УДК 342.9:35.07(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.81

КАЛЬКОВА О. А.

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ КОМПЕТЕНЦІЙНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ

INSTITUTIONAL MECHANISM FOR ENSURING INTEGRITY IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: CHALLENGES OF DELINEATING COMPETENCES AND INTERINSTITUTIONAL COOPERATION

У статті здійснено комплексний аналіз інституційного механізму забезпечення доброчесності у публічному управлінні України, визначено особливості його структурної організації, функціональної диференціації та адміністративно-правового регулювання взаємодії уповноважених суб'єктів. Обґрунтовано, що ефективність реалізації стандартів доброчесності залежить не лише від нормативного закріплення відповідних вимог, а й від інституційної спроможності органів публічної влади, чіткості розмежування їхньої компетенції, належних гарантій незалежності та дієвості механізмів підзвітності.

Запропоновано авторську класифікацію суб'єктів інституційного забезпечення доброчесності за функціональним і компетенційним критеріями, відповідно до якої виокремлено п'ять основних груп: спеціалізовані антикорупційні інституції; органи формування та реалізації державної політики у сфері публічної служби; органи суддівського, прокурорського й іншого професійного врядування; уповноважені підрозділи та особи з питань запобігання і виявлення корупції; громадські й інші недержавні інституції. Розкрито особливості правового статусу та функціонального призначення НАЗК, НАБУ, САП, Вищого антикорупційного суду, АРМА, НАДС, органів суддівського і прокурорського врядування.

Особливу увагу приділено еволюції конкурсних процедур формування керівництва спеціалізованих антикорупційних органів, залученню міжнародних експертів, розвитку громадського контролю та забезпеченню інституційної незалежності. Проаналізовано законодавчі зміни останніх років, які відображають як посилення процедурних гарантій доброчесності, так і ризики надмірного адміністративного чи політичного впливу на спеціалізовані інституції. Визначено особливості взаємодії центральних антикорупційних органів із децентралізованою мережею уповноважених підрозділів, а також значення громадянського суспільства у забезпеченні прозорості та зовнішньої підзвітності.

Доведено, що інституційний механізм забезпечення доброчесності має багаторівневий, функціонально диференційований характер і не може розглядатися як єдина вертикально підпорядкована система. Виокремлено основні проблеми його функціонування, пов'язані з потенційним дублюванням повноважень, недостатньою узгодженістю адміністративних процедур, компетенційними конфліктами та ризиками порушення інституційної автономії.

Обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-правових засад міжінституційної взаємодії шляхом забезпечення нормативної визначеності компетенції, розвитку інформаційного обміну, посилення процедурної прозорості та вдосконалення механізмів громадського контролю. Зроблено висновок, що визначальною умовою результативності інституційного забезпечення доброчесності є досягнення балансу між функціональною незалежністю уповноважених суб'єктів,

© КАЛЬКОВА О. А. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права) https://orcid.org/0009-0007-8127-8547

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

їхньою підзвітністю та ефективною горизонтальною і вертикальною координацією. Такий підхід сприятиме формуванню цілісної системи публічного управління, орієнтованої на дотримання принципів законності, неупередженості, професіоналізму, відповідальності та пріоритету публічного інтересу.

Ключові слова: *доброчесність, публічне управління, адміністративно-правове забезпечення, інституційний механізм, антикорупційні інституції, компетенційне розмежування, інституційна незалежність, міжінституційна взаємодія.*

The article provides a comprehensive analysis of the institutional mechanism for ensuring integrity in public administration in Ukraine, identifying the specific features of its structural organisation, functional differentiation, and administrative and legal regulation of interactions among competent entities. It is substantiated that the effective implementation of integrity standards depends not only on the statutory establishment of relevant requirements but also on the institutional capacity of public authorities, a clear delineation of their competences, adequate guarantees of independence, and effective accountability mechanisms.

The author proposes a classification of entities involved in the institutional framework for ensuring integrity based on functional and competence-related criteria, distinguishing five principal groups: specialised anti-corruption institutions; bodies responsible for developing and implementing state policy in the field of public service; bodies of judicial, prosecutorial, and other professional governance; authorised units and officials responsible for preventing and detecting corruption; and civil society organisations and other non-governmental institutions. The specific features of the legal status and functional responsibilities of the National Agency on Corruption Prevention (NACP), the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO), the High Anti-Corruption Court (HACC), the Asset Recovery and Management Agency (ARMA), the National Agency of Ukraine on Civil Service (NAUCS), and judicial and prosecutorial governance bodies are examined.

Particular attention is devoted to the evolution of competitive procedures for appointing the leadership of specialised anti-corruption institutions, the involvement of international experts, the development of public oversight, and the safeguarding of institutional independence. Recent legislative amendments are analysed, highlighting both the strengthening of procedural safeguards for integrity and the risks of excessive administrative or political influence over specialised institutions. The study identifies the specific features of interaction between central anti-corruption bodies and the decentralised network of authorised units, as well as the role of civil society in ensuring transparency and external accountability.

The article demonstrates that the institutional mechanism for ensuring integrity is multilevel and functionally differentiated and cannot be regarded as a single vertically subordinated system. The principal challenges affecting its operation are identified, including potential overlaps in powers, insufficient coordination of administrative procedures, conflicts of competence, and risks to institutional autonomy.

The need to improve the administrative and legal framework for interinstitutional cooperation is substantiated through clearer statutory delineation of competences, enhanced information exchange, greater procedural transparency, and more effective public oversight mechanisms. It is concluded that the effectiveness of institutional arrangements for ensuring integrity depends fundamentally on achieving an appropriate balance between the functional independence of competent entities, their accountability, and effective horizontal and vertical coordination. Such an approach will contribute to the development of a coherent public administration system based on the principles of legality, impartiality, professionalism, accountability, and the primacy of the public interest.

Key words: *integrity, public administration, administrative and legal framework, institutional mechanism, anti-corruption institutions, delineation of competences, institutional independence, interinstitutional cooperation.*

Вступ. Забезпечення доброчесності у системі публічного управління України є однією з визначальних передумов утвердження принципів належного врядування, підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації та зміцнення суспільної довіри до державних інституцій. Водночас практична реалізація стандартів доброчесності залежить не лише від досконалості нормативно-правового регулювання, а й від належної організації системи уповноважених суб'єктів, чіткості розмежування їхньої компетенції та результативності міжінституційної взаємодії.

Особливої актуальності зазначена проблематика набуває в умовах реформування публічної служби, розвитку спеціалізованої антикорупційної інфраструктури та європейської інтеграції України. Розгалуженість системи органів, залучених до формування, підтримання й контролю стандартів доброчесності, з одного боку, забезпечує функціональну спеціалізацію відповідних інституцій, а з іншого – породжує ризики дублювання повноважень, компетенційних конфліктів і недостатньої узгодженості управлінських процедур. За таких обставин особливого значення набуває пошук оптимального співвідношення інституційної незалежності, підзвітності та координації діяльності суб'єктів публічного управління.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-правових засад функціонування інституційного механізму забезпечення доброчесності у публічному управлінні України, визначення особливостей компетенційного розмежування та взаємодії його суб'єктів, виявлення основних організаційно-правових проблем і обґрунтування напрямів удосконалення відповідного механізму.

Методологічну основу дослідження становлять системно-структурний, функціональний, формально-юридичний, порівняльно-правовий та історико-правовий методи, застосування яких дозволило визначити структуру інституційного механізму забезпечення доброчесності, дослідити правовий статус і компетенцію його суб'єктів, особливості їхньої взаємодії та еволюцію відповідного законодавства, а також обґрунтувати напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання.

Результати дослідження. Правове закріплення стандартів доброчесності становить необхідну, проте недостатню умову їх реалізації у системі публічного управління України. Практична дієвість відповідних нормативних вимог залежить від належної організації інституційного механізму, що об'єднує суб'єктів, уповноважених формувати й реалізовувати політику доброчесності, здійснювати контроль за дотриманням установлених стандартів та застосовувати передбачені законом заходи реагування. Відтак інституційне забезпечення доброчесності доцільно розглядати як самостійну складову адміністративно-правового механізму, функціонування якої визначається чіткістю компетенційного розмежування, організаційною спроможністю та узгодженістю діяльності уповноважених суб'єктів.

Важливою передумовою дослідження відповідного механізму є систематизація його суб'єктного складу. А. К. Славицька, аналізуючи інституційні засади реалізації антикорупційної політики, розмежовує суб'єктів її забезпечення та органи, які безпосередньо здійснюють заходи із запобігання корупції або притягнення винних осіб до відповідальності [1, с. 157]. Такий функціональний підхід є методологічно обґрунтованим, проте сфера доброчесності потребує ширшого інституційного охоплення, оскільки включає не лише спеціалізовані антикорупційні органи, а й суб'єктів управління публічною службою, професійного врядування, внутрішнього контролю та громадського нагляду.

З урахуванням компетенційного й функціонального критеріїв доцільно виокремити п'ять основних груп суб'єктів інституційного забезпечення доброчесності: спеціалізовані антикорупційні інституції превентивного, правоохоронного, прокурорського та судового спрямування; органи формування й реалізації державної політики у сфері публічної служби; органи суддівського, прокурорського та іншого професійного врядування і самоврядування; уповноважені підрозділи й посадових осіб з питань запобігання та виявлення корупції, які функціонують безпосередньо в органах публічної влади й організаціях; інститути громадянського суспільства та інші недержавні суб'єкти, залучені до оцінювання доброчесності й громадського контролю. Запропонована класифікація має функціонально-аналітичний характер і відображає особливості компетенції та взаємодії відповідних суб'єктів, не передбачаючи абсолютного розмежування виокремлених груп, оскільки окремі інституції одночасно реалізують повноваження, що належать до різних напрямів забезпечення доброчесності.

Провідне місце серед спеціалізованих превентивних інституцій посідає Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), правовий статус якого визначено Законом України «Про запобігання корупції» [2]. НАЗК функціонує як центральний орган виконавчої

влади зі спеціальним статусом, що передбачає поєднання належності до системи виконавчої влади з додатковими гарантіями інституційної автономії, особливим порядком формування керівництва та спеціальними механізмами підзвітності. Відповідна організаційно-правова конструкція покликана забезпечити незалежність реалізації превентивних антикорупційних повноважень і мінімізувати ризики неналежного впливу на діяльність Агентства.

Досліджуючи особливості центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, О. В. Лавренова виокремлює характерні для них особливості кадрових процедур, додаткові гарантії незалежності, специфіку підконтрольності й підзвітності, а також окремі особливості реалізації нормотворчих повноважень [3, с. 117]. Зазначені характеристики простежуються в організаційній моделі НАЗК, керівник якого призначається Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсного добору, що передбачає участь представників, визначених відповідно до спеціальної законодавчої процедури, зокрема за участю міжнародних партнерів. Такий порядок спрямований на забезпечення прозорості кадрових рішень, професійної компетентності керівництва та зменшення ризиків політичної залежності Агентства.

Інституційний розвиток НАЗК супроводжувався зміною його внутрішньої управлінської моделі. Передбачену первісною редакцією законодавства колегіальну систему керівництва було замінено одноосібним управлінням Головою Агентства. Така трансформація створила передумови для оперативнішого прийняття управлінських рішень і чіткішої персоналізації відповідальності за результати діяльності органу. Водночас концентрація керівних повноважень посилює значення прозорого конкурсного добору, визначеності строків повноважень, належних гарантій незалежності та зовнішнього оцінювання ефективності діяльності НАЗК.

Особливістю інституційного статусу Агентства є поєднання функціональної автономії з механізмами зовнішньої підзвітності. Законодавство передбачає незалежне оцінювання ефективності його діяльності спеціально утвореною комісією, а також установлені форми фінансового контролю та публічного звітування. Участь міжнародних партнерів у передбачених законом процедурах формування комісії та оприлюднення результатів оцінювання спрямовані на забезпечення об'єктивності відповідного контролю. Принципове значення такого підходу полягає в тому, що інституція, уповноважена забезпечувати дотримання стандартів доброчесності іншими суб'єктами публічного управління, сама підлягає незалежному оцінюванню результативності своєї діяльності. Це відображає взаємозв'язок інституційної незалежності, підзвітності та відповідальності як необхідних умов ефективного функціонування системи забезпечення доброчесності.

Важливим елементом забезпечення громадської підзвітності НАЗК є Громадська рада при Агентстві, яка формується у складі п'ятнадцяти осіб за результатами відкритого рейтингового інтернет-голосування. Її діяльність спрямована на забезпечення прозорості та громадського контролю за реалізацією повноважень НАЗК. До компетенції Ради належать участь її представників у конкурсних і дисциплінарних комісіях Агентства, моніторинг ефективності його діяльності та дотримання гарантій незалежності, розгляд щорічних звітів, а також участь у підготовці стратегічних і нормативних документів у сфері запобігання корупції. Інституціоналізація громадського контролю створює додаткові механізми оцінювання діяльності НАЗК та забезпечує участь громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики.

Поєднання незалежного зовнішнього оцінювання, фінансового контролю та громадського нагляду дозволяє розглядати підзвітність НАЗК як необхідну складову його інституційної незалежності. При цьому ефективність превентивної антикорупційної інституції визначається не лише обсягом її повноважень, а й наявністю належних механізмів перевірки законності, обґрунтованості та результативності власної діяльності. Відтак незалежність і підзвітність не повинні протиставлятися, оскільки їх поєднання становить одну з основних гарантій доброчесності у функціонуванні спеціалізованих органів публічної влади.

Функціональне призначення НАЗК характеризується комплексним поєднанням превентивних, координаційних, контрольних та інформаційно-аналітичних повноважень. Агентство бере участь у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики, забезпечує координацію виконання стратегічних документів, здійснює методичне супроводження діяльності уповноважених підрозділів, реалізує встановлені законом контрольні та перевірочні процедури, забезпечує функціонування відповідних реєстрів і інформаційних ресурсів. Крім того, НАЗК узагальнює правозастосовну практику та розробляє пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання. Саме багатофункціональність компетенції визначає його провідне місце в інституційній системі запобігання корупції та забезпечення доброчесності, водночас зумовлюючи необхідність належного розмежування відповідних повноважень з іншими суб'єктами.

Окреме значення в контексті розвитку інституційного механізму антикорупційної політики має досвід діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики, утвореної Указом Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014 [4]. Зазначений консультативно-дорадчий орган при Президентові України був покликаний сприяти виробленню стратегічних напрямів державної антикорупційної політики та узгодженню позицій органів державної влади, громадянського суспільства, експертного середовища й міжнародних партнерів. На відміну від НАЗК, Національна рада не здійснювала безпосередніх контрольних або правозастосовних повноважень, а виконувала переважно консультативно-координаційні функції.

Водночас практика функціонування Національної ради засвідчила обмеженість впливу консультативних інституцій за відсутності регулярної діяльності та належного організаційного забезпечення. Указом Президента України від 5 березня 2026 р. № 223/2026 «Питання оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів» Указ № 808/2014 було визнано таким, що втратив чинність [5]. Відповідна обставина підтверджує, що створення спеціалізованого консультативного органу саме по собі не гарантує результативності його діяльності без належного визначення функцій, процедур взаємодії та реальних механізмів впливу на формування державної політики. Відповідно, особливого значення набуває забезпечення сталої координації антикорупційної політики через постійно діючі інституції з нормативно визначеною компетенцією.

Важливими складовими спеціалізованої антикорупційної інфраструктури України є Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), правовий статус якого визначено Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [6]; Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), діяльність якої регламентується Законом України «Про прокуратуру» [7]; Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС), правові засади організації якого встановлено Законом України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII [8]; а також Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА), утворене відповідно до Закону України від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII [9].

Зазначені інституції характеризуються різною правовою природою та функціональним призначенням. НАБУ здійснює досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності. САП забезпечує процесуальне керівництво відповідними розслідуваннями, підтримання публічного обвинувачення та реалізацію інших визначених законом прокурорських повноважень. ВАКС здійснює правосуддя у справах, віднесених до його юрисдикції, тоді як АРМА реалізує державну політику у сфері виявлення, розшуку та управління активами у випадках і порядку, передбачених законодавством. Функціональна спеціалізація відповідних органів забезпечує розподіл антикорупційних повноважень між інституціями з різним правовим статусом та процесуальними функціями.

Досліджуючи особливості взаємодії антикорупційних інституцій, Є. В. Зозуля виокремлює превентивний, оперативно-розшуковий і судовий рівні відповідної діяльності [10, с. 30-31]. Такий підхід дозволяє охарактеризувати функціональну диференціацію антикорупційної системи, однак не повинен розглядатися як послідовність жорстко взаємозалежних стадій. Ідеться про сукупність інституцій, кожна з яких реалізує самостійні повноваження та водночас бере участь у виконанні спільних завдань державної антикорупційної політики. Їх взаємодія здійснюється через передбачені законодавством механізми інформаційного обміну, процесуального співробітництва та організаційної координації з дотриманням принципів компетенційної визначеності й інституційної самостійності.

У цьому контексті НАЗК здійснює переважно превентивні, стратегічні, контрольні та координаційні функції; НАБУ й САП забезпечують реалізацію визначених законом повноважень у сфері кримінального переслідування корупційних правопорушень; ВАКС виконує судову функцію, а АРМА – спеціалізовані повноваження щодо виявлення, розшуку та управління активами. Відповідно, цілісність антикорупційної інфраструктури забезпечується не адміністративною підпорядкованістю зазначених суб'єктів, а узгодженістю їхніх функцій, належним розмежуванням компетенції та ефективністю встановлених законом механізмів взаємодії.

Як обґрунтовують В. Б. Скоморовський та О. О. Ткаченко, важливими умовами результативності антикорупційної політики є належна координація діяльності спеціалізованих інституцій, обмін інформацією та міжнародне співробітництво [11, с. 61]. Узагальнення відповідних положень дозволяє стверджувати, що інституційне забезпечення доброчесності потребує не механічного розширення системи спеціалізованих органів, а насамперед забезпечення чіткості їхнього правового статусу, усунення невиправданого дублювання повноважень, попередження

компетенційних конфліктів і розвитку сталих механізмів горизонтальної взаємодії. При цьому принциповою умовою залишається збереження функціональної незалежності кожної інституції в межах її законодавчо визначеної компетенції.

Специфічне місце в системі спеціалізованих антикорупційних інституцій посідає Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА). На відміну від НАБУ, САП і Вищого антикорупційного суду, Агентство не здійснює досудового розслідування, процесуального керівництва чи правосуддя. Його компетенція охоплює виявлення та розшук активів, щодо яких можуть застосовуватися передбачені законом заходи, а також управління активами, переданими Агентству на встановлених правових підставах. Водночас діяльність АРМА не обмежується виключно активами, пов'язаними з корупційними кримінальними правопорушеннями, що зумовлює міжгалузевий характер його функціонального призначення.

Істотні зміни в організаційно-правовому статусі АРМА відбулися внаслідок прийняття Закону України від 18 червня 2025 р. № 4503-IX [12], яким було модернізовано порядок формування керівництва Агентства та посилено процедурні гарантії його незалежності. Оновлена конкурсна модель передбачає утворення комісії у складі шести осіб, троє з яких визначаються Кабінетом Міністрів України, а ще троє призначаються Урядом на підставі пропозицій міжнародних партнерів з розвитку, які надавали Україні технічну допомогу у відповідних сферах. Особливістю процедури є необхідність підтримки конкурсних рішень щонайменше чотирма членами комісії, серед яких мають бути не менше двох осіб, визначених за пропозиціями міжнародних партнерів. Таким чином, міжнародний компонент виступає не формальним елементом конкурсної процедури, а додатковою гарантією незалежності кадрового добору та обмеження можливостей політичного впливу.

Запровадження подібних конкурсних механізмів відображає загальну тенденцію розвитку української антикорупційної інфраструктури, пов'язану з підвищенням стандартів професійного добору, прозорості та інституційної автономії. Водночас участь міжнародних партнерів не означає передачі кадрових повноважень за межі національної юрисдикції, оскільки остаточні рішення ухвалюються в межах процедур, визначених законодавством України. Ефективність відповідної моделі залежить не лише від складу конкурсних комісій, а й від об'єктивності критеріїв оцінювання, належного мотивування рішень, можливості судового захисту та здатності призначених керівників самостійно реалізовувати надані повноваження.

Окремим напрямом інституційного розвитку стало посилення механізмів громадського контролю за діяльністю спеціалізованих антикорупційних органів. Зокрема, Рада громадського контролю при НАБУ формується у складі п'ятнадцяти осіб строком на два роки за результатами відкритого рейтингового інтернет-голосування. До її повноважень належать здійснення громадського контролю за діяльністю Бюро, участь представників у конкурсних і дисциплінарній комісіях та реалізація інших передбачених законодавством форм громадської участі.

Подібну модель громадського контролю передбачено і при АРМА. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2025 р. № 1539 затверджено положення та порядок формування Ради громадського контролю, яка є постійно діючим колегіальним виборним органом, покликаним забезпечувати відкритість, підзвітність та взаємодію Агентства з громадськістю. Рада формується у складі дев'яти осіб строком на два роки шляхом відкритого рейтингового інтернет-голосування [13].

Поширення таких організаційних моделей дозволяє розглядати громадський контроль як самостійний інституційний інструмент забезпечення доброчесності. Його призначення полягає не у підміні контрольних повноважень державних органів або втручанні в їхню виключну компетенцію, а у створенні додаткових гарантій прозорості, громадської підзвітності та незалежного оцінювання результативності їхньої діяльності. При цьому сталість громадського контролю залежить від реального доступу громадських інституцій до необхідної інформації, визначеності їхніх повноважень та належного врахування результатів громадського оцінювання.

Спільною характеристикою спеціалізованих антикорупційних органів є підвищена увага до гарантій інституційної незалежності, хоча конкретні процедури формування керівництва та здійснення зовнішнього контролю відрізняються залежно від правового статусу й функціонального призначення відповідної інституції. Тому доцільно вести мову не про універсальну модель організації антикорупційних органів, а про спільні адміністративно-правові засади їх функціонування, серед яких визначальними є прозорий добір керівництва, професійна компетентність, нормативна визначеність повноважень, функціональна автономія та підзвітність.

Особливо показовими щодо значення інституційної незалежності стали законодавчі зміни липня 2025 року. Законом України від 22 липня 2025 р. № 4555-IX було розширено повноваження Генерального прокурора у сфері кримінальних проваджень, віднесених до компетенції спеціалізованих антикорупційних інституцій, що створило ризики обмеження процесуальної самостійності НАБУ та САП [14]. Відповідні зміни викликали значний суспільний резонанс, протестні акції та критичну реакцію міжнародних партнерів України. Європейська Комісія у звіті за 2025 рік розглядала цей епізод у контексті гарантій незалежності антикорупційних інституцій та виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань.

У відповідь на суспільну й міжнародну реакцію 31 липня 2025 р. було прийнято Закон України № 4560-IX, спрямований на відновлення ключових гарантій процесуальної самостійності НАБУ та САП [15]. Зазначений випадок продемонстрував, що законодавче закріплення інституційної незалежності саме по собі не гарантує її незмінності, оскільки відповідні гарантії можуть зазнавати істотного впливу внаслідок подальших нормативних змін. Водночас суспільний контроль, міжнародний моніторинг та визначені законодавством механізми інституційного захисту здатні відігравати важливу роль у попередженні й коригуванні рішень, що створюють ризики надмірного адміністративного або політичного впливу.

Другу групу суб'єктів інституційного забезпечення доброчесності становлять органи, уповноважені формувати та реалізовувати державну політику у сфері публічної служби. Провідне місце серед них посідає Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), правовий статус якого визначено Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500 [16]. На відміну від НАЗК, компетенція якого поширюється на широке коло суб'єктів, визначених антикорупційним законодавством, НАДС спеціалізується на формуванні та реалізації державної політики у сфері державної служби, а також бере участь у формуванні політики щодо служби в органах місцевого самоврядування. Відповідна діяльність спрямована на забезпечення професійних, кадрових та організаційних засад функціонування публічної служби.

У системі забезпечення доброчесності функціональне призначення НАДС полягає насамперед у формуванні професійно-етичних стандартів, удосконаленні кадрових процедур і розвитку компетентностей державних службовців. Агентство здійснює нормативне та методичне забезпечення проходження державної служби, професійного розвитку службовців і впровадження належних моделей службової поведінки. Важливим інструментом реалізації відповідних повноважень є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом НАДС від 5 серпня 2016 р. № 158, які конкретизують вимоги професійної етики, відповідальності та доброчесності [18]. Їх застосування сприяє формуванню нормативно визначеного середовища, у якому дотримання етичних стандартів розглядається як невід'ємна складова належного здійснення публічних повноважень.

Самостійне значення має професійне навчання публічних службовців, у межах якого НАДС визначає пріоритети підвищення кваліфікації, забезпечує методичний супровід освітніх програм та сприяє поширенню стандартів доброчесності.

Водночас компетенцію НАДС необхідно чітко відмежовувати від спеціалізованих антикорупційних повноважень НАЗК. Зокрема, контроль за дотриманням вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів належить до компетенції НАЗК, тоді як НАДС забезпечує переважно професійні, кадрові, організаційні й етичні засади державної служби. Отже, взаємодія цих інституцій ґрунтується на функціональному взаємодоповненні: НАДС сприяє формуванню належного професійного середовища та стандартів службової поведінки, а НАЗК реалізує спеціалізовані механізми антикорупційної превенції, контролю та моніторингу. Узгодженість їхньої діяльності становить важливу передумову комплексного забезпечення доброчесності у публічному управлінні.

Особливе місце серед суб'єктів управління державною службою посідає Комісія з питань вищого корпусу державної служби – постійно діючий колегіальний орган, статус і повноваження якого визначено Законом України «Про державну службу» [17]. До її компетенції належать погодження типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А», проведення конкурсів на зайняття відповідних посад, внесення суб'єктам призначення пропозицій щодо кандидатур, а також здійснення дисциплінарних проваджень стосовно представників вищого корпусу державної служби в передбачених законом випадках.

Формування Комісії ґрунтується на принципі інституційного представництва. До її складу входять представники Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України,

НАДС, фахівець у сфері управління персоналом, а також представники закладів вищої освіти та громадських об'єднань. Такий підхід покликаний забезпечити колегіальність процедур добору, поєднання професійної та громадської складових оцінювання кандидатів і зменшення ризиків надмірного впливу окремого суб'єкта призначення на формування вищого корпусу державної служби. Водночас Комісія не здійснює універсального оцінювання доброчесності та не підміняє повноважень суб'єкта призначення. Її інституційне значення полягає у створенні додаткових процедурних гарантій прозорості, конкурентності, професійної обґрунтованості та неупередженості кадрових рішень.

Третю групу суб'єктів інституційного забезпечення доброчесності становлять органи суддівського врядування й інституції, залучені до оцінювання професійної етики та доброчесності суддів і кандидатів на суддівські посади. Специфіка їхнього правового статусу зумовлена необхідністю поєднання ефективних механізмів професійного добору, кваліфікаційного оцінювання й дисциплінарної відповідальності з конституційними гарантіями незалежності судової влади.

Центральне місце у відповідній системі посідають Вища рада правосуддя (далі – ВРП) та Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС). Вища рада правосуддя відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, уповноваженим вирішувати визначені законодавством питання суддівської кар'єри, дисциплінарної відповідальності та забезпечення незалежності судової влади [22]. До складу ВРП входить двадцять один член, із яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів або суддів у відставці, по двоє призначають або обирають Президент України, Верховна Рада України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів і з'їзд представників юридичних закладів вищої освіти та наукових установ, а Голова Верховного Суду входить до її складу за посадою. Такий порядок формування поєднує професійне суддівське представництво з участю інших правничих інституцій і конституційних суб'єктів.

Зазначена модель покликана забезпечити інституційну збалансованість ВРП та мінімізувати ризики концентрації впливу на вирішення питань суддівської кар'єри й відповідальності. Водночас представницький характер її складу сам по собі не гарантує незалежності відповідного органу. Визначальне значення мають прозорість процедур добору членів ВРП, належне оцінювання їхньої доброчесності, запобігання конфлікту інтересів, мотивованість рішень і дотримання процедурних гарантій. Саме поєднання інституційної автономії з прозорістю та підзвітністю становить необхідну передумову ефективного забезпечення доброчесності у системі суддівського врядування.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України має інше функціональне призначення, зосереджене насамперед на процедурах формування й оцінювання суддівського корпусу. ВККС є постійно діючим державним колегіальним органом суддівського врядування, до складу якого входять шістнадцять членів, зокрема вісім суддів або суддів у відставці. Законодавство встановлює спеціальні вимоги щодо професійної компетентності та доброчесності кандидатів на посади членів Комісії. У межах своєї компетенції ВККС здійснює добір кандидатів на посади суддів і кваліфікаційне оцінювання, під час якого перевіряється відповідність установленим критеріям професійної компетентності, етики та доброчесності. Відтак діяльність Комісії забезпечує інституційне поєднання професійного оцінювання суддівських кадрів із перевіркою відповідності стандартам належної поведінки, сприяючи формуванню професійного та доброчесного суддівського корпусу.

Важливим елементом інституційного забезпечення суддівської доброчесності є спеціальна процедура формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Добір кандидатів до її складу здійснюється Конкурсною комісією, утвореною Вищою радою правосуддя за участю представників Ради суддів України та міжнародних експертів. Законодавчо визначений порядок прийняття рішень передбачає обов'язкову підтримку міжнародного компонента конкурсної комісії, що створює додаткові гарантії незалежності та об'єктивності кадрового відбору. Таким чином, вимоги доброчесності поширюються не лише на суддів і кандидатів на суддівські посади, а й на суб'єктів, уповноважених здійснювати відповідне оцінювання.

Особливе місце у цій системі посідає Громадська рада доброчесності (далі – ГРД), правові засади діяльності якої визначено статтею 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [19]. Вона є незалежним громадським органом, утвореним для сприяння ВККС у встановленні відповідності суддів і кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності. До складу ГРД входять двадцять членів, обраних строком на два роки з числа представників громадських об'єднань, правників-науковців, адвокатів і журналістів. Рада збирає та аналізує інформацію щодо

суддів і кандидатів, надає її ВККС, а за наявності визначених законом підстав ухвалює висновки про невідповідність установленим критеріям.

Принципове значення має процедурний вплив негативного висновку ГРД на результати кваліфікаційного оцінювання. За наявності такого висновку рішення ВККС про підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя потребує підтримки двох третин призначених членів Комісії, але не менше дев'яти голосів. Відповідна модель дозволяє інтегрувати незалежну громадську експертизу в систему суддівського врядування без передання громадському органу остаточних владних повноважень. Функціонально спорідненим механізмом є участь Громадської ради міжнародних експертів у конкурсному доборі суддів Вищого антикорупційного суду. Однак, на відміну від ГРД, цей механізм має спеціальне призначення та застосовується у визначених законом конкурсних процедурах, що обумовлено особливими вимогами до професійної репутації й доброчесності суддів антикорупційної юрисдикції.

Окремий сегмент інституційного забезпечення доброчесності становлять органи прокурорського самоврядування та професійної відповідальності, правовий статус яких визначено Законом України «Про прокуратуру» [7]. Рада прокурорів України здійснює представницькі та організаційні повноваження у сфері прокурорського самоврядування, сприяючи забезпеченню професійної незалежності прокурорів. Натомість Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є окремим колегіальним органом, уповноваженим вирішувати визначені законом питання професійної підготовки, добору та дисциплінарної відповідальності прокурорів. Її склад формується за участю представників прокуратури, наукового середовища, адвокатури та інших уповноважених суб'єктів. Такий порядок забезпечує поєднання професійного представництва із зовнішнім інституційним компонентом, спрямованим на зменшення ризиків корпоративної замкненості під час кадрового й дисциплінарного оцінювання.

Четверту групу суб'єктів інституційного забезпечення доброчесності утворюють уповноважені підрозділи та уповноважені особи з питань запобігання і виявлення корупції. Відповідно до статті 13-1 Закону України «Про запобігання корупції» вони функціонують у державних органах, органах місцевого самоврядування та інших визначених законом суб'єктах [2]. Організаційні засади їхньої діяльності конкретизовано Типовим положенням, затвердженим наказом НАЗК від 27 травня 2021 р. № 277/21 [20]. Основними завданнями цих підрозділів є організація антикорупційних заходів, оцінювання корупційних ризиків, консультування працівників, участь у забезпеченні захисту викривачів, моніторинг дотримання встановлених вимог та інформування уповноважених суб'єктів про виявлені порушення.

Функціональне призначення уповноважених підрозділів полягає у безпосередньому впровадженні загальнодержавної антикорупційної політики на рівні конкретного органу чи установи. Вони забезпечують взаємозв'язок централізованого нормативно-методичного керівництва НАЗК із внутрішніми процедурами запобігання корупційним ризикам. Водночас результативність цієї інституційної ланки залежить не лише від формального утворення відповідного підрозділу або визначення уповноваженої особи, а й від фактичної функціональної незалежності, належного ресурсного забезпечення, доступу до необхідної інформації та захищеності від неправомірного впливу керівництва. Особливого значення це набуває у невеликих органах, де виконання антикорупційних функцій може поєднуватися з іншими службовими обов'язками, створюючи ризики організаційної залежності та конфлікту інтересів.

П'яту групу суб'єктів становлять громадські та інші недержавні інституції, які здійснюють незалежний моніторинг, експертне оцінювання й громадський контроль у сфері доброчесності. Поряд з інституціоналізованими формами громадської участі, зокрема ГРД і громадськими радами при антикорупційних органах, важливе значення має діяльність незалежних громадських організацій, серед яких Центр протидії корупції, Фундація DEJURE та коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ». На відміну від державних інституцій, вони не наділені владно-розпорядчими повноваженнями, а реалізують свої функції через аналіз законодавства, моніторинг діяльності органів публічної влади, підготовку експертних висновків, участь у публічних консультаціях та формування суспільного запиту на забезпечення доброчесності.

Значення громадянського суспільства особливо виразно проявляється в умовах виникнення загроз інституційній незалежності антикорупційних органів. Зокрема, події липня 2025 року, пов'язані зі змінами законодавчих гарантій діяльності НАБУ та САП, засвідчили спроможність громадських інституцій привертати суспільну увагу до відповідних ризиків і сприяти формуванню вимог щодо їх усунення. Водночас громадський вплив не слід ототожнювати з безпосереднім здійсненням владної компетенції, оскільки його ефективність ґрунтується передусім на

професійній аргументації, доступності інформації, суспільній довірі та відкритості державних інституцій до незалежного оцінювання.

Узагальнення наведених положень дозволяє визначити інституційне забезпечення доброчесності у публічному управлінні як функціонально диференційовану систему державних органів, органів професійного врядування та самоврядування, внутрішніх спеціалізованих підрозділів і недержавних інституцій, які, відрізняючись за правовим статусом, компетенцією та організаційною автономією, взаємодіють з метою формування, підтримання, оцінювання й захисту стандартів доброчесності під час здійснення публічних повноважень.

Структурна особливість зазначеної системи полягає у поєднанні різних рівнів компетенції та функціональної спеціалізації. За характером повноважень у її межах можна виокремити превентивно-координаційний, правоохоронний, прокурорський, судовий, кваліфікаційно-дисциплінарний, внутрішньоорганізаційний та громадсько-контрольний сегменти. Відповідна класифікація має аналітичне значення, оскільки окремі суб'єкти одночасно реалізують декілька взаємопов'язаних функцій. Перевагою такої моделі є спеціалізація інституцій відповідно до характеру покладених на них завдань, тоді як основними ризиками залишаються дублювання повноважень, недостатня узгодженість процедур та виникнення компетенційних конфліктів.

Однією з головних проблем функціонування інституційного механізму забезпечення доброчесності є недостатня процедурна узгодженість діяльності суб'єктів, компетенція яких перетинається у сферах запобігання корупційним ризикам, оцінювання службової поведінки та здійснення внутрішнього контролю. Зокрема, взаємодія НАЗК з уповноваженими антикорупційними підрозділами потребує чіткого розмежування методично-координаційних і безпосередніх внутрішньоорганізаційних повноважень, визначення порядку інформаційного обміну, строків реагування на виявлені ризики та механізмів контролю за виконанням наданих рекомендацій. У зв'язку з цим доцільним є вдосконалення підзаконного регулювання шляхом нормативної конкретизації процедур міжінституційної взаємодії, запровадження уніфікованих вимог до документування результатів оцінювання корупційних ризиків та встановлення прозорих механізмів зворотного зв'язку між НАЗК, уповноваженими підрозділами й керівниками відповідних органів. При цьому координаційні повноваження НАЗК не повинні підміняти самостійне здійснення внутрішніх превентивних функцій, а відповідні механізми взаємодії мають забезпечувати функціональну незалежність уповноважених підрозділів та персональну відповідальність керівників за організацію антикорупційної роботи.

Висновки. Інституційний механізм забезпечення доброчесності у публічному управлінні України характеризується багаторівневістю, функціональною диференціацією та відсутністю єдиного центру адміністративного підпорядкування. Його розвиток відбувається через удосконалення спеціалізованих конкурсних процедур, запровадження додаткових гарантій інституційної незалежності, посилення громадського контролю та формування мережі внутрішніх превентивних підрозділів. Водночас організаційна багатоманітність породжує потребу в чіткому нормативному розмежуванні компетенції, удосконаленні інформаційного обміну та розвитку сталих механізмів міжінституційної координації.

Перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення доброчесності є формування узгодженої системи горизонтальної та вертикальної взаємодії між спеціалізованими антикорупційними органами, інституціями управління публічною службою, органами професійного врядування, внутрішніми уповноваженими підрозділами та громадянським суспільством. Така взаємодія має ґрунтуватися на нормативній визначеності повноважень, прозорості процедур, належній підзвітності й повазі до функціональної автономії кожного суб'єкта. Саме баланс інституційної незалежності та ефективної координації слід розглядати як визначальну умову цілісності й результативності механізму забезпечення доброчесності у публічному управлінні України.

Список використаних джерел:

1. Славицька А. К. Суб'єкти забезпечення реалізації антикорупційної політики. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2022. № 1. С. 156–159.

2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

3. Лавренова О. І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119. URL: https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/23.pdf.

4. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014.

5. Питання оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів : Указ Президента України від 05.03.2026 № 223/2026. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223/2026.

6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18.

7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

8. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19.

9. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19.

10. 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. URL: https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/view/39.

11. Скоморовський В. Б., Ткаченко О. О. Структура антикорупційних органів в Україні. *Legal Bulletin*. 2025. № 15. С. 58–65. DOI: https://doi.org/10.31732/2708-339X-2025-15-A8. URL: https://lbku.krok.edu.ua/index.php/legal-bulletin/article/view/521.

12. Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами : Закон України від 18.06.2025 № 4503-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4503-20.

13. Питання Ради громадського контролю при Національному агентстві з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2025 № 1539. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1539-2025-п.

14. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану : Закон України від 22.07.2025 № 4555-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4555-20.

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

16. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п.

17. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

18. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31.08.2016 за № 1203/29333. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16.

19. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

20. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 14.07.2021 за № 914/36536. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21.

21. Центр протидії корупції : офіційний вебсайт. URL: https://antac.org.ua/.

22. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19.

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.08.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025
Дата публікації: 25.09.2025