

Кресіна Ірина Олексіївна

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України (м. Київ, Україна)

<https://orcid.org/0000-0003-0771-9707>

e-mail: i.kresina@icljud.com

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРІОРИТЕТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Резюме

Досліджено особливості антикорупційної політики України на сучасному етапі. Проаналізовані основні результати та проблеми з урахуванням виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних інституцій. Проблема запобігання та протидії корупції розглянута крізь призму війни та перспективи повоєнної відбудови, а також євроінтеграційного курсу України. Визначено пріоритетні напрямки подальших інституційних реформ у сфері запобігання та протидії різним видам корупції.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, реформи у сфері запобігання та протидії корупції, Україна, Європейський Союз, повномасштабна агресія Росії, повоєнна відбудова, євроінтеграційний курс, політичні інститути, політична реформа, правова реформа.

Вступ

Корупція — не новітнє явище; вона змінює свої форми, механізми, однак завжди залишається потужним руйнівним інструментом з далекосяжними соціальними наслідками. Згадки про неї у вітчизняному вимірі зустрічаємо ще у давніх історичних документах (руських літописах XIII ст., Конституції Пилипа Орлика та ін.). У період перебування українських земель у складі Російської імперії імперська влада усіляко сприяла корупційним злочинам на усіх рівнях. Є. Гуцало у книзі «Ментальність орди» [1] влучно охарактеризував укорінені традиції цивілізації грабіжництва з неймовірно роздутим бюрократичним апаратом, що працює не на суспільство, а на самозбереження й самовідтворення, корупції та хабарництва у чиновницьких кабінетах, продажності суддів як комплекс хронічних хвороб імперії. Цей деструктивний імперський спадок досі позначається на темпах розбудови демократичної,

правової державності в Україні. Однак в умовах війни проблема корупції набула характеру екзистенційної, позаяк впливає на стійкість держави і суспільства, рівень підтримки нашими партнерами на всіх рівнях, іміджеві характеристики України на міжнародній арені.

Попри те, що на тему корупції в Україні опубліковано чимало наукових досліджень, вона незмінно актуальна з огляду на появу нових чинників, які провокують корупційні злочини, нові інституційні форми реагування на корупцію, нові вимоги реформ, які озвучують держави-партнери України та міжнародні антикорупційні інституції. Власне, війна, прискорений курс України на євроінтеграцію, резонансні антикорупційні викриття стали тими чинниками, які посилюють інтерес політичної та інших наук до теми корупції, механізмів запобігання та протидії їй.

Методи дослідження

При з'ясуванні інституційних пріоритетів антикорупційної політики України застосовувались системний, структурно-функціональний методи, аналіз документів, статистичних даних, звіт-оцінки України. Це дозволило: 1) з'ясувати, як українська влада реагує на вимоги міжнародних інституцій щодо проведення реформ у сфері запобігання та протидії корупції; 2) визначити, як війна з Росією та прискорення євроінтеграційних процесів в Україні вплинули на проблему корупції та видозміну національної моделі запобігання та протидії їй; 3) виявити, які інституційні перешкоди активізують/сповільнюють антикорупційні процеси в Україні.

Результати дослідження

Доленосні для України події останнього десятиліття (Революція Гідності, російська агресія, послідовний євроінтеграційний рух України, масштабні зміни у політичній свідомості та культурі населення, цифровізація держави тощо) істотно вплинули на сприйняття загроз корупції та посилили антикорупційні процеси. Повномасштабне вторгнення Росії в Україну стало, з одного боку, каталізатором антикорупційних реформ в Україні, а з іншого—спричинило появу нових сфер, де корупція отримала висхідну динаміку (відновлення деокупованих територій, інфраструктурна відбудова, постачання армії, сприяння в ухиленні від мобілізації і т. ін.). Резонансні корупційні викриття злочинів, скоєних уже під час повномасштабної війни, підривають довіру держав-партнерів та численних акторів, які допомагають Україні або ж планують долучатися до післявоєнного відновлення. І якщо антикорупційна боротьба не вийде в Україні на новий рівень, то під час відбудови деокупованих територій та загальної післявоєнної відбудови країни корупція набуде нових форм та розмаху, стане чинником сповільнення цих процесів. Це, своєю чергою, матиме нові наслідки, наприклад, у частині рівня мотивованості українців до якнайшвидшого повернення з-за кордону.

Проблема корупції була одним із каталізаторів Революції гідності (Євромайдану). Відтоді було проведено низку важливих реформ у сфері боротьби з корупцією: ухвалено т. зв. «антикорупційний пакет» законодавства, у тому числі Антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр. та План дій до неї; створені Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з розшуку та виявлення активів (АРМА) та ін. В Україні сформована коаліція сил, які вимагають проведення подальших антикорупційних реформ, куди входять представники міжнародної спільноти, громадянське суспільство, представники медіа, мережа викривачів корупції. Громадськість упродовж усього десятиліття після Революції Гідності мала та зберігає дуже високі очікування від цих реформ, а умови повномасштабного вторгнення Росії ще більше заактуалізували їх.

Нині на рівні як держави, так і суспільства існує розуміння того, наскільки корупція підриває імідж України на міжнародній арені, і натомість наскільки справді ефективне запобігання та протидія їй наділені величезним потенціалом сприяти боротьбі України зі зовнішнім ворогом та відновлюватися. Корупція є тим чинником, який здатен сповільнити євроінтеграційну перспективу України, а ефективне запобігання та протидія їй, навпаки, здатні наблизити набуття членства в ЄС.

Згадані процеси актуалізують вивчення проблематики корупції та антикорупції в Україні, визначення тих пріоритетів, які є стратегічними в антикорупційній політиці нашої держави. У нашому дослідженні ми проаналізуємо антикорупційні процеси, які з більшою чи меншою результативністю відбуваються останніми роками. Особливий фокус уваги спрямовується на два роки повномасштабної війни і її вплив на широке коло проблем, пов'язаних з корупцією, протидією їй, зовнішньою оцінкою успіхів та невдач України.

У 2016 р. розпочався (і триває нині) четвертий, оцінювальний раунд органу Ради Європи «Група держав проти корупції» (GRECO). Для України, яка реалізує свою євроінтеграційну перспективу, висновки та рекомендації цієї організації мають вагоме значення. У фокусі уваги раунду перебувають питання запобігання корупції серед депутатів, суддів та прокурорів. Україною було отримано від GRECO 31 рекомендацію [2]. Найважливішими серед них були: розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України за участі самих депутатів і забезпечити легкий доступ до цього процесу представників громадськості; вжити подальших необхідних заходів для припинення обходу обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю не тільки на законодавчому рівні, а й на практиці; затвердити правила, які регулювали б відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес; вжити заходів для забезпечення безпеки суддів, щоб вони менше залежали від зовнішнього тиску та корупції. GRECO звернула увагу на необхідність:

розробки необхідних заходів регуляторного характеру для посилення незалежності та неупередженості НАЗК; важливість сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема щодо проведення розслідувань для повного забезпечення прозорості та підзвітності роботи НАЗК, ужиття необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю над чинними вимогами до декларування активів. GRECO звернула увагу на потребу забезпечення безперешкодного доступу НАБУ до всіх декларацій, які отримало НАЗК.

6 грудня 2019 р. під час 84-го пленарного засідання GRECO було представлено нові результати виконання Україною рекомендацій за результатами оцінювання у рамках четвертого раунду щодо запобігання корупції стосовно народних депутатів, суддів та прокурорів. 26 березня 2020 р. цей звіт було оприлюднено [3], і результати були критичними: Україна виконала лише 5 із 31 рекомендації GRECO, 15 рекомендацій виконані частково й 11 залишилися невиконаними. В частині антикорупційного поступу України GRECO було відзначено, зокрема: прийняття Закону України № 140-IX від 02.10.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», оскільки він переавантажив роботу НАЗК, уточнив його повноваження; прийняття НАЗК Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр.; ухвалені порядки щодо електронного декларування; надання НАБУ повного доступу до державних реєстрів, зокрема до Реєстру декларацій та інформації про конкретні операції із банківськими рахунками, а також до низки національних та регіональних баз даних; скасування недоторканності народних депутатів; заходи, ужиті для посилення безпеки суддів, постійного перегляду практичного застосування режиму недоторканності стосовно суддів із метою запобігання безкарності, забезпечення регулярних тренувань із питань доброчесності суддів; повернення шляхом внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» вимоги щодо наявності у кандидата на посаду Генерального прокурора вищої юридичної освіти.

Однак було виконано лише 5 із 31 рекомендацій, що було вкрай незадовільним результатом. GRECO очікувала на формування нової Громадської Ради при НАЗК, щоб покращити прозорість та підзвітність його роботи. В оцінці GRECO відзначені наявні ризики ручного відбору декларацій для повної перевірки. Було рекомендовано ухвалити порядок моніторингу способу життя декларантів, тобто контроль видатків. GRECO розкритикувало спроби спростити процедури звільнення директора НАБУ та посилити повноваження Президента України у цьому питанні. Також критично оцінено практику розгляду Верховною Радою України законопроектів у прискореному режимі та наголошено на необхідності проведення обговорень і консультацій у законотворчій роботі. GRECO наголосила на відсутності кодексу етичної поведінки народних депутатів, де, зокрема, має бути унормовано процедуру

запобігання конфлікту інтересів, і зокрема у діяльності депутата поза парламентом. GRECO рекомендувала унеможливити не лише на законодавчому рівні, але і на практиці для народних депутатів займатися підприємницькою діяльністю. Озвучена вимога законодавчо унормувати взаємини депутатів із лобістами та групами публічної адвокатури, посилити механізми внутрішнього контролю за доброчесністю депутатів [4].

У частині органів судової влади GRECO у звіті, оприлюдненому 26.03.2020 р., озвучено застереження, що судова реформа 2019 р. в Україні відбулася через прискорену процедуру без достатнього обговорення та обґрунтування, належного залучення всіх зацікавлених сторін та проведення громадських консультацій. Доречність цих застережень GRECO підтверджується тим, що вже на початку 2020 р. положення судової реформи частково визнані неконституційними. Також GRECO було незадовільно оцінено відсутність експертної оцінки суддів іншими суддями як основної форми регулярного оцінювання, що має базуватися на чітких критеріях; нечіткість визначення дисциплінарних правопорушень суддів у профільному законі; відсутність механізму оскарження рішення про відвід судді та ін. Була не виконана більшість рекомендацій щодо органів прокуратури, що критично особливо в частині незалежності прокурорів, розбудови спроможностей органів прокурорського самоврядування, удосконалення системи оцінки ефективності роботи прокурорів, практичної імплементації кодексу етики, правил із визначення конфлікту інтересів, консультації із питань доброчесності тощо.

На виконання цих рекомендацій GRECO відвела українській владі два роки. Новий звіт був представлений 3 грудня 2021 р. на пленарному засіданні GRECO [5], а оприлюднений навесні 2022 р. Тоді проблема агресії Росії зменшила резонанс від незадовільних висновків GRECO: лише 9 із 31 рекомендації були виконані. Відтак Україну перевели до групи держав, стан протидії корупції яких є «глобально незадовільним». Фактично у звіті йшлося, що Україна радше уже тривалий час імітує боротьбу з корупцією, а не бореться з нею. До держав, віднесених до такої групи, застосовується комплекс заходів дипломатичного тиску, однак через повномасштабне вторгнення Росії такі заходи до України не були застосовані.

Навесні 2023 р. GRECO організувала позапланову, надзвичайну перевірку України. Звіт був опублікований 24 березня 2023 р. [6]; він виразив уже дещо іншу риторичку в оцінці антикорупційного поступу України. Основна теза звіту GRECO полягала у тому, що за перший рік повномасштабного вторгнення Росії Україна завершила більше реформ, ніж за кілька попередніх років. Задовільно виконано або втілює нині вже 15 із 31 рекомендації, 9 перебувають у процесі виконання, однак 7 залишаються невиконаними. Відтак відзначений певний антикорупційний прогрес України, однак і окреслено масштаби подальшої роботи.

Серед реформ, які провела Україна за час повномасштабної війни, виділимо:

- у НАЗК змінилися правила виявлення конфлікту інтересів у народних депутатів; з'явилася автоматична система перевірки необхідної для цього інформації у державних реєстрах;

- покращилася оцінка України щодо розробки більш детального регулювання кар'єрного просування прокурорів на базі об'єктивних критеріїв. Щодо Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, то від 2016 р. було актуалізоване його прийняття, й у 2017 р. Всеукраїнська конференція прокурорів обговорила та затвердила його, однак лише наприкінці 2022 р. було затверджено Коментар Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів;

- відстежуються доходи народних депутатів завдяки тому, що Національний банк України зробив обов'язковим для банків надання номерів рахунків осіб, щодо яких НАБУ запитує таку інформацію.

З огляду на ці та інші зміни GRECO виключила Україну з «чорного» списку держав, до антикорупційної політики яких є істотні застереження. Також GRECO звернула увагу на діяльну позицію України у напрямку імплементації її рекомендацій попри усі труднощі війни. Очевидно, що війна стала катализатором протидії корупції, позаяк від цього не в останню чергу узалежнена підтримка партнерів України для протидії російській агресії. Однак, якщо Україна сповільнить подальшу антикорупційну роботу, то не виключене її повернення до «чорного списку», погіршення інших оцінок рівня корупції та антикорупції.

Фіксація поступу України у запобіганні та протидії корупції потрібна найперше самій Україні для зміцнення позицій на початку процесу перемовин про вступ України до ЄС. Саме корупцію в Україні скептики євроінтеграції нашої держави (як-от В. Орбан, Р. Фіцо) найчастіше називають перепоною для вступу нашої держави до ЄС. Зрештою, українці самі в опитуваннях громадської думки саме корупцію позиціонують головною проблемою на шляху до ЄС.

Розуміння реальності та ефективності антикорупційних реформ потрібне й урядам держав-партнерів України задля посилення аргументації того, чому важливо допомагати нашій державі під час війни та післявоєнного відновлення, адже вони, своєю чергою повинні знаходити аргументи для своїх громадян як платників податків, а також для тих, хто не підтримує виділення фінансування Україні. Також успіхи переговорів із донорами щодо коштів на відновлення, діалоги з МВФ, макрофінансова допомога від США узалежнені від характеристик процесів запобігання та протидії корупції. Партнери України уважно стежать за корупційними/антикорупційними процесами в Україні.

Затверджений останній GREGO звіт є проміжним, і Україна має продовжити позитивну динаміку виконання рекомендацій, адже наразі

виконано 15 із 31 вимоги; до наступного звіту важливо виконати щонайменше загалом 21 вимогу. Очевидно, що окремі рекомендації GRECO Україні буде виконати непросто.

Зупинимося лише на одному кейсі—унормуванні питання лобізму. Нині Україна готується до легалізації ринку лобізму, і НАЗК розробила законопроект «Про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні»; 01.12.2023 р. він поданий до Кабінету Міністрів України. Також НАЗК вже готове до виконання своїх зобов'язань у межах цього Закону, зокрема, що стосується створення «Реєстру прозорості». НАЗК провело серію громадських обговорень, врахувавши позицію громадськості; уряд вже схвалив законопроект, тепер питання очікує розгляду в парламенті. Такий акт відповідає вимогам ЄС для подальшої євроінтеграції України. Нині ж в Україні ринок лобізму є тіншовим, що провокує корупційні ризики, а відтак прийняття відповідного закону уможливить, наприклад, для бізнес-асоціацій лобіювати свої інтереси, надасть законні механізми адвокації своїх ініціатив громадським організаціям. Прийняття такого законодавства має наблизити Україну до міжнародних стандартів, сприятиме збільшенню рівня прозорості та підзвітності на всіх рівнях держави. Однак це уже не перший законопроект із питань лобізму, який виносився на обговорення в Україні.

Чи справді саме корупція є головною перешкодою для членства України в ЄС? Питання дискусійне, отримує нині широке обговорення. Антикорупційну боротьбу України образно порівнюють з умовним марафоном, лише частинку якого «пробігла» Україна, однак вона не зупиняється. Основний меседж до інституцій ЄС полягає у тому, що Україна буде продовжувати реформи навіть попри додаткові виклики, зумовлені війною.

Україна схвалила фактично чи не найжорсткіше законодавство у сфері публічно значущих осіб, якщо порівнювати його з іншими державами ЄС. Припускаємо, що саме Україна має найбільш розвинену антикорупційну інфраструктуру, з точки зору законодавства, з-поміж усіх європейських держав; Україна є однією з небагатьох держав, де функціонує спеціалізований антикорупційний суд. До певної міри можна вважати, що Україна не лише розбудовує власну модель антикорупційних інституцій, а й ця модель вивчається іншими державами. Прикладом є анонсування у 2023 р. Президентом Республіки Молдова М. Санду створення Антикорупційної палати—судового органу, який розглядатиме справи про велику корупцію і корупцію в судовій системі. Український досвід тут також було взято до уваги.

Втім інституції ЄС озвучують своє бачення необхідних змін: посилення НАБУ, посилення процесів декларування, врегулювання питання лобіювання тощо. Водночас інституції ЄС звертають увагу, що прийняття законодавства—це лише частина антикорупційних процесів, які тривають від 2014 р., але значно складнішим завданням є його послідовне втілення на практиці. Крізь призму низки негативних кейсів (викриттів) про українських

високопосадовців формується негативне сприйняття України в цілому. Для іміджу нашої держави численні корупційні викриття впливають подвійно на сприйняття на міжнародній арені: з одного боку, посилюється довіра до українських антикорупційних структур, а з іншого — підривається авторитет владної вертикалі. В Україні гостро стоїть питання невідворотності покарання за скоєні корупційні дії, що здатне виконувати превентивну функцію щодо потенційного скоєння такого типу протиправних діянь.

Водночас зауважимо, що корупція є проблемою не лише України, а глобального масштабу. Вона стосується, зокрема, й держав ЄС, а до окремих із них (Греція, Польща, Румунія, Словенія) Групою держав проти корупції GRECO нині застосовуються спеціальні процедури. Проблема України вбачається у тому, що наша держава упродовж багатьох років послідовно формувала імідж корумпованої держави, а нині важко змінювати спричинені репутаційні втрати держави. Стійке сформоване сприйняття України як висококорумпованої держави часто стає перешкодою для інших держав та їх громадськості у позитивній оцінці масштабів тих реформ, які уже були зроблені.

Також образ України як «цитаделі» корупції активно посилюють російські наративи. В них кожна перемога антикорупційних органів нашої держави, ефективні розслідування, викриття представляються не як ефективна робота відповідних структур та інституційна спроможність України боротися з корупцією через розкриття складних корупційних схем та мереж, а як свідчення щоразу більшої корумпованості України. Такий наратив має чітку мету — підірвати довіру держав-партнерів, неурядових міжнародних структур і згорнути підтримку нашої держави для ведення війни та відбудови. Відтак перед Україною стоїть завдання не лише боротися проти корупції, а й забезпечувати належний міжнародний інформаційний супровід цих процесів, більше розповідати про зроблене щодо запобігання та протидії корупції, формувати громадську думку закордонних урядів та громадськості щодо реального стану справ (як успіхів, так і невдач) щодо запобігання та протидії корупції.

Тут потрібно зауважити, що державні інституції України, і зокрема антикорупційні інституції, ще не напрацювали достатній репутаційний капітал. Рівень довіри до них не лише у держав-партнерів та громадян інших держав, а й громадян України є невисоким. Ця довіра не може з'явитися в один момент, її потрібно напрацювати. Найперше довіряти державним інститутам мають самі ж громадяни України, а лише потім можна сподіватися такого ставлення за межами держави. Однак українці мають складну історію, коли державний апарат працював не на захист їх інтересів, а суди захищали передусім державу від громадянина, а не навпаки. Відтак Україна має пройти складний шлях формування довірливих взаємин громадян та влади, зокрема це стосується органів, які запобігають та протидіють корупції. Очевидно, що питання довіри є надзвичайно чутливим, без неї не працюватиме система

викривачів корупції. Новостворені антикорупційні інституції ще мають напрацювати свій репутаційний капітал.

Очевидно, що нині Україні важливо вийти на стійку тенденцію щорічного антикорупційного поступу. Наразі Transparency International Ukraine порівнює цей процес із маятником—незначні коливання показника. За результатами Індексу сприйняття корупції 2022 р. Україна зі 100 можливих балів отримала 33 бали. Показник за рік зріс лише на один бал (однак це найвищий показник України за весь час охоплення індексуванням), і тепер Україна посідає 116 місце зі 180 країн [7]. З Україною в Індексі сприйняття корупції сусідять такі держави, як Алжир, Ангола, Замбія, Монголія, Сальвадор, Філіппіни, Кенія, Нігер та ін. З позиції євроінтеграційних перспектив України такі позиції є тривожними. Втім прогрес на один бал, та ще й отриманий вже в умовах війни, здобутий завдяки низці реформ, як-от: ухвалення державної Антикорупційної стратегії, довгоочікуване призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; ефективність роботи Вищого антикорупційного суду (за 2022 р. розглянуто 49 справ, із яких по 37 справах було винесено вироки). Загалом за період 2013–2022 рр. Україна піднялася в Індексі сприйняття корупції на 8 пунктів (2013 р.—25 балів, 2022 р.—33 бали), однак для держави, яка має амбітні демократичні цілі, цей прогрес мав би бути швидшим. Натомість спостерігалися затягування із завершенням конкурсу очільника САП, із прийняттям парламентом Антикорупційної стратегії, відсутність в антикорупційних органів повноцінної операційної та інституційної спроможності. Такі процеси беруться до уваги демократичною громадськістю світу, партнерами України, потенційними інвесторами у повоєнну відбудову нашої держави.

2023 р. став часом активного обговорення на всіх рівнях комплексу реформ, які необхідно провести, щоб забезпечувати відбудову України завдяки антикорупційним заходам, що відповідали б викликам часу. Це вимоги та рекомендації, які озвучували і закордонні партнери, й урядові та неурядові антикорупційні інституції, громадськість та ін. Вони стосувалися різних аспектів і частково були виконані до кінця 2023 р. Зокрема:

1. *Посилення інституційної спроможності антикорупційних інституцій:* надання автономії САП та розширення повноважень її керівництва; надання НАБУ можливості для автономного прослуховування та доступу до якісної, неупередженої судової експертизи; поновлення вимоги до державних службовців щодо декларування активів та відкриття державного реєстру декларацій; відновлення вимоги до політичних партій подавати фінансові звіти, які згодом мають бути перевірені НАЗК; обрання керівника АРМА та вирішення нагальних оперативних та законодавчих проблем, важливих для ефективності цієї інституції.

2. *Продовження реформи судової системи,* Конституційного Суду України: повністю впровадити рекомендації Венеційської комісії в

законодавчу базу щодо відбору суддів КСУ; створити та забезпечити достатніми ресурсами альтернативний майданчик для ефективного розгляду справ, які раніше розглядалися ліквідованим Окружним адміністративним судом міста Києва.

Ключовим досягненням у сфері судової реформи став запуск Вищої ради правосуддя, яка відповідає за призначення та переведення суддів. Щодо реформування Конституційного Суду України, то у 2023 р. зроблено позитивні кроки до виконання рекомендацій Венеційської комісії, і законопроект № 9322 отримав позитивну оцінку комісії (хоча не враховано рекомендацію щодо введення семи членів до Дорадчої групи експертів), схвалений парламентом 27.07.2023 р.

3. *Повернення активів і конфіскація.* Важливо, що в умовах повномасштабної війни Україною було розширено перелік механізмів для конфіскації активів державою, а саме запроваджений механізм санкцій та механізм примусового вилучення. Відтак важливо доопрацювати та прийняти Стратегію повернення активів та План дій; криміналізувати обхід санкцій в Україні; вдосконалити механізми конфіскації на національному рівні, надаючи відповідачам достатньо можливостей для оскарження конфіскацій; консолідувати зусилля у сфері повернення та конфіскації активів із міжнародною спільнотою.

4. *Публічні закупівлі:* підвищити ефективність державних органів, які здійснюють контроль за дотриманням закупівельного законодавства; підвищити прозорість на всіх етапах процесу закупівель; завершити розробку електронної тендерної документації, електронних договорів та інтеграцію PROZORRO з електронною системою управління реконструкцією та іншими інформаційними системами; зменшити підстави для проведення неконкурентних методів закупівель та забезпечити можливість їх оскарження, ліквідувати чинники, які безпідставно усувають учасників, обмежують конкуренцію; забезпечити послідовне застосування закупівельного законодавства [8].

Процеси останніх років у запобіганні та протидії корупції чітко засвідчили: реформи відбуваються, якщо є політична воля і послідовність влади, небайдуха, ініціативна громадськість, а також принципова позиція ззовні (від іноземних урядів, міжнародних організацій, антикорупційних НУО та ін.). На жаль, попри трагедію війни й, здавалося б, очевидну необхідність усім працювати на спільний результат у боротьбі зі зовнішнім ворогом, обсяги корупції в Україні залишаються значними, а інколи—разючими. Корупція як була, так і залишилася внутрішнім ворогом України. Викриття корупції присутні практично в усіх ключових сферах життєдіяльності країни: паливно-енергетичному комплексі, безпеці та обороні, фінансовому секторі, місцевих бюджетах, охороні здоров'я і т. ін. В українському суспільстві викликають великий резонанс справи про корупцію, скоєну не просто під час повномасштабної війни, а у надважливих сферах, безпосередньо пов'язаних

з обороноздатністю держави, відновленням деокупованих територій, відбудовою зруйнованих/пошкоджених об'єктів. Наведемо приклади сфер, де корупція гостро проявилася на тлі повномасштабного вторгнення Росії:

- сприяння в обмін на неправомірну вигоду в забезпеченні ухвалення уповноваженими особами обласних військових адміністрацій рішень про дозвіл на виїзд за межі України, внесення відповідних відомостей до інформаційної системи «Шлях»;

- надання в обмін на неправомірну винагороду уповноваженими державними службовцями певним компаніям підрядів на відбудову інфраструктурних об'єктів;

- закупівля обласними військовими адміністраціями продовольчих товарів для забезпечення потреб населення в умовах воєнного стану за безпідставно завищеними цінами;

- корупційні зловживання у сфері протезування тих, хто втратив кінцівки, при проходженні українськими воїнами військово-лікарських комісій;

зловживання посадовцями військових комісаріатів, які відповідальні за загальну мобілізацію, перевищення ними своїх повноважень в умовах воєнного стану. Найчастішим прикладом став «продаж» військовозобов'язаним чоловікам довідки про відстрочку від призову під час мобілізації чи непридатність до військової служби.

Після початку восени 2022 р. активних атак Росії на інфраструктурні об'єкти України особливо зростає увага до широкого кола питань, пов'язаних із енергооб'єктами, енергоресурсами. Це створило додаткові можливості для корупційних зловживань. Наприклад, закупівля газу за завищеними цінами в обхід тендерних процедур; привласнення посадовцями коштів, виділених урядом на закупівлю обладнання для забезпечення населення альтернативними джерелами світла, тепла і водопостачання у зимовий період в умовах руйнування об'єктів критичної інфраструктури. Нині у фокусі уваги антикорупційних детективів та прокурорів контроль за коштами, які виділяються на відновлення. Випадки корупції із такими коштами уже документуються, розслідуються та передаються до суду. Розслідування корупційних правопорушень у галузі енергетики стає нині одним із топпріоритетів НАБУ.

Суспільство надзвичайно чутливо реагує на розслідування та їх результати щодо діяльності Міністерства оборони України та інших державних інституцій, пов'язаних зі забезпеченням ЗСУ. Особливу реакцію викликають злочинні зловживання при закупівлі харчів на потреби ЗСУ в умовах війни. Станом на 2023 р. НАБУ відкрито близько 70 кримінальних проваджень, які стосуються оборонної сфери за різними напрямками, з яких близько 30 проваджень порушені з початку повномасштабного вторгнення. Вони стосуються оборонних закупівель, укладення агентських угод, зокрема,

у сферах постачання харчових продуктів, паливно-мастильних матеріалів та речового забезпечення армії тощо. Такі злочини з корупційною складовою позначилися на бойовій готовності й обороноздатності ЗСУ, створили потенційну загрозу основам національної безпеки України в особливий період.

Під час повномасштабного вторгнення сформувався чітке розуміння того, що порядок закупівель під час воєнного стану потребує критичних змін, позаяк проявилися численні корупційні ризики. Йдеться про: безпідставне завищення ціни товарів/послуг через нерегульованість механізму визначення замовниками очікуваної вартості предмета закупівель; наявність можливості закуповувати товари/послуги без проведення відкритих торгів і т. ін.

Відзначимо, що далеко не усі справи в оборонній сфері підслідні саме НАБУ. Прикладом може бути резонансна справа про «яйця по 17 грн», по якій Державне бюро розслідувань порушило справу за ст. 114-1 ККУ, яка не підслідна НАБУ. Однак цей приклад доречний для аргументації важливості співпраці між різними компетентними у питаннях протидії корупції органами України, яка в підсумку має працювати на забезпечення правової державності.

Для України важливо, щоб боротьба з корупцією не зводилася тільки до викриття корупційних злочинів та притягнення винних до відповідальності. Адже важливо провести системні реформи в низці сфер із підвищеними корупційними ризиками (податкова, митна та ін.). Не менш важливо, щоб антикорупційні органи швидко освоювали та застосовували новітні інструменти «сучасної» корупції (криптовалютні технології, віртуальні активи), завдяки чому унеможливиться їх використання для приховування злочинів.

Прозорість, ефективність у запобіганні та протидії корупції стануть важливими маркерами післявоєнного відновлення України. Міжнародні партнери зацікавлені як у прозорому відновленні України, так і у контролі за виділеними на це коштами. Інвестори хочуть бачити Україну виключно як партнера із сильною демократією та верховенством права. Саме тому робота антикорупційних інституцій перебуває у фокусі уваги всіх партнерів нашої держави.

Майбутнє відновлення країни передбачає значні фінансові вливання, а отже, підвищені корупційні ризики. На момент, коли розпочнеться повномасштабна відбудова країни, Україна повинна мати достатньо оперативних і аналітичних інструментів, аби реагувати на пов'язані з цим корупційні виклики. Матиме Україна достатнє фінансування чи ні, залежить не в останню чергу від того, наскільки будуть унеможливлені корупційні схеми. Наразі той факт, що вітчизняні антикорупційні інституції у 2023 р. розпочали взаємодію з державами-партнерами (передусім зі США) щодо запобігання, виявлення та розслідування нецільового використання допомоги, наданої Україні, засвідчує наявність проблем у цій чутливій сфері та водночас розуміння нагальності їх розв'язання. Те, наскільки ефективно українські антикорупційні інституції у партнерстві зі закордонними

інституціями проводитимуть заходи боротьби із шахрайством і корупцією, впливатиме на довіру до України як отримувача міжнародної фінансової, технічної та іншої допомоги.

Отже, антикорупційні інституції мають прискорено готуватися відповідати суспільному запиту післявоєнного відновлення України. Задоволення запиту суспільства на справедливість, мінімізація корупційних ризиків під час відновлення України нині є центральними завданнями. Очевидно, що коли завершиться війна, захисники та захисниці повернуться з фронту, а українці—з-за кордону, то кожен вимагатиме іншої якості функціонування держави, іншої прозорості. До цих питань увагу України постійно привертає увагу міжнародна спільнота, зокрема на міжнародних конференціях із відновлення України (в Лугано, Лондоні) та інших заходах. Відтак важливо вже зараз уможливити готовність до роботи антикорупційних інститутів у нових реаліях. Результативна мобілізація міжнародної підтримки для економічної та соціальної стабілізації та подальшого процесу відновлення від наслідків війни узалежнена від того, наскільки високою буде оцінка антикорупційних зусиль нашої держави.

Загалом антикорупційні державні органи України отримують доволі високі оцінки від закордонних інституцій. До прикладу, Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії (АСН) відзначила (жовтень 2023 р.) прогрес України у розбудові антикорупційних інституцій, позитивно оцінила їх роботу. Такі висновки є важливими, адже на них зважає Європейська Комісія під час ухвалення рішення про належний прогрес у реформах та виконання критеріїв відкриття переговорів про вступ України до ЄС.

Незалежність та ефективність антикорупційних органів—це ті два індикатори, за якими уважно стежать міжнародні партнери України. Збереження незалежності є водночас найбільшим досягненням та найбільшим викликом для антикорупційної інфраструктури України, що особливо важливо для функціонування Вищого антикорупційного суду України (ВАКС). У збереженні незалежності та посиленні інституційної спроможності НАБУ і САП вбачається передумова для сталого повоєнного відновлення України. Спроби фінансово-промислових груп, влади, політичних партій і окремих діячів вплинути на результати досудового розслідування, на діяльність антикорупційних органів тривають постійно, вони не припинилися навіть в умовах повномасштабної війни. Це становить проблему, якій антикорупційні органи мають послідовно, дієво протидіяти, щоб не спричинити репутаційні втрати, не втратити ще незміцнілий репутаційний капітал.

Антикорупційні інституції України потребують посилення інституційної спроможності, збереження інституційної та процесуальної автономії. Щоб досягнути ефективності у боротьбі з корупцією важливо зміцнювати антикорупційні інституції (НАБУ, САП, ВАКС та ін.). Першим важливим аспектом є те, щоб такі структури мали розгалужену мережу

для роботи на місцевому рівні, залучаючи принципів фахівців, готових боротися з корупцією за справедливу заробітну плату та використовувати всі наявні інструменти. Другим важливим аспектом є невідворотність покарання. Вкрай необхідна злагожденість у роботі усіх інституцій, які становлять систему антикорупційних органів України.

Наразі антикорупційні інституції мають кадрову проблему. Якщо проаналізувати її на прикладі НАБУ, то кількість проваджень невинно зростає: якщо на початку роботи (2015 р.) було близько 250 справ, то станом на кінець 2022 р.—уже 716, а у 2023 р. через нові ризики, зумовлені війною, кількість справ знову зросла. Це складні провадження, які стосуються серйозних схем розкрадання бюджетних коштів, діяльності злочинних організацій і вимагають залученості великої кількості детективів. Тому навантаження на слідчі підрозділи суттєво зростає. Очевидно, що кадрове питання не має вплинути на ефективність роботи антикорупційних органів, а відтак воно має вирішуватися як урядом, так і за допомогою міжнародних донорів. Хоча розширення кадрового потенціалу вимагає значних бюджетних асигнувань, що в умовах війни становить особливу проблему, доцільно враховувати, якого розміру кошти повертаються до державного бюджету завдяки роботі НАБУ, САП та інших антикорупційних інституцій. До прикладу, розрахунки економічного ефекту від діяльності НАБУ і САП за 2022 р.—понад 3 млрд грн; тільки по угодах зі слідством на ЗСУ передано 1,7 млрд грн, у т. ч. на «Армію дронів» спрямовано близько 700 млн грн [9].

Не менш гостро стоїть питання створення самостійної експертної установи при НАБУ, про яку тривалий час ведеться обговорення. Створення експертної установи передбачено в меморандумі з МВФ і в урядових документах. Наразі НАБУ змушене звертатися до експертних установ при інших міністерствах і відомствах. Це створює ризики затягування у проведенні експертиз, тиску на експертів з метою спотворення результатів і, відповідно, впливу на результати досудового розслідування. Зафіксовані факти тиску на окремих експертів у провадженнях НАБУ і навіть розслідуються справи щодо витоку інформації від експертів. Тому в цьому питанні НАБУ узалежене від третіх осіб. Водночас є сильний суспільний запит на ефективне і швидке розслідування злочинів.

Перед вітчизняними антикорупційними інституціями постійно стоїть низка викликів, спектр яких змінюється. До прикладу, наприкінці 2023 р. для НАБУ та САП важливими були зміни до законодавства задля підвищення ефективності роботи цих антикорупційних інституцій. Це збільшення штату НАБУ з метою посилення його присутності в регіонах, створення експертної установи при НАБУ, реалізації права НАБУ на незалежне прослуховування тощо. Важливим завданням є скасування у повному (а не частковому, як було зроблено) обсязі або ж уточнення формулювань т. зв. «правок

Лозового-Іонушас», удосконалити механізм екстрадиції, посилити інституційну спроможність антикорупційних органів.

Позитивною тенденцією є те, що в Україні активно розробляються цифрові інструменти запобігання корупції. Зусиллями НАЗК та інших антикорупційних інституцій створюється інноваційна цифрова інфраструктура, яка мінімізує прояви корупції. Йдеться про Реєстр декларацій, Реєстр звітності політичних партій, Портал викривачів корупції, Глобальний реєстр бенефіціарних власників, систему електронних закупівель Prozorro та ще десятки інших цифрових продуктів, які забезпечують прозорість та підзвітність державних процесів. Крім ефективної роботи правоохоронних та антикорупційних органів, у цифровізації вбачаються гарантії доброчесності під час повоєнної відбудови. Портал державної електронної системи у сфері будівництва E-construction, Prozorro Продажі, цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням DREAM—це лише частина інструментів прозорості та доброчесності для відновлення України. Також у 2023 р. запрацював Єдиний портал повідомлень викривачів, завдяки якому громадяни можуть повідомити про факти корупції, а система автоматично скерує таке повідомлення до відповідного органу. Це один з інструментів реалізації антикорупційної політики, створення якого передбачено Законом України «Про запобігання корупції» та Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 рр.

Важливі зміни відбулися в частині удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій. 10.10.2023 р. НАЗК відновило доступ до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру (реєстру POLITDATA) з урахуванням вимог до захисту персональних даних. Політичні партії звітуватимуть про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, відтак нарешті громадськість зможе побачити, на що політичні партії витрачали кошти державного фінансування понад три роки, позаяк спершу вони не звітували через COVID-19, а з 2022 р.—через воєнний стан. При цьому всі ці три роки парламентські партії продовжували отримувати державне фінансування (близько 3 млрд грн). Завдяки відкритості реєстру стане відомо не лише на що політичні партії спрямовували кошти, а й хто та в якому розмірі їх фінансував.

Отже, обов'язковість звітування політичних партій передбачена внесеними змінами до Закону України «Про політичні партії в Україні», які спрямовані на мінімізацію потенційного олігархічного впливу на політичні партії. Також повернені функції НАЗК щодо перевірок звітів політичних партій. У такій формі забезпечуватиметься прозорість політичного фінансування, що важливе для інтеграції України до ЄС і виконання міжнародних зобов'язань нашої держави, зокрема рекомендацій Венеційської Комісії [10] щодо шляхів протидії олігархізації.

Вимога звітування зумовлена численними корупційними схемами, до яких вдаються політичні партії, зокрема: «внески від фізичних осіб на фінансування діяльності партій, які не мали відповідних доходів (наприклад, перебували на обліку в центрі зайнятості або декретній відпустці); співпраця із суб'єктами, які мають ознаки сумнівності (відкриття рахунків напередодні перерахування коштів); здійснення операцій на «папері»; завищення цін на товари та послуги тощо» [11]. Відповідальність тепер покладена не лише на політичні партії, а й на внескодавців.

Не менш важливим питанням є ухвалення законопроекту про кодекс етики народних депутатів (проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) № 8327 від 30.12.2022 р.). Однак упродовж 2023 р. не відбулося поступу в розгляді цього проекту. Унормування правил етичної поведінки народних депутатів України є однією з рекомендацій Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO) та одним із заходів реалізації чинної Антикорупційної стратегії. Норми депутатської етики поширюються на поведінку народного депутата у публічному просторі, включно з публічними виступами, висловами у засобах масової інформації, мережі Інтернет.

Наприкінці 2023 р. НАЗК було затверджено новий Перелік посад із високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків [12]. Коло таких посадовців було значно розширено відповідно до нових корупційних ризиків воєнного часу. До прикладу, до нього тепер входять керівники та заступники територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки як важливого органу військового управління.

Україна має сильне та активне громадянське суспільство, яке виступає за прозорість та відкритість усіх державних процесів. Одним із них є відкритість декларацій посадових осіб, адже ситуації із доступом до них була критичною. Після повномасштабного вторгнення обов'язкове подання декларацій було призупинене, і за 2021 р. лише третина посадовців подали їх. 05.09.2023 р. парламент ухвалив у цілому Закон України № 9534 про повернення е-декларування, однак не підтримав негайне відкриття реєстру е-деклараций. Цим громадян, журналістів було позбавлено інструмента контролю за діями посадовців та важливого запобіжника корупції під час війни. Власне, те, наскільки активним нині є громадянське суспільство в антикорупційних процесах, демонструє той факт, що вже 06.09.2023 р. на офіційному інтернет-представництві Президента України була зареєстрована петиція з вимогою вето закону №9534 та повернути його до парламенту для відновлення публічного доступу до реєстру декларацій. Звернення за кілька годин набрало необхідну кількість підписів, і уже 12.09.2023 р. Президент України В. Зеленський ветовав закон № 9534 та звернувся до народних депутатів якнайшвидше проголосувати за

відкриття реєстру декларацій, що і було зроблено 20.09.2023 р. 10.12.2023 р. НАЗК виконало вимоги Закону України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» [13] та забезпечило відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Важливим завданням, яке реалізовує нині Україна, є посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. 15.09.2023 р. у Верховній Раді України зареєстрували урядовий законопроект № 10060, спрямований на посилення самостійності САП, удосконалення процедури конкурсного відбору на адміністративні посади в САП та посади прокурорів. 08.12.2023 р. закон було проголосовано і невідкладно підписано Президентом України, що засвідчує велику вагу цього питання та очікування такої реформи партнерами України. Відтак САП було надано статус окремої юридичної особи, незалежної від Офісу Генерального прокурора, передбачено зміни процедури конкурсного добору на посади керівника, його заступників та прокурорів відомства та ін. Однак очевидно, що ці нормативні нововведення не можна вважати достатніми та завершеними, бо щонайменше для ефективності реформи САП обов'язково слід скасувати у повному, а не частковому обсязі або уточнити ж формулювання «правок Лозового», які дозволяють закривати складні справи за терміном давності. Розслідування САП мають закінчуватися розглядом справ у суді, а не закриттям із формальних причин на підготовчому судовому засіданні. Цю проблему можна розв'язати шляхом внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (скасувати п. 10 ч. 1 ст. 284 як підставу для закриття й надати право подовжувати строки досудового розслідування після пред'явлення підозри прокурору).

Останніми реформами (грудень 2023 р.) САП, справді, було надано незалежність, але цій антикорупційній інституції відмовили у процесуальних інструментах, необхідних для реалізації своїх функцій: 1) надати повноваження керівнику САП зі спрямування запитів щодо екстрадиції в кримінальних провадженнях, які розслідуються НАБУ; 2) надати право керівнику САП починати розслідування щодо народних депутатів України. Відтак САП не може ні розпочинати щодо парламентаріїв розслідування, ні узгоджувати будь-які слідчі та процесуальні дії—це залишилося сферою компетенції Генерального прокурора, хоча народні депутати підслідні НАБУ й САП.

Одним із важливих органів, який розслідує злочини про корупцію, є Державне бюро розслідувань (ДБР). Однак агресія Росії внесла суттєві корективи й у його роботу в частині запобігання та протидії корупції, позаяк на перший план для відомства вийшли злочини проти національної безпеки та документування воєнних злочинів. Водночас нині ДБР провело низку заходів у межах кримінальних проваджень, де фігурують високопосадовці

Міністерства оборони України, Державної податкової служби України, інших міністерств та відомств. Нині у фокусі уваги ДБР хабарництво серед посадовців, як-от: військових комісарів, які сприяють ухиленню від військової служби; працівників правоохоронних органів, які організують схеми незаконного переправлення військовозобов'язаних чоловіків за кордон тощо.

Висновки

Антикорупційні реформи в Україні мають відбуватися насамперед у результаті сконсолідованої діяльності інститутів держави та громадянського суспільства, розуміння нагальності їх проведення, а не ставати результатом того чи іншого «мотивування» з боку закордонних партнерів України. Потрібна сильна політична воля до антикорупційних реформ та злагоджена робота усіх інституцій, які визначають зміст антикорупційної політики та реалізують її. Ті зміни в інституційному дизайні вітчизняної системи запобігання та протидії корупції, які відбуваються останніми роками, не мають завершеного характеру й потребують поглиблення для відповідності потребам воєнного часу та перспективи масштабної післявоєнної відбудови країни.

Повномасштабна російська агресія спричинила нові корупційні виклики, чисельність яких зростає в умовах воєнного часу, мобілізації військовозобов'язаних, відновлення деокупованих територій й наступного масштабного післявоєнного відновлення. Існує загальне розуміння того, що рівень підтримки нашої держави не в останню чергу залежить від рівня корупції та ефективності протидії їй. Однак одного розуміння та декларування намірів недостатньо: Україна уже зараз має демонструвати прискорений антикорупційний поступ, щоб отримати кредит довіри у закордонних партнерів. Ключовим питанням порядку денного має бути розробка механізмів посилення боротьби з корупцією для забезпечення оборони та перспективи відбудови України.

Список посилань

1. Гуцало Є. П. Ментальність орди: публіцистичний цикл / за ред. Л. Вороніної. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 206 с.
2. Четвертий раунд оцінки. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19-23 червня 2017 року). *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.
3. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт-оцінка відповідності. Україна. Прийнято GRECO на 84-му пленарному засіданні (Страсбург, 2-6 грудня 2019 року). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>.

4. Єнін Є. Огляд Звіту GRECO про виконання Україною рекомендацій щодо запобігання корупції стосовно народних депутатів, суддів та прокурорів. Український інститут майбутнього. URL: <https://uifuture.org/publications/25373-zvit-greko-pro-vykonannia-ukrainou-rekomendatsiy-schodo-zarobigannia-k/>.
5. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Другий звіт-оцінка відповідності. Україна. Прийнято на 89-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 29 листопада—3 грудня 2021 року). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/GrecoRC4202125-Final-UKR.pdf>.
6. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim Compliance Report. Ukraine. Adopted by GRECO at its 93rd Plenary Meeting (Strasbourg, 20-24 March 2023). URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>.
7. Індекс сприйняття корупції-2022. Україна. *Transparency International Ukraine*. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>.
8. Посилення антикорупційних заходів для забезпечення відбудови України. *Transparency International Ukraine, Базельський інститут управління*. <https://drive.google.com/file/d/18qkCI-4b567SGk25Yy-E28u-59lZGwll/view>.
9. Кривонос С. У мене достатньо амбіцій та інструментів, щоб дати бій будь-якому тиску і спробам вплинути на незалежність НАБУ. НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/news/u-mene-dostatn-o-amb-tc-i-ta-nstrument-v-shchob-dati-b-i-bud-iakomu-tisku-sprobam-vplnuti-na-nezalezhn-st-nabu-semen-krivonos/>.
10. Venice Commission. Council of Europe. CDL-AD(2023)018-e. Ukraine—Opinion on the Law on the prevention of threats to national security, associated with excessive influence of persons having significant economic or political weight in public life (oligarchs), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2023\)018-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2023)018-e&lang=EN).
11. Національне агентство з питань запобігання корупції. Як підвищити добросовісність політичних партій. НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/politychna-korupciyaya-novyny/yak-pidvyshhyty-dobrochesnist-politychnyh-partij-10-porad-vid-nazk/>.
12. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: https://ips.ligazakon.net/document/Re41022?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl03.
13. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану: Закон України. Голос України. 2023. 11 жовт. № 35.

References

1. Hutsalo, Yevhen (2007). *Mentality of the horde: a journalistic cycle* / edited by L. Voronina. Kyiv: Kyiv-Mohyla Academy Publishing House, 206 p. [in Ukrainian].
2. Fourth Evaluation Round (2017). Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Assessment report. Ukraine. 76th Plenary Meeting of GRECO—Strasbourg—19-23 June 2017. *Council of Europe*. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>
3. Fourth Evaluation Round (2019). Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Conformity assessment report. Ukraine. 84th GRECO Plenary Meeting (Strasbourg, 2-6 December 2019). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>
4. Yenin Yevhen (2020). Review of the GRECO Report on Ukraine's Implementation of Recommendations on the Prevention of Corruption in relation members of parliament, judges and prosecutors. *Ukrainian Institute for the Future*. URL: <https://uifuture.org/publications/25373-zvit-greko-pro-vykonannia-ukrainou-rekomendatsiy-schodo-zapobigannia-k/> [in Ukrainian].
5. Fourth Evaluation Round (2022). Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second conformity assessment report. Ukraine. Adopted at the 89th plenary meeting of GRECO (Strasbourg, 29 November—3 December 2021). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/GrecoRC4202125-Final-UKR.pdf>
6. Fourth Evaluation Round (2023). Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim Compliance Report. Ukraine. Adopted by GRECO at its 93rd Plenary Meeting (Strasbourg, 20-24 March 2023). URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>
7. Corruption Perceptions Index 2022 Ukraine (2022). *Transparency International Ukraine*. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>
8. Strengthening anti-corruption measures to ensure Ukraine's reconstruction. *Transparency International Ukraine, The Basel Institute on Governance*. <https://drive.google.com/file/d/18qkCl-4b567SGk25Yy-E28u-59lZGwll/view>
9. Kryvonos Semen (2023). I have enough ambition and tools to resist any pressure and attempts to influence the NABU's independence. *NABU*. URL: <https://nabu.gov.ua/news/u-mene-dostatn-o-amb-tc-i-ta-nstrument-v-shchob-dati-b-i-bud-iakomu-tisku-sprobam-vplinuti-na-nezalezhn-st-nabu-semen-krivonos/> [in Ukrainian].
10. Venice Commission. Council of Europe (2023). CDL-AD(2023)018-e. Ukraine—Opinion on the Law on the prevention of threats to national

security, associated with excessive influence of persons having significant economic or political weight in public life (oligarchs), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2023\)018-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2023)018-e&lang=EN)

11. National Agency for the Prevention of Corruption (2023). How to increase the integrity of political parties. *NAZK*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/politychna-koruptsiyaya-novyny/yak-pidvyshhyty-dobrochesnist-politychnyh-partij-10-porad-vid-nazk/> [in Ukrainian].
12. On Approval of the List of Positions with High and Increased Level of Corruption Risks: Order of the National Agency on Corruption Prevention (2023). *Liga-Zakon*. URL: https://ips.ligazakon.net/document/Re41022?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl03 [in Ukrainian].
13. On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Determining the Procedure for Submitting Declarations of Persons Authorised to Perform the Functions of the State or Local Self-Government under Martial Law: Law of Ukraine (2023). *Holos Ukrainy*. 11 October. № 35. [in Ukrainian].

Iryna Kresina

*Institute of State and Law named after V. M. Koretsky
National Academy of Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0003-0771-9707>
e-mail: kresina@icljud.com*

INSTITUTIONAL PRIORITIES OF UKRAINE'S ANTI-CORRUPTION POLICY

Abstract

It is noted that the topic of corruption is relevant due to the emergence of new areas for committing corruption crimes, new institutional mechanisms for responding to corruption, and new requirements of Ukraine's partner states. The war with Russia, Ukraine's accelerated course towards European integration, and high-profile anti-corruption disclosures are the factors that increase scientific interest in the topic of corruption and mechanisms for preventing and combating it. The purpose of the study is to identify the institutional priorities of Ukraine's anti-corruption policy. The objectives of the study are as follows: 1) to find out how the Ukrainian government responds to the requirements of international institutions to implement reforms in the field of preventing and combating corruption; 2) to determine how the war with Russia and the acceleration of European integration processes in Ukraine have affected the problem of corruption and the modification of the national model of preventing and combating it; 3) to identify which institutional obstacles intensify/slow down anti-corruption processes in Ukraine. The features of Ukraine's anti-corruption policy at the present stage are studied. The main results and problems in implementing the recommendations of international anti-corruption institutions are analysed. The problem of preventing and combating corruption is considered through the prism of the war and the prospects for post-war reconstruction, as well as Ukraine's European integration course. It is stated that the Russian aggression has caused new corruption challenges, the number of which is growing in wartime, mobilisation of persons liable for military service, restoration of the de-occupied territories, etc. Priority areas for further institutional reforms in the field of preventing and combating various types of corruption are identified. It is argued that the success of the anti-corruption reform in Ukraine

depends on the political will of the authorities, consolidation of efforts of the state institutions and civil society. It is noted that the current changes in the institutional design of the national system of preventing and combating corruption are not yet complete and need to be deepened to meet the needs of wartime and ensure large-scale post-war reconstruction of Ukraine.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, reforms in the field of preventing and combating corruption, Ukraine, European Union, full-scale Russian aggression. post-war reconstruction, Ukraine's European integration course, political institutes, political reform.

Стаття надійшла до редакції 07.04.24

© Кресіна І. О., 2024