

Старенький Олександр Сергійович,
професор кафедри кримінальної юстиції
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент,

**ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Сучасна антикорупційна політика України формується в умовах комплексного впливу безпекових, соціально-економічних та інституційних чинників, зумовлених повномасштабною збройною агресією Російської Федерації, трансформацією національної системи публічного управління та виконанням державою міжнародних зобов'язань у межах європейської інтеграції. За таких умов протидія корупції перестає бути суто кримінально-правовим інструментом і набуває ознак системної державної політики, ефективність якої безпосередньо залежить від інституційної спроможності органів, відповідальних за її формування, координацію та реалізацію. Саме тому ключового значення набуває забезпечення цілісності, стратегічної узгодженості та практичної результативності антикорупційної політики в Україні, що відповідає сучасному європейському підходу до сприйняття корупції як системного управлінського ризику.

Реалізація Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми на період до 2025 року засвідчила ефективність переходу від фрагментарних і ситуативних рішень до комплексної, системної та проактивної моделі антикорупційної політики, заснованої на використанні достовірних даних, стратегічному аналізі корупційних ризиків і поєднанні превентивних та юридичних механізмів. Визначальну роль у забезпеченні цієї трансформації відіграло Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який згідно частини першої статті 4 Закону України «Про запобігання корупції» покладено завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики. Посилення ролі НАЗК у цей період сприяло загальному зростанню інституційної спроможності антикорупційної системи та підвищенню практичної результативності превентивних механізмів, що проявляється у здатності держави забезпечувати послідовність антикорупційних заходів і невідворотність юридичної відповідальності.

Водночас досягнутий прогрес не усуває об'єктивної потреби у подальшому стратегічному оновленні антикорупційної політики з

урахуванням специфічних викликів воєнного стану, завдань післявоєнної відбудови, а також істотного зростання обсягів міжнародної фінансової допомоги, спрямованої на відновлення інфраструктури та економіки держави. За таких умов стратегічне планування набуває визначального значення як інструмент забезпечення узгодженості державних рішень і концентрації ресурсів на напрямках із підвищеним корупційним ризиком. Завершення розроблення та прийняття Антикорупційної стратегії на 2026-2030 роки і державної антикорупційної програми з її реалізації має розглядатися як необхідна передумова формування єдиної управлінської рамки антикорупційної політики, у межах якої НАЗК відводиться ключова координаційна, методологічна та аналітична роль.

Відсутність такої стратегічної рамки об'єктивно підвищує ризики фрагментації антикорупційних заходів, дублювання функцій між суб'єктами реалізації державної політики та неефективного використання організаційних і фінансових ресурсів. Водночас програмний характер антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації зумовлює необхідність виходу за межі декларативного визначення цілей і пріоритетів і передбачає чітке нормативне закріплення відповідальних суб'єктів, очікуваних результатів, системи показників ефективності та дієвих механізмів моніторингу й коригування. Реалізація таких підходів є неможливою без послідовного посилення інституційної спроможності НАЗК як центрального елементу системи превенції корупції.

Одним із ключових напрямів посилення інституційної спроможності НАЗК є розвиток його організаційної структури, зокрема шляхом формування територіальних органів. Запровадження регіонального рівня діяльності НАЗК дозволило б забезпечити більш системний вплив на процеси формування і реалізації антикорупційної політики на місцях, а також підвищити ефективність координації з органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Нормативні передумови для створення територіальних органів НАЗК уже закладені в чинному законодавстві України. Зокрема, частина 3 статті 8 Закону України «Про запобігання корупції» наділяє Голову НАЗК повноваженням утворювати до шести територіальних органів. Водночас неможливість забезпечення реалізації цього повноваження на поточному етапі обумовлена об'єктивними фінансово-безпековими чинниками, зокрема дією правового режиму воєнного стану та необхідністю оптимізації бюджетних видатків в умовах обмежених ресурсів. За цих умов пріоритет у діяльності НАЗК був логічно наданий розвитку цифрових інструментів

антикорупційного контролю, а також розбудові мережі уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, які функціонують у системі органів державної влади, на державних підприємствах, в установах та організаціях. Саме ці структурні елементи сьогодні виконують функцію внутрішнього антикорупційного контролю, забезпечуючи первинний рівень запобігання корупційним проявам у межах відповідних органів.

Разом із тим, зазначена модель має об'єктивні функціональні обмеження, оскільки не передбачає постійної фізичної присутності представників НАЗК у регіонах та не дозволяє повною мірою враховувати регіональну специфіку корупційних ризиків. У зв'язку з цим, за умови стабілізації безпекової ситуації та забезпечення належного ресурсного фінансування, створення територіальних органів НАЗК має стати пріоритетним завданням як наступний еволюційний етап розвитку цього органу та всієї антикорупційної інфраструктури. Такий крок сприятиме посиленню превентивної складової антикорупційної політики України та підвищенню її практичної результативності на регіональному рівні.

Окремо слід наголосити, що інституційний розвиток НАЗК є неможливим без належного кадрового забезпечення. Збільшення чисельності працівників НАЗК безпосередньо впливатиме на розширення можливостей здійснення повних перевірок декларацій з високим рівнем корупційного ризику. Такі перевірки, що проводяться уповноваженими особами вручну, мають принципове значення для виявлення прихованих активів і складних схем незаконного збагачення, які залишаються поза межами автоматизованих систем фінансового контролю. Відтак кадрове посилення НАЗК слід розглядати як одну з ключових передумов підвищення ефективності та повноти антикорупційного контролю.

Подальше посилення інституційної, кадрової та організаційної спроможності НАЗК об'єктивно створює правові передумови для перегляду чинного підходу до визначення кола суб'єктів фінансового контролю та його поступового законодавчого розширення. Такий підхід узгоджується з функціональним призначенням системи електронного декларування як превентивного механізму, ефективність якого залежить не лише від нормативного охоплення суб'єктів, а й від реальної здатності НАЗК здійснювати повноцінну перевірку поданих декларацій.

Доцільність розширення кола декларантів ґрунтується на принципі ризик-орієнтованості антикорупційного контролю, відповідно до якого обов'язок декларування має поширюватися на осіб, діяльність яких пов'язана з прийняттям рішень, що створюють підвищені

корупційні ризики або можуть істотно впливати на публічні інтереси. У цьому контексті обґрунтованим є включення до кола суб'єктів декларування окремих категорій осіб, зокрема членів наглядових рад суб'єктів публічного сектору, які беруть участь у формуванні стратегічних рішень щодо управління публічними активами, а також представників військово-лікарських комісій, рішення яких мають безпосередні й значні правові наслідки для забезпечення обороноздатності держави.

Водночас з позицій принципів правової визначеності, пропорційності та належного адміністрування розширення кола суб'єктів декларування не може здійснюватися ізольовано без розширення інституційних можливостей НАЗК. Запровадження нових обов'язків для суб'єктів декларування за відсутності достатнього кадрового, організаційного та технічного забезпечення НАЗК неминуче призведе до перевантаження системи, формалізації перевірочних процедур і зниження їх ефективності, що суперечило б цілям послідовної антикорупційної політики України.

З огляду на це, законодавче розширення кола декларантів має здійснюватися поетапно, у тісному взаємозв'язку з посиленням інституційної спроможності НАЗК та впровадженням ризик-орієнтованих механізмів перевірки декларацій. Такий підхід забезпечить баланс між обсягом антикорупційного контролю та його якістю, дозволить зберегти превентивний характер системи електронного декларування й сприятиме підвищенню рівня прозорості публічної служби без створення надмірного адміністративного навантаження.

З метою належного виконання покладених на НАЗК завдань, а також забезпечення принципу юридичної визначеності у сфері реалізації антикорупційної політики, об'єктивно необхідним є законодавче закріплення обов'язкового характеру підзаконних нормативно-правових актів НАЗК у межах його компетенції. Така необхідність зумовлена тим, що ефективність превентивних антикорупційних механізмів безпосередньо залежить від передбачуваності та обов'язковості правил поведінки для суб'єктів, на яких вони поширюються. Чинна модель правового регулювання, за якої значна частина актів НАЗК має рекомендаційний або консультативний характер, об'єктивно обмежує можливості цього органу формувати та впроваджувати єдину, послідовну й узгоджену антикорупційну політику. Необов'язковість таких актів призводить до фрагментарності їх застосування, створює умови для вибіркового виконання та ускладнює забезпечення однакового підходу до реалізації антикорупційних стандартів у діяльності державних органів.

З позицій принципів верховенства права, правової визначеності та належного врядування, нормативні приписи, які конкретизують вимоги антикорупційного законодавства України та спрямовані на його практичну реалізацію, мають мати загальнообов'язковий характер. Надання підзаконним актам НАЗК обов'язкової сили не означає розширення його дискреційних повноважень поза межами закону, а, навпаки, сприяє чіткому нормативному окресленню правил реалізації антикорупційних обов'язків та підвищує рівень правової визначеності для всіх суб'єктів правозастосування.

Також вкрай важливим напрямом удосконалення державної антикорупційної політики є нормативне закріплення на законодавчому рівні обов'язку НАЗК здійснювати антикорупційну експертизу всіх без винятку законопроектів, що стосуються сфер із підвищеним рівнем корупційних ризиків, зокрема оборонної, енергетичної, земельної, містобудівної тощо. Такий підхід відповідає превентивній природі антикорупційної експертизи як інструменту виявлення та нейтралізації корупційогенних факторів на етапі нормотворення, до моменту їх інституціоналізації у правовій системі. У цьому контексті обґрунтованим є запровадження юридичного механізму, за якого наявність негативного висновку НАЗК у зв'язку з виявленням корупційогенних факторів у законопроекті унеможливило його подальший розгляд і винесення на пленарне голосування Верховної Ради України до повного усунення таких ризиків. Закріплення відповідної правової вимоги сприятиме підвищенню якості законодавчого процесу, забезпеченню системної реалізації принципу превентивності антикорупційної політики та мінімізації ризиків прийняття нормативних актів, що потенційно створюють умови для корупційних практик.

Отже, ефективність державної політики щодо протидії корупції в сучасних умовах безпосередньо залежить від рівня інституційної спроможності НАЗК як центрального суб'єкта формування, координації та реалізації превентивних антикорупційних механізмів. Подальший розвиток антикорупційної системи України потребує не лише стратегічного оновлення нормативних засад, а й послідовного нарощування організаційних, кадрових та методологічних можливостей НАЗК, що є необхідною передумовою реалізації ризик-орієнтованого підходу, розширення фінансового контролю та підвищення якості правотворчих і правозастосовних процесів. У цьому контексті інституційне посилення НАЗК слід розглядати як ключовий чинник забезпечення цілісності, передбачуваності та результативності антикорупційної політики України у середньостроковій перспективі.