



Ігор ХОХИЧ

кандидат наук з державного управління,
керівник апарату НАЗК

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-0338-4444>

info@nazk.gov.ua

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ФУНДАМЕНТ ПРЕВЕНТИВНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

У статті здійснено комплексне дослідження інституційної спроможності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК, Агентство) в умовах сучасних безпекових викликів та трансформації системи публічного управління України. Обґрунтовано, що інституційну спроможність НАЗК доцільно розглядати насамперед як правову категорію, яка охоплює нормативну визначеність повноважень, організаційну автономію та реальну функціональну здатність органу здійснювати превентивний антикорупційний контроль у кризових умовах. Установлено, що традиційні підходи до оцінки інституційної ефективності через кадрові чи організаційні критерії не дають змоги повною мірою оцінити здатність антикорупційних інституцій функціонувати в умовах воєнного стану та нестабільного безпекового середовища.

Проаналізовано еволюцію правового статусу НАЗК від моменту створення Агентства у 2014–2016 рр. до сучасного етапу його функціонування. Досліджено вплив євроінтеграційних процесів, міжнародних антикорупційних зобов'язань України та внутрішнього суспільного запиту на формування превентивної антикорупційної моделі державного контролю. Приділено увагу наслідкам рішення Конституційного Суду України 2020 р., яке тимчасово обмежило низку контрольних повноважень НАЗК та продемонструвало залежність ефективності превентивного антикорупційного механізму від стабільності нормативного середовища.

Обґрунтовано, що повномасштабний збройний конфлікт суттєво вплинув на операційне середовище діяльності НАЗК. Визначено, що класичні процедури фінансового контролю, розроблені для умов стабільного функціонування держави, виявилися частково неадаптованими до реалій воєнного стану. На підставі аналізу законодавства, наукових джерел та практики діяльності НАЗК виокремлено ключові нормативні проблеми: відсутність граничних строків моніторингу способу життя; недостатня нормативна визначеність механізму закритого декларування; процедурні труднощі міжнародної взаємодії під час верифікації активів в іноземних юрисдикціях.

Доведено, що попри наявні нормативні обмеження НАЗК продемонструвало здатність до функціональної адаптації шляхом посилення аналітичного напрямку діяльності у сфері оборонних закупівель, оцінки корупційних ризиків та міжнародного співробітництва тощо. Наголошено, що подальше вдосконалення правового регулювання діяльності Агентства має здійснюватися з урахуванням необхідності адаптації превентивних механізмів до кризових умов та забезпечення балансу між ефективністю антикорупційного контролю і процесуальними гарантіями прав декларантів.

Ключові слова: НАЗК, інституційна спроможність, превентивний антикорупційний контроль, воєнний стан, моніторинг способу життя, закрите декларування, національна безпека, адміністративна процедура, оборонні закупівлі, міжнародне співробітництво.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питання інституційної спроможності органів публічної влади в кризових умовах не є новим для адміністративно-правової науки. Однак більшість наявних досліджень розглядає цю спроможність крізь більш організаційну призму – як функцію кадрового ресурсу, бюджетного забезпечення або управлінської ефективності.

Такий підхід є практично зручним, але вважаємо, його можна зробити більш теоретично повним, урахувавши ключовий чинник: орган настільки дієздатний, наскільки якісно та повно законодавство визначає його компетенцію і забезпечує процесуальними інструментами для її реалізації в умовах, що реально існують, а не в тих, які законодавець ураховував під час ухвалення відповідних норм.

У випадку Національного агентства із питань запобігання корупції (далі – НАЗК, Агентство) ця теоретична проблема набула виразно практичного виміру. Агентство функціонує в умовах збройного конфлікту, який радикально змінив операційне середовище превентивного антикорупційного контролю. Частина декларантів перебуває за кордоном або безпосередньо задіяна у виконанні бойових завдань. Майно знищується або опиняється на тимчасово окупованих територіях. Доступ до низки державних реєстрів обмежено з безпекових міркувань. Класичні перевірочні процедури, розроблені для умов стабільного публічного управління, застосовуються у середовищі, у якому частина базових припущень законодавця про «нормальне» функціонування держави перестала відповідати дійсності.

При цьому законодавство України, яким визначаються правовий статус і повноваження НАЗК, не містить цілісного спеціального регулювання діяльності Агентства в умовах особливих правових режимів. Рішення, що приймалися у відповідь на нові виклики (зокрема, запровадження механізму закритого декларування або коригування порядку моніторингу способу життя) мали переважно ситуативний характер та не забезпечили комплексної адаптації превентивних механізмів до умов воєнного стану. Наслідком цього стало розширення дискреційного значення правозастосовної практики НАЗК під час реалізації окремих контрольних процедур, що потенційно створює ризики для реалізації надважливих принципів правової визначеності та однакового застосування законодавства.

Науковий вимір цієї проблеми бачимо у відсутності в доктрині адміністративного права чіткої концепції інституційної спроможності спеціалізованих антикорупційних органів у кризових умовах. Більшість наявних досліджень обмежується або загальнотеоретичним аналізом превентивного контролю, або предметним аналізом окремих інструментів: декларування, моніторингу способу життя, антикорупційної експертизи тощо. Комплексного дослідження, яке б розглядало НАЗК як цілісний інститут у динаміці його правового статусу від моменту заснування до сьогодення та в контексті безпекових викликів, у вітчизняній науці не проводилося.

Практичне значення проблеми є не менш суттєвим.

По-перше, наявність нормативної невизначеності щодо здійснення окремих контрольних процедур в умовах воєнного стану безпосередньо загрожує правам декларантів. У цьому контексті вказані особи виступають повноцінними суб'єктами публічно-правових відносин, щодо яких держава зобов'язана беззастережно забезпечувати процесуальні гарантії, закріплені нормами Закону України «Про адміністративну процедуру».

По-друге, інституційне обмеження повноважень НАЗК, зокрема у безпековому секторі, безпосередньо позначається на загальній ефективності протидії правопорушенням. Брак комплексного нормативного врегулювання, яке б надавало Національному агентству право на здійснення обов'язкового для врахування стратегічного аналізу корупційних ризиків в оборонних закупівлях, створює системні прогалини у міжвідомчій координації. Забезпечення НАЗК такими розширеними повноваженнями дасть змогу повноцінно оцінювати загрози у секторі національної безпеки та оборони. Це критично важливо в сучасних умовах, коли ціна управлінської неефективності та нецільового використання публічних ресур-

сів вимірюється не лише правовими санкціями, а й безпосередніми безпековими наслідками для держави.

По-третє, питання адаптації інституційного потенціалу НАЗК до умов воєнного стану є невід'ємним складником ширшого процесу адміністративної реформи та євроінтеграційних зобов'язань України, що надає йому додаткової актуальності в контексті виконання вимог у рамках переговорного процесу щодо вступу до ЄС.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання інституційної спроможності НАЗК, реалізації превентивного антикорупційного контролю та функціонування антикорупційної системи України загалом неодноразово ставали предметом наукових досліджень у сфері адміністративного права та антикорупційної політики. У науковій літературі увага приділялася, зокрема, проблемам формування системи спеціалізованих антикорупційних органів, особливостям фінансового контролю, механізмам моніторингу способу життя суб'єктів декларування, питанням міжвідомчої взаємодії, а також впливу воєнного стану на реалізацію превентивних антикорупційних механізмів.

Окрему методологічну основу дослідження становлять праці, присвячені трансформації моделей публічного управління та сучасному розумінню превентивного державного контролю. Водночас значна частина сучасних безпекових викликів, пов'язаних із функціонуванням НАЗК в умовах воєнного стану, нормативною стійкістю антикорупційних механізмів та адаптацією процедур фінансового контролю до кризового середовища, на нашу думку, залишається недостатньо комплексно дослідженою.

Під час підготовки статті використано також нормативно-правові акти, зокрема положення Конституції України, Закону України «Про запобігання корупції», Стратегії національної безпеки України, Закону України «Про адміністративну процедуру», міжнародно-правових актів у сфері протидії корупції, а також аналітичні матеріали й офіційні звіти НАЗК щодо реалізації антикорупційної політики, міжнародного співробітництва та оцінки корупційних ризиків.

Зазначені питання у різні періоди були висвітлені в працях таких учених, як К. А. Бабенко, А. І. Берендєєва, О. О. Бригінець, О. О. Гаврилюк, К. В. Дубич, Є. В. Зозуля, С. Ж. Лазаренко, А. П. Пашинський, В. С. Сірко, І. І. Скобіна, В. М. Трепак, М. Фуко та ін.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є комплексне дослідження інституційної спроможності НАЗК як одного з ключових елементів превентивного антикорупційного контролю в умовах сучасних безпекових викликів.

Для досягнення цієї мети передбачено: 1) проаналізувати теоретико-методологічні підходи до розуміння превентивного державного контролю в контексті еволюції моделей публічного управління; 2) визначити місце НАЗК у системі інституцій антикорупційної політики України; 3) охарактеризувати нормативно-правові, організаційні та функціональні складники його інституційної спроможності; 4) дослідити вплив інституційних трансформацій, судових рішень та умов збройного конфлікту на ефективність превентивних механізмів; 5) окреслити проблемні аспекти міжнародної взаємодії та міжвідомчої координації як складників реалізації антикорупційного контролю.

Окрему увагу приділено виявленню адаптивного потенціалу НАЗК у трансформації його функцій в умовах воєнного стану та посиленнях безпекових ризиків.

Виклад основного матеріалу. Осмислення природи сучасних механізмів запобігання корупції, на нашу думку, потребує узагальненого погляду на те, як розвивалися системи публічного управління. Цікавим у цьому контексті орієнтиром вважаємо концепцію Мішеля Фуко, який описував еволюцію державних форм у Західній Європі як послідовний перехід від «держави правосуддя», заснованої на феодалному суверенітеті, через «адміністративну державу» з її акцентом на дисципліні й регламентах XV–XVI ст., до сучасної «урядової держави». Характерною рисою останньої є те, що вона бере під контроль масу

населення, використовуючи для цього спеціалізовані апарати безпеки. У такому баченні безпека розуміється радше не лише як захист кордонів від зовнішнього супротивника, а й як технологія забезпечення внутрішньої стабільності, життєздатності та належного функціонування суспільних інститутів [15]. Сама логіка розвитку такої моделі управління вимагає створення інструментів, які здатні діяти на випередження, мінімізуючи негативні чинники всередині самого державного апарату.

Цей підхід дає змогу глибше оцінити сучасний стан вітчизняних правових інститутів. У доктрині адміністративного права функцію превентивного контролю загалом прийнято розглядати як таку, що обмежує поведінку суб'єктів публічного управління задля захисту публічного інтересу. Фактично – запобігання протиправним проявам ще на стадії їх формування [1, с. 47]. Але вважаємо, що ця характеристика описує лише один вимір явища, притаманний скоріше згаданий Фуко класичній «адміністративній державі» з її регуляторним тиском.

У сучасній правовій системі найбільш виразним та інституційно завершеним утіленням цієї загальної моделі контролю можна назвати саме превенцію корупції. Насправді в сучасних умовах вона виконує щонайменше два функціональних завдання одночасно: дисциплінує поведінку посадових осіб і захищає ресурси держави від привласнення в особистих інтересах, тобто діє як повноцінний превентивний апарат безпеки. Проте обидва ці завдання набувають принципово іншої гостроти, коли держава функціонує в умовах збройного конфлікту, оскільки ефективність використання внутрішніх ресурсів виступає критичним чинником забезпечення стабільності системи публічного управління. У цьому контексті НАЗК може розглядатися як інституційне втілення сучасної моделі превентивного управлінського контролю.

Так, доцільно насамперед окреслити бачення інституційної спроможності НАЗК. Пропонуємо надалі розуміти її як інтегровану характеристику його правового статусу, організаційної автономії, ресурсного забезпечення та реальної функціональної здатності забезпечувати превентивний антикорупційний контроль, що включає формування і реалізацію антикорупційної політики, здійснення фінансового контролю та координацію взаємодії з іншими суб'єктами антикорупційної системи, причому ефективність цієї спроможності прямо залежить від стабільності нормативного регулювання та стійкості інституцій у кризових умовах. Відповідно, оцінювання інституційної спроможності НАЗК у межах даного дослідження здійснюється через аналіз взаємопов'язаних компонентів: нормативно-правової визначеності повноважень, організаційно-функціональної автономії та ефективності реалізації превентивних інструментів у практичних (саме кризових) умовах.

Пункт 24 Глави II Стратегії національної безпеки України [11] прямо включає корупцію до переліку реальних та потенційних загроз національній безпеці: «Непослідовність та незавершеність реформ і корупція перешкоджають виведенню української економіки з депресивного стану, унеможливають її стале і динамічне зростання, підвищують уразливість до загроз, підживлюють кримінальне середовище». Таке нормативне закріплення свідчить про те, що протидія корупції розглядається не лише як складова частина державної правової політики, а й як один із напрямів забезпечення національної безпеки.

Конституція України [5] у ст. 17 закріплює захист суверенітету та забезпечення економічної безпеки як державні функції. Так, корупційні прояви у секторі безпеки й оборони мають безпосередній вплив на здатність держави забезпечувати належний рівень обороноздатності та ефективне використання публічних ресурсів. Зокрема, порушення у сфері оборонних закупівель, неефективне використання бюджетних коштів або зловживання з боку посадових осіб у стратегічних галузях можуть створювати додаткові ризики для функціонування системи національної безпеки. Превентивні антикорупційні механізми у зазначеній сфері мають особливе значення та потребують розгляду у широкому безпековому контексті.

Зокрема, Є. В. Зозуля, розглядаючи питання системи спеціалізованих антикорупційних органів на сучасному етапі державотворення України, проаналізував методологічні підходи, визначені Офісом доброчесності НАЗК, та виокремив три основні рівні функціональної взаємодії антикорупційних та залучених органів: превентивний, оперативно-розшуковий та судовий. Як зазначає учений, на рівні превентивної функції основним завданням є формування та реалізація антикорупційної політики в державі, запобігання та протидія корупції у пріоритетних сферах (перш за все «політичній») [3, с. 31].

Саме превентивний рівень і став інституційним ядром, навколо якого у 2014–2016 рр. вибудовувалася нова антикорупційна архітектура держави. НАЗК створювалося Законом України «Про запобігання корупції» [10] як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – тобто поза стандартною підпорядкованістю Кабінету Міністрів. Саме спеціальний статус мав гарантувати функціональну незалежність від органів, діяльність яких Агентство покликане контролювати.

Передумовами створення НАЗК були дві паралельні вимоги. Перша – внутрішня: суспільний запит на підзвітність публічних службовців, сформований подіями 2013–2014 рр. Друга – зовнішня: зобов’язання України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС та Плану дій щодо лібералізації візового режиму, які прямо передбачали створення незалежного превентивного антикорупційного органу з повноваженнями у сфері фінансового контролю та формування антикорупційної політики.

Обидва чинники діяли одночасно, що і визначило специфіку початкового нормативного проєктування. Тож зауважимо, що Агентство формувалося під очікування міжнародних партнерів, але запусалося в реаліях пострадянського бюрократичного середовища.

Агентство фактично розпочало роботу у 2016 р. Головним завданням першого етапу стало впровадження системи електронного декларування – публічного реєстру, де посадові особи зобов’язані розкривати відомості про майно, доходи та пов’язаних осіб. У Реєстрі можна шукати декларації конкретних осіб та переглядати їх за вибраними фільтрами: сортувати документи за типом, роком подання, типом та категорією посади, а також побачити декларації усіх осіб, які займають посади з високим рівнем корупційних ризиків або відповідальне (особливо відповідальне) становище [12]. Реєстр запрацював у вересні 2016 р. і мав безумовний превентивний ефект: сам факт публічності задекларованих даних змінював поведінкову модель частини чиновників. Утім, не можемо не зазначити, що верифікація достовірності декларацій від самого початку залишалася значно слабшою ланкою, ніж їх збір, зокрема в частині активів, розміщених в іноземних юрисдикціях.

Інституційна нестабільність дала про себе знати у 2020 р. Рішенням від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 [13] Конституційний Суд України визнав неконституційними окремі положення про кримінальну відповідальність за завідомо недостовірне декларування та низку контрольних повноважень НАЗК.

Це рішення спричинило значний суспільний резонанс та стало предметом критики як на національному, так і на міжнародному рівні, оскільки суттєво обмежило функціонування ключових механізмів антикорупційного контролю. У відповідь на це органи державної влади розглядали різні варіанти врегулювання кризи, зокрема законодавче відновлення повноважень НАЗК та інші політико-правові механізми реагування. Події навколо рішення Конституційного Суду України також викликали занепокоєння з боку ЄС та міжнародних партнерів України в контексті подальшої реалізації антикорупційної реформи.

Цей епізод показово розкрив природу інституційної уразливості Агентства на той час: орган, чия ефективність значною мірою тримається на загрозі юридичної відповідальності, виявився функціонально ослабленим через рішення, яке він не міг ані передбачити, ані запобігти. Повноваження були відновлені через законодавчі зміни, проте, на нашу думку, сам прецедент залишив питання нормативної стійкості відкритим.

Із лютого 2022 р. за зрозумілих причин НАЗК зіткнулося з принципово іншим типом виклику. Якщо на першому етапі головним завданням було подолання адміністративної непрозорості, то нині – збереження функціональності контрольного механізму в умовах, для яких він не проектувався. Значна частина процедурних механізмів антикорупційного контролю розроблялася для функціонування в умовах стабільного доступу до державних реєстрів, передбачуваного руху активів та фізичної доступності документів і суб'єктів декларування. Сьогодні ж частина цих передумов у 2022 р. з початком повномасштабного вторгнення втратила актуальність: окремі території опинилися під тимчасовою окупацією, доступ до певних реєстрів було обмежено з міркувань безпеки, а значна кількість декларантів змінила місце перебування або втратила майно внаслідок бойових дій. За таких умов окремі процедури перевірки декларацій та контролю способу життя виявилися істотно ускладненими. Ці обставини не скасовують потребу в антикорупційному контролі, але вони змінюють умови його здійснення настільки суттєво, що колишні процесуальні інструменти потребують нормативної адаптації.

Порівнюючи виклики 2016 р. і сьогодення, можна спостерігати таку закономірність: якщо спочатку проблема полягала у запуску та стабілізації системи в умовах бюрократичного спротиву, то зараз – у збереженні функціональності системи в таких специфічних умовах, коли значна частина базових припущень законодавця про «нормальне» функціонування держави перестала відповідати дійсності.

Тобто, на наше переконання, сама сутність антикорупційного виклику не змінилася, змінилося операційне середовище, і змінилося настільки, що окремі процесуальні інструменти, достатні для мирного часу, виявилися нефункціональними.

Наочним прикладом цього є механізм моніторингу способу життя суб'єктів декларування – один із ключових інструментів превентивного фінансового контролю НАЗК. А. П. Пашинський та О. О. Бригінець, аналізуючи цей механізм безпосередньо в умовах воєнного стану, констатують, що затверджений НАЗК Порядок здійснення моніторингу, попри свою формальну новизну, «...має певні юридичні вади. Ідеться про відсутність граничних строків для проведення моніторингу, невстановлення процедури авторозподілу моніторингів між працівниками НАЗК, а також суперечливу форму закріплення кінцевих результатів моніторингу» [8, с. 332]. Додамо, що відсутність граничних строків означає, що особа, стосовно якої розпочато моніторинг, фактично перебуває у стані правової невизначеності без чітко встановленої межі у часі. У мирний час ця проблема мала б більш теоретичний вимір, проте в тих умовах, коли декларант може виконувати бойові завдання, перебувати за кордоном або мати об'єктивно обмежений доступ до документів, відсутність строків перетворюється на реальний ризик порушення принципів адміністративної процедури, гарантованих ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» [9]. При цьому, як справедливо зауважують ті самі автори, ефективна робота цих органів неможлива без якісних юридичних інструментів запобігання і протидії корупції [8, с. 333]. А отже, виявлені процесуальні прогалини підривають не лише права декларантів, а й саму антикорупційну ефективність механізму.

В. С. Сірко та А. І. Берендєєва звертають увагу на недостатню унормованість міжвідомчої взаємодії в антикорупційній системі України: жоден закон не містить чіткого регламенту процедур обміну інформацією між НАЗК, НАБУ, САП, прокуратурою і судовою владою. В окремих випадках реалізація приписів НАЗК зупиняється через саботаж органів місцевого самоврядування або політичний тиск. Також учені звертають окрему увагу на проблему відсутності правових наслідків за невиконання приписів антикорупційних органів (наприклад, у разі ігнорування припису НАЗК посадовою особою Агентство не має інструментів прямого впливу, а звернення до НАБУ не гарантує автоматичного відкриття провадження) [14, с. 10–11]. У контексті дослідження інституційної спроможності НАЗК такі процедурні дефіцити свідчать про те, що задекларований статус Агентства як цен-

трального елемента превенції часто позбавлений реального адміністративно-процесуального інструментарію, що суттєво послаблює загальний потенціал контролю.

Ще однією сферою, де проявляються обмеження чинного нормативного та інституційного механізму, є міжнародна взаємодія НАЗК. Конвенція ООН проти корупції [4] передбачає інструменти міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції. Водночас ефективність їх практичної реалізації значною мірою залежить від міждержавних угод, процедурних вимог запитів про міжнародну правову допомогу та інституційної взаємодії компетентних органів. У цих умовах міжнародна співпраця НАЗК, попри її поступове розширення в останні роки (про що свідчить вичерпний звіт НАЗК стосовно міжнародного співробітництва [2, с. 31–33]), залишається обмеженою часовими та процедурними бар'єрами, що ускладнює оперативне отримання інформації про активи в іноземних юрисдикціях, тим паче в умовах воєнного стану та підвищених безпекових ризиків.

Водночас, звісно, було б некоректно обмежуватися лише описом нормативних прогалин, не відзначивши, що сам інститут виявив здатність до адаптації, яка є частиною того, що ми розуміємо під інституційною спроможністю.

Найбільш показовим прикладом є переорієнтація аналітичної функції НАЗК на безпековий вимір. В умовах, коли класичні перевірочні процедури у 2022 р. виявилися обмеженими, Агентство суттєво розширило напрям дослідження корупційних ризиків безпосередньо у секторі оборони та безпеки. Зокрема, НАЗК підготувало масштабне дослідження корупційних ризиків під час здійснення централізованих тилових закупівель для ЗСУ [6] та закупівель безпілотних систем і засобів радіоелектронної боротьби, у якому ідентифікувало 19 конкретних корупційних ризиків від наділення посадових осіб надмірною дискрецією під час формування потреб до відсутності контролю за списанням і втратою БпЛА військовими частинами [7]. Ці дослідження проводилися у межах Комплексного пакету допомоги НАТО для України та були орієнтовані на наближення до стандартів країн – членів Альянсу.

Так, НАЗК фактично продемонструвало здатність змінювати свою превентивну функцію, указуючи, що в умовах воєнного стану до неї долучилася системна аналітика корупційних ризиків у найбільш уразливих і фінансово ємних сферах – оборонних закупівлях. Це не замінює процесуальних інструментів фінансового контролю, але свідчить про те, що інституційна спроможність НАЗК не статична, вона відповідає на зміни операційного середовища. Щоправда, поки що більше через практичні рішення, ніж через системне нормативне забезпечення таких змін.

Висновки. Проведене дослідження дає нам змогу сформулювати низку висновків, які мають як теоретичне, так і прикладне значення для розвитку адміністративного права та правового регулювання антикорупційної діяльності в Україні загалом.

По-перше, зазначимо, що інституційна спроможність НАЗК є насамперед правовою категорією. Під нею слід розуміти інтегровану характеристику правового статусу Агентства, його організаційної автономії та реальної функціональної здатності здійснювати превентивний антикорупційний контроль в умовах, що фактично існують. Ефективність цієї спроможності прямо залежить від якості нормативного регулювання: кадрове чи технічне посилення не здатне належним чином компенсувати відсутність чітко алгоритмізованих процесуальних норм для нестандартних ситуацій. Оцінювати інституційну спроможність НАЗК поза правовим виміром – шлях до отримання спотвореної картини, що не відповідає реальному стану речей.

По-друге, Агентство від самого початку формувалося під впливом двох паралельних чинників – внутрішнього суспільного запиту на антикорупційні зміни та зовнішніх євроінтеграційних зобов'язань України, що зумовило достатньо інтенсивне нормативне та організаційне формування інституції у 2014–2016 рр. Попри подальший розвиток антикорупційного законодавства та поступове вдосконалення механізмів фінансового контролю, окремі

особливості первинного нормативного проєктування продовжують впливати на функціональну стійкість НАЗК в умовах кризових навантажень. Зокрема, рішення Конституційного Суду України 2020 р., яким було тимчасово обмежено низку контрольних повноважень Агентства, продемонструвало високий рівень залежності ефективності превентивного антикорупційного механізму від стабільності нормативного середовища та узгодженості конституційно-правового регулювання.

По-третє, проведений аналіз засвідчив щонайменше три самостійні нормативні проблеми: 1) відсутність граничних строків і диференційованого процесуального порядку для проведення моніторингу способу життя щодо декларантів, які об'єктивно обмежені у доступі до документів унаслідок воєнних обставин; 2) недостатня нормативна визначеність щодо критеріїв та процедури внутрішньої перевірки закритих декларацій, що створює ризики недостатньої визначеності критеріїв щодо кола осіб, які уникають публічного контролю під виглядом безпекових міркувань; 3) відсутність спеціально врегульованих процедур взаємодії НАЗК на міжнародному рівні, диференційованого за критерієм безпекової чутливості, що унеможливило оперативну верифікацію активів в іноземних юрисдикціях в умовах воєнного стану. Кожна із цих проблем потребує самостійного законодавчого вирішення.

По-четверте, попри виявлені нормативні обмеження, Агентство продемонструвало здатність до функціональної переорієнтації в умовах кризи. Розширення напрямку аналізу корупційних ризиків в оборонних закупівлях, підготовка спеціалізованих досліджень в рамках Комплексного пакету допомоги НАТО для України, поступове розширення міжнародного співробітництва тощо – усе це свідчить про те, що інституційна спроможність НАЗК не є статичною величиною. Вона еволюціонує, хоча нині ця еволюція відбувається переважно через практичні рішення органу, а не через системне нормативне забезпечення відповідних змін, що й залишається ключовою проблемою.

На підставі проведеного аналізу вбачається доцільним подальше вдосконалення положень Закону України «Про запобігання корупції» та підзаконного нормативного регулювання у кількох взаємопов'язаних напрямках. Зокрема, на нашу думку, потребують нормативного уточнення особливості здійснення контрольних процедур щодо суб'єктів декларування, участь яких у відповідних провадженнях об'єктивно ускладнена умовами воєнного стану; критерії та процедурні засади застосування механізму закритого декларування; а також окремі аспекти міжнародної взаємодії НАЗК у частині оперативного отримання та верифікації інформації про активи в іноземних юрисдикціях з урахуванням безпекових обмежень.

Щодо перспектив подальших наукових розвідок, то дане дослідження, окреслюючи системні правові проблеми інституційної спроможності НАЗК, водночас виявляє низку питань, які об'єктивно не можуть бути висвітлені в межах однієї праці та потребують окремого наукового опрацювання. По-перше, доцільним видається порівняльно-правовий аналіз досвіду держав, антикорупційні органи яких функціонували або функціонують в умовах збройних конфліктів чи тривалих безпекових криз, зокрема в контексті моніторингових оцінок GRECO та рекомендацій ОЕСР щодо цілісності публічного управління. Такий аналіз дасть змогу визначити, які нормативні моделі адаптації антикорупційних процедур до кризових умов виявилися ефективними на практиці і чи можуть вони бути рецесійовані в українське законодавство. По-друге, самостійного дослідження потребує питання розмежування компетенції між суб'єктами антикорупційної архітектури України – НАЗК, НАБУ, САП та АРМА – в умовах воєнного стану, де традиційні межі між превентивними, контрольними та правоохоронними механізмами зазнають функціонального зближення. По-третє, залишається відкритим питання про правовий статус декларантів як учасників адміністративно-процедурних відносин у специфічних обставинах збройного конфлікту, тож потребує додаткового доктринального осмислення правовий статус декларантів як учасників адміністративно-процедурних відносин в умовах об'єктивних обмежень, спричинених збройним

конфліктом. Зрештою, комплексного наукового аналізу потребує питання про те, чи може і чи повинен сучасний превентивний антикорупційний орган виконувати безпекові функції в інституційному сенсі, і якщо так, то яка нормативна модель для цього є найбільш прийнятною з погляду балансу між ефективністю контролю та захистом процесуальних прав осіб, щодо яких цей контроль здійснюється.

Список використаних джерел

1. Василяченко А. І. Превентивна функція адміністративного права у запобіганні адміністративним правопорушенням у системі Державної кримінально-виконавчої служби України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2026. № 79. С. 47–49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2026.79.9>.
2. Звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції за 2025 рік. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/pdfs/?file=/wp-content/uploads/Pages/ca/5f/ca5fdc956ddd1eeeb102e65fbbf50e396c4d7b3ebad83041395bd912d03829d426135921.pdf>.
3. Зозуля Є. В. Система спеціалізованих антикорупційних органів на сучасному етапі державотворення України (правові, організаційні та функціональні аспекти взаємодії). *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. № 1. С. 27–36. DOI: <https://doi.org/10.32782/cuj-2024-1-4>.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 : станом на 18 жовтня. 2006 р. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 01 січня 2020 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Національне агентство з питань запобігання корупції. Корупційні ризики під час здійснення централізованих тилових закупівель для ЗСУ: дослідження НАЗК. Київ, 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/zakupivli/>.
7. Національне агентство з питань запобігання корупції. Корупційні ризики під час здійснення закупівель БпЛА та засобів РЕБ: дослідження НАЗК. Київ, 2025. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-prezentuvalo-doslidzhennya-korupsiynyh-ryzykiv-pid-chas-zakupivel-bpla-ta-zasobiv-reb/>.
8. Пашинський А. П., Бригінець О. О. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2024. № 83 (ч. 2). С. 332–338. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.49>.
9. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листопада 2024 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII : станом на 07 лютого 2026 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII : станом на 24 січня 2026 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
12. Про Реєстр. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. URL: <https://public.nazk.gov.ua/>.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020. *Конституційний Суд України*. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/13-r2020>.
14. Сірко В. С., Берендєєва А. І. Ефективність антикорупційних органів України: адміністративно-правовий аналіз діяльності та взаємодії. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 14. С. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16752372>.
15. Michel Foucault, Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977–78. Edited by Michel Senellart. Translated by Graham Burchell. London: Palgrave Macmillan, 2007. 552 p.

References

1. Vasyliachenko, A. I. (2026) Preventyvnna funktsiia administratyvnoho prava u zapobihanni administratyvnyim pravoporushenniam u systemi Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukraini [The preventive function of administrative law in preventing administrative offenses in the system of the State Criminal-Executive Service of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. № 79, pp. 47–49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2026.79.9> [in Ukr.].

2. National Agency on Corruption Prevention. (2025) Zvit shchodo diialnosti Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii za 2025 rik [Report on the activities of the National Agency on Corruption Prevention for 2025]. Retrieved from: <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/ca/5f/ca5fde956ddd1eeb102e65ffb50e396c4d7b3ebad83041395bd912d03829d426135921.pdf> [in Ukr.].
3. Zozulia, Ye. V. (2024) Systema spetsializovanykh antykoruptsiynykh orhaniv na suchasnomu etapi derzhavotvorennia Ukrainy (pravovi, orhanizatsiini ta funktsionalni aspekty vzaiemodii) [The system of specialized anti-corruption bodies at the modern stage of state-building in Ukraine (legal, organizational and functional aspects of interaction)]. *Tsentrlnoukrainskyi visnyk prava ta publichnoho upravlinnia*. № 1, pp. 27–36. DOI: <https://doi.org/10.32782/cuj-2024-1-4> [in Ukr.].
4. United Nations. (2003) Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii: Konventsiiia Orh. Obiedn. Natsii vid 31.10.2003 [United Nations Convention against Corruption. The United Nations Convention dated October 31, 2003]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text [in Ukr.].
5. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996) Konstytutsiia Ukrainy: vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine dated June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> [in Ukr.].
6. National Agency on Corruption Prevention. (2023) Koruptsiini ryzyky pid chas zdiisnennia tsentralizovanykh tylovykh zakupivel dlia ZSU: doslidzhennia NAZK [Corruption risks during centralized rear procurement for the AFU: NACP research]. Kyiv. Retrieved from: <https://nazk.gov.ua/uk/zakupivli/> [in Ukr.].
7. National Agency on Corruption Prevention. (2025) Koruptsiini ryzyky pid chas zdiisnennia zakupivel BpLA ta zasobiv REB: doslidzhennia NAZK [Corruption risks during the procurement of UAVs and EW systems: NACP research]. Kyiv. Retrieved from: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-prezentuvalodoslidzhennya-koruptsiynyh-ryzykiv-pid-chas-zakupivel-bpla-ta-zasobiv-reb/> [in Ukr.].
8. Pashynskiy, A. P., Bryhinets, O. O. (2024) Monitorynh sposobu zhyttia subiektiv deklaruvannia v umovakh voiennoho stanu [Lifestyle monitoring of subjects of declaration under martial law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho universytetu*. № 83 (part 2), pp. 332–338. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.49> [in Ukr.].
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022) Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17.02.2022 № 2073-IX [On Administrative Procedure. The Law of Ukraine dated February 17, 2022, No. 2073-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukr.].
10. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014) Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [On Prevention of Corruption. The Law of Ukraine dated October 14, 2014, No. 1700-VII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> [in Ukr.].
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018) Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2469-VIII [On National Security of Ukraine. The Law of Ukraine dated June 21, 2018, No. 2469-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukr.].
12. Pro Reiestr. Yedynyi derzhavnyi reiestr deklaratsii osib, upovnovazhenykh na vykonannia funkt sii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia [About the Register. Unified State Register of Declarations of Persons Authorized to Perform the Functions of the State or Local Self-Government]. Retrieved from: <https://public.nazk.gov.ua/> [in Ukr.].
13. Constitutional Court of Ukraine. (2020) Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 47 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremykh polozhen Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii», Kryminalnoho kodeksu Ukrainy vid 27 zhovt. 2020 r. № 13-r/2020 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of certain provisions of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», the Criminal Code of Ukraine dated October 27, 2020, No. 13-r/2020]. Retrieved from: <https://ccu.gov.ua/dokument/13-r2020> [in Ukr.].
14. Sirko, V. S., Berendieieva, A. I. (2025) Efektyvnist antykoruptsiynykh orhaniv Ukrainy: administratyvno-pravovyi analiz diialnosti ta vzaiemodii [Effectiveness of anti-corruption bodies of Ukraine: administrative and legal analysis of activity and interaction]. *Ukrainskyi polityko-pravovyi dyskurs*. № 14, pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16752372> [in Ukr.].
15. Foucault, M. (2007) Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78. M. Senellart (Ed.). Translated by G. Burchell. London: Palgrave Macmillan. 552 p.

ABSTRACT

Ihor Khokhych. Institutional capacity of the National Agency on Corruption Prevention as a basis for preventive anti-corruption control under contemporary security challenges

The article provides a comprehensive study of the institutional capacity of the National Agency on Corruption Prevention (hereinafter – NACP, the Agency) in the context of contemporary security challenges and the transformation of Ukraine’s public administration system. It is substantiated that the institutional capacity of the NACP should primarily be understood as a legal category encompassing the normative certainty of powers, organizational autonomy, and the actual functional ability of the institution to implement preventive anti-corruption control under crisis conditions. It has been established that traditional approaches to assessing institutional effectiveness through staffing or organizational criteria do not allow for a full evaluation of the ability of anti-corruption institutions to function under martial law and within an unstable security environment.

The evolution of the legal status of the NACP from its establishment in 2014–2016 to the current stage of its functioning is analyzed. The influence of European integration processes, Ukraine’s international anti-corruption obligations, and domestic public demand on the formation of a preventive anti-corruption model of state control is examined. Particular attention is given to the consequences of the 2020 decision of the Constitutional Court of Ukraine, which temporarily restricted a number of the NACP’s control powers and demonstrated the dependence of the effectiveness of the preventive anti-corruption mechanism on the stability of the regulatory environment.

The study substantiates that the full-scale armed conflict has significantly affected the operational environment of the NACP. It is determined that classical financial control procedures designed for conditions of stable state functioning have proven to be partially unadapted to the realities of martial law. Based on the analysis of legislation, academic sources, and the practical activities of the NACP, the key regulatory problems are identified, including the absence of statutory time limits for lifestyle monitoring procedures, insufficient normative certainty of the confidential declaration mechanism, and procedural difficulties in international cooperation related to the verification of assets located in foreign jurisdictions.

It is proved that despite existing regulatory limitations, the NACP has demonstrated an ability to functionally adapt by strengthening its analytical activities in the fields of defense procurement, corruption risk assessment, and international cooperation. It is emphasized that further improvement of the legal regulation governing the Agency’s activities should take into account the necessity of adapting preventive mechanisms to crisis conditions while ensuring a balance between the effectiveness of anti-corruption control and procedural guarantees of declarants’ rights.

Key words: *NACP, institutional capacity, preventive anti-corruption control, martial law, lifestyle monitoring, confidential declaration, national security, administrative procedure, defense procurement, international cooperation.*



Стаття поширюється на умовах
ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Дата першого надходження статті до видання: 04.06.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 21.06.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 28.08.2026