремленим від політичних та соціальних факторів, які визначають умови їх функціонування. На цьому наголошують, зокрема, Бертрам Спектор та Метью Стефенсон, які зазначають, що у сфері запобігання та протидії корупції важливе значення має не лише інституційний дизайн, але й загальна політична воля, соціальні норми та громадянська підтримка антикорупційних ініціатив [63, с. 9–11]. Відповідно, будь-яка теоретична модель оцінювання ефективності антикорупційної діяльності повинна враховувати ці зовнішні фактори, які можуть суттєво посилювати або, навпаки, зменшувати вплив балансу незалежності й підзвітності.

Слід зазначити, що у процесі оцінювання ефективності антикорупційних інституцій важливу роль відіграє також фактор часу. Як наголошує Майкл Джонстон, ефективність антикорупційних заходів важко виміряти короткостроковими показниками, оскільки реальні зміни у поведінці, нормах і практиках відбуваються лише на довгостроковій основі [64, с. 23–25]. Тому значущим є застосування методів моніторингу та оцінювання, які можуть враховувати не лише миттєві результати, але й більш тривалі тенденції, що виникають унаслідок діяльності уповноважених органів.

Ще одним важливим викликом, який супроводжує процес оцінювання, є ризик так званого «парадокса підзвітності» (accountability paradox). Цей феномен виникає тоді, коли надмірна орієнтація на формальні показники та процедури підзвітності призводить до зниження реальної ефективності діяльності організації. Як вказує Крістофер Худ, жорсткі механізми підзвітності можуть спричиняти формалізм, створювати ілюзію ефективності замість реальних результатів і призводити до приховування проблемних питань діяльності через страх санкцій або критики [65, с. 516–518]. У цьому контексті, необхідним є застосування гнучких та адаптивних механізмів

оцінювання, які дозволяють уникати небажаних стимулів до викривлення реальної інформації щодо ефективності.

Окрім того, однією із перспективних моделей оцінювання, яка останнім часом активно застосовується у сфері публічного управління, є «оцінювання на основі теорії змін» (theory-based evaluation). Цей підхід, розроблений Реєм Паусоном та Ніком Тіллі, передбачає не лише вимірювання результатів, але й детальний аналіз причинно-наслідкових зв'язків між організаційними механізмами та кінцевими наслідками діяльності [66, с. 56–59]. У контексті антикорупційної політики цей підхід дає змогу більш глибоко зрозуміти, яким чином конкретні механізми незалежності й підзвітності впливають на поведінку державних службовців, організаційну культуру та суспільну довіру, а отже — на загальну ефективність антикорупційних заходів.

Важливо також наголосити, що ефективність антикорупційної діяльності значною мірою залежить від того, наскільки організаційні механізми узгоджуються з суспільними очікуваннями та культурними особливостями управлінської системи. Як показують дослідження Гертта Гофстеде, культурні особливості управлінського середовища суттєво впливають на те, яким чином реалізуються механізми незалежності та підзвітності, а також визначають рівень суспільної підтримки антикорупційних інституцій [67, с. 35–37]. Отже, оцінювання ефективності повинне враховувати не лише інституційні, але й культурні, соціальні та політичні контексти, в яких функціонують антикорупційні органи.

Підсумовуючи, варто зауважити, що складність оцінювання ефективності антикорупційної діяльності вимагає поєднання різних теоретичних моделей, методів і підходів, враховуючи не тільки кількісні показники, але й якісні характеристики процесів та результатів діяльності органів. Лише комплексний, багатовимірний та контекстуально адаптований підхід до оцінювання може забезпечити релевантні висновки та стати надійною основою для вдосконалення інституційного дизайну та практичної реалізації антикорупційної політики.

Серед основних викликів у застосуванні цих методик є проблема їх адаптації до локальних контекстів, зокрема в країнах із перехідною економікою, таких як Україна. Наприклад, кількісні показники можуть не завжди точно відображати реальний стан справ, особливо за умови високого рівня політичного впливу та слабких інституційних традицій. Тому важливим є поєднання кількісних методів оцінки з якісними методами, такими як експертні оцінки, інтерв'ю та аналіз конкретних кейсів діяльності [78, с. 88–90].

Таким чином, розглянуті теоретичні підходи демонструють, що оцінка впливу балансу незалежності й підзвітності на ефективність антикорупційних інституцій є складним і багатовимірним завданням. У наступних розділах ці теоретичні засади будуть використані як методологічна основа для емпіричного аналізу ситуації в Україні, зокрема у сфері діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції.

Розділ 2. Співвідношення незалежності та підзвітності в діяльності уповноважених осіб: нормативний і практичний виміри

2.1 Законодавчі гарантії інституційної незалежності та підзвітності уповноважених осіб в Україні

Інституційна незалежність та підзвітність уповноважених осіб у сфері запобігання та виявлення корупції в Україні забезпечуються низкою нормативно-правових актів, центральне місце серед яких займає Закон України «Про запобігання корупції». Він створює фундаментальну правову базу для діяльності антикорупційних уповноважених підрозділів та визначає їхній статус, механізми забезпечення незалежності й підзвітності.

Відповідно до цього закону, уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання корупції безпосередньо підпорядковані керівнику відповідного органу влади. Вони мають право здійснювати свою діяльність без втручання інших посадових осіб організації. Уповноважені особи звітують перед керівником лише у визначених законом питаннях, що не обмежує їхню автономію у виконанні антикорупційних функцій [79, с. 14–15].

Ключовим документом, що деталізує діяльність антикорупційних підрозділів, є Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене НАЗК. Цей документ визначає процедури призначення та звільнення керівників уповноважених підрозділів, здійснювані за погодженням із НАЗК, забезпечуючи механізм захисту від адміністративного та політичного тиску [80, с. 7–9]. Типове положення також передбачає певну фінансову й операційну незалежність антикорупційних підрозділів, забезпечуючи їх ресурсами та правом здійснювати внутрішній моніторинг антикорупційних заходів без втручання інших структурних підрозділів організації [80, с. 10–12].

Крім того, НАЗК встановлює обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності таких підрозділів залежно від типу та розміру органу влади, що має гарантувати їхню ресурсну спроможність [80, с. 10–12].

Законодавством закріплено і механізми підзвітності уповноважених підрозділів. Вони регулярно звітують про свою діяльність перед керівником органу та перед НАЗК, подаючи щорічні звіти щодо реалізації антикорупційних заходів і виявлених правопорушень [81, с. 42–44]. Важлива роль у забезпеченні цієї підзвітності належить НАЗК, яке здійснює моніторинг їхньої діяльності та може зобов'язувати організації ініціювати дисциплінарні заходи чи службові розслідування [82, с. 34–36].

Додатковим механізмом прозорості є Закон України «Про доступ до публічної інформації», що зобов'язує органи влади публікувати інформацію про свою антикорупційну діяльність, забезпечуючи таким чином діагональну підзвітність через громадський контроль [83, с. 12–15].

Окрім згаданих гарантій, окремі аспекти діяльності уповноважених підрозділів врегульовані додатковими нормативно-правовими актами, зокрема Кодексом законів про працю України (КЗпП), який встановлює певні гарантії щодо трудових прав працівників, включаючи захист від незаконного звільнення чи необґрунтованих дисциплінарних стягнень. Водночас ці положення загального трудового законодавства недостатньо адаптовані до специфічних викликів і загроз, з якими стикаються саме антикорупційні підрозділи.

Також варто зазначити, що нормативно-правова база передбачає спеціальні вимоги щодо конфлікту інтересів для самих уповноважених осіб. Закон України «Про запобігання корупції» покладає на них обов'язок повідомляти про конфлікт інтересів та вживати заходів для його врегулювання. Це важлива додаткова гарантія неупередженості діяльності уповноважених підрозділів, однак закон не містить детальних процедур щодо врегулювання конфліктів саме в рамках уповноважених підрозділів, залишаючи це на загальне регулювання організаційних положень.

Проте, незважаючи на формальну розвиненість законодавчих гарантій, на практиці вони мають суттєві недоліки та прогалини. Наприклад, гарантія погодження звільнення з НАЗК поширюється лише на керівників

уповноважених підрозділів центральних органів виконавчої влади, залишаючи без захисту значну кількість уповноважених осіб у місцевих органах влади та інших установах [84].

Основний інструмент впливу НАЗК – приписи – може застосовуватись лише у разі порушення Закону «Про запобігання корупції», але не у випадках порушення нормативних актів самого НАЗК (наприклад, Типового положення чи обов'язкових вимог до штатної чисельності). Це значно обмежує реальні можливості НАЗК у захисті незалежності чи посиленні підзвітності уповноважених підрозділів [84]. Крім цього, законодавство містить нечіткі формулювання та колізії. Наприклад, положення про безпосереднє підпорядкування уповноваженого підрозділу керівнику органу недостатньо чітко визначає межі такого підпорядкування, що створює ризики адміністративного втручання у їхню діяльність [84].

Відсутні також чіткі процедури вирішення конфліктних ситуацій між керівництвом органу та уповноваженим підрозділом, особливо щодо ресурсного забезпечення або прямого перешкоджання роботі підрозділу. У таких випадках НАЗК має дуже обмежені важелі впливу, які переважно зводяться до рекомендацій без обов'язкового характеру [84].

Суттєвою є також відсутність захисних механізмів для рядових працівників уповноважених підрозділів. Чинні гарантії орієнтовані виключно на керівників, що створює значні ризики тиску на інших співробітників, послаблюючи загальну ефективність цих підрозділів [84].

Окремою прогалиною є недостатня регламентація механізмів взаємодії уповноважених підрозділів з громадськими радами та організаціями. Хоча Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки передбачає залучення громадськості до моніторингу, законодавчо це питання регламентовано лише загально, без конкретних механізмів та процедур [84].

Важливим аспектом нормативної бази також є законодавчо встановлені механізми захисту викривачів корупції, роль яких часто переплітається з діяльністю уповноважених підрозділів. Закон України «Про запобігання

корупції» передбачає певні механізми захисту викривачів, зокрема можливість анонімного повідомлення, захист від переслідувань та дискримінації на робочому місці. Проте на практиці застосування цих механізмів є складним, а реальні випадки захисту викривачів залишаються поодинокими.

Істотна роль у роботі з викривачами корупції належить саме уповноваженим підрозділам (особам). Вони є першими контактними пунктами для отримання та опрацювання повідомлень викривачів, відповідальні за перевірку викладених фактів та надання відповідної підтримки викривачам у межах своїх повноважень. Окрім того, уповноважені підрозділи мають здійснювати координацію та контроль за вжиттям заходів з усунення виявлених корупційних ризиків, які були вказані викривачами.

Водночас на практиці виникає правова невизначеність щодо того, чи може сама уповноважена особа виступати в ролі викривача. З одного боку, закон не містить прямих заборон на це, однак з іншого боку, статус уповноваженого передбачає активне виявлення та реагування на корупційні ризики та правопорушення в рамках посадових обов'язків, що створює неоднозначність у питаннях захисту такої особи у випадку її звернення як викривача. Внаслідок цього уповноважені особи опиняються у невизначеному становищі щодо свого статусу та можливостей юридичного захисту у разі повідомлення про корупційні факти, які зачіпають їхніх керівників або інших високопосадових осіб в організації. Така правова колізія створює додаткові ризики для незалежності та ефективності діяльності антикорупційних уповноважених.

У своїх останніх роз'ясненнях Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) надало важливі уточнення щодо можливості виступу уповноваженої особи в ролі викривача. Згідно з цими роз'ясненнями, уповноважені підрозділи (особи), попри виконання ними службових функцій із запобігання та виявлення корупції, все ж можуть мати статус викривача у певних випадках. Це можливо, зокрема, коли

уповноважена особа повідомляє про факти корупції, які вона виявила поза межами виконання своїх посадових обов'язків або коли йдеться про порушення з боку керівництва чи інших осіб, які перевищують повноваження самої уповноваженої особи та не можуть бути належно врегульовані внутрішніми механізмами організації [85].

Водночас НАЗК наголошує, що якщо повідомлення про корупційне порушення входить до безпосередніх посадових обов'язків уповноваженої особи, таке повідомлення розглядається як виконання професійних обов'язків, а отже не є підставою для надання цій особі статусу викривача. Таким чином, уповноважена особа може отримати захист як викривач лише тоді, коли вона виходить за межі звичайного професійного виконання своїх завдань, тобто, коли йдеться про повідомлення, які не передбачені посадовими інструкціями та знаходяться за межами її компетенції [85].

Ці роз'яснення НАЗК є важливими для визначення правового статусу уповноважених осіб, адже вони дозволяють більш чітко окреслити межі їхніх прав та обов'язків, особливо у контексті ризиків переслідувань або адміністративного тиску з боку керівництва організацій. Проте, враховуючи складність визначення чітких меж між виконанням службових обов'язків та особистим повідомленням про корупцію, практичне застосування цих роз'яснень залишається проблематичним. Це, в свою чергу, вказує на необхідність додаткового нормативного уточнення або розробки більш детальних методичних рекомендацій з боку НАЗК для уникнення суперечностей та забезпечення належного захисту уповноважених осіб у ролі викривачів.

Таким чином, чинна нормативна база, попри важливі формальні гарантії інституційної незалежності та підзвітності уповноважених підрозділів, характеризується суттєвими прогалинами та недоліками, що обмежують їхню реальну спроможність ефективно виконувати антикорупційні функції. Подальші розділи роботи будуть присвячені

детальному аналізу практичних аспектів реалізації цих законодавчих гарантій.

2.2 Реалізація інституційного балансу у практиках органів публічної влади України (аналіз кейсів)

Пропонується проаналізувати шість кейсів різних органів публічної влади, відштовхуючись від офіційних звітів НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) як найбільш релевантного джерела.

Держпродспоживслужба. Згідно зі звітом НАЗК уповноважений підрозділ Держпродспоживслужби в цілому продемонстрував задовільний рівень ефективності діяльності (оцінка – 70%), але має низку важливих недоліків, які обмежують його фактичну незалежність та дієву підзвітність [86].

Серед позитивних аспектів діяльності варто відзначити активну роботу з організації навчальних заходів та внутрішнього консультування. Так, створено внутрішній чат комунікації з антикорупційними уповноваженими територіальних органів, забезпечено ознайомлення співробітників з внутрішніми документами, що стосуються запобігання корупції. Також розроблені методичні матеріали про антикорупційні заборони та обмеження. Ще одним позитивним моментом є дотримання строків звітування до НАЗК та належне інформування цього агентства про зміни у структурі та керівництві підрозділу. Уповноважений підрозділ також активно бере участь у заходах зовнішньої взаємодії, хоч і не проявляє значної проактивності у їх ініціюванні.

Однак практична реалізація принципів незалежності та підзвітності стикається з рядом суттєвих викликів:

Недостатнє документальне забезпечення та контроль процедур. Відсутні документи, які чітко регламентують механізм контролю за візуванням актів з питань основної діяльності та кадрових питань. Також не розроблено чіткого переліку (чек-листу) ознак корупційних ризиків у таких документах. Крім того, діяльність з перевірки контрагентів не зафіксована документально.

Проблеми з внутрішнім контролем та моніторингом. Відсутні систематичні перевірки діяльності територіальних органів та підприємств, що належать до сфери управління Служби. Також недостатньо врегульовані процедури моніторингу виконання антикорупційних заходів.

Формальний характер навчальних заходів. НАЗК вказує на відсутність підтвердження проведення навчальних заходів у формі, що дозволила б об'єктивно оцінити засвоєння знань працівниками. Це послаблює реальну дієвість навчання з антикорупційних питань.

Недостатній рівень захисту працівників підрозділу та викривачів. Хоча існують канали повідомлення про корупцію, не ведеться облік інформування працівників про їхнє існування. Також порядок роботи з повідомленнями є застарілим (затверджений ще у 2020 році) та потребує актуалізації.

Окремо слід зазначити проблематику, пов'язану з ресурсною забезпеченістю уповноваженого підрозділу. Штатна чисельність підрозділу складає 4 особи при загальній чисельності служби в 299 працівників та 733 підконтрольних організацій, що є значно менше рекомендованої НАЗК чисельності та суттєво обмежує можливості ефективного виконання функцій [86].

Таким чином, діяльність уповноваженого підрозділу Держпродспоживслужби характеризується наявністю суттєвих формальних недоліків та недостатньою ефективністю внутрішніх контрольних механізмів. Це значно ускладнює забезпечення реальної незалежності та повноцінної підзвітності його діяльності. Водночас, виявлені проблеми свідчать про необхідність впровадження комплексних змін, які включають не тільки

посилення кадрового та ресурсного забезпечення, але й створення чітко визначених процедур контролю, документування діяльності та реального захисту працівників і викривачів.

Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України. Аналіз звіту НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу в Державній службі морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України (далі – Служба) виявив як сильні сторони, так і суттєві недоліки практичної реалізації інституційних гарантій незалежності й підзвітності [87].

До позитивних аспектів реалізації незалежності уповноваженого підрозділу можна віднести:

Чітке визначення внутрішніх антикорупційних політик, включаючи управління корупційними ризиками, формування культури викривання, захист викривачів, дотримання етичних стандартів поведінки та доброчесності.

Ефективну організацію навчальних заходів для працівників, які охоплюють основні напрямки антикорупційної діяльності (зокрема декларування, врегулювання конфлікту інтересів та повідомлення про корупційні факти).

Впровадження різноманітних каналів для повідомлення про корупцію (електронна пошта, телефонна лінія, веб-сайт та поштова скринька), що сприяє формуванню дієвої культури викривання.

Організацію взаємодії з керівником органу, НАЗК та іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, а також належне інформування НАЗК про зміни у структурі уповноваженого підрозділу.

Водночас звіт виявив ряд істотних недоліків у реалізації практичних аспектів незалежності та підзвітності уповноваженого підрозділу Служби:

- Відсутність чітких внутрішніх документів, які б регламентували контроль за дотриманням антикорупційного законодавства в

територіальних органах та юридичних особах, підпорядкованих Службі.

- Недостатньо активна зовнішня взаємодія: уповноважений підрозділ не ініціював власних заходів з обміну досвідом та координації з уповноваженими особами інших органів, хоча й брав участь у заходах, ініційованих іншими установами.
- Відсутність належного документування та верифікації заходів з контролю за дотриманням антикорупційних заборон і обмежень, зокрема неможливість підтвердити реалізацію форм контролю знань після проведення антикорупційних навчань.
- Недостатнє документальне підтвердження діяльності уповноваженого підрозділу щодо інформування працівників про наявність внутрішніх каналів повідомлення про корупцію, що потенційно знижує ефективність такого механізму.

Загальна оцінка ефективності роботи уповноваженого підрозділу в Службі становить 89%, що є високим результатом, проте вказані недоліки мають вагомий вплив на реальну незалежність і підзвітність підрозділу.

Національним агентством були запропоновані рекомендації щодо підвищення ефективності уповноваженого підрозділу:

- Посилити проактивність у взаємодії з іншими суб'єктами антикорупційної діяльності.
- Розробити і впровадити комплексний план регулярного навчання працівників, включаючи механізми оцінки отриманих знань.
- Запровадити чіткі документальні процедури взаємодії з іншими підрозділами (юридична служба, підрозділ документообігу), що дозволить підвищити оперативність та ефективність реагування на корупційні ризики [87].

Отже, незважаючи на наявність значних формальних гарантій незалежності й підзвітності, у діяльності уповноваженого підрозділу Державної служби морського і внутрішнього водного транспорту виявлено

прогалини в практичній реалізації цих гарантій, що потребує удосконалення внутрішніх процедур та нормативної бази.

Міністерство охорони здоров'я України. Діяльність уповноваженого підрозділу Міністерства охорони здоров'я України щодо запобігання корупції характеризується низкою сильних сторін і водночас значними організаційними та процедурними викликами, які обмежують ефективність реалізації законодавчих гарантій незалежності та підзвітності.

Загальна оцінка ефективності діяльності уповноваженого підрозділу Міністерства охорони здоров'я України за результатами оцінювання НАЗК становить 69%, що свідчить про наявність суттєвих недоліків у реалізації гарантій незалежності та підзвітності й потребує негайного вжиття заходів для їх усунення [88].

До позитивних аспектів належить організація уповноваженою особою різних форм консультативної та методичної роботи: зокрема, розробка і поширення методичних матеріалів та роз'яснень через внутрішню систему документообігу, а також активне наповнення антикорупційного розділу вебсайту міністерства. Міністерство забезпечує регулярні заходи щодо консультування працівників з питань декларування, фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів [88].

Водночас ефективність уповноваженої особи значно обмежується організаційними недоліками. Зокрема, у Міністерстві не затверджено план діяльності уповноваженої особи, що ускладнює системність та прогнозованість антикорупційної роботи. Відсутність належних розпорядчих документів ускладнює контроль за розглядом повідомлень про можливі корупційні правопорушення, а також не забезпечує належного документування навчальних та інспекційних заходів.

Проблемним аспектом є також слабка внутрішня взаємодія уповноваженої особи з іншими структурними підрозділами, зокрема з

юридичною службою та підрозділом документообігу, що негативно позначається на ефективності виконання її функцій.

Окрім того, виявлені суттєві порушення у сфері кадрового та ресурсного забезпечення діяльності уповноваженого підрозділу. На момент оцінки штатна чисельність підрозділу становила лише одну особу, тоді як відповідно до вимог НАЗК, враховуючи штатну чисельність міністерства (238 працівників) та кількість підпорядкованих організацій (250 установ), уповноважений підрозділ має налічувати щонайменше двох працівників з додатковим збільшенням чисельності відповідно до кількості. Це безпосередньо впливає на можливості належного виконання повноважень уповноваженого підрозділу та його здатність оперативно реагувати на виклики.

Окремої уваги заслуговує питання роботи з повідомленнями про корупцію. Попри організацію відповідних каналів (електронна пошта, телефонна лінія, анонімна скринька), відсутність внутрішніх нормативних актів, які б регламентували порядок розгляду цих повідомлень, створює ризики непрозорості та формальності такого процесу.

Також у Міністерстві не налагоджений моніторинг результатів судового розгляду справ щодо працівників, які вчинили корупційні правопорушення, а також відсутні належні процедури внутрішнього контролю за виконанням антикорупційної програми [88].

Таким чином, попри певні позитивні ініціативи, діяльність уповноваженої особи МОЗ характеризується суттєвими організаційними та процедурними недоліками, які вказують на формальність реалізації низки гарантій незалежності та підзвітності, передбачених законодавством. Ці проблеми потребують негайного вирішення шляхом посилення ресурсного забезпечення, нормативного врегулювання процедур та покращення внутрішньої взаємодії між структурними підрозділами.

Міністерство енергетики України. Діяльність уповноваженого підрозділу Міністерства енергетики України у сфері запобігання та виявлення корупції характеризується низкою суттєвих викликів, пов'язаних як із внутрішніми організаційними проблемами, так і з недостатньою ефективністю реалізації чинних нормативних гарантій.

Згідно зі звітом НАЗК за 2023 рік, уповноважений підрозділ Міністерства отримав загальну оцінку ефективності роботи на рівні 54%, що кваліфікується як «задовільно». Серед позитивних аспектів його діяльності слід відзначити проведення навчальних заходів для окремих категорій працівників, надання консультацій щодо фінансового контролю, візування актів із різних напрямів діяльності, проведення службових розслідувань та своєчасне інформування НАЗК [89].

Водночас аналіз виявив суттєві організаційні та нормативні прогалини. Так, у Міністерстві відсутня затверджена антикорупційна програма, а внутрішні політики доброчесності врегульовані недостатньо комплексно та не забезпечені належною імплементацією. Крім того, установа не має затвердженого плану діяльності уповноваженого підрозділу, що негативно впливає на його стратегічну спроможність та автономію у виконанні завдань.

Також зафіксовано низьку інтенсивність навчальних заходів з антикорупційної тематики – за звітний період було проведено лише один офлайн-захід, до того ж він охоплював виключно керівників структурних підрозділів, що обмежує загальну ефективність таких ініціатив.

Іншим суттєвим недоліком є відсутність документування результатів роботи з виявлення конфлікту інтересів та внутрішнього контролю за виконанням антикорупційних вимог. Зокрема, у Міністерстві не документуються результати аналізу інформації при перевірці контрагентів, а моніторинг державних реєстрів виконується несистематично, що не дозволяє забезпечити належний рівень контролю та прозорості.

Крім того, у звіті НАЗК вказано на нерегульованість внутрішніх процедур прийняття та розгляду повідомлень про корупцію та відсутність

розпорядчих документів щодо таких повідомлень, що ускладнює забезпечення належної підзвітності й оперативності реагування на корупційні ризики. На вебсайті Міністерства розміщена лише загальна інформація про канали повідомлень, без належних роз'яснень щодо прав викривачів та захисту їхньої конфіденційності [89].

У підсумку, попри формальні гарантії незалежності уповноваженого підрозділу в Міністерстві енергетики України, практичне забезпечення його автономії та ефективної діяльності обмежене через низку системних організаційних та нормативних проблем. Це створює ризики не лише для реалізації антикорупційних заходів, але й для підтримки належного рівня довіри суспільства до антикорупційної діяльності цього органу.

Міністерство освіти і науки України. Аналіз кейсу Міністерства освіти і науки України (МОН) щодо практичних аспектів реалізації незалежності та підзвітності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції дозволяє зробити наступні висновки та акцентувати на ключових аспектах їхньої діяльності.

Уповноважений підрозділ МОН, який нараховує 3 працівники, демонструє високий рівень загальної ефективності (оцінка НАЗК – 86%, «відмінно») у виконанні антикорупційних функцій. Це свідчить про те, що наявні формальні гарантії та вимоги до діяльності уповноважених осіб здебільшого виконуються на достатньому рівні [90].

До позитивних аспектів роботи уповноваженого підрозділу МОН можна віднести такі ключові моменти:

Активна консультативна підтримка: забезпечується консультування працівників щодо вимог фінансового контролю, зокрема щодо заповнення декларацій. Протягом звітного періоду було проведено понад 62 особистих консультацій та направлено понад 10 інструктивних листів чи службових записок.

Моніторинг і контроль дотримання вимог законодавства: уповноважений підрозділ регулярно здійснює перевірки щодо дотримання антикорупційного законодавства, зокрема контролюючи дотримання обмежень та заборон, передбачених Законом. Також систематично проводиться моніторинг конфліктів інтересів.

Зовнішня комунікація: налагоджена взаємодія з НАЗК та іншими суб'єктами антикорупційної діяльності. Підрозділ регулярно бере участь у нарадах, відеоконференціях, круглих столах та навчаннях, організованих іншими антикорупційними структурами.

Організація роботи з викривачами: організовано роботу внутрішніх каналів повідомлення про можливі порушення. МОН також підключене до порталу викривачів, що є важливим елементом забезпечення прозорості та підзвітності.

Антикорупційна програма: уповноваженим підрозділом забезпечується своєчасна підготовка та моніторинг виконання антикорупційної програми, включаючи щорічну звітність керівнику органу.

Попри позитивні сторони, у діяльності уповноваженого підрозділу виявлено низку суттєвих проблем і прогалин:

- Недостатнє документування: є випадки відсутності затверджених внутрішніх процедур контролю, зокрема немає чек-листів типових ознак корупціогенних факторів у проектах актів. Це ускладнює процес систематизації та аналізу можливих ризиків і обмежує ефективність антикорупційного моніторингу.
- Недостатня ініціативність у зовнішній взаємодії: уповноважений підрозділ обмежується участю у заходах, організованих іншими структурами, не проявляючи високого рівня проактивності в організації власних заходів зовнішньої взаємодії.
- Відсутність контролю за засвоєнням знань: проведені навчальні заходи не супроводжуються контролем рівня засвоєння матеріалу (наприклад, тестуванням), що може негативно позначатися на

реальному рівні обізнаності працівників організації щодо антикорупційних вимог.

- Недостатня нормативна забезпеченість внутрішніх процесів: немає чітко затверджених планів моніторингової діяльності та процедур проведення внутрішніх перевірок, що знижує ефективність превентивних антикорупційних заходів.
- Недотримання вимог щодо штатної чисельності: хоча у підрозділі працює 3 особи, цього недостатньо з огляду на кількість підприємств та установ, що знаходяться у сфері управління МОН (184 одиниці). Відповідно до нормативних вимог НАЗК, чисельність підрозділу має бути більшою, що обмежує ресурсну спроможність підрозділу повноцінно виконувати всі покладені на нього функції [90].

Таким чином, у кейсі Міністерства освіти і науки України спостерігається досить високий рівень ефективності роботи уповноваженого підрозділу в рамках існуючих законодавчих гарантій незалежності й підзвітності, водночас виявлені недоліки демонструють суттєві виклики щодо подальшого удосконалення інституційної спроможності уповноважених осіб та механізмів реалізації ними антикорупційних завдань.

Державна служба України з питань праці. Уповноважений підрозділ Державної служби України з питань праці (далі – Держпраці) демонструє задовільний рівень реалізації вимог щодо незалежності та підзвітності, отримавши за результатами оцінки НАЗК у 2023 році загальний бал 68%, що вказує на наявність суттєвих недоліків та прогалин у практичній діяльності підрозділу [91].

Серед сильних сторін роботи уповноваженого підрозділу слід виокремити наступні аспекти:

Відповідне нормативне врегулювання процесів антикорупційної діяльності, включаючи затвердження внутрішньої антикорупційної програми,

організацію роботи каналів для повідомлень про корупцію та своєчасне подання звітності до НАЗК [91].

Достатній рівень взаємодії з НАЗК та іншими антикорупційними структурами, що дозволяє належним чином координувати антикорупційну діяльність та брати участь у спільних заходах [91].

Активна інформаційно-консультативна підтримка працівників служби щодо питань запобігання корупції, особливо в частині фінансового контролю, конфлікту інтересів та виконання обмежень, передбачених антикорупційним законодавством [91].

Водночас, аналіз діяльності уповноваженого підрозділу Держпраці виявив низку суттєвих проблем та прогалин, які знижують ефективність роботи та обмежують фактичну реалізацію принципів незалежності й підзвітності:

Недостатнє ресурсне забезпечення підрозділу: штатна чисельність становить 2 особи, що не відповідає нормативним вимогам НАЗК з огляду на загальну чисельність працівників Держпраці (156 осіб) та велику кількість підпорядкованих організацій (23). Це обмежує здатність повноцінно виконувати всі функції з запобігання корупції [91].

Відсутність документально закріплених процедур внутрішнього контролю та моніторингу антикорупційних заходів, зокрема не затверджено механізмів контролю за конфліктами інтересів, перевіркою декларацій працівників та ефективністю виконання антикорупційної програми [91].

Низький рівень проактивності у зовнішній взаємодії: підрозділ переважно бере участь у заходах, організованих іншими суб'єктами, але не проявляє достатньої ініціативності щодо проведення власних антикорупційних заходів та обміну досвідом [91].

Відсутність системних заходів щодо контролю за засвоєнням знань працівниками після проведення навчальних заходів. Це ускладнює об'єктивне оцінювання ефективності просвітницької роботи та створює ризики формального підходу до її проведення [91].

Отже, незважаючи на певні позитивні практики, уповноважений підрозділ Державної служби України з питань праці стикається із суттєвими організаційними та процедурними труднощами, що знижують рівень ефективності реалізації законодавчих вимог до його незалежності та підзвітності. Для виправлення виявлених недоліків необхідні комплексні організаційні зміни, включаючи посилення кадрового та ресурсного забезпечення, вдосконалення нормативної бази та посилення внутрішнього контролю за антикорупційною діяльністю.

Загальний аналіз. Проведений аналіз діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) в органах державної влади України виявив низку загальних тенденцій і типових проблем, які перешкоджають ефективній реалізації гарантій незалежності та механізмів підзвітності, встановлених чинним законодавством.

Однією з найбільш поширених та серйозних проблем є недостатнє ресурсне забезпечення антикорупційних підрозділів. У більшості розглянутих кейсів фактична штатна чисельність уповноважених підрозділів не відповідає нормативним вимогам, встановленим НАЗК. Так, наприклад, у Міністерстві охорони здоров'я [88], Міністерстві енергетики [89] та Держпраці [91] уповноважені підрозділи мають суттєво меншу кількість працівників, ніж рекомендовано відповідно до штатної чисельності організацій та кількості підпорядкованих їм установ. Це безпосередньо впливає на можливості виконання антикорупційних функцій, оперативність реагування на корупційні виклики та якість внутрішнього контролю.

Не менш поширеною проблемою є формальний підхід до реалізації вимог підзвітності та внутрішнього контролю. У кейсах Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [86], Міністерства енергетики [89] та Міністерства охорони здоров'я [88] були виявлені недоліки у веденні документації, недостатнє нормативне врегулювання процедур моніторингу та перевірок, а також слабкий контроль

за виконанням внутрішніх антикорупційних заходів. Відсутність належних внутрішніх регламентів та чітко визначених процедур призводить до зниження ефективності заходів запобігання корупції, а також створює умови для формалізації та втрати реальної дієвості антикорупційних механізмів.

Окремою суттєвою проблемою є недостатня проактивність у зовнішній взаємодії з іншими суб'єктами антикорупційної діяльності. Навіть у підрозділах з високою загальною оцінкою (наприклад, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту [87] та Міністерство освіти і науки [90]) переважала пасивна участь у заходах, організованих іншими органами, без прояву власної ініціативи щодо проведення взаємних навчань, обміну досвідом чи кращими практиками.

Ще однією важливою проблемою, яка була виявлена у процесі аналізу практичних аспектів діяльності уповноважених підрозділів, є недостатній рівень координації та контролю з боку уповноважених підрозділів вищих органів за діяльністю відповідних антикорупційних структур у територіальних чи підпорядкованих організаціях, підприємствах та установах. Відсутність системного та належного контролю призводить до послаблення реалізації єдиної антикорупційної політики, збільшення ризиків формалізму та відсутності ефективного запобігання корупції на нижчих рівнях управління. Ця проблема особливо помітна у кейсах Державної служби України з питань праці [91], Міністерства охорони здоров'я [88] та Міністерства енергетики [89], де недостатньо розвинуті механізми моніторингу та контролю за підпорядкованими структурами значно ускладнюють забезпечення єдиного стандарту якості антикорупційних заходів та підзвітності.

Особливу увагу слід приділити питанню роботи з викривачами корупції. Попри формальну наявність каналів повідомлень у всіх розглянутих організаціях, ефективність їхньої роботи часто залишається низькою через відсутність належної внутрішньої нормативної бази, недостатнє документування процедур розгляду повідомлень, а також недостатню

інформованість працівників про захист прав викривачів (наприклад, у Міністерстві енергетики [89] та Держпраці [91]).

Важливо також відзначити відсутність належних механізмів контролю за ефективністю навчальних заходів та перевірки рівня засвоєння отриманих знань. У більшості кейсів заходи щодо підвищення антикорупційної обізнаності працівників не супроводжувалися подальшими контрольними діями, що унеможлиблює реальну оцінку їх ефективності та створює умови для формалізації антикорупційного навчання.

Водночас позитивні аспекти реалізації антикорупційних заходів також заслуговують на увагу. Зокрема, такі практики, як систематичне консультування працівників, поширення методичних рекомендацій та підтримка внутрішніх комунікаційних каналів, є достатньо поширеними та ефективно використовуються в більшості організацій. Взаємодія з НАЗК та своєчасне виконання вимог щодо звітності, загалом, також перебуває на високому рівні, що свідчить про добросовісність та відповідальність більшості уповноважених підрозділів у цих питаннях.

Таким чином, узагальнюючи досвід аналізованих кейсів, можна констатувати, що попри суттєві формальні гарантії, встановлені чинним законодавством, на практиці їх реалізація часто стикається з ресурсними, організаційними та процедурними обмеженнями. Це створює ризики формалізму та зниження реальної ефективності уповноважених підрозділів. Усунення виявлених проблем вимагає комплексного підходу, який передбачатиме як нормативне удосконалення, так і зміни в організаційному забезпеченні та внутрішньому контролі діяльності уповноважених осіб.

2.3 Вплив співвідношення незалежності та підзвітності на ефективність антикорупційної діяльності (результати експертних інтерв'ю)

З метою більш глибокого розуміння впливу співвідношення між незалежністю та підзвітністю на ефективність діяльності уповноважених

підрозділів (уповноважених осіб) у сфері запобігання корупції було проведено експертне опитування. Для проведення цього дослідження було обрано метод напівструктурованого експертного інтерв'ю, що дозволило з одного боку, охопити всі ключові тематичні напрями дослідження, а з іншого – залишити простір для додаткових питань, уточнень та більш глибокого обговорення окремих аспектів з експертами. Анкета для проведення опитування включає блоки запитань, які стосувалися оцінки практичних аспектів незалежності та підзвітності, ресурсного забезпечення, внутрішніх комунікаційних процесів, роботи з викривачами, а також пропозицій щодо вдосконалення інституційного балансу між цими компонентами.

Вибірка для експертного опитування була цілеспрямованою, що дозволило залучити фахівців, які мають безпосередній досвід роботи у сфері антикорупційної політики та можуть надати кваліфіковані, ґрунтовні й об'єктивні оцінки. В опитуванні взяли участь загалом 10 експертів, серед яких:

- 5 антикорупційних уповноважених із центральних органів виконавчої влади, які мають щонайменше трирічний досвід роботи на відповідних посадах;
- 2 представники громадських організацій, які спеціалізуються на питаннях боротьби з корупцією та доброчесності у державному секторі, що мають не менше п'яти років професійного досвіду у сфері антикорупційних досліджень та адвокації;
- 3 державні службовці, діяльність яких безпосередньо пов'язана з розробкою, моніторингом та реалізацією державної антикорупційної політики, з досвідом роботи в органах державної влади від трьох років.

Інтерв'ю проводились індивідуально, а відповіді респондентів були повністю анонімізовані, що забезпечило максимальну відвертість та щирість відповідей, а також дозволило уникнути потенційних упереджень через страх негативних наслідків для експертів. Кожне інтерв'ю тривало в середньому від

40 до 60 хвилин і фіксувалося у формі письмових записів та аудіозаписів (за попередньою згодою експертів).

Повний текст анкети, що використовувалась під час проведення напівструктурованого опитування, наведено у додатку. Це дозволить краще зрозуміти логіку та зміст поставлених питань і слугуватиме додатковим джерелом інформації для перевірки достовірності отриманих результатів і висновків дослідження.

Першим важливим аспектом, що досліджувався в рамках експертного опитування, стало питання щодо балансу між незалежністю та підзвітністю уповноважених осіб. Переважна більшість опитаних експертів (8 із 10) зазначили, що поточний баланс є недостатньо ефективним, зокрема через надмірну залежність уповноважених осіб від керівників відповідних органів, у яких вони працюють. Така ситуація створює істотні ризики для їхньої реальної автономії у прийнятті рішень, знижує рівень ініціативності та перешкоджає оперативному й ефективному реагуванню на корупційні ризики.

На думку більшості антикорупційних уповноважених (4 з 5), формальні гарантії, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» та Типовим положенням НАЗК, часто мають декларативний характер. За їхніми словами, реальний ступінь незалежності суттєво обмежується прямим підпорядкуванням керівнику органу, який може здійснювати вплив на діяльність уповноваженого через адміністративні важелі, кадрові рішення, розподіл завдань, ресурсне забезпечення або через неформальні канали.

Експерти з громадського сектору також підкреслили, що така залежність уповноважених осіб від керівництва особливо гостро проявляється у випадках конфлікту інтересів, коли уповноважений змушений розслідувати або перевіряти дії керівника чи наближених до нього осіб. Вони зазначають, що в таких ситуаціях чинні механізми не гарантують ефективного захисту уповноважених осіб від тиску або переслідувань, що може суттєво обмежувати їхню об'єктивність та сміливість у виконанні обов'язків.

З іншого боку, більшість державних службовців (2 з 3) наголосили на тому, що надмірна незалежність уповноважених осіб, за відсутності належних механізмів контролю, також створює ризики зловживань або недобросовісного виконання службових обов'язків. На їхню думку, необхідно знайти оптимальний баланс, який би дозволив одночасно забезпечити автономність антикорупційних уповноважених у прийнятті рішень та ефективний контроль за їхньою діяльністю з боку керівництва та незалежних органів.

Другим важливим аспектом опитування було оцінювання наявних механізмів підзвітності уповноважених осіб. Опитані експерти одностайно визнали, що нинішні механізми підзвітності потребують суттєвого вдосконалення. Зокрема, представники громадських організацій наголосили на недостатній прозорості діяльності уповноважених підрозділів. Так, хоча законодавство передбачає публікацію звітів про їхню роботу, фактично ці звіти часто мають формальний характер та не відображають реального стану справ із запобігання корупції.

Антикорупційні уповноважені також підтвердили існування значних труднощів у реалізації механізмів підзвітності. За їхніми словами, процес звітування перед НАЗК переважно орієнтований на формальні вимоги, що сприяє зниженню якості інформації, яка надається, а також посилює формальний підхід до виконання антикорупційних заходів. Деякі з них відзначили, що часто немає дієвих інструментів контролю чи моніторингу з боку НАЗК за виконанням антикорупційних заходів на рівні нижчих організацій чи територіальних органів, що знижує загальну ефективність системи.

У процесі опитування було також виявлено загальну проблему, яка полягає у недостатній координації діяльності уповноважених підрозділів різних рівнів. Так, експерти з числа антикорупційних уповноважених зазначили, що вищі уповноважені підрозділи фактично не здійснюють системного контролю та моніторингу за діяльністю антикорупційних

уповноважених нижчих рівнів, що призводить до розриву в реалізації єдиної державної антикорупційної політики.

Наступним важливим аспектом, який було розглянуто в ході експертного опитування, стало питання щодо ресурсного забезпечення антикорупційних підрозділів. Більшість опитаних експертів (9 із 10) підтвердили, що низький рівень кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення уповноважених осіб суттєво обмежує їхні можливості ефективно виконувати свої завдання. Особливо гостро ця проблема стоїть у великих органах влади, де уповноважені особи чи невеликі уповноважені підрозділи змушені контролювати діяльність сотень підпорядкованих організацій, підприємств та установ.

Антикорупційні уповноважені зазначили, що наявність обмеженого штату змушує їх зосереджуватися переважно на формальному виконанні законодавчих вимог (наприклад, звітування, моніторинг декларацій), що значно зменшує їхню здатність до ініціативних дій, оперативного реагування на сигнали про корупцію чи проведення глибоких антикорупційних аналізів та перевірок. Крім того, відсутність належної технічної підтримки та сучасних інформаційних інструментів ускладнює ефективну взаємодію з територіальними підрозділами та нижчими організаціями, зменшує швидкість та якість комунікації.

Представники громадського сектору особливо наголосили на тому, що через недостатнє ресурсне забезпечення більшість уповноважених підрозділів не мають змоги проводити регулярні та якісні навчальні заходи. Це призводить до поверхового сприйняття антикорупційних вимог працівниками та формалізації антикорупційної культури в організаціях, що підвищує ризики зловживань та знижує загальну ефективність запобігання корупції.

Ще одним важливим напрямком експертного опитування було дослідження роботи з викривачами корупції. Усі опитані експерти визнали, що попри формальну наявність каналів повідомлень про корупцію в

більшості організацій, реальний захист викривачів залишається слабким, а ефективність використання цих каналів суттєво обмежена. Антикорупційні уповноважені наголосили, що відсутність належних внутрішніх регламентів та інструкцій щодо поводження з повідомленнями про корупцію унеможлиблює забезпечення конфіденційності та реального захисту викривачів. Представники громадських організацій підтвердили цю позицію, додавши, що саме страх переслідувань і відсутність впевненості у захисті власних прав суттєво стримують працівників організацій від використання каналів викривання.

Експерти також обговорили питання про те, чи може антикорупційний уповноважений виступати викривачем корупції. Більшість антикорупційних уповноважених (4 з 5) зазначили, що попри формальне роз'яснення НАЗК, на практиці така ситуація створює серйозні конфлікти та потенційні ризики для самої уповноваженої особи. Представники громадського сектору вказали на необхідність більш чітких нормативних гарантій та механізмів захисту антикорупційних уповноважених у випадках їх виступу в ролі викривача, особливо коли йдеться про викриття порушень з боку керівництва організації.

Наступний важливий аспект, який детально обговорювався з експертами, стосувався внутрішніх комунікаційних процесів у діяльності антикорупційних підрозділів. Переважна більшість опитаних (7 з 10) вказали на низький рівень внутрішньої комунікації між антикорупційними підрозділами та іншими структурними одиницями відповідних органів. Антикорупційні уповноважені відзначали, що часто керівники та інші підрозділи сприймають антикорупційну діяльність виключно формально, іноді навіть як перешкоду для оперативної діяльності. Внаслідок цього уповноважені підрозділи іноді стикаються з ігноруванням власних рекомендацій, неповним або несвоєчасним наданням необхідної інформації з боку інших підрозділів, що обмежує оперативність їх роботи.

Представники громадських організацій додатково акцентували увагу на необхідності посилення внутрішньої культури доброчесності в органах влади,

зазначаючи, що наразі у багатьох випадках взаємодія антикорупційних уповноважених із працівниками є формальною і не супроводжується належними інформаційно-роз'яснювальними заходами, що обмежує формування справжньої антикорупційної культури.

Окремо експерти обговорили питання моніторингу та оцінки ефективності антикорупційних заходів, що реалізуються в організаціях. Усі учасники опитування (10 з 10) одностайно визнали наявність суттєвих проблем у цьому напрямі. Антикорупційні уповноважені підтвердили, що більшість їхніх організацій не мають чітко визначених критеріїв оцінки результативності антикорупційної діяльності. Найчастіше оцінка зводиться до кількісних показників, таких як кількість проведених заходів або перевірок, проте якісні аспекти, такі як зміна поведінки працівників або зниження реальних корупційних ризиків, залишаються без уваги. Державні службовці наголосили на потребі розроблення чітких і зрозумілих методик оцінювання ефективності, які дозволяли б комплексно враховувати як кількісні, так і якісні критерії.

Ще одним важливим питанням було ставлення експертів до ролі громадськості у забезпеченні незалежності та підзвітності уповноважених підрозділів. Представники громадських організацій (2 з 2) особливо акцентували на необхідності активнішого залучення громадських рад доброчесності, експертних спільнот та профільних громадських організацій до процесів моніторингу діяльності уповноважених осіб. Вони зазначили, що чинна нормативна база здебільшого формально передбачає таку взаємодію, але практично механізми участі громадськості є слабо врегульованими і рідко застосовуються на практиці.

Більшість антикорупційних уповноважених (4 з 5) позитивно ставиться до ідеї посилення ролі громадських організацій та рад доброчесності, наголошуючи на тому, що саме зовнішній громадський контроль може стати одним із важливих інструментів захисту їхньої реальної незалежності від керівництва організацій. Водночас деякі державні службовці висловили певні

занепокоєння щодо надмірного посилення ролі зовнішніх суб'єктів, вказуючи на потенційні ризики необґрунтованого втручання громадських організацій у внутрішні управлінські процеси.

Також в рамках опитування було приділено увагу питанням нормативного регулювання діяльності уповноважених осіб. Експерти відзначили, що чинні законодавчі акти, такі як Закон України «Про запобігання корупції» та Типове положення НАЗК, потребують перегляду та уточнення в окремих аспектах. Зокрема, було наголошено на необхідності чіткішого визначення процедур взаємодії уповноважених осіб з керівництвом, порядку врегулювання конфлікту інтересів всередині органів та детальнішого нормативного врегулювання процедури захисту викривачів.

На завершення опитування експертам було запропоновано оцінити загальний вплив чинного інституційного балансу між незалежністю та підзвітністю на ефективність антикорупційної діяльності уповноважених підрозділів. Більшість опитаних (8 з 10) наголосили, що нинішній дисбаланс на користь формальної підзвітності й залежності уповноважених осіб суттєво знижує їхню ефективність у сфері запобігання корупції та створює ризики формалізації їхньої діяльності. Опитані наголосили на необхідності створення такого балансу, який би дозволяв уповноваженим особам діяти максимально автономно та об'єктивно, але водночас забезпечував би достатню прозорість і підзвітність їхніх дій як для керівництва організацій, так і для громадськості.

Наступним важливим питанням, яке детально обговорювалося під час експертних інтерв'ю, була роль організаційної культури в реалізації незалежності та підзвітності антикорупційних уповноважених. Більшість експертів (8 з 10) наголосили, що організаційна культура має критично важливий вплив на ефективність роботи уповноважених осіб. Антикорупційні уповноважені зазначали, що в організаціях із високим рівнем культури доброчесності керівництво активно підтримує антикорупційні ініціативи, сприяє відкритості та прозорості в роботі, що значно полегшує

реалізацію незалежності уповноважених підрозділів. Натомість, в організаціях із низьким рівнем антикорупційної культури, уповноважені підрозділи часто відчують прихований або навіть відкритий тиск, що значно ускладнює їхню діяльність та обмежує можливість ефективно протидіяти корупційним проявам.

Представники громадського сектору додатково акцентували на тому, що в багатьох випадках, навіть за наявності належних формальних процедур, саме слабка організаційна культура стає причиною низької ефективності антикорупційних заходів. Вони підкресливали, що організаційна культура формує реальне ставлення працівників до антикорупційних вимог і правил, а тому значно важливішим є формування справжньої культури доброчесності, ніж створення формально досконалих нормативних документів.

Важливим висновком, отриманим під час інтерв'ю, стало підтвердження експертами прямого зв'язку між балансом незалежності та підзвітності й ефективністю діяльності уповноважених підрозділів. Всі опитані експерти (10 з 10) зазначили, що будь-який дисбаланс у бік надмірної залежності або, навпаки, недостатньої підзвітності безпосередньо позначається на ефективності антикорупційних заходів. Експерти підкреслили, що надмірна залежність уповноважених осіб від керівництва організації призводить до втрати їхньої ініціативності та сміливості в ухваленні рішень, тоді як недостатня підзвітність може створювати ризики зловживань, формалізму та низької прозорості діяльності уповноважених осіб.

У цьому контексті особливий інтерес становить пропозиція, висловлена більшістю опитаних експертів (7 з 10), про необхідність застосування диференційованого та гнучкого підходу до визначення балансу незалежності та підзвітності залежно від специфіки органу, його завдань і функцій. За словами експертів, неможливо створити універсальну модель, яка буде однаково ефективна для всіх організацій. Натомість, необхідно передбачити гнучкі механізми, які дозволятимуть посилювати ті чи інші компоненти

залежно від контексту та завдань, які стоять перед конкретним уповноваженим підрозділом. Наприклад, в органах із високими корупційними ризиками, де уповноважені особи часто стикаються з втручанням керівництва, важливо забезпечити вищий рівень незалежності. Водночас, у структурах із низькими ризиками корупції, але з високою відповідальністю за розпорядження фінансовими ресурсами чи державною власністю, важливіше підсилити механізми прозорості та підзвітності.

Окрім цього, під час проведення експертного опитування було отримано низку цінних інсайтів, які заслуговують окремої уваги:

- на думку представників громадських організацій, надзвичайно важливим є не тільки створення каналів для повідомлень про корупцію, але й постійна, активна інформаційна робота з персоналом щодо можливостей і гарантій, які надаються викривачам. Вони наголосили на важливості постійної комунікації щодо наявності та безпечності каналів повідомлення, що є ключовим фактором підвищення активності викривачів.
- один із антикорупційних уповноважених зауважив, що суттєву роль відіграє особистий авторитет уповноваженої особи в організації. За його словами, навіть за наявності формальних гарантій, реальна ефективність багато в чому залежить від здатності уповноваженого встановлювати довірливі й конструктивні відносини як із керівництвом, так і з рядовими працівниками.
- державні службовці додатково наголосили на необхідності створення спеціалізованих методик та інструментів, які дозволяють більш чітко вимірювати ефективність антикорупційних заходів. Вони зазначили, що існуючі на сьогодні механізми оцінювання мають переважно формальний характер, що не дозволяє зробити висновки про реальний вплив антикорупційних ініціатив на рівень корупційних ризиків в організації.

Наприкінці опитування експертам було запропоновано сформулювати рекомендації щодо забезпечення оптимального інституційного балансу між незалежністю та підзвітністю антикорупційних уповноважених, які сприятимуть підвищенню ефективності їх діяльності. На підставі отриманих відповідей були визначені такі ключові напрями вдосконалення цього балансу:

- посилення нормативно-правового забезпечення незалежності уповноважених осіб через уточнення процедури їх призначення та звільнення, зокрема запровадження погодження цих кадрових рішень із НАЗК або залучення до цього процесу незалежних громадських рад доброчесності. Це дозволить суттєво знизити залежність уповноважених осіб від внутрішнього адміністративного впливу і забезпечити їм достатню автономію для об'єктивної та професійної роботи.
- посилення ролі НАЗК у гарантуванні незалежності уповноважених осіб шляхом розширення його повноважень, зокрема надання можливості видавати обов'язкові до виконання приписи не лише за порушення закону, а й у разі недотримання внутрішніх нормативних актів НАЗК (наприклад, Типового положення про уповноважені підрозділи чи вимог щодо штатної чисельності). Це посилить автономію уповноважених від внутрішнього тиску з боку керівництва організацій.
- запровадження більш прозорих і незалежних процедур призначення та звільнення антикорупційних уповноважених, зокрема через залучення НАЗК або незалежних громадських рад доброчесності. Це дозволить суттєво обмежити можливості адміністративного впливу керівників організацій на антикорупційних уповноважених і зміцнить їхній реальний інституційний статус.
- поліпшення ресурсного забезпечення уповноважених підрозділів шляхом приведення штатної чисельності у відповідність до реальних потреб, забезпечення належного фінансування, доступу до сучасних

інформаційних технологій та спеціалізованого програмного забезпечення. За оцінками експертів, саме належне ресурсне забезпечення є ключовою передумовою для підвищення якості й оперативності роботи уповноважених осіб та можливості здійснювати комплексні й глибокі антикорупційні заходи.

- удосконалення механізмів контролю та координації діяльності уповноважених нижчого рівня з боку уповноважених підрозділів вищих органів влади. Такий системний підхід дасть змогу впровадити єдині стандарти якості й прозорості діяльності, підвищити ефективність внутрішнього моніторингу та запобігти формалізації антикорупційних заходів.

Узагальнюючи результати проведеного експертного опитування, можна стверджувати, що оптимізація балансу між незалежністю та підзвітністю уповноважених підрозділів є ключовою умовою для підвищення ефективності їхньої антикорупційної діяльності. Запропоновані експертами заходи мають комплексний характер та спрямовані на одночасне посилення реальної автономії уповноважених осіб і підвищення прозорості й підконтрольності їх діяльності, що, своєю чергою, сприятиме якіснішій реалізації державної антикорупційної політики.

Розділ 3. Шляхи досягнення балансу між незалежністю та підзвітністю як умови ефективної роботи уповноважених осіб

3.1 Недоліки поточної системи забезпечення інституційного балансу

Попередній аналіз теоретичних засад, нормативної бази та практичного досвіду реалізації інституційного балансу між незалежністю та підзвітністю уповноважених осіб з питань запобігання корупції в Україні дозволяє виокремити низку системних проблем, які суттєво обмежують ефективність їхньої діяльності та впливають на якість реалізації державної антикорупційної політики.

Першим і одним із найвагоміших недоліків є формальний характер багатьох нормативних гарантій незалежності. Незважаючи на те, що чинне законодавство передбачає певні заходи для забезпечення автономії уповноважених осіб, зокрема погодження з НАЗК звільнення керівників антикорупційних підрозділів, на практиці ці гарантії часто реалізуються формально та неповноцінно. Наприклад, процедура погодження звільнення не поширюється на звичайних працівників уповноважених підрозділів, а лише на керівників і тільки в центральних органах виконавчої влади [79]. Це створює можливості для прихованого адміністративного тиску на працівників нижчих рівнів, що призводить до втрати реальної автономії та об'єктивності у виконанні антикорупційних завдань.

Іншим пов'язаним із цим недоліком є пряме підпорядкування антикорупційних уповноважених керівникам органів влади. З одного боку, така структура дозволяє чітко визначити підзвітність і відповідальність, але з іншого — створює суттєві ризики конфлікту інтересів. Зокрема, це особливо гостро проявляється, коли керівник органу є потенційним об'єктом антикорупційних перевірок або ініціатором рішень, які можуть суперечити інтересам доброчесності. В таких випадках уповноважені особи можуть опинитися у складній ситуації вибору між своїми прямими обов'язками та ризиком конфлікту з керівництвом [81].

Окремої уваги заслуговує проблема відсутності ефективних механізмів захисту антикорупційних уповноважених від внутрішнього тиску та втручання. Хоча НАЗК формально має право реагувати на порушення закону у сфері запобігання корупції, його повноваження не поширюються на втручання керівництва у повсякденну діяльність уповноважених осіб або на невиконання внутрішніх нормативних документів, наприклад, Типового положення чи обов'язкових вимог щодо штатної чисельності. Це суттєво обмежує можливості НАЗК забезпечити реальний захист уповноважених осіб від зловживань адміністративним ресурсом [80].

Іншою вагомою проблемою є недостатнє ресурсне забезпечення антикорупційних підрозділів. Практичний аналіз кейсів, зокрема Міністерства енергетики [89], Міністерства охорони здоров'я [88] та Державної служби України з питань праці [91], показав, що в більшості випадків штатна чисельність, фінансове та матеріально-технічне забезпечення уповноважених підрозділів є критично недостатнім. Це суттєво знижує їхню здатність виконувати комплексні антикорупційні функції, призводить до формалізації антикорупційних заходів та зменшує ефективність внутрішнього контролю й моніторингу.

Окрім цього, важливим недоліком є слабкість координації та контролю антикорупційних уповноважених нижчого рівня з боку уповноважених підрозділів вищих органів влади. Через відсутність систематичного моніторингу та контролю за нижчими підрозділами, антикорупційна політика реалізується нерівномірно, що призводить до значних розбіжностей у її ефективності на різних організаційних рівнях. Ця проблема особливо гостро проявляється у великих органах з великою кількістю підпорядкованих установ та підприємств, де антикорупційні заходи нерідко стають суто формальними через брак належного контролю [90].

Системною проблемою також є недостатнє нормативне врегулювання внутрішніх процедур, які визначають процеси ухвалення рішень, комунікації та внутрішнього контролю за антикорупційною діяльністю. Антикорупційні

уповноважені підрозділи часто не мають чітких, детально прописаних інструкцій щодо взаємодії з іншими підрозділами організації, що призводить до хаотичності, неефективності та формалізації антикорупційних заходів. Відсутність стандартизованих процедур проведення внутрішніх перевірок та аналізу ризиків також знижує реальну ефективність антикорупційної діяльності [87].

Ще одним суттєвим недоліком є недостатня прозорість та формалізм звітування перед НАЗК. Чинні процедури звітування часто не дозволяють повною мірою оцінити реальний стан справ у сфері запобігання корупції, оскільки звіти орієнтовані переважно на формальні кількісні показники, не охоплюючи якісних аспектів діяльності уповноважених підрозділів. Відсутність ефективних інструментів контролю та оцінки реальних результатів діяльності уповноважених підрозділів з боку НАЗК додатково сприяє формалізації цього процесу [86].

Також важливою проблемою є низький рівень внутрішньої організаційної культури доброчесності, яка суттєво впливає на реалізацію незалежності та підзвітності уповноважених осіб. У ситуаціях, коли організаційна культура не сприяє прозорості й доброчесності, уповноважені особи стикаються з прихованим опором або навіть відкритим протистоянням з боку інших підрозділів, що суттєво обмежує ефективність їхніх дій.

Ще одним вагомим недоліком чинної системи забезпечення інституційного балансу є низький рівень залучення громадськості та громадянського суспільства до контролю за діяльністю антикорупційних уповноважених. Незважаючи на формальну наявність громадських рад при органах влади, їх участь у моніторингу діяльності уповноважених підрозділів переважно обмежується консультативною роллю або взагалі не реалізується на практиці. Відсутність чітко визначених процедур та механізмів співпраці з громадськими організаціями не дозволяє використовувати потенціал громадського контролю для підвищення прозорості й відповідальності

антикорупційних уповноважених, а також створює додаткові ризики формалізму у виконанні їх функцій.

Крім того, опитування експертів виявило таку суттєву проблему, як недостатня увага до диференціації антикорупційних заходів залежно від специфіки діяльності та корупційних ризиків у конкретних організаціях. Чинна система передбачає єдині для всіх стандарти й вимоги, що знижує ефективність їх застосування в організаціях з різними рівнями корупційних ризиків. Експерти наголосили на необхідності гнучкого підходу, що дозволить адаптувати баланс між незалежністю і підзвітністю відповідно до особливостей діяльності конкретного органу чи установи. Відсутність такої адаптивності часто призводить до формалізації антикорупційних заходів у низькоризикових органах та недостатньої жорсткості й автономії уповноважених підрозділів у високоризикових структурах.

Наступною суттєвою проблемою є відсутність чітких критеріїв та методології оцінки ефективності антикорупційних підрозділів. На сьогодні діяльність уповноважених осіб здебільшого оцінюється за кількісними показниками (кількість проведених заходів, поданих звітів, перевірених декларацій), що не дозволяє належним чином оцінити реальний вплив антикорупційних ініціатив на зменшення корупційних ризиків та зміну поведінки службовців. Відсутність якісних показників, які б фіксували реальні зміни у рівні доброчесності чи зменшення випадків корупційних проявів, створює ситуацію, коли підзвітність набуває формального характеру та не відповідає реальній ефективності антикорупційної діяльності.

Іншою важливою проблемою є недостатній рівень внутрішнього навчання та просвіти працівників організацій у сфері запобігання корупції. Навіть там, де формально проводяться антикорупційні навчання, рідко здійснюється контроль засвоєння отриманих знань працівниками. Це створює ризик того, що антикорупційні заходи сприйматимуться працівниками поверхнево та формально, без належного усвідомлення значущості антикорупційних норм і правил. Це також суттєво послаблює позицію

уповноважених підрозділів у реалізації їхніх функцій, оскільки їм бракує внутрішньої підтримки та розуміння працівниками необхідності антикорупційних заходів.

Важливим недоліком, на якому також наголошували опитані експерти, є недостатнє інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності антикорупційних уповноважених. В умовах сучасних інформаційних викликів та великої кількості підзвітних організацій уповноваженим підрозділам критично бракує сучасних інформаційних технологій, що дозволяють швидко та якісно обробляти великі обсяги інформації. Відсутність належних інформаційних інструментів значно обмежує оперативність та глибину аналізу корупційних ризиків і відповідно знижує ефективність антикорупційної діяльності.

Не менш суттєвим недоліком є відсутність ефективних механізмів запобігання та вирішення конфліктів інтересів усередині самих уповноважених підрозділів. Незважаючи на те, що формально уповноважені особи відповідають за контроль за конфліктами інтересів у своїх організаціях, дуже мало уваги приділяється конфліктам інтересів всередині антикорупційних підрозділів, особливо коли йдеться про перевірки вищого керівництва чи осіб, з якими уповноважені особи перебувають у безпосередніх службових взаєминах. Відсутність чітких процедур і механізмів врегулювання таких ситуацій суттєво обмежує можливість уповноважених осіб ефективно виконувати свої обов'язки та ставить їх у ситуацію моральної та професійної дилеми.

Нарешті, відчутним недоліком є низький рівень проактивності та ініціативності антикорупційних підрозділів у взаємодії із зовнішніми суб'єктами антикорупційної діяльності. Більшість антикорупційних підрозділів рідко самостійно ініціюють проведення власних заходів, таких як обмін досвідом, семінари чи тренінги, а переважно займають пасивну позицію, обмежуючись участю в заходах, які організуються іншими органами чи НАЗК. Це обмежує можливості обміну досвідом, вивчення

кращих практик та запровадження інноваційних рішень у сфері запобігання корупції.

Наступним суттєвим недоліком поточної системи є низька інтегрованість антикорупційної діяльності в загальну систему управління державних органів. Антикорупційні підрозділи часто функціонують як ізольовані структури, діяльність яких недостатньо інтегрована в стратегічні плани й операційну діяльність організацій. Це призводить до ситуації, коли антикорупційні заходи сприймаються іншими підрозділами як другорядні або суто формальні процедури, що не мають прямого впливу на основну діяльність органу. Такий підхід знижує авторитет уповноважених осіб, сприяє ігноруванню або недооцінці важливості їхніх рекомендацій та пропозицій.

Ще однією суттєвою проблемою є відсутність дієвих механізмів оперативного реагування на виявлені порушення та рекомендації антикорупційних уповноважених. Навіть коли уповноважені особи формують обґрунтовані рекомендації чи виявляють конкретні порушення антикорупційних норм, керівництво організацій не завжди реагує належним чином. За відсутності нормативно закріплених зобов'язань для керівників реагувати на рекомендації та звіти уповноважених осіб, останні можуть виявитися в ситуації, коли результати їх роботи залишаються фактично без відповіді. Це значно знижує мотивацію уповноважених до активної роботи та негативно впливає на загальну ефективність антикорупційних заходів.

Крім того, виявлено проблему відсутності ефективних процедур вирішення спорів і конфліктів між керівниками органів та антикорупційними уповноваженими підрозділами. На практиці виникають ситуації, коли уповноважені особи стикаються з опором або навіть відкритими конфліктами з керівництвом щодо реалізації антикорупційних заходів. При цьому нормативні документи не передбачають чітких механізмів розв'язання таких ситуацій, що ставить уповноважених осіб у вразливе становище та ускладнює ефективну реалізацію антикорупційних функцій.

Також важливим недоліком чинної системи є відсутність чітких, стандартизованих методик оцінювання корупційних ризиків, що значно ускладнює можливість антикорупційних підрозділів оперативно ідентифікувати потенційно проблемні зони. Відсутність чітких методик оцінювання та управління корупційними ризиками створює додаткові труднощі для уповноважених осіб при реалізації превентивних заходів, що у свою чергу знижує їхню здатність ефективно реагувати на корупційні виклики в організації.

Ще одним суттєвим викликом є відсутність належних процедур та критеріїв формування професійної компетенції антикорупційних уповноважених та регулярного підвищення їх кваліфікації. У багатьох випадках уповноважені особи не отримують необхідних знань та навичок для ефективного виконання своїх функцій, що суттєво обмежує їх можливості для глибокого аналізу корупційних ризиків та ефективного застосування антикорупційних інструментів. Недостатня увага до підготовки кадрів призводить до поверхового ставлення до антикорупційних функцій і формалізації процесів.

Окремо слід зазначити проблему недостатньої підтримки антикорупційних уповноважених з боку професійної спільноти та експертного середовища. Через недостатньо розвинені механізми професійної комунікації, обміну досвідом та взаємної підтримки серед антикорупційних уповноважених, кожен підрозділ часто змушений вирішувати складні завдання самотійно, не маючи змоги вчасно отримати консультаційну допомогу чи поради від колег з інших організацій. Це обмежує поширення ефективних практик, посилює ізоляцію антикорупційних підрозділів і знижує загальний рівень їхньої діяльності.

Додатковою системною проблемою є низький рівень впровадження інноваційних інструментів та технологій в антикорупційну діяльність. У більшості випадків уповноважені особи користуються застарілими підходами до моніторингу та аналізу ризиків, не маючи змоги використовувати сучасні

аналітичні й інформаційні технології, такі як цифровий моніторинг, автоматизовані системи аналізу декларацій, big data-аналітика, що суттєво знижує ефективність і точність антикорупційних заходів.

Зрештою, важливим недоліком є недостатнє методичне супроводження та консультативна підтримка уповноважених підрозділів з боку НАЗК та інших спеціалізованих інституцій. Хоча НАЗК має виконувати координаційну та методичну роль, часто уповноважені особи відзначають, що надані методичні матеріали недостатньо деталізовані або відірвані від практичних потреб, а консультативна підтримка надається несистемно й несвоєчасно. Це додатково ускладнює реалізацію якісної антикорупційної роботи на рівні окремих організацій.

Підсумовуючи, можна констатувати, що чинна система забезпечення інституційного балансу між незалежністю та підзвітністю уповноважених осіб в Україні має комплексний характер проблем, які взаємно підсилюють одна одну. Формальний характер нормативних гарантій, недостатнє ресурсне та інформаційно-аналітичне забезпечення, слабка координація та інтеграція в загальну систему управління, низький рівень організаційної культури доброчесності та недостатня підтримка з боку професійної спільноти — усе це створює середовище, в якому уповноважені особи не можуть повною мірою реалізовувати свій потенціал у сфері запобігання корупції та ефективно виконувати свої функції.

3.2 Напрями вдосконалення нормативно-правових та організаційних механізмів забезпечення балансу незалежності й підзвітності

Враховуючи виявлені в попередньому аналізі суттєві недоліки поточної системи забезпечення інституційного балансу незалежності й підзвітності антикорупційних уповноважених, виникає нагальна необхідність удосконалення як нормативно-правових засад, так і організаційних механізмів їхньої діяльності. Для цього пропонується низка стратегічних

напрямів та рекомендацій, що враховують як міжнародний досвід, так і специфічні реалії українського контексту.

Першочерговим напрямом удосконалення має стати зміна чинного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», для посилення гарантій незалежності та підзвітності уповноважених осіб. Міжнародні рекомендації (наприклад, OECD Recommendations on Public Integrity [92]) підкреслюють, що чітке законодавче визначення повноважень, статусу та процедури призначення і звільнення антикорупційних посадових осіб є основою для забезпечення їхньої автономності та об'єктивності.

Найважливішим нормативним кроком має стати чітке законодавче розширення сфери обов'язкового погодження з НАЗК щодо призначення і, особливо, звільнення уповноважених осіб не тільки для керівників підрозділів центральних органів виконавчої влади, а й рядових співробітників цих підрозділів, особливо в структурах з високими корупційними ризиками. Альтернативним варіантом, який також може бути дієвим, є делегування повноважень з погодження таких звільнень уповноваженим особам ЦОВВ щодо підпорядкованих організацій. Дослідження Transparency International вказують, що незалежність у процесах призначення і звільнення є одним із найважливіших механізмів для запобігання адміністративному тиску та втручанню в діяльність антикорупційних органів [93, с. 57–59].

Також необхідно нормативно закріпити розширення повноважень НАЗК щодо можливості видачі приписів не тільки у випадках прямого порушення законодавства, але й у випадках порушень внутрішніх нормативних документів НАЗК, таких як Типове положення про уповноважений підрозділ та методичні рекомендації. Подібний підхід довів свою ефективність у практиці антикорупційних органів країн Балтії, де надання подібних повноважень суттєво підвищило рівень дотримання стандартів антикорупційної діяльності організаціями [94].

Ще одним важливим нормативним кроком є законодавче закріплення механізму вирішення внутрішніх конфліктів, які виникають між

антикорупційними уповноваженими та керівниками організацій. Запровадження спеціальних процедур розгляду таких конфліктів із залученням НАЗК чи незалежних експертних комісій сприятиме ефективнішій реалізації антикорупційних заходів, знижуючи ризики тиску на уповноважених осіб. Подібні механізми успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу, зокрема у Польщі та Словенії [95, с. 112–114].

Також необхідно вдосконалити нормативне забезпечення участі громадських рад доброчесності у процесах контролю за діяльністю антикорупційних підрозділів. Законодавче визначення статусу, порядку формування, повноважень таких рад, а також надання їм права моніторингу діяльності антикорупційних підрозділів, перевірки звітів, надання рекомендацій і публічного оприлюднення висновків сприятиме підвищенню рівня зовнішньої підзвітності. Такий підхід широко застосовується у Великій Британії, Канаді, США, де громадські ради стали важливими інструментами для забезпечення прозорості й ефективності антикорупційних заходів [109, с. 72–74].

Крім того, слід нормативно запровадити спеціальні гарантії правового захисту антикорупційних уповноважених, аналогічні до гарантій, що існують для викривачів корупції. Це включатиме правовий захист від будь-яких форм переслідувань чи дискримінації, доступ до юридичної допомоги, право конфіденційно подавати скарги щодо втручання у професійну діяльність. Подібні гарантії успішно реалізуються в європейських країнах, таких як Нідерланди, Норвегія, Данія [107, с. 85–87].

Наступним стратегічним напрямом є розвиток організаційних механізмів діяльності антикорупційних підрозділів. Одним з важливих аспектів цього напрямку є вдосконалення внутрішнього аудиту й контролю за антикорупційними підрозділами. Законодавче закріплення обов'язковості регулярного внутрішнього аудиту, який включатиме оцінку ефективності управління корупційними ризиками, аналіз якості внутрішніх процедур, виявлення випадків адміністративного втручання, значно підвищить

ефективність та прозорість діяльності уповноважених осіб. Такий підхід ефективно працює в країнах Європейського Союзу, зокрема у Франції та Німеччині [102].

Також потрібно впровадити системний механізм внутрішнього моніторингу й контролю за діяльністю уповноважених осіб нижчого рівня. Результати експертних опитувань підтверджують, що систематичний контроль, чіткі стандарти звітності та регулярна комунікація між центральними та територіальними підрозділами є необхідними умовами для успішного функціонування антикорупційних заходів [97].

Для підвищення ефективності антикорупційних уповноважених також пропонується вдосконалення внутрішньої комунікації. Регулярні інформаційні кампанії та внутрішні тренінги, орієнтовані на формування організаційної культури доброчесності, допоможуть знизити формалізм і посилити реальне сприйняття антикорупційних процедур персоналом. Такі стратегії успішно застосовуються у Великій Британії та Швеції [98].

Суттєвим елементом організаційного розвитку є впровадження чітких методик оцінки ефективності діяльності антикорупційних підрозділів, які включатимуть як кількісні, так і якісні показники. Методичні розробки GRECO Ради Європи можуть стати основою для таких систем оцінювання [99].

Важливе місце займає система регулярного навчання та підвищення кваліфікації антикорупційних уповноважених. Вона має передбачати базову підготовку для нових працівників і спеціалізовані курси з методик аналізу ризиків, управління корупційними ризиками, використання сучасних інформаційних технологій. Дослідження Міжнародного валютного фонду показують, що такі інвестиції мають високу ефективність для запобігання корупції [100].

Ще одним перспективним напрямом є цифровізація антикорупційних підрозділів, зокрема впровадження автоматизованих систем моніторингу

декларацій, аналізу конфліктів інтересів, big data analytics, що підтверджується позитивним досвідом країн ЄС [101].

Однією з важливих і прогресивних рекомендацій, яка потребує особливої уваги, є запровадження адаптивного підходу (Adaptive Governance) у сфері забезпечення незалежності й підзвітності антикорупційних уповноважених. Цей підхід передбачає гнучке управління балансом між автономністю уповноважених підрозділів та їхньою підзвітністю залежно від специфіки діяльності, типу й масштабу організації, ризиків, пов'язаних із корупцією, а також організаційної культури.

Зокрема, у практичній площині це означає необхідність посилення автономії антикорупційних підрозділів у високоризикових секторах, таких як фінансові, правоохоронні, регуляторні та контролюючі органи. Водночас організації, що оперують значними бюджетами або здійснюють велику кількість закупівель, повинні мати посилені механізми прозорості, підзвітності й внутрішнього контролю антикорупційних заходів, що вимагає меншої автономності уповноважених, але більш детальної звітності.

Адаптивний підхід також може передбачати встановлення гнучких критеріїв та внутрішніх нормативів, за допомогою яких керівники організацій і самі уповноважені можуть коригувати баланс незалежності та підзвітності, виходячи з поточної ситуації та ризиків. Такий досвід успішно використовується в Австралії та Канаді, де інституції мають право визначати пріоритетні напрямки і відповідні рівні автономності та підзвітності антикорупційних посадових осіб, залежно від динамічних умов та організаційних потреб [104, с. 87–90].

Для практичного запровадження адаптивного управління необхідне нормативно-правове забезпечення у формі внутрішніх положень, рекомендацій або стандартів, які можуть бути розроблені та затверджені НАЗК. Це дозволить створити єдиний системний підхід до управління балансом незалежності й підзвітності в різних органах публічної влади,

водночас залишаючи достатню гнучкість для організаційних особливостей кожного окремого органу.

Окремим стратегічним напрямом для підвищення ефективності антикорупційних заходів є формування сильної внутрішньої організаційної культури доброчесності. Саме організаційна культура визначає, наскільки формально чи реально працівники та керівники організацій дотримуються антикорупційних норм, наскільки вони відкриті до ініціатив антикорупційних уповноважених і чи підтримують вони діяльність цих підрозділів.

Щоб посилити таку культуру, пропонується впровадити регулярні інформаційні кампанії всередині організацій, які б роз'яснювали важливість доброчесної поведінки, наслідки корупції та переваги прозорості. Важливим інструментом також може стати система внутрішніх заохочень до доброчесної поведінки, наприклад, програма відзначення «амбасадорів доброчесності», які своїм прикладом сприятимуть формуванню антикорупційної культури в колективі.

Регулярні внутрішні опитування працівників щодо сприйняття корупційних ризиків, їхнього ставлення до антикорупційних заходів дадуть змогу своєчасно коригувати внутрішні політики та заходи, які проводить уповноважений підрозділ. Такі стратегії показали свою ефективність у країнах з низьким рівнем корупції, таких як Данія, Швеція, Норвегія [105].

Для забезпечення кращих результатів роботи антикорупційних підрозділів важливо посилити міжвідомчу співпрацю, професійну взаємодію, обмін інформацією та найкращими практиками між антикорупційними уповноваженими різних органів влади. На практиці це може реалізовуватись шляхом створення спеціалізованих професійних платформ, міжвідомчих робочих груп, професійних асоціацій або онлайн-форумів.

Систематичні навчальні семінари, тренінги, воркшопи для антикорупційних уповноважених, що організуються на міжвідомчій основі, також суттєво підвищують рівень компетентності, обізнаності та мотивації уповноважених осіб. Такий підхід активно використовується в країнах ЄС,

зокрема в Німеччині, Нідерландах, Франції, де міжвідомча взаємодія є невід'ємною частиною державної антикорупційної політики [106].

Одним із найважливіших інструментів ефективного забезпечення балансу незалежності й підзвітності є активне залучення громадянського суспільства. Для цього слід нормативно та організаційно посилити статус та роль громадських рад доброчесності при органах влади. Такі ради повинні мати реальні повноваження для моніторингу діяльності антикорупційних підрозділів, право перевіряти їх звіти, надавати рекомендації керівництву організацій та публічно оприлюднювати результати своєї роботи.

Формування громадських рад повинно здійснюватись на прозорій конкурсній основі із залученням незалежних громадських організацій, антикорупційних експертів, громадських активістів, що дозволить забезпечити їхню реальну незалежність від адміністративного тиску. Громадські ради повинні мати також право публічно висловлювати свою позицію у випадках необґрунтованого звільнення або тиску на антикорупційних уповноважених.

Антикорупційні підрозділи, зі свого боку, мають бути співпідзвітні як керівнику організації, так і громадським радам, регулярно звітувати перед ними, враховувати їх рекомендації. Такий підхід широко застосовується в країнах Європи та Північної Америки і суттєво сприяє підвищенню прозорості й ефективності державної антикорупційної політики [109, с. 72–74].

Таким чином, запропоновані вище комплексні заходи та напрями вдосконалення нормативно-правових та організаційних механізмів, що включають адаптивне управління, внутрішній аудит, формування сильної організаційної культури, міжвідомчу взаємодію та активне залучення громадськості, дозволять значно покращити ефективність функціонування антикорупційних уповноважених підрозділів, забезпечити реальну автономію їх діяльності та адекватний рівень підзвітності.

3.3 Практичні аспекти та ризики впровадження рекомендацій щодо балансу незалежності й підзвітності: дорожня карта імплементації

Імплементація рекомендацій щодо забезпечення оптимального балансу між незалежністю та підзвітністю уповноважених підрозділів (осіб) із запобігання та виявлення корупції передбачає не лише зміни в нормативно-правовій базі, але й низку конкретних практичних заходів, що мають бути реалізовані поетапно. Для забезпечення успішного впровадження зазначених рекомендацій необхідно розробити детальну дорожню карту імплементації, яка враховуватиме як специфіку національного контексту, так і найкращі міжнародні практики. У межах цього процесу важливо також ідентифікувати та мінімізувати можливі ризики, які можуть виникнути на різних етапах реалізації запропонованих заходів.

На першому етапі імплементації необхідно створити робочу групу з представників центральних органів виконавчої влади, НАЗК, провідних громадських організацій та незалежних експертів. Ця група повинна забезпечити розробку конкретних нормативних актів, які будуть імплементувати запропоновані зміни, включаючи положення щодо розширення повноважень НАЗК, процедури призначення і звільнення антикорупційних уповноважених, забезпечення фінансової та операційної незалежності. Важливим ризиком цього етапу є бюрократичний спротив і відсутність політичної волі. Для мінімізації таких ризиків необхідно провести низку стратегічних комунікаційних заходів, включаючи зустрічі з керівництвом органів влади та публічні обговорення запропонованих нормативних актів. Такі комунікаційні стратегії повинні наголошувати на довгострокових перевагах, які отримає організація завдяки посиленню незалежності та прозорості уповноважених підрозділів.

Паралельно з нормативним забезпеченням слід здійснити оцінку ресурсних потреб уповноважених підрозділів, що включає визначення необхідної кількості персоналу, фінансових ресурсів та матеріально-технічного оснащення. Важливим завданням тут є запобігання формальному підходу та відмові органів влади надавати необхідні ресурси. Ризиком є неадекватна оцінка потреб або ігнорування рекомендацій робочої групи. Для вирішення цього питання варто передбачити законодавчо встановлені мінімальні стандарти ресурсного забезпечення, порушення яких буде підставою для застосування санкцій з боку НАЗК, включаючи можливість видачі обов'язкових приписів.

Наступним етапом імплементації повинно стати впровадження механізму зовнішнього моніторингу за діяльністю антикорупційних уповноважених з боку громадських рад доброчесності. На цьому етапі існує ризик формалізму та бюрократизації процесів моніторингу, а також можливе зниження мотивації громадських активістів через відсутність реального впливу. Щоб запобігти цьому, необхідно передбачити конкретні повноваження громадських рад, зокрема право проводити незалежні перевірки, публікувати результати таких перевірок і рекомендації щодо вдосконалення антикорупційних програм організацій. Досвід Великої Британії та Канади демонструє, що прозорість та публічність результатів моніторингу значно підвищують мотивацію громадських активістів і рівень залученості громадськості.

Важливим компонентом дорожньої карти є організація системи постійного професійного навчання антикорупційних уповноважених. Ризиком на цьому етапі є формалізація навчання та його низька ефективність через слабкий зв'язок з практичною діяльністю уповноважених. Для подолання цих ризиків слід розробити навчальні програми за участі міжнародних експертів, які включатимуть не лише теоретичні аспекти, але й практичні завдання, кейс-методику, інтерактивні тренінги та симуляції

корупційних ризиків, що підвищить якість підготовки і відповідність навчання реальним потребам уповноважених.

На наступному етапі необхідно впровадити сучасні цифрові та інформаційні технології у роботу антикорупційних підрозділів. Важливим ризиком тут є технічна несумісність нових систем з чинними інформаційними ресурсами організацій та недостатня цифрова грамотність персоналу. Мінімізувати ці ризики можна завдяки попередньому пілотному тестуванню нових технологій на окремих органах влади з подальшим масштабуванням найбільш успішних практик. Досвід застосування таких систем в країнах Балтії та Скандинавії свідчить, що пілотне тестування дозволяє своєчасно виявляти й усувати технічні й організаційні проблеми.

Значну увагу в дорожній карті слід приділити механізмам внутрішнього аудиту та контролю за ефективністю діяльності уповноважених. Ризиком тут є недостатня незалежність та об'єктивність внутрішніх аудиторів. Щоб подолати цей ризик, необхідно законодавчо передбачити залучення незалежних аудиторських компаній для періодичного проведення зовнішнього аудиту антикорупційних підрозділів. Такий підхід дозволяє отримати більш об'єктивну оцінку і ефективно реагувати на виявлені недоліки, підтвердженням чого є практика Німеччини та Австрії.

Наступним важливим завданням є створення чітких процедур та механізмів вирішення конфліктів між антикорупційними уповноваженими та керівництвом організацій. Ризик полягає у формальному підході або неефективності цих процедур у реальних конфліктних ситуаціях. Для уникнення цього ризику варто розробити чіткі й прозорі алгоритми вирішення спорів, залучаючи при необхідності представників НАЗК або громадські ради доброчесності. Досвід Європейського Союзу свідчить, що залучення незалежних третіх сторін до вирішення конфліктних ситуацій значно підвищує довіру до процедур та їх ефективність.

Ключовим етапом дорожньої карти має стати регулярний моніторинг імплементації рекомендацій та зворотний зв'язок, що дозволить коригувати

процес впровадження у разі виникнення непередбачених обставин. Ризиком є формалізм моніторингу та недостатньо чіткі критерії оцінки ефективності заходів. Для його мінімізації необхідно розробити систему чітких та зрозумілих індикаторів, які дозволяють оцінювати як кількісні, так і якісні зміни в організації (наприклад, зміни ставлення персоналу до антикорупційних заходів, кількість випадків корупційних проявів тощо). Досвід США і Канади підтверджує ефективність таких комплексних оцінок.

Для забезпечення стійкості та послідовності процесу імплементації слід створити міжвідомчу координаційну платформу, яка включатиме представників усіх основних стейкхолдерів. Вона дозволить оперативно реагувати на виклики та проблеми, що виникають у процесі імплементації, забезпечуючи тим самим гнучкість і адаптивність впровадження рекомендацій.

Впровадження дорожньої карти повинно супроводжуватись активною комунікацією з громадськістю, що забезпечить суспільну підтримку змін. Важливою умовою є регулярне публічне звітування про успіхи та проблеми впровадження рекомендацій, що дозволить підтримати високий рівень довіри до антикорупційних ініціатив.

Продовження розробленої дорожньої карти потребує також впровадження механізмів постійного навчання та обміну досвідом між антикорупційними уповноваженими на всіх рівнях. Ризиком цього напрямку є низька активність самих учасників через завантаженість поточними завданнями та недостатню мотивацію до професійного зростання. Для ефективної мінімізації цього ризику рекомендується створення та впровадження спеціалізованої онлайн-платформи для обміну досвідом, яка забезпечуватиме постійний доступ до найкращих практик, методичних матеріалів, вебінарів та консультацій міжнародних експертів. Така платформа має бути інтегрована у щоденну роботу антикорупційних підрозділів, а активна участь уповноважених повинна заохочуватися внутрішньоорганізаційними програмами мотивації, які можуть включати як

фінансові заохочення, так і додаткові кар'єрні переваги для найбільш активних учасників.

Наступним важливим елементом реалізації дорожньої карти є створення умов для ефективної взаємодії антикорупційних уповноважених з викривачами корупції. Існує ризик, що викривачі не довірятимуть новим механізмам захисту або зіткнуться з формалізмом у процедурах подання повідомлень про корупцію. Для мінімізації цих ризиків необхідно не лише нормативно закріпити механізми захисту викривачів, але й провести широку інформаційну кампанію для роз'яснення нових правил та гарантій. Також доцільно впровадити захищені цифрові канали зв'язку між викривачами та уповноваженими підрозділами, що забезпечить конфіденційність і оперативність реагування на повідомлення. Позитивний досвід Канади та Норвегії у цьому аспекті свідчить про необхідність додаткових тренінгів та навчань для антикорупційних уповноважених щодо роботи з викривачами, що значно підвищує ефективність взаємодії та забезпечує реальне функціонування механізмів захисту.

Важливим компонентом дорожньої карти має стати посилення системи внутрішнього контролю за виконанням рекомендацій антикорупційних уповноважених. Суттєвим ризиком є те, що керівники організацій можуть саботувати виконання рекомендацій, що призведе до їх неефективності. Для мінімізації цього ризику пропонується запровадити чіткі внутрішні стандарти та процедури реагування керівників на рекомендації уповноважених підрозділів. За відсутності належного реагування такі ситуації повинні ставати предметом розгляду громадських рад доброчесності або НАЗК. Крім того, рекомендується впровадити автоматизовану систему моніторингу виконання рекомендацій уповноважених осіб, доступну для громадськості, що дозволить забезпечити максимальну прозорість і публічність цього процесу.

Не менш важливою є розробка комплексної системи стимулів та відповідальності для керівництва організацій щодо підтримки незалежності

антикорупційних уповноважених. Одним із ключових ризиків тут є можливість ігнорування керівниками пропозицій щодо посилення антикорупційних заходів через відсутність персональної відповідальності. Для мінімізації такого ризику необхідно чітко прописати в законодавстві адміністративну відповідальність керівників за невиконання або саботаж рекомендацій антикорупційних уповноважених. Практика США та Великої Британії показує, що наявність персональної відповідальності керівників значно підвищує рівень виконання рекомендацій та ефективність антикорупційних заходів.

Окремим елементом дорожньої карти також є посилення ролі міжнародних організацій та партнерів у процесі моніторингу імплементації рекомендацій. Ризиком тут є формальність зовнішніх оцінок та рекомендацій, які не матимуть реального впливу на внутрішні процеси. Щоб уникнути цього ризику, важливо передбачити механізм імплементації рекомендацій міжнародних організацій з обов'язковим регулярним звітуванням та публічними обговореннями результатів реалізації цих рекомендацій. Зокрема, передбачити регулярні незалежні зовнішні оцінки ефективності антикорупційних підрозділів, які проводитимуться із залученням міжнародних експертів та авторитетних організацій, таких як OECD, GRECO та Transparency International.

У межах реалізації дорожньої карти слід звернути увагу на механізм регулярного перегляду та коригування самих рекомендацій і нормативних документів. Важливим ризиком є статичність нормативно-правового поля, яке не відповідає динамічним змінам у суспільстві та державному управлінні. Для його мінімізації необхідно створити механізм щорічного перегляду рекомендацій за результатами моніторингу та оцінок ефективності. Це дозволить підтримувати актуальність рекомендацій, вчасно реагувати на нові виклики та адаптувати заходи до змін зовнішнього середовища.

Крім цього, необхідно впровадити ефективні механізми зворотного зв'язку з громадянами, представниками громадських організацій і медіа щодо

реалізації рекомендацій. Ризиком є зниження довіри громадян через недостатню прозорість або формалізм цих механізмів. Щоб уникнути цього ризику, варто впровадити інтерактивні онлайн-інструменти, які дозволять громадянам оперативно повідомляти про виявлені корупційні ризики, оцінювати ефективність роботи уповноважених, надавати зворотний зв'язок щодо ефективності антикорупційних заходів. Подібні практики успішно реалізуються в Естонії та Швеції, де громадський контроль відіграє ключову роль у підтримці довіри до антикорупційних органів.

Отже, пропонована дорожня карта, з урахуванням наведених рекомендацій та ризиків, має стати не просто формальним документом, а практичним інструментом управління процесом імплементації важливих змін у сфері забезпечення балансу незалежності та підзвітності уповноважених осіб. Реалізація цієї карти зумовить виникнення бази для створення стійких інституційних умов для ефективного запобігання та протидії корупції на інституційному рівні, сприятиме посиленню суспільної довіри до державних інституцій та підтримці стабільних демократичних процесів у країні.

Висновки

У процесі дослідження було комплексно проаналізовано суспільні відносини й інституційні механізми, що визначають баланс незалежності й підзвітності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах публічної влади України. Актуальність дослідження підтверджується стабільно високим рівнем корупції в Україні, що перешкоджає демократичному розвитку та ефективності державного управління. Дослідницьке питання, що було поставлене у вступі, полягало в тому, яким чином співвідношення між незалежністю й підзвітністю впливає на ефективність антикорупційної діяльності уповноважених осіб. Отримані результати дозволяють надати на нього обґрунтовану відповідь.

У межах виконання визначених завдань роботи було:

По-перше, розглянуто та узагальнено теоретичні підходи до поняття інституційної незалежності та підзвітності у публічному управлінні. Встановлено, що найбільш продуктивними для дослідження є нормативний та організаційний напрями неоінституціоналізму, що дозволяють ефективно поєднати формальні правила з неформальними організаційними практиками (Дж. Марч, Й. Ольсен, П. ДіМаджо, В. Пауел). Особливу увагу було приділено теорії принципала-агента (М. Дженсен, В. Меклінг) та концепції доброго врядування (Д. Кауфманн, А. Краай, М. Мастрucci), які дозволили більш чітко окреслити механізми впливу балансу на ефективність діяльності уповноважених осіб.

По-друге, було ідентифіковано аналітичні моделі взаємодії незалежності й підзвітності, які дозволили виокремити оптимальний варіант поєднання цих принципів. Аналіз показав, що надмірна автономія без належного контролю породжує ризик зловживань, тоді як надмірна підзвітність може зменшувати ініціативність та оперативність рішень. Емпірично встановлено, що найбільш дієвим є гнучкий підхід, який адаптивно регулює баланс залежно від специфічних умов діяльності органу.

По-третє, визначено критерії оцінки ефективності антикорупційної діяльності з позицій балансу незалежності й підзвітності. Серед ключових критеріїв виокремлено об'єктивність рішень, оперативність реагування на ризики корупції, реальне зниження рівня корупційних проявів, а також підвищення довіри до антикорупційних структур з боку громадськості та працівників відповідних організацій.

По-четверте, проведено ґрунтовний аналіз нормативно-правових гарантій забезпечення балансу незалежності й підзвітності. Доведено, що чинне українське законодавство (передусім Закон України «Про запобігання корупції») створює важливі формальні передумови для забезпечення такого балансу, однак наявні суттєві прогалини щодо процедур призначення і звільнення уповноважених, обмеженість повноважень НАЗК щодо контролю за внутрішніми нормативами, а також недостатність ресурсного забезпечення. Наявні нормативні механізми захисту викривачів також не повною мірою забезпечують реальний захист уповноважених осіб, які самі можуть бути викривачами.

По-п'яте, у роботі здійснено аналіз практичних аспектів реалізації зазначеного балансу, на прикладі конкретних кейсів органів публічної влади (зокрема, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства енергетики, Держслужби морського і внутрішнього водного транспорту та інших). Практичний аналіз продемонстрував, що у багатьох органах баланс незалежності й підзвітності забезпечується переважно формально. Часто уповноважені особи залишаються незахищеними перед адміністративним тиском, їм бракує необхідних ресурсів, а інституційний контроль та координація з боку НАЗК є недостатньо ефективними.

По-шосте, шляхом проведення напівструктурованого експертного опитування було встановлено, що існує прямий взаємозв'язок між балансом незалежності й підзвітності уповноважених осіб та ефективністю їхньої діяльності. Експерти підтвердили, що надмірна підзвітність без автономії або, навпаки, надмірна автономія без належного контролю призводять до

зниження ефективності діяльності уповноважених осіб. Було також виявлено істотний вплив організаційної культури на ефективність уповноважених, а також важливість гнучкого підходу до регулювання балансу, який залежатиме від специфіки кожного органу.

На основі аналізу та узагальнення отриманих результатів було підтверджено основну гіпотезу дослідження про те, що оптимальний баланс між незалежністю й підзвітністю є ключовою умовою ефективної антикорупційної діяльності. Частково підтверджено гіпотези про вплив організаційної культури на діяльність уповноважених, про необхідність зовнішнього моніторингу та контролю з боку громадськості й експертів, а також про необхідність розширення повноважень НАЗК. Гіпотези щодо абсолютної переваги незалежності чи підзвітності виявилися непідтвердженими.

У підсумку було розроблено комплекс практичних рекомендацій і сформовано дорожню карту імплементації, що включає конкретні кроки, ресурси, часові рамки, механізми моніторингу та ризик-менеджменту. Запропоновані заходи передбачають посилення ролі НАЗК, створення громадських рад доброчесності, розширення гарантій захисту антикорупційних уповноважених, покращення ресурсного забезпечення та комунікаційних механізмів, посилення контролю за виконанням рекомендацій.

Таким чином, кваліфікаційна робота виконало поставлені завдання та досягло визначеної мети. Отримані результати створюють науково-теоретичну й практичну базу для подальших емпіричних та нормативних досліджень, а також можуть бути безпосередньо використані у процесі удосконалення державної антикорупційної політики та управлінської практики в Україні.

Список використаних джерел

1. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2023. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023> (дата звернення: 01.05.2025).
2. Антикорупційна стратегія України на 2021–2025 роки: затверджено Законом України від 20 червня 2022 р. №2322-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 28. С. 15–16.
3. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноважених підрозділів. Київ: НАЗК, 2023. 58 с.
4. March J.G., Olsen J.P. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989. 227 p.
5. DiMaggio P., Powell W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48, No. 2. P. 147–160.
6. Jensen M., Meckling W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure // Journal of Financial Economics. 1976. Vol. 3, No. 4. P. 305–360.
7. Barnard Ch. The Functions of the Executive. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938. 334 p.
8. Mintzberg H. The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979. 512 p.
9. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper, 2009. № 4978.
10. OECD Recommendation on Public Integrity. Paris: OECD Publishing, 2017. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (дата звернення: 01.05.2025).
11. Transparency International Україна. Барометр світової корупції 2023: звіт за Україною. Київ, 2023. 42 с.

12. Kvale S. *Doing Interviews*. London: SAGE Publications Ltd, 2007. 160 p.
13. Yin R. *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2009. 240 p.
14. Lijphart A. *Comparative Politics and the Comparative Method* // *American Political Science Review*. 1971. Vol. 65, No. 3. P. 682–693.
15. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 4th edition. Oxford University Press, 2017. 408 p.
16. Romzek B.S., Dubnick M.J. *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy* // *Public Administration Review*. 1987. Vol. 47, No. 3. P. 227–238.
17. Schillemans T. *Managing Public Accountability: How Public Managers Manage Public Accountability* // *International Journal of Public Administration*. 2016. Vol. 39, No. 13. P. 1045–1069.
18. Maggetti M. *De Facto Independence After Delegation: A Fuzzy-Set Analysis* // *Regulation & Governance*. 2007. Vol. 1, No. 4. P. 112–114.
19. Goetz A.M., Jenkins R. *Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India* // *Public Management Review*. 2001. Vol. 3, No. 3. P. 363–383.
20. Lodge M. *Accountability and Transparency in Regulation: Critiques, Doctrines and Instruments* // *Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press, 2010. P. 350–352.
21. Flinders M. *Mechanisms of Judicial Accountability in British Central Government* // *Parliamentary Affairs*. 2001. Vol. 54, No. 1. P. 57–59.
22. Christensen T., Lægreid P. *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges* // *Public Organization Review*. 2011. Vol. 11. P. 528–532.
23. Hood C. *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?* // *West European Politics*. 2010. Vol. 33, No. 5. P. 989–1009.

24. Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge University Press, 2005. 296 p.
25. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. Paris: OECD Publishing, 2003. 92 p.
26. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Київ: НАЗК, 2023. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/view/2602> (дата звернення: 01.05.2025).
27. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу Державної служби морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України. Київ: НАЗК, 2023. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/view/12> (дата звернення: 01.05.2025).
28. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу Міністерства охорони здоров'я України. Київ: НАЗК, 2023. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/view/3107> (дата звернення: 01.05.2025).
29. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу Міністерства енергетики України. Київ: НАЗК, 2023. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/view/2447> (дата звернення: 01.05.2025).
30. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу Міністерства освіти і науки України. Київ: НАЗК, 2023. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/view/13> (дата звернення: 01.05.2025).
31. Звіт НАЗК щодо оцінки ефективності роботи уповноваженого підрозділу Державної служби України з питань праці. Київ: НАЗК, 2023. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/efficiency-evaluation/view/10> (дата звернення: 01.05.2025).

32. OECD Integrity Framework for Public Investment. OECD Publishing, Paris, 2016.
33. GRECO Evaluation Report on Ukraine: Fifth Evaluation Round. Strasbourg: Council of Europe, 2022.
34. Методичні рекомендації НАЗК щодо організації діяльності уповноважених підрозділів із запобігання корупції. Київ, 2022.
35. OSCE ODIHR Handbook on Anti-Corruption Measures in Public Administration. Warsaw, 2020.
36. Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР). Anti-Corruption Capacity Building in Ukraine: Lessons Learned. London, 2023.
37. Закон України «Про запобігання корупції» №1700-VII від 14.10.2014 (зі змінами та доповненнями).
38. Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 №277/21.
39. OECD, Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making. Paris, OECD Publishing, 2017.
40. Lægreid P., Christensen T. The Ashgate Research Companion to New Public Management. Ashgate Publishing, 2010. 528 p.
41. Bevan G., Hood C. What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System // Public Administration. 2006. Vol. 84, No. 3. P. 517–538.
42. Spektor B.I., Stephenson M. Anti-Corruption Approaches: A Review of Theoretical Perspectives and Practical Initiatives. Transparency International, 2018.
43. Положення про порядок роботи з повідомленнями про корупцію та захист викривачів, затверджене наказом НАЗК від 06.07.2020 №286/20.
44. Роз'яснення НАЗК від 05.03.2024 №4 щодо можливості визнання уповноважених осіб викривачами корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-4-vid-05-03-2024-roku-sh>

- hodo-vyznannya-upovnovazhenyh-osib-vykryvachamy/ (дата звернення: 01.05.2025).
- 45.Hood C. The Accountability Paradox in Public Sector Management // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2014. Vol. 27, No. 3. P. 516–518.
 - 46.Pawson R., Tilley N. Realistic Evaluation. London: SAGE Publications Ltd, 1997. 256 p.
 - 47.Hofstede G. Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd, 2001. 616 p.
 - 48.Pollitt C. Performance Information for Democracy: The Missing Link? // Evaluation. 2006. Vol. 12, No. 1. P. 38–55.
 - 49.Transparency International. Enhancing Public Integrity: Lessons from Global Practices. Berlin: Transparency International, 2021.
 - 50.European Commission. EU Anti-Corruption Report. Brussels: European Commission, 2023.
 - 51.OECD Public Governance Reviews: Ukraine 2023. OECD Publishing, Paris, 2023.
 - 52.Закон України «Про доступ до публічної інформації» №2939-VI від 13.01.2011 (зі змінами та доповненнями).
 - 53.Міністерство юстиції України. Методичні рекомендації щодо проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Київ, 2022.
 - 54.GRECO (Council of Europe). Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2020.
 - 55.Transparency International. Handbook for Anti-Corruption Practitioners. Berlin: Transparency International, 2016.
 - 56.March J.G., Olsen J.P. The Logic of Appropriateness // Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, 2006.

57. Johnston M. *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*. University Press of America, 2005.
58. Державна програма щодо реалізації засад антикорупційної політики на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 № 856.
59. United Nations Convention against Corruption (UNCAC). United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2004.
60. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). *Guidelines for Measuring Corruption Risks and Integrity in Public Institutions*. Washington, D.C., 2020.
61. World Bank. *Strengthening Anti-Corruption Agencies: Good Practices from Around the World*. Washington, D.C.: World Bank, 2021.
62. OECD. *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris: OECD Publishing, 2019.
63. United Nations Development Programme (UNDP). *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't, and Why*. New York: UNDP, 2020.
64. Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper, 1999. № 2196.
65. GRECO. *Anti-Corruption Trends, Challenges and Good Practices in Europe and North America*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2021.
66. OECD Integrity Review of Ukraine: *Tackling Corruption and Promoting Integrity in Public Institutions*. Paris: OECD Publishing, 2021.
67. USAID. *Ukraine Anti-Corruption Sector Assessment*. Washington, D.C.: USAID, 2022.
68. Transparency International Україна. *Аналітичний звіт: Інституційна спроможність антикорупційних органів України*. Київ, 2023.
69. Freedom House. *Nations in Transit 2023: Ukraine Country Report*. Washington, D.C.: Freedom House, 2023.

70. IMF. Corruption: Costs and Mitigating Strategies. Washington, D.C.: IMF, 2021.
71. OECD. The Governance of Regulators: Driving Performance in Public Institutions. Paris: OECD Publishing, 2016.
72. The European Union Anti-Corruption Initiative (EUACI). Enhancing Integrity and Reducing Corruption Risks in Ukraine. Kyiv: EUACI, 2023.
73. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2023. Geneva: World Economic Forum, 2023.
74. Kaufmann D., Kraay A. Growth Without Governance. World Bank Policy Research Working Paper, 2002. № 2928.
75. Open Government Partnership (OGP). Independent Reporting Mechanism: Ukraine Progress Report 2022–2023. Washington, D.C.: OGP, 2023.
76. OECD. Recommendation on Open Government. Paris: OECD Publishing, 2017.
77. GRECO. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018.
78. Національне агентство з питань запобігання корупції. Аналітичний огляд щодо виконання рекомендацій НАЗК у 2023 році. Київ: НАЗК, 2023.
79. Kaufmann D., Kraay A. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? World Bank Research Observer. 2008. Vol. 23, No. 1. P. 1–30.
80. Лейпхарт А. Моделі демократії: форми правління і функціонування у 36 країнах. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2018.
81. European Public Administration Network (EUPAN). Building Integrity in Public Administration: Best Practices in the EU. Brussels, 2021.

Додаток

АНКЕТА

для проведення напівструктурованого експертного опитування на тему:

«Співвідношення незалежності та підзвітності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції та їхній вплив на ефективність антикорупційної діяльності»

Шановний експерте!

Просимо Вас відповісти на запропоновані запитання. Опитування є анонімним, усі відповіді будуть використані виключно в узагальненому вигляді для цілей магістерського дослідження.

Будь ласка, відповідайте максимально відкрито й щиро, оскільки саме Ваша експертна думка є важливою для дослідження проблеми.

I. Вступні запитання:

1. Яку категорію експертів Ви представляєте:
 - а) антикорупційний уповноважений;
 - б) представник громадської організації;
 - в) державний службовець у сфері антикорупційної політики.

2. Ваш стаж роботи у сфері антикорупційної діяльності (вказіть кількість років):

II. Оцінка незалежності антикорупційних уповноважених:

3. Як би Ви оцінили реальний рівень незалежності уповноважених підрозділів у вашій організації чи сфері діяльності? (низький, середній, високий). Обґрунтуйте свою відповідь.
4. Які основні фактори, на Вашу думку, обмежують незалежність уповноважених підрозділів?
5. Чи існує, на Вашу думку, розрив між формально закріпленими гарантіями незалежності та реальною ситуацією? Наведіть приклади.

6. Чи достатньо ефективними є механізми захисту незалежності уповноважених осіб? Які додаткові механізми захисту варто запровадити?

7. Якою мірою керівництво вашого органу втручається у діяльність уповноважених підрозділів?

III. Оцінка підзвітності антикорупційних уповноважених:

8. Як би Ви оцінили ефективність чинних механізмів підзвітності уповноважених підрозділів? (низька, середня, висока). Обґрунтуйте свою відповідь.

9. Чи забезпечують існуючі механізми підзвітності достатню прозорість і контроль за діяльністю уповноважених осіб? Яких удосконалень потребують ці механізми?

10. Чи достатньою є звітність уповноважених осіб перед керівництвом і громадськістю?

11. Які практики підзвітності Ви вважаєте найбільш ефективними?

IV. Вплив балансу між незалежністю та підзвітністю на ефективність:

12. Як, на Вашу думку, нинішній баланс між незалежністю та підзвітністю впливає на ефективність діяльності уповноважених осіб у запобіганні корупції?

13. Чи можете Ви навести приклади позитивного або негативного впливу такого балансу на антикорупційну діяльність (із власного досвіду чи відомих Вам кейсів)?

14. Чи потрібен, на Вашу думку, диференційований підхід до визначення балансу між незалежністю та підзвітністю залежно від специфіки органу? Обґрунтуйте.

15. Чи має вплив організаційна культура на ефективність реалізації незалежності та підзвітності? Наведіть приклади.

V. Внутрішні комунікації та координація:

16. Як би Ви оцінили рівень внутрішніх комунікацій між уповноваженими підрозділами та іншими структурними одиницями вашого органу?

17. Чи достатньою є координація між уповноваженими підрозділами різних

рівнів (вищих і нижчих органів)?

18. Які основні труднощі виникають у процесі взаємодії та координації уповноважених підрозділів?

VI. Ресурсне забезпечення:

19. Оцініть рівень ресурсного забезпечення уповноважених підрозділів у вашому органі (кадрове, фінансове, матеріально-технічне).

20. Які ресурси є найбільш необхідними для покращення роботи уповноважених підрозділів?

21. Чи достатньо проводиться навчальних заходів для уповноважених осіб? Які теми, на Вашу думку, варто включити до навчальних програм?

VII. Додаткові питання:

22. Як ви оцінюєте існуючі механізми моніторингу та оцінки ефективності антикорупційної діяльності у вашому органі?

23. Чи є достатніми механізми підтримки та стимулювання уповноважених підрозділів?

24. Які додаткові методики чи інструменти необхідно впровадити для оцінки ефективності роботи уповноважених осіб?

VIII. Ваші рекомендації:

25. Які основні рекомендації Ви б запропонували для покращення балансу між незалежністю та підзвітністю уповноважених осіб з метою підвищення ефективності антикорупційної діяльності?

26. Що варто змінити в нормативно-правовому регулюванні діяльності уповноважених підрозділів?

27. Які додаткові механізми захисту незалежності уповноважених осіб варто запровадити?

Щиро дякуємо за Ваші відповіді та приділений час!