Чорноморський національний університет імені Петра Могили
(повне найменування вищого навчального закладу)

Юридичний факультет
(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

Кафедра публічного управління та адміністрування
(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»
В.о. завідувача кафедри публічного управління та адміністрування,
д. держ. упр., професор
_____ Володимир ЄМЕЛЬЯНОВ
“____” _____2025 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття ступеня вищої освіти

магістр
(ступінь вищої освіти)

на тему: **УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ ІНТЕРЕСІВ ТА ЛОБІЮВАННЯМ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ЕФЕКТИВНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОЗОРОСТІ**

Керівник: д. політ. н., професор Шевчук Олександр Володимирович
(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент: ст. викладач Верба Світлана Миколаївна
(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав: студент VI курсу групи 635МЗ Синиця Михайло Миколайович
(П.І.Б.)

Спеціальності: 281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

ОПП: «Державна служба»

Миколаїв – 2025 рік

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…….. 2

ВСТУП…… 4

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА ЛОБІЮВАННЯ…..…… 8

1.1. Конфлікт інтересів: типологія, ідентифікація та принципи врегулювання в публічній службі……..…… 8

1.2. Лобіювання як інструмент впливу: європейські моделі регулювання та прозорості……...……. 17

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ ІНТЕРЕСІВ ТА ЛОБІСТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ…..……. 28

2.1. Інституційний механізм: роль НАЗК та етичних комісій у виявленні та запобіганні порушень……..……. 28

2.2. «Сіра зона» впливу: аналіз неформальних практик та їх впливу на управлінські рішення……..……. 38

РОЗДІЛ 3

РОЗРОБКА ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ……..... 48

3.1. Реєстр прозорості лобіювання: принципи формування та контроль за його наповненням……. 48

3.2. Удосконалення внутрішніх політик та інструментів самоконтролю для мінімізації корупційних ризиків…….…. 59

ВИСНОВКИ…… 67

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...……. 74

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ДБР – Державне бюро розслідувань

ЄС – Європейський Союз

КІ – конфлікт інтересів

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ПКІ – потенційний конфлікт інтересів

РКІ – реальний конфлікт інтересів

GRECO – Група держав проти корупції

OECD – Організація економічного співробітництва та розвитку

ВСТУП

Актуальність та постановка проблеми. Сучасна система публічного управління, що прагне до прозорості, ефективності та підзвітності, нерозривно пов’язана із необхідністю чіткого регулювання конфлікту інтересів та лобіювання. Ці явища, будучи невід’ємною частиною демократичних процесів, можуть створювати значні корупційні ризики та підривати довіру суспільства до державних інституцій. В умовах посилення євроінтеграційних процесів в Україні, а також зростання вимог до доброчесності публічних службовців, проблема ефективного управління конфліктами інтересів та забезпечення лобістської діяльності набуває критичної актуальності.

Нерегульоване лобіювання та ігнорування конфлікту інтересів призводять до прийняття рішень, які можуть бути вигідні вузькому колу осіб, а не суспільства в цілому. Це створює «сіру зону» впливу, де неформальні практики переважають над формальними процедурами, спотворюючи принципи верховенства права. Незважаючи на наявність антикорупційного законодавства, існують прогалини у механізмах ідентифікації, врегулювання та контролю за дотриманням цих правил, особливо у сфері взаємодії публічних службовців з приватним сектором.

Цифрова трансформація публічного управління відкриває нові можливості для посилення прозорості, зокрема через створення реєстрів лобіювання. Однак, цей процес породжує нові корупційні загрози і вимагає вдосконалення внутрішніх політик та інструментів самоконтролю. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю розробки і впровадження комплексних механізмів для ефективного регулювання конфлікту інтересів та забезпечення максимальної прозорості лобістської діяльності в Україні. Це є ключовою передумовою для зміцнення інституційної стійкості та антикорупційної спроможності держави на шляху до європейської інтеграції.

Вітчизняна наукова традиція дослідження конфлікту інтересів та лобіювання представленна значною кількістю праць у галузі права та публічного управління. Серед українських авторів, які досліджують сутність корупції та механізми її запобігання, слід виділити В. Гладкого, Б. Головкіна та С. Мошніна. Питання адміністративно-правових аспектів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі та його законодавчого втілення розкрито у працях А. Гайдука, А. Голуба, М. Ковтуна, Г. Джумагельдієвої, Я. Орленка, І. Сергієнка, Т. Калениченко, Т. Кисельової, А. Копіної, О. Корабльової та ін. Класифікацію конфліктів систематизує І. Пастух, тоді як Т. Бодун аналізує конфлікт інтересів як детермінанту реформування влади. Етичній інфраструктурі та морально-етичним основам публічної служби присвячені роботи О. Колтунова, Н. Сорокіної, О. Письменної та А. Панасюка. Питання лобіювання, як політичного інституту, його правове забезпечення, функцій та зарубіжного досвіду активно досліджуються Д. Коцупалом, С. Бондарем, І, Ворчаковою, С. Годним, С. Кравченком, Д. Лавреновим, О. Козинець та А. Новомлинець. Тематика прозорості та функціонування Реєстру прозорості розкрита у публікаціях С. Албула, О. Дмитренка та К. Кулика.

Зарубіжна література пропонує ширший теоретичний та емпіричний контекст зосереджуючись на регулюванні впливу, інституційному проєктуванні протидії корупції та встановленні стандартів етичної поведінки. Фундаментальні праці з етики публічної служби, що охоплюють індивідуальну та інституційну відповідальність, представлені в роботі Дж. Боумена та Дж. Веста. У контексті регулювання лобіювання і прозорості О. Амманн аналізує прозорість у Європейському Парламенті, а В. Калнінш та М. Дубле проводили експертні оцінки законодавчих ініціатив, зокрема в Україні. Важливими орієнтирами слугують також нормативно-правові акти, що регулюють лобіювання у розвинених демократіях Канади, США та Великої Британії. Окреме місце посідають стандарти та механізми, розроблені міжнародними організаціями, такими як OECD і GRECO.

Мета дослідження – проаналізувати теоретико-правові засади та практику управління конфліктами інтересів і лобістською діяльністю в публічному управлінні України та розробити рекомендації щодо ефективних механізмів підвищення прозорості та підзвітності.

Для досягнення цієї мети були поставленні такі завдання:

– проаналізувати типологію, ідентифікацію та принципи врегулювання конфлікту інтересів у публічній службі;

– дослідити вітчизняну та європейські моделі регулювання лобіювання як інструменту впливу та прозорості;

– оцінити роль НАЗК та етичних комісій як інституційного механізму у виявленні та запобіганні порушень;

– провести аналіз неформальних практик та їх впливу на управлінські рішення, виявивши «сіру зону» впливу;

– визначити принципи формування та контролю за наповненням Реєстру прозорості лобіювання;

– розробити рекомендації щодо вдосконалення внутрішніх політик та інструментів самоконтролю для мінімізації корупційних ризиків.

Об’єктом дослідження є процес управління конфліктами інтересів та лобістською діяльністю в системі публічного управління.

Предметом дослідження є теоретико-правові засади, практика та ефективні механізми регулювання конфлікту інтересів і прозорості лобіювання.

Методи дослідження. У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи. Діалектичний метод дозволив розглянути явища конфлікту інтересів та лобіювання в розвитку та взаємозв’язку. Системний підхід застосовувався для аналізу публічного управління як цілісної системи. Формально-логічний метод та метод правого аналізу були задіяні при вивченні нормативно-правових актів та наукової літератури. Порівняльно-правовий метод використовувався для зіставлення вітчизняного законодавства із європейськими стандартами регулювання лобіювання. Методи аналізу та синтезу використовувалися для формулювання висновків та рекомендації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у проведенні комплексного міждисциплінарного дослідження, яке охоплює як теоретичні, так і практичні аспекти управління конфліктом інтересів та лобіюванням, включаючи аналіз неформальних практик «сірої зони» впливу та розробку цілісних рекомендацій щодо імплементації Реєстру прозорості лобіювання в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання розроблених рекомендацій органами державної влади (зокрема, НАЗК), органами місцевого самоврядування та суб'єктами лобіювання для: вдосконалення нормативно-правової бази щодо етичного управління та прозорості впливу; підвищення ефективності внутрішніх антикорупційних програм та інструментів самоконтролю; сприяння формуванню культури доброчесності та підзвітності у публічному управлінні.

Апробація результатів дослідження. За результатами дослідження автором було підготовано та опубліковано тези для XXVIII Всеукраїнської щорічної науково-практичної конференції «Могилянські читання – 2025: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти» на тему «Реєстр прозорості лобіювання в Україні: аналіз очікувань, ризиків та інституційних викликів для НАЗК».

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, списку використаних джерел (81 найменування). Загальний обсяг роботи становить 82 сторінки, з яких 73 основного тексту.

РОЗДІЛ І
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА ЛОБІЮВАННЯ

1.1. Конфлікт інтересів: типологія, ідентифікація та принципи врегулювання в публічній службі

Ефективне управління конфліктом інтересів (КІ) у системі публічного управління неможливе без чіткого розмежування фундаментальних категорій, насамперед «публічного інтересу» та «приватного інтересу». Управління державними справами за своєю суттю вимагає від публічних службовців неухильного дотримання принципу пріоритету суспільного блага. У цьому контексті, публічний інтерес слід розглядати як юридично закріплену та соціально очікувану мету діяльності державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення конституційних прав, свобод і законних інтересів усіх громадян, функціонування держави та її безпеку. Дослідники О. Софієнко та С. Кравченко наголошують, що в умовах державної служби публічний інтерес є безальтернативною домінантою, яка має формувати мотиваційну та цільову основу будь-якого управлінського рішення [37, с. 102].

На противагу цьому, приватний інтерес визначається як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, що виникає у зв’язку з її особистим, сімейним, дружнім чи іншим неформальним зв’язком, а також через політичні, релігійні чи професійні відносини. У національному законодавстві, зокрема у Законі України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 року, приватний інтерес трактується максимально широко, охоплюючи не лише пряму фінансову вигоду, але й будь-яку перевагу, яку службовець може отримати для себе чи пов’язаних із ним осіб [48].

Дж. Боуман, один із провідних фахівців у галузі етики публічного управління, підкреслює, що проблема виникає не у факті наявності приватного інтересу (це природно), а у його зіткненні з виконанням публічних повноважень, що ставить під сумнів об'єктивність та неупередженість рішення [67, с. 25-26].

Зіткнення потенційного та реального конфлікту інтересів породжує ключові категорії управління. Чітке розмежування цих понять є основою превентивної моделі антикорупційної політики на якій наполягають такі міжнародні організації, як Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) [79].

Так, потенційний конфлікт інтересів (ПКІ) згідно з ч. 1 с. 1 Закону України «Про запобігання корупції» розглядається як наявність у службової особи приватного інтересу, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. Для публічного управління ПКІ виступає як індикатор ризику. Його ідентифікація вимагає від службовця не негайного врегулювання, а запобігання переходу цього ризику в реальну площину через своєчасне декларування та вжиття превентивних заходів. Це акцентує увагу на культурі самоконтролю та прозорості намірів у державному апараті.

Тоді як реальний конфлікт інтересів (РКІ) – це протиріччя між приватним інтересом особи та її службовими повноваженнями, що безпосередньо впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення невчинення дій під час виконання цих повноважень. РКІ є фактом правопорушення, що вимагає негайного врегулювання шляхом усунення службовця від виконання відповідного завдання, або, у крайньому випадку, притягнення до відповідальності. Управлінська діяльність має бути спрямована на виключення ситуацій, коли особиста вигода публічного службовця стає мотивом для прийняття адміністративних рішень [48].

Для наочності та структурування понятійно-категоріального апарату, який є основою для подальшого аналізу механізмів запобігання, розглянемо порівняльний аналіз ключових категорій (табл. 1.1) [7, с. 226-227].

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз ключових понять категоріального апарату управління конфліктами інтересів

Категорія	Визначення	Сутність для публічного управління
Публічний інтерес	Легально закріплена та суспільно очікувана мета діяльності державних органів, що полягає у забезпеченні загального блага, прав, свобод і безпеки усіх громадян, а не окремих осіб	Цільовий орієнтир діяльності державного службовця. Його пріоритет є ключовим принципом етики державної служби
Приватний інтерес	Особиста зацікавленість (фінансова чи інша), що виникає внаслідок неформальних або особистих зв'зків службовця (сім'я, друзі, хобі, професійні об'єднання), і є зовнішньою щодо його службової діяльності	Джерело ризику. Його наявність вимагає ідентифікації та постійного моніторингу, щоб запобігти впливу на службові обов'язки
Потенційний конфлікт інтересів	Ситуація, в якій особистий інтерес може гіпотетично вплинути на його об'єктивність або неупередженість при виконанні службових повноважень, але такий вплив ще не відбувся	Сигнал превенції. Вимагає застосування запобіжних заходів (розкриття, обмеження, доступу), спрямованих на недопущення реалізації протиріччя
Реальний конфлікт інтересів	Фактичне протиріччя, коли особиста вигода службовця безпосередньо бере гору над інтересами служби, що виражається у необ'єктивному або упередженому управлінському рішенні чи дії	Факт протиправної дії / бездіяльності. Вимагає застосування врегульовуючих заходів (усунення, відвід), а у разі нереагування – притягнення до відповідальності

Аналіз підкреслює фундаментальне управлінське розмежування: публічний інтерес виступає як еталонна мета державної служби, тоді як приватний інтерес є постійним джерелом ризику. Найважливішою для превентивної політики є різниця між потенційним та реальним конфліктом інтересів. Якщо реальний КІ вимагає врегулювання як реакція на факт порушення, то потенційний КІ є сигналом для застосування запобіжних заходів.

Таким чином, ефективне управління у сфері публічної служби має бути сфокусоване саме на механізмах ранньої ідентифікації та прозорого розкриття потенційних конфліктів, щоб забезпечити неупередженість управлінських рішень до моменту виникнення фактичного протиріччя [7, с. 234].

Узагальнюючи, понятійно-категоріальний апарат у сфері управління КІ, що використовується в українському законодавстві є основою для побудови цілісної системи запобігання. Для публічного управління принципово важливим є не лише юридична фіксація реального конфлікту як порушення, але й ефективне управління потенційним конфліктом, оскільки саме це забезпечує доброчесність та прозорість управлінського процесу, мінімізуючи корупційні ризики на стадії їхнього виникнення.

Перехід від теоретичного розмежування ключових понять до практичної імплементації механізмів управління вимагає аналізу світових концепцій, які формують основу антикорупційної політики. Ці концептуальні підходи, які є результатом еволюції міжнародних стандартів доброчесності та публічного врядування, були систематизовані та популяризовані провідними міжнародними організаціями, насамперед Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD). У науковій літературі та практиці публічного управління сформувалися три домінуючі підходи: правовий, етичний та ризик-орієнтований, кожен з яких пропонує свій фокус впливу на поведінку державного службовця [14, с. 70-72].

1. Правовий підхід зосереджується на формальному дотриманні закону. Сутність підходу полягає у встановленні чітких, імперативних форм, жорсткому контролі за їх виконанням (декларування майна, обмеження щодо дарунків) та невідворотності юридичної відповідальності. У сфері публічного управління правовий підхід забезпечує мінімально необхідний рівень доброчесності та створює юридичні бар’єри для переходу потенційного конфлікту в реальний. Проте, його недоліком є нездатність охопити «сіру зону» неформального, проте не протиправного впливу.

2. Етичний підхід фокусується не на покаранні, а на формуванні організаційної культури та ціннісних орієнтирів. На відміну від правового, етичний підхід використовує інструменти «м'якого права» (soft law) – кодекси поведінки, наставництво та навчання. Мета полягає в тому, щоб публічний службовець самостійно, керуючись внутрішнім етичним компасом, уникав навіть видимості конфлікту, що значно підвищує довіру до апарату управління. У контексті управління це означає делегування значної відповідальності за ідентифікацію ПКІ самому службовцю.

3. Адміністративно-превентивний підхід інтегрує елементи права та етики, фокусуючись на системному управлінні ризиками. Це управлінський цикл, який починається з ідентифікації ризику ПКІ та закінчується його усуненням до моменту прийняття рішення. Ця концепція є домінуючою у рекомендація Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) та Групи держав проти корупції (GRECO). Ключові стадії цього циклу для публічного органу представлені на Схемі 1.1 [14, с. 70-72].

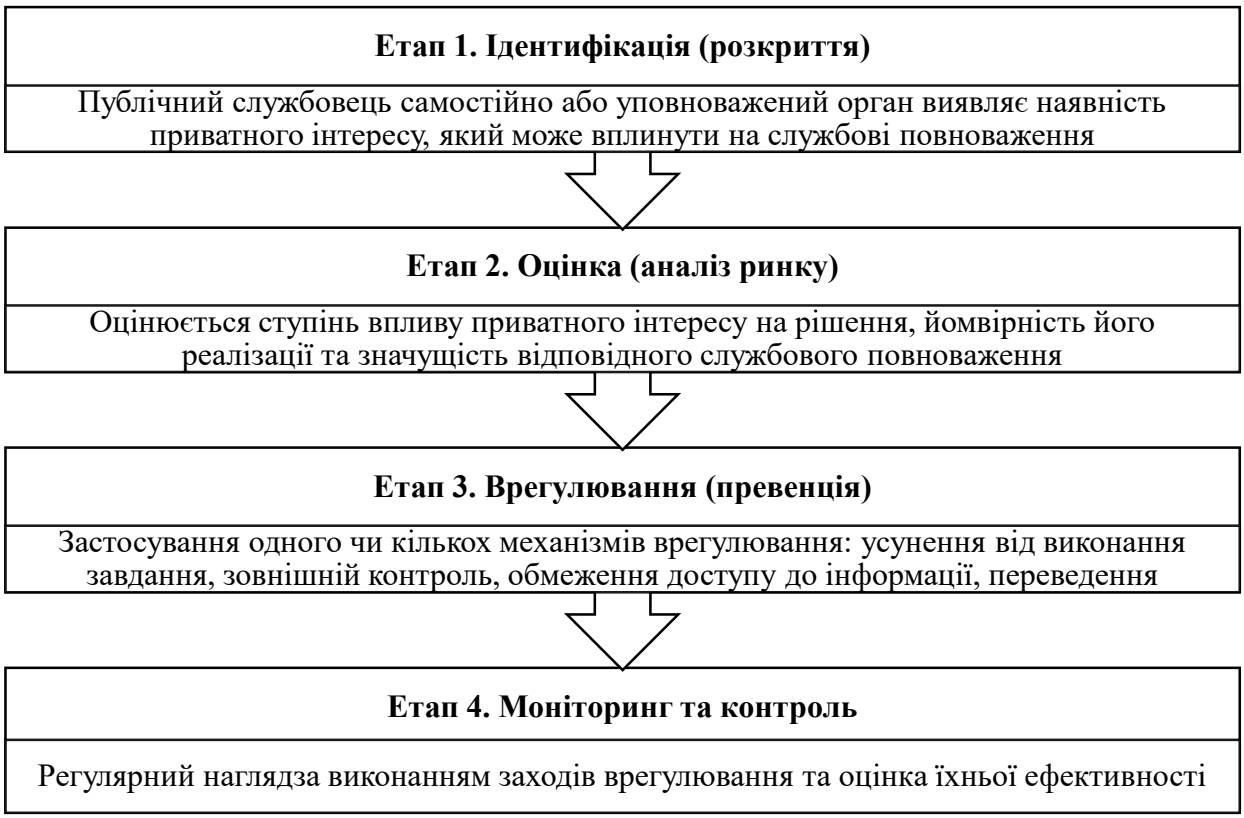

Схема 1.1. Цикл управління конфліктом інтересів у публічному управлінні

Як видно з цього циклу, сучасне публічне управління відходить від простого покарання (фокус правового відходу) до створення цілісної, циклічної системи запобігання. Для державної служби найбільш актуальним є саме ризик-орієнтований підхід, оскільки він дозволяє систематизувати внутрішні політики, мінімізувати суб'єктивність рішень та підвищити рівень довіри до управлінських процесів шляхом їхньої прозорості. Успішна імплементація цього підходу вимагає не лише наявності законодавчої бази, але й розробки ефективних внутрішніх адміністративних процедур та посилення ролі інституту уповноважених з питань запобігання корупції.

Для ефективної реалізації адміністративно-превентивного підходу ключовим елементом якого є ідентифікація ризиків, необхідна систематизована типологія конфліктів інтересів. Класифікація дозволяє публічному органу не лише реагувати на виявлені випадки, але й здійснювати проактивне мапування ризиків у специфічних функціональних сферах. На думку дослідника І. Пастуха, відсутність чіткої внутрішньої типології призводить до неефективного розподілу ресурсів і концентрації зусиль лише на найбільш очевидних, фінансових формах КІ, ігноруючи більш латентні, але не менш деструктивні форми [42, с. 95].

Типологія конфліктів інтересів у публічному управлінні може бути структурована за трьома основними осями (табл. 1.2) [55, с. 36-39].

Таблиця 1.2

Типологія конфліктів інтересів у публічному управлінні

Тип класифікації	Значення
Класифікація за суб'єктами (рівень повноважень)	• високорангові (політичні) КІ: характерні для вищих посадових осіб, які приймають стратегічні, регуляторні або законодавчі рішення (наприклад, конфлікти, пов'язані з лобіюванням у Верховній Раді, або рішеннями Кабінету Міністрів щодо приватизації); наслідком є спотворення публічної політики; • адміністративні (управлінські) КІ: властиві державним службовцям категорії «Б» та «В» і посадовим особам місцевого самоврядування, які займаються операційним управлінням, розподілом ресурсів чи контролем (наприклад, конфлікт при проведенні тендеру, видачі ліцензії); наслідком є незаконне або несправидливе надання переваг;

	• технічні КІ: виникають у службовців, які безпосередньо взаємодіють із громадянами (наприклад, конфлікт при розгляді заяв, оформленні документів); наслідком є адмінстративний бар'єр або неправомірне прискорення процедури.
Класифікація за сферою виникнення (функціональністю)	• закупівельні КІ: виникають при формуванні технічних вимог, оцінці пропозицій або укладанні договорів (наприклад, службовець є співзасновником компанії-учасника тендеру); • регуляторні КІ: пов'язані з розробкою нормативно-правових актів або надання дозволів (наприклад, колишній працівник, що перейшов у регульовану ним галузь – «ефект обертових дверей»); • фінансово-розподільчі КІ: виникають при розподілі бюджетних коштів, грантів, дотацій чи наданні податкових пільг.
Класифікація за наслідками	• матеріальні (фінансові) наслідки: прямі збитки державному чи місцевому бюджету, неправомірне отримання коштів або майна; • нематеріальні (репутаційні та системні) наслідки: підрив суспільної довіри до інституту державної служби, дискредитація управлінських рішень, зниження інвестиційної привабливості регіону через видимість корупції.

Другий тип класифікації (за сферою виникнення) вважається найбільш практичним для адміністративного контролю, оскільки дозволяє адаптувати інструменти запобігання до специфіки конкретних процесів. Тут КІ поділяються залежно від конкретних управлінських функцій, що несуть високий ризик. Тоді як третій тип (за наслідками) визначає ступінь шкоди для суспільства та держави, що є критично важливим для встановлення пропорційної відповідальності. Чітке розмежування прямих матеріальних збитків бюджету та нематеріальних репутаційних втрат є основою для вибору адекватної санкції – від дисциплінарного стягнення до кримінального переслідування. Розуміння цієї багатовимірної класифікації дозволяє органам державної влади розробляти таргетовані антикорупційні програми та внутрішні політики. На Схемі 1.2 візуалізовано взаємозв'язок між цими класифікаційними осями [16].

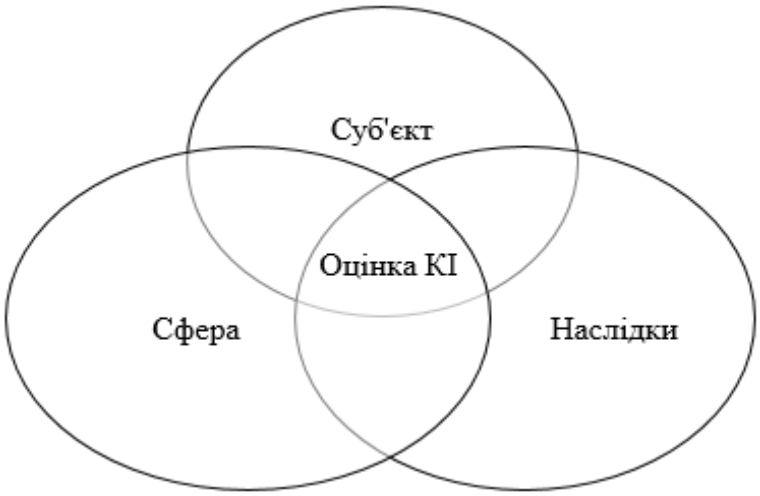

Схема 1.2. Тривимірна модель класифікації конфлікту інтересів

Схема відображає три основні осі, які використовуються для детальної ідентифікації та оцінки ризиків конфлікту інтересів у публічному управлінні [16]:

– вісь 1 (суб’єкт): публічна посадова особа (вищий політичний рівень, адміністративний, технічний);

– вісь 2 (сфера): функціональна галузь, де виник КІ (закупівлі, регулювання, фінанси, кадри);

– вісь 3 (наслідки): результат реалізації КІ (матеріальний збиток, репутаційна шкода, спотворення політики) [16].

Оцінка КІ завжди відбувається на перетині цих трьох осей (наприклад, «адміністративний конфлікт інтересів» у сфері «закупівель» із «матеріальними наслідками»).

Ефективна ідентифікація та типологізація КІ слугує безпосередньою передумовою для застосування комплексу заходів, спрямованих на його регулювання. Процес врегулювання у публічному управлінні базується на низці фундаментальних принципів, які формують етико-правове підґрунття для всіх подальших адміністративних дій. На відміну від формальних юридичних процедур, ці принципи є ціннісними орієнтирами, що визначають сутність доброчесного управління [23, с. 84-87].

1. Принцип пріоритету публічного інтересу – це базовий, незаперечний принцип, який вимагає, щоб будь-який обраний захід врегулювання забезпечував безумовне домінування суспільного блага та інтересів держави над приватним інтересом службовця. Цей принцип лежить в основі самої концепції державної служби та є кінцевою метою антикорупційної політики.

2. Принцип прозорості – полягає у відкритому та своєчасному розкритті публічним службовцем інформації про наявність потенційного конфлікту інтересів. Врегулювання завжди починається з розкриття – це не покарання, а обов'язкова умова для об'єктивної оцінки ризику уповноваженим органом. Як підкреслюють у OECD, прозорість не лише інформує, а й формує культуру підзвітності.

3. Принцип пропорційності та найменшої достатності – це коли обраний захід врегулювання повинен бути адекватним (пропорційним) рівню виявленого ризику (ПКІ) або фактичного протиріччя (РКІ). Це означає, що слід обирати найбільш м'який, але достатній захід, який мінімально обмежує законні права сдужбовця (наприклад, обмеження доступу до інформації замість негайного звільнення), але максимально усуває загрозу для публічних повноважень.

4. Принцип невідворотності та своєчасності – кожен виявлений реальний конфлікт інтересів повинен бути невідкладно врегульований, а у разі його приховування чи недотримання обмежень – службовець має бути притягнутий до встановленої законом відповідальності. Своєчасність є критично важливою, оскільки затягування процесу врегулювання призводить до прийняття неправомірних рішень.

5. Принцип універсальності – правила та механізми врегулювання повинні застосовуватися до всіх категорій публічних службовців (від політичних до технічних посад) без винятку, з урахування лише специфіки їх повноважень [23, с. 84-87].

На основі проведеного аналізу можна стверджувати, що ефективне управління конфліктом інтересів у публічній сфері базується на чіткому розмежуванні приватного та публічного інтересів, а також на розумінні різниці між потенційним та реальним КІ. Сучасні теоретичні концепції, зокрема ризик-орієнтований підхід (OECD), виводять управління КІ з площини виключно правової реакції у сферу адміністративної превенції та формування доброчесності. Багатовимірна типологія конфлікту інтересів (за суб'єктами, сферами та наслідками) дозволяє органам державної влади проактивно ідентифікувати ризики та застосовувати адекватні заходи. Всі механізми врегулювання (як прямі – усунення від виконання, так і непрямі – зовнішній контроль) ґрунтуються на фундаментальних принципах пріоритету публічного інтересу та пропорційності, забезпечуючи мінімізацію корупційних ризиків і підвищення неупередженості управлінських рішень у системі державної служби.

1.2. Лобіювання як інструмент впливу: європейські моделі регулювання та прозорості

Сучасна парадигма публічного управління визнає, що формування та реалізація державної політики відбувається не в ізольованому середовищі, а в результаті динамічної взаємодії між державним апаратом та інститутами громадянського суспільства й бізнесу. У цьому контексті лобіювання виступає як невід'ємний, хоча й високоризиковий, інструмент цієї взаємодії. Це явище, яке історично асоціювалося з тіньовими домовленостями, сьогодні в демократичних державах трансформується у легальний механізм артикуляції інтересів, який, однак, вимагає жорсткого регулювання задля забезпечення прозорості та рівності доступу до процесу прийняття рішень. Таким чином, завданням публічної адміністрації є не заборона лобіювання, а його

інституалізація, що дозволяє контролювати процес впливу та мінімізувати корупційні ризики [8, с. 17].

Чітке визначення сутності лобіювання є фундаментальною передумовою для його ефективного регулювання. Управлінський підхід розглядає лобіювання як керований процес взаємодії, що вимагає ідентифікації суб'єктів, методів та цілей впливу.

Лобіювання у контексті публічного управління визначається як організована діяльність суб'єктів приватного, корпоративного чи громадського сектору, спрямована на планомірний та систематичний вплив на органи державної влади (законодавчої та виконавчої) з метою прийняття, зміни або скасування рішень, що відповідають інтересам суб'єктів впливу. На думку дослідників В. Калнінша та М. Дубле, лобізм є «інтегральною частиною політики, оскільки державні органи потребують інформації та зворотного зв'язку, а групи інтересів прагнуть мінімізувати регуляторні ризики та витрати» [72, с. 6].

Ключовою ознакою лобіювання є його професійний, комерційний та систематичний характер. У демократичній системі воно виконує низку важливих соціальних та управлінських функцій, які легітимізують його існування [12, с. 308-309]:

– функція комунікації та представництва (лобіювання є основним каналом, через який уряд отримує інформацію про потреби і позиції конкретних соціальних, економічних або галузевих груп; це забезпечує двосторонній зв'язок між державою та суспільством, що є основою принципів партисипативності в управлінні);

– функція експертизи та інформаційного забезпечення (публічна адміністрація не завжди володіє повною експертною інформацією, необхідною для прийняття якісних рішень (особливо у високотехнологічних галузях); лобісти, представляючи вузькогалузеві інтереси, надають цільову, деталізовану інформацію, яка є критично важливою на етапі розробки політки (policy-making));

– функція стабілізації (інституалізація лобіювання дозволяє зняти соціальну напругу, перевівши потенційні конфлікти між державою та бізнесом із площини протестів у площину легальних перемовин та компромісів [12, с. 308-309].

З управлінської точки зору, класифікація лобіювання є важливою для диференціації регуляторних механізмів, оскільки різні види впливу вимагають різних підходів до забезпечення прозорості (табл. 1.3) [9, с. 88].

Таблиця 1.3

Регуляторні моделі та виклики прозорості лобіювання

Вид лобіювання	Регуляторний фокус (що контролюється)	Основний механізм впливу	Ключова проблема для прозорості
Пряме	Контактний облік (реєстрація взаємодії)	Персональний переговорний процес (тет-а-тет, офіційні звернення)	Ризик тіньових домовленостей поза реєстром (незадекларовані зустрічі)
Непряме	Фінансова прозорість (розкриття донорів)	Формування політичного / експертного консенсусу через дослідження та ЗМІ	Складність ідентифікації кінцевого замовника інформаційної кампанії
Grassroots	Організаційний контроль (виявлення ініціатора)	Мобілізація громадянської / організаційної підтримки для створення тиску	Маскування комерційних інтересів під вигляд «народної» ініціативи

Найбільш поширеною є класифікація за методом здійснення впливу [9, с. 90-91]:

1) пряме лобіювання – це безпосередній, офіційний, або напівофіційний контакт між лобістом (або його клієнтом) та посадовою особою (парламентарем, міністром, чиновником); воно включає прямі зустрічі, подання офіційних записок, участь у слуханнях та робочих групах; цей вид є найбільш сприятлив для регулювання, оскільки може бути легко відслідкований черех реєстри та фіксацію зустрічей;

2) непряме лобіювання – це вплив на упралінські рішення опосередковано, через формування громадської думки або тиск через ЗМІ,

аналітичні центри (т. зв. think tanks) та експертне середовище; мета – створити таке політичне середовище, у якому прийняття потрібного рішення здаватиметься природним та суспільно необхідним;

3) grassroots лобіювання – це специфічний вид непрямого лобіювання, коли вплив здійснюється через мобілізацію широких мас громадян (або членів організації) для тиску на публічних службовців (наприклад, електронні петиції або мітинги); управлінська проблема полягає у необхідності розкривати, хто саме фінансує та організовує таку «громадську» активність [9, с. 90-91].

Ефективний закон про лобіювання, як показує досвід ЄС, повинен охоплювати всі три види впливу, однак ключовий акцент має бути зроблений на контролі над прямим лобіюванням, оскільки воно несе найбільший ризик виникнення конфлікту інтересів у публічного службовця.

На противагу цьому, термін «адвокасі» має ширше, часто некомерційне застосування. Адвокасі – це діяльність, спрямована на захист або просування ідей, цінностей та інтересів суспільства або незахищених груп (наприклад, боротьба за екологічні стандарти, права пацієнтів). Хоча адвокасі також передбачає вплив на публічні органи, його мета – суспільне благо, а не приватна вигода, що є головним критерієм його розмежування з комерційним лобіювання. У сфері публічного управління адвокасі визначається як легітимний механізм участі громадянського суспільства у формуванні політики [59, с. 43].

Обидва види діяльності здійснюються групами інтересів. Групи інтересів – це будь-які об’єднання (формальні чи неформальні, комерційні чи некомерційні), які прагнуть вплинути на формування та реалізацію державної політики, не беручи при цьому безпосередньої участі у виборах і управлінні. У системі державного управління важливо ідентифікувати, які саме групи інтересів (бізнес-асоціації, профспілки, неурядові організації (НУО), аналітичні центри) мають доступ до процесу прийняття рішень [59, с. 46].

Головним завданням держави є створення регуляторної рамки, яка б забезпечувала чітке розділення між легальним (прозорим) лобіюванням та тіньовим впливом (неправомірними практиками, корупцією) (табл. 1.4) [29, с. 32-34].

Таблиця 1.4

Розмежування легального лобізму та тіньового впливу

Ознака	**Легальне (регульоване) лобіювання**	**Тіньовий вплив (неправомірні практики)**
Мета	Внесення законних поправок, надання експертної інформації, захист законних інтересів	Отримання неправомірних переваг, корупційна вигода, уникнення відповідальності
Метод	Офіційні зустрі, відкриті комунікації, надання аналітичних записок, зареєстровані зустрічі	Неформальні, конфіденційні зустрі, використання особистих зв'язків, фінансова винагорода службовцям
Результат	Зміна публічної політики, підкріплена офіційним рішенням (законом, постановою)	Прийняття управлінського рішення, що суперечить публічному інтересу, але вигічне приватному інтересу
Прозорість	Висока (діяльність підлягає реєстрації та розкриттю)	Нульова (здійснюється приховано, поза офіційними процедурами)

Тіньовий вплив завжди є нерегульованим і часто межує з корупціійними правопорушеннями (наприклад, зловживання впливом). Завдання публічного управління, як стверджує Д. Коцупал, полягає у «переведенні тіньового лобіювання в регульовану площину, роблячи його прозорим та підзвітним суспільству». Це досягається через запровадження реєстрів лобістів, публікацію «слідів» законотворчої діяльності та обов'язкову фіксацію комунікацій між посадовцями та лобістами [29, с. 35].

Зважаючи на багатоаспектний характер лобіювання, європейські держави застосовують диференційовані підходи до його регулювання, які поділяються на державно-правову (імперативну) та добровільну або змішану моделі. Зокрема, імперативний підхід передбачає жорстку фіксацію суб'єктів впливу через обов'язкові реєстри та фінансову звітність, тоді як змішані форми – це поєднання законодавчих вимог з інструментами професійного саморегулювання

і етичними кодексами. Вибір конкретного механізму значною мірою залежить від правової спрямованості країни та рівня політичної культури, що визначає баланс між контролем і свободою представництва інтересів.

Досвід країн-членів ЄС, узагальнений у Таблиці 1.5, є критично важливим для формування національної політики прозорості, оскільки демонструє ефективні управлінські рішення для контролю над впливом [25, с. 68-71].

Таблиця 1.5

Порівняння ключових елементів європейських моделей регулювання лобіювання (на прикладі Брюсселю, Німеччині, Ірландії)

Критерій порівняння	**Брюссель**	**Німеччина**	**Ірландія**
Регуляторна модель (підхід)	Змішана (квазіобов'язкова)	Імперативна (державно-правова)	Імперативна (державно-правова)
Тип реєстру	Добровільний, але де-факто обов'язковий (через доступ	Обов'язковий для систематичного контакту з владою	Обов'язковий для всіх, хто здійснює лобіювання
Сфера застосування	Ключові інституції ЄС (Комісія, Парламент, Рада)	Бундестаг, Федеральні міністерства та їхні вищі посадові особи	Широкий спектр публічних службовців, включаючи місцеве самоврядування
Об'єкт реєстрації	Лобісти, які прагнуть доступу до інституцій ЄС	Фізичні та юридичні особи, які ведуть систематичне лобіювання	Всі, хто лобіює, незалежно від типу організації
Основний механізм контролю та примусу	Адміністративні санкції (обмеження / позбавлення доступу)	Фінансові штрафи за нереєстрацію або неправдиві дані	Детальний звіт про комунікації кожні чотири місяці

Аналіз демонструє відсутність єдиного універсального підходу, але підтверджує обов'язковість прозорості та підзвітності лобістської діяльності. Імперативні моделі Німеччини та Ірландії є більш жорсткими та всеохоплюючими з точки зору суб'єктів, сфери застосування і механізмів примусу, що може бути ефективним для мінімізації корупційних ризиків.

Водночас, змішана модель Брюсселя показує, як можна забезпечити високий рівень прозорості через адміністративний тиск та обмеження доступу, що є важливим для регулювання взаємодії з навищими державними органами [25, с. 71].

Так, відповідно до європейської парадигми, в Україні було прийнято Закон України «Про лобіювання» № 3606-IX від 23.02.2024 року, що стало ключовим кроком у виконанні євроінтеграційних зобов'язань та реформуванні системи державного управління. Цей Закон фактично переводить практику впливу на владу в Україні в площину легалізованої та суворо контрольованої діяльності. Його фундаментальна мета полягає у забезпеченні прозорості, запобіганні неправомірного впливу і корупції, що прямо відповідає завданням публічної адміністрації щодо інституалізації лобіювання. Закон вперше надає чітке правове визначення лобіювання та встановлює обов'язкові правила для всіх, хто прагне впливати на рішення органів державної влади [50].

Головним механізмом, передбаченим Законом України «Про лобіювання» для досягнення прозорості, є створення Реєстру прозорості, введення якого покладено на Національне агенство з питань запобігання корупції (НАЗК). Таким чином, українська публічна адміністрація встановлює жорсткий, але легальний механізм, де ключовим принципом стає відкритість інформації, про те, хто, як і з якою метою здійснюється вплив у процесі формування державної політики, що робить процес ухвалення рішень підзвітним суспільству.

Данний досвід є цінним орієнтиром для України, особливо з огляду на вже створений Реєстр прозорості, що відносить країну до жорсткої імперативної (державно-правової) моделі. Для забезпечення максимальної ефективності українського регулювання, необхідно поєднати сильні сторони європейських підходів [15]:

– розширити сферу застосування Реєстру, включивши місцеве самоврядування та усіх, хто лобіює, незалежно від типу організації;

– застосувати двокомпонентну систему примусу, що поєднює фінансові штрафи та адміністративні санкції у вигляді обмеження доступу;

– вимагати регулярну та детальну звітність про комунікації для повної прозорості процесу прийняття рішень і ефективної протидії корупції [15].

Управлінська ефективність регулювання лобіювання безпосередньо залежить від дієвості застосовуваних механізмів прозорості, які є інструментами, що переводять вплив з так званої «сірої зони» у підконтрольне правове поле. Серед ключових інструментів, що забезпечують прозорість взаємодії між лобістами та публічними службовцями, центральне місце займає Реєстр прозорості. Мета Реєстру – забезпечити, щоб громадяни та інші зацікавлені сторони могли ідентифікувати, чий саме інтерес стоїть за конкретною законодавчою ініціативою. З погляду публічного управління, якість Реєстру визначається повнотою розкриття інформації та обов'язковістю його ведення для ключових суб'єктів [52].

Додатковим, але не менш важливим, механізмом є запровадження Кодексів поведінки. Ці кодекси встановлюються для лобістів (які зобов'язані діяти чесно, не поширювати неправдиву інформацію та дотримуватися етичних норм), так і для публічних службовців (які зобов'язані фіксувати всі зустрічі з лобістами, відмовлятися від неприйнятних подарунків та уникати конфлікту інтересів). Наприклад, Кодекс поведінки для членів Європейського Парламенту вимагає прозорості у відносинах з третіми сторонами, що підкреслює двосторонню відповідальність за прозорість процесу впливу. Етичні кодекси, таким чином, доповнюють правові норми, покриваючи ту саму «сіру зону», яку нездатний охопити жорсткий правовий підхід [68].

Надзвичайно інноваційною та ефективною концепцією, яка посилює підзвітність, є «законодавчий слід». Цей механізм вимагає від публічних органів (зазвичай, від розробників законопроєктів або урядових рішень) публікувати список усіх зовнішніх суб'єктів, з якими вони консультувалися під час підготовки документа, та, у деяких випадках, короткий опис їхніх пропозицій. Ідея «законодавчого сліду», яка успішно застосовується в

Єврокомісії та інших установах, полягає у створенні публічної історії розробки нормативно-правового акту, що дозволяє відслідкувати, які інтереси були враховані, а які відхилені, забезпечуючи, таким чином, високий рівень інституційної прозорості та підзвітності [66, с. 246-247].

Застосування вищезгаданих механізмів в Україні має ґрунтуватися на міжнародних стандартах, сформульованих ключовими антикорупційними та управлінськими організаціями. GRECO і OECD відіграють провідну роль у встановленні глобальних стандартів прозорості лобіювання, приділяючи особливу увагу саме публічному управлінню.

Рекомендації OECD сфокусовані на системних засадах регулювання, підкреслюючи необхідність створення комплексної політики прозорості лобіювання, яка виходить за межі лише законодавчого органу. Вони наголошують, що регулювання має бути спрямоване на захист якості управлінських рішень і забезпечення рівного доступу до влади, а не лише на боротьбу з корупцією Ключові вимоги Організації включають [75, с. 28-29]:

– чітке визначення лобістської діяльності;

– обов’язок публічних службовців ідентифікувати та повідомляти про контракти з лобістами;

– створення відкритого реєстру, що містить інформацію про фінансування лобістів та їхніх клієнтів;

– забезпечення цільового навчання публічних службовців щодо етичних стандартів та правил взаємодії з лобістами [75, с. 28-29].

Група держав проти корупції у своїх звітах (зокрема, щодо прозорості відносин між лобістами та публічною владою) акцентує увагу на етичних та запобіжних заходах, спрямованих на конкретних посадових осіб. Рекомендації GRECO часто стосуються необхідності розробки керівних принципів для високопосадовців виконавчої влади, щодо їхньої взаємодії з лобістами, а також запровадження навчальних програм для публічних службовців з метою підвищення їхньої обізнаності щодо ризиків, пов’язаних з лобіюванням, та способів управління ними [78].

Застосованість цих міжнародних стандартів в українських реаліях полягає у необхідності інтеграції правових та етичних вимог. Це дозволить перевести лобістську діяльність із тіньової сфери у прозоре та контрольоване управлінське поле, що є необхідною умовою для мінімізації конфлікту інтересів у публічній службі і підвищення довіри до державних інституцій.

Таким чином, аналіз європейських регуляторних моделей свідчить, що лобіювання є невід'ємним, хоча і викоризиковим, інструментом демократичної участі та важливим джерелом експертної інформації для публічного управління. Ефективна політика спрямована не на заборону, а на інституалізацію цього процесу через запровадження ключових механізмів прозорості. Досвід Європейського Союзу демонструє зміщення акценту від добровільної прозорості до обов'язкової підзвітності через Реєстри прозорості, Кодекси поведінки і концепцію «законодавчого сліду». Міжнародні стандарти OECD та GRECO підтверджують, що прозоре лобіювання є критичною умовою для запобігання КІ у публічних службовців і підвищення якості управлінських рішень, що є ключовим викликом для реформування системи державного управління в Україні.

Висновок до Розділу 1

Проведений теоретико-правовий аналіз засвідчив, що управління конфліктом інтересів та лобіюванням є двома взаємопов'язаними, але функціонально різними викликами для системи публічного управління. Головним методологічним підґрунтям є чітке розмежування публічного та приватного інтересів, де перший виступає ціннісним пріоритетом державної служби, а другий є постійним джерелом потенційного конфлікту інтересів. Управління КІ еволюціонувало від виключно правового реагування на факти порушення до ризик-орієнтованого і етичного підходів, які акцентують увагу на проактивній ідентифікації та мінімізації ризиків ще на стадії їхнього виникнення.

Фундаментальні принципи врегулювання КІ, зокрема пріоритет публічного інтересу та пропорційність застосування заходів, формують імперативну базу для діяльності публічних службовців. Це забезпечує легітимність та неупередженість управлінських рішень. Водночас, світові практики демонструють, що ефективні механізми врегулювання повинні бути двовекторними: прямі (імперативні) заходи застосовуються до реального конфлікту інтересів (усунення, відмова), а непрямі (превентивні) інструменти (розкриття інформації, зовнішній контроль) є критично важливими для управління потенційним конфліктом.

Паралельно, дослідження сутності лобіювання підтвердило його подвійну природу: з одного боку, це необхідний інструмент демократичної участі та джерело експертної інформації, а з іншого – джерело тіньового впливу, що створює сприятливе середовище для виникнення прихованих КІ. Тому стратегічною метою публічного управління є не заборона, а інституалізація лобістської діяльності через забезпечення її прозорості та підзвітності.

Аналіз європейських регуляторних моделей (Брюссель, Німеччина, Ірландія) засвідчив високу ефективність механізмів, які ґрунтуються на обов’язковій реєстрації лобістів, використанні Реєстрів прозорості та впровадженні концепції «законодавчого сліду». Ці інструменти дозволяють публічній адміністрації та громадськості чітко ідентифікувати, хто, як і з якою метою намагається впливати на формування державної політики. Таким чином, прозорість лобіювання стає критичною складовою загальної системи доброчесності.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що успішне функціонування публічного управління неможливе без синхронізованого застосування двох систем: суворого управління конфліктом інтересів всередині державного апарату та забезпечення прозорості лобіювання ззовні. Ця інтеграція є ключовою для мінімізації корупційних ризиків та підвищення довіри до державних інституці, що є актуальним завдання для українських реалій.

РОЗДІЛ ІІ
ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ ІНТЕРЕСІВ ТА ЛОБІСТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

2.1. Інституційний механізм: роль НАЗК та етичних комісій у виявленні та запобіганні порушень

Формування доброчесності та запобігання корупції є однією з критично важливих функцій сучасної системи публічного управління. У цьому контексті ефективність державної політики безпосередньо залежить від стійкості та взаємодії інституційного механізму, що забезпечує імплементацію антикорупційних стандартів. Центральними елементами цього механізму в Україні виступають Національне агенство з питань запобігання корупції (НАЗК) та етичні комісії в органах державної влади, які спільно формують комплексну модель етичного контролю та забезпечення доброчесності службовців [13, с. 254].

Інституційний механізм у сфері етики публічної служби розглядається як система взаємодіючих суб’єктів, норм і процедур, спрямованих на забезпечення належної поведінки посадових осіб. Як зазначає Б. Головкін, «інституційний механізм етичного контролю – це сукупність спеціально створених органів, нормативних засад і процедур, що регулюють поведінку службовців та контролюють дотримання етичних стандартів у державному управлінні». Таким чином, мова йде не лише про наглядову чи контрольну функцію, а й про формування морально-правового середовища в органах влади [13, с. 258].

Основою діяльності НАЗК та етичних комісій виступають положення Конституції України [27], Законів України: «Про державну службу» [47], «Про запобігання корупції» [48], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [51]. Вони визначають правові засади етичної поведінки, стандарти

доброчесності, процедури виявлення конфлікту інтересів та порядок реагування на порушення.

Особливе місце займає наказ Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» № 158 від 05.08.2016 року, який деталізує моральні принципи служіння суспільству, неупередженості, прозорості і відповідальності. Згідно з дослідженнями НАЗК, понад 82 % державних органів у 2024 році затвердили власні етичні кодекси, однак лише 46 % мають дієві механізми контролю за їх виконанням. Це свідчить про необхідність посилення ролі етичних комісій як інструментів внутрішнього моніторингу [49].

НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснює державну політику у сфері запобігання корупції. Його діяльність спрямована на формування системи доброчесності, моніторинг способу життя посадовців, перевірку декларацій, контроль за конфліктом інтересів, а також розробку методичних рекомендацій для етичних комісій (табл. 2.1) [56, с. 60].

Таблиця 2.1

Основні функції НАЗК у сфері етики та запобіганні порушенням

№	Функція	Зміст діяльності
1	Нормативно-правове забезпечення	Розробка етичних стандартів, методичних рекомендацій, положень
2	Контроль за дотримання етичних норм	Моніторинг конфліктів інтересів, аналіз декларацій
3	Освітня діяльність	Проведення тренінгів, курсів із доброчесності
4	Взаємодія з етичними комісіями	Надання рекомендацій, моніторинг їх ефективності
5	Аналітична та превентивна робота	Аналіз тенденцій, підготовка аналітичних звітів

Дотримання цих основних функцій демонструє комплексний підхід Національного агенства з питань запобігання корупції до формування та підтримання етичних стандартів у системі публічного управління. Зокрема,

нормативно-методичне забезпечення формує базу для єдиного підходу до етичних питань у державних органах, тоді як контроль за дотриманням норм дозволяє своєчасно виявляти і попереджати порушення, що підтверджується масштабними перевірками декларацій. Водночас співраця з етичними комісіями та аналітична діяльність сприяють системному моніторингу стану доброчесності і розробці рекомендацій на основі фактичних даних (схема 2.1). Сукупність цих функцій відображає перехід НАЗК від реактивної до проактивної моделі управління етикою, орієнтованої на формування культури доброчесності як фундаментальної складової державного управління [57, с. 303-304].

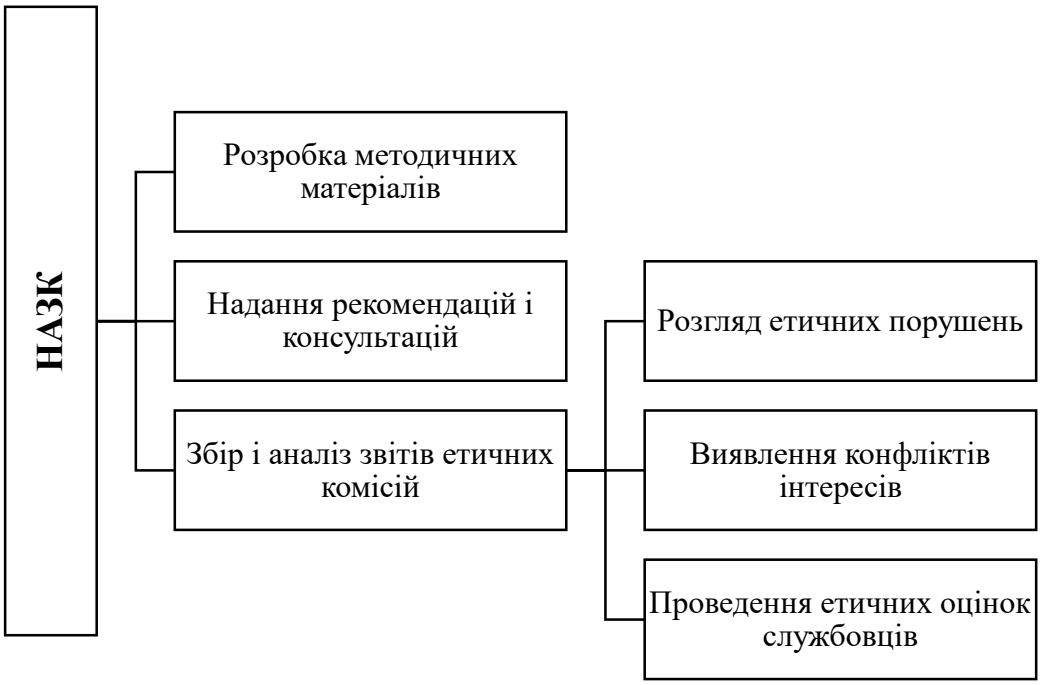

Схема 2.1. Функції НАЗК щодо запобігання конфлікту інтересів

Представлена структура взаємодії відображає системний характер співпраці між НАЗК та етичними комісіями, що забезпечує ефективне функціонування механізму запобігання етичним порушенням у державному управлінні. Такий підхід дозволяє поєднати національний рівень розробки стандартів і методичних рекомендацій із практичною реалізацією на місцях, де етичні комісії безпосередньо здійснюють оціку. Зворотний зв’язок у вигляді

звітів і аналітичних матеріалів сприяє удосконаленню державної етичної політики, а також підвищенню рівня прозорості та підзвітності в органах влади. Така взаємодія формує цілісну систему управління етичними ризиками, що базується на принципах доброчесності, відповідальності та превентивності.

Важливість етичних комісій полягає у тому, що вони виступають структурними елементами внутрішнього етичного контролю. Вони створюються у державних органах для забезпечення дотримання норм професійної етики, розгляду скарг, проведення роз'яснень і консультацій з питань поведінки службовців. Як наголошує дослідник О. Колтунов, «етичні комісії виконують функцію морального арбітра, забезпечуючи баланс між правовими вимогами та моральними очікуваннями суспільства» (табл. 2.2) [26, с. 352].

Таблиця 2.2

Структура типового етичного розслідування у державному органі

Етап	Зміст процедури	Відповідальні особи	Результат
1	Надходження скарги або повідомлення	Секретар етичної комісії	Реєстрація випадку
2	Первинна перевірка обставин	Голова комісії	Рішення про відкриття розгляду
3	Збір пояснень та документів	Члени комісії	Встановлення фактів
4	Обговорення справи на засіданні	Усі члени комісії	Підготовка висновку

Послідовність етапів етичного розслідування свідчить про чітку організаційну логіку та дотримання принципів прозорості й неупередженості у процесі розгляду етичних порушень. Процедура починається з офіційної реєстрації скарги, що гарантує фіксацію кожного випадку та недопущення його ігнорування. Подальша первинна перевірка дозволяє оцінити обґрунтованість звернення та прийняти рішення про доцільність подальшого розгляду. Збір пояснень і документів забезпечує всебічність аналізу обставин, а колегіальне обговорення на засіданні етичної комісії сприяє ухваленню об'єктивного висновку. Дана структура відображає системний підхід до вирішення етичних питань у державних органах, спрямований на підтримання довіри

громадськості та зміцнення культури доброчесності серед державних службовців [26, с. 359-360].

Окрім цього, НАЗК тісно співпрацює з Національним антикорупційним бюро України (НАБУ), Державним бюром розслідувань (ДБР), Офісом Генерального прокурора та Рахунковою палатою. Взаємодія полягає у передачі матеріалів про порушення, координації профілактичних заходів і спільних розслідуваннях. Така багаторівнева структура спрямована на забезпечення узгодженості дій між суб'єктами контролю, створення умов для підзвітності посадових осіб і формування довіри громадян до державних інституцій (схема 2.2) [57, с. 311].

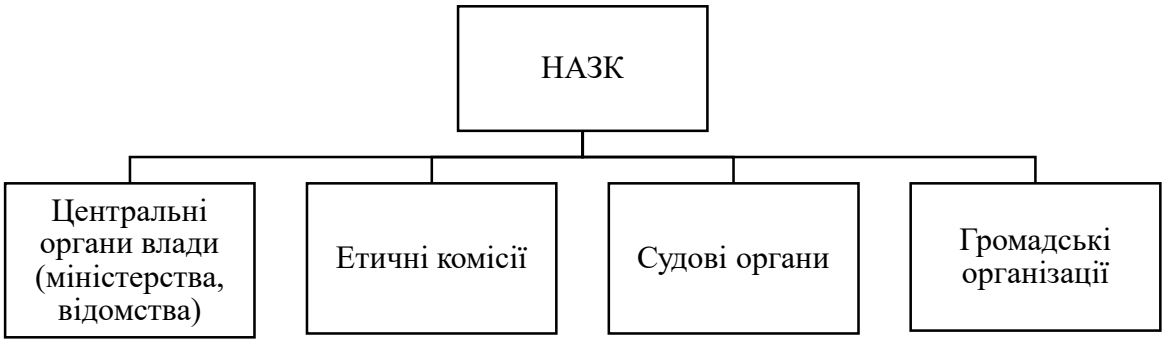

Схема 2.2. Взаємозв'язки у системі етичного контролю України

Взаємозв'язки, що відображені у структурі системи етичного контролю, демонструють чотиревневу взаємодію – від державного рівня до громадського контролю, що забезпечує прозорість і підзвітність механізмів доброчесності.

Однак, попри наявність нормативного підґрунття та певну позитивну динаміку, інституційна система етичного контролю залишається фрагментованою та нерівномірно розвиненою [58, с. 72-73]:

– на центральному рівні проблема полягає у недостатній координації між НАЗК і окремими міністерствами, що ускладнює оперативний обмін інформацією та реалізацію спільних ініціатив;

– на середньому рівні, де діють етичні комісії, зберігається формальний підхід до виконання їхніх функцій (у близько 28 % державних органів такі

комісії або взагалі не проводяться, або збираються лише за вказівкою керівництва);

– на рівні судових органів простежується проблема перевантаженості адміністративними справами, що уповільнює розгляд протоколів про етичні порушення;

– громадський рівень, представлений неурядовими організаціями, хоч і відіграє дедалі важливішу роль у моніторингу доброчесності, проте потребує кращого доступу до офіційних даних та стабільного фінансування аналітичних програм [58, с. 72-73].

Таким чином, основними проблемами системи етичного контролю в Україні залишаються низька інституційна спроможність етичних комісій, обмежена незалежність їхньої діяльності, а також відсутність єдиного механізму професійної підготовки фахівців у сфері етичного управління.

Вищезазначене вказує на те, що однією з ключових функцій інституційного механізму є своєчасне виявлення КІ серед державних службовців і запобігання їм. Тому НАЗК здійснює постійний моніторинг декларацій, перевірку сумісності посад, аналіз можливих зв'язків між службовими обов'язками й особистими інтересами посадових осіб. У 2024 році агентством було виявлено понад 1 280 випадків потенційного конфлікту інтересів, що на 22 % більше, ніж у 2023 році [54].

З метою підвищення ефективності системи управління доброчесністю, НАЗК регулярно розробляє та впроваджує методологічні інструменти, які є обов'язковими для органів публічної влади. Зокрема, йдеться про Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади і створення відповідних антикорупційних програм. Ці інструменти слугують основою для переходу до реактивного контролю та до проактивного ризик-менеджменту, що є необхідною умовою для виконання рекомендацій GRECO та OECD щодо системної доброчесності.

Незважаючи на головну роль НАЗК у зовнішньому контролі, ефективність запобігання порушенням критично залежить від механізмів

внутрішнього контролю в самих органах влади. Окрім етичних комісій цей інституційний механізм також забезпечується діяльністю уповноважених з питань запобігання корупції. Їх функціональний мандат виходить за межі простого моніторингу, перетворюючи їх на адміністраторів ризиків на місцях. Вони забезпечують [4]:

1) розробку та моніторинг антикорупційної програми органу, що є його внутрішньою дорожньою картою доброчесності;

2) надання індивідуальних консультацій службовцям щодо ідентифікації та мінімізації потенційного конфлікту інтересів, що є основою ризик-орієнтованого підходу;

3) формалізацію процедур врегулювання КІ, діючи як первинна інстанція оцінки повідомлень про конфілкт інтересів [4].

Важливою інституційною проблемою в діяльності уповноважених осіб є їхня функціональна залежність від керівника органу, що створює системний ризик неефективності внутрішнього контролю. Відсутність гарантованої автономії та чіткої вертикалі підпорядкування щодо прийняття рішень часто перешкоджає їм повноцінно виконувати роль первинної інстанції оцінки КІ та ініціювати превентивні заходи. Для підвищення стійкості системи є необхідним посилення гарантій незалежності цих суб’єктів.

В умовах цифровізації та підвищення вимог до прозорості публічної служби, НАЗК та етичні комісії впроваджують нові інструменти оцінки доброчесності, що дозволяють комплексно аналізувати стан дотримання етичних стандартів у державних органах. Так у 2024 році Національне агенство з питань запобігання корупції запровадило формат «етичного моніторингу державних органів», що охоплює перевірку функціонування внутрішніх етичних систем, наявності кодексів поведінки, навчання працівників і системи реагування на порушення. Результати цього моніторингу у кінці 2024 року показали, що [54]:

– 64 % органів влади мали задовільний рівень етичного контролю;

– 23 % – середній рівень;

– 13 % – низький рівень, де виявлено формальний підхід до етичної політики [54].

Для узагальнення результатів етичного моніторингу НАЗК запровадило спеціальні індекси доброчесності. Цей показник розраховується за методикою, подібною до міжнародного Integrity Assessment Tool, і враховує п’ять груп критеріїв (табл. 2.3) [76, с. 81].

Таблиця 2.3

Система індексу доброчесності органів влади

(за методикою НАЗК, 2024 р.)

Критерій	**Максимальний бал**	**Середній показник по Україні**
Наявність етичного кодексу	20	18
Активність етичної комісії	25	19
Прозорість розгляду скарг	20	16
Профілактика конфліктів інтересів	20	15
Освітні заходи та тренінги	15	10
Загальний індекс (100 %)	**100**	**78**

Наведені дані свідчать про загалом позитивну динаміку розвитку етичної культури в органах влади, проте виявляють і певні недоліки. Високий бал за критерієм наявності етичного кодексу підтверджує, що більшість установ формально закріпили принципи доброчесності. Водночас нижчі показники щодо прозорості розгляду скарг, профілактики КІ і проведення навчань свідчать про недостатню практичну реалізацію цих норм.

Відповідно до офіційних звітів Національного агентства з питань запобігання корупції, у період з 2021 по 2025 рік спостерігається істотне розширення масштабів автоматизованої перевірки електронних декларацій посадових осіб. Саме через Реєстр декларацій НАЗК реалізує один із найдієвіших інструментів превенції конфлікту інтересів – публічний контроль

за фінансовими зобов’язаннями, активами та потенційними зв’язками посадових осіб [19].

За даними офіційного звіту НАЗК за 2024 рік, понад 670 тисяч щорічних та виправлених декларацій було подано до Єдиного державного реєстру декларацій. Із них майже 90 % пройшли автоматизовану перевірку з використанням ризик-орієнтованого підходу, який дозволяє визначити рівень доброчесності декларантів та ефективно ідентифікувати потенційні КІ.

У 2024 році автоматизовану перевірку успішно пройшли близько 241 тисячі декларацій (40 % від загальної кількості перевірених), тоді як у 2023 році цей показник становив 146 тисяч (24 %), у 2022 році – 143 тисячі (26 %), а у 2021 році – 163 тисячі (28 %). Така позитивна динаміка свідчить про підвищення рівня відповідальності державних службовців під час заповнення декларацій, а також про вдосконалення алгоритмів оцінювання ризиків з боку НАЗК [54].

Автоматизована перевірка декларацій не лише підвищує ефективність контролю, а й мінімізує людський фактор, що зменшує ймовірність упередженості або маніпуляцій. У межах повної перевірки, що проводиться після оцінки ризику, агентство з’ясовує достовірність задекларованих відомостей, оцінює правдивість інформації про активи та майнові права, а також встановлює ознаки незаконного збагачення чи наявність КІ. Таким чином, діяльність НАЗК у сфері декларування виконує не лише формальний контрольний, а й аналітичний характер, формуючи єдину базу доказів для подальших дисциплінарних чи судових рішень [56, с. 60].

Крім того, підвищення ефективності системи електронного декларування сприяє посиленню взаємодії НАЗК з етичними комісіями, які функціонують у багатьох державних органах. Як підкреслював екс-голова НАЗК О. Новіков, «розбудова цифрових механізмів прозорості в поєднанні з внутрішнім етичним самоконтролем дозволяє Україні поступово формувати інституційну культуру доброчесності, а не лише систему покарань». Отже, діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері електронного декларування та

взаємодія з етичними комісіями виступають важливими складовими державної політики з управління КІ, що базується на принципах відкритості, підзвітності та технологічної ефективності [5].

Особливу роль у формуванні сучасної етичної культури державного управління відіграє співпраця із громадським сектором. Зокрема, спільні ініціативи та програми з Transparency International Ukraine сприяють запровадженню пілотних механізмів етичного контролю в органах місцевого самоврядування і підвищенню їхньої спроможності у сфері доброчесності. Така взаємодія створює передумови для ефективного моніторингу дотримання антикорупційних стандартів, посилює підзвітність посадових осіб і забезпечує практичну реалізацію принципів прозорості та відкритості у діяльності державних інституцій [80].

Порівняння з інституційними моделями країн ЄС демонструє, що Україна поступово наближається до стандартів Європейської мережі державної служби доброчесності. Наприклад, в Австрії діють Уповноважені з питань доброчесності під керівництвом Федерального управління з питань запобігання та боротьби з корупцією, яка координує комісії з доброчесності, навчання їхніх членів і здійснює превентивний контроль. У Німеччині ж функціонує система етики й доброчесності публічної служби, яка інтегрує у державному секторі (табл. 2.4) [6, с. 44-48].

Таблиця 2.4

Порівняльна характеристика систем етичного контролю (Україна – ЄС)

Країна	Центральний орган	Модель контролю	Особливості
Україна	НАЗК + етичні комісії	Дворівнева	Централізована координація, але різна ефективність
Австрія	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)	Мережева	Мережа офіцерів доброчесності з навчання та контролем
Німеччина	Ethics & Integrity System	Інтегрована	Публічна служба має етичні системи, поєднані з контролем

Порівняння систем етичного контролю в Україні та згаданих країнах ЄС показує, що українська модель поєднує елементи централізованого управління і внутрішнього нагляду. Так, Україна функціонує за дворівневою моделлю, що дає методичну єдність, але водночас створює неоднорідність ефективності між органами влади. У той же час Австрія та Німеччина демонструють більшу автономію, широку превентивну спрямованість, а також чіткі моделі інтегрованого або мережевого контролю.

Отже, інституційна модель етичного контролю в Україні поступово формується як комплексна система, що поєднує державне регулювання, внутрішній моніторинг і громадський нагляд. Взаємодія НАЗК, етичних комісій, судових органів та громадських організацій створює багаторівневу структуру забезпечення доброчесності в публічному управлінні. Порівняння з європейськими моделями свідчить про загальну тенденцію до посилення незалежності контрольних інституцій і розвитку превентивних механізмів. Водночас українська практика потребує подальшого вдосконалення – насамперед у сфері забезпечення автономності та формування єдиної культури етичної поведінки державних службовців відповідно до європейських стандартів.

2.2. «Сіра зона»: аналіз неформальних практик та їх вплив на управлінські рішення

У сучасних умовах реформування системи публічного управління в Україні особливу увагу привертає проблема так званих «сірих зон» впливу – прихованих, неформальних практик, які формуються на стику інституційної діяльності державних органів, приватних інтересів і політичного лобізму. Ці явища часто перебувають поза межами правового регулювання, але істотно впливають на процес ухвалення управлінських рішень, їхню прозорість та ефективність. Поняття «сірої зони» в контексті публічного управління

використовується для позначення проміжної сфери між легальними, формально закріпленими управлінськими механізмами та тіньовими, незаконними практиками впливу. Як зазначає А. Мошнін, «сіра зона» – це простір, у якому формальні норми поступаються неформальним домовленостям, особистим зв’язкам і непублічним механізмам прийняття рішень» [39, с. 107].

Дослідники підкреслюють, що «сіра зона» не завжди є тотожною корупції. Вона може включати не лише протиправні, а й формально допустимі, але етично сумнівні практики впливу, які спотворюють баланс інтересів. У такому розумінні «сіра зона» виконує функцію посередника між офіційними рішеннями та неформальними впливами, створюючи ситуацію подвійної лояльності посадових осіб – як перед державою, так і перед приватними групами інтересів [21, с. 82].

Сутність феномену полягає у змішуванні меж між офіційним і неофіційним впливом, між регламентованою політикою та особистими мотивами. Це може проявлятися у вибірковому застосуванні норм, прихованому лобіюванні або створенні «ручного» управління через неформальні домовленості.

У науковій літературі пропонуються різні класифікації неформальних практик, серед яких можна виділити такі основні типи (табл. 2.5) [30; 31; 60]:

Таблиця 2.5

Типологія неформальних практик у системі публічного управління

Тип неформальної практики	Зміст	Приклади проявів
Клієнтелізм	Формування стійких неформальних зв’язків між посадовцями та бізнесом для взаємовигідного обміну ресурсами	Призначення на посади «своїх людей», сприяння у держзамовленнях
Патронаж	Підтримка певних осіб чи груп в обмін на політичну або економічну лояльність	«Покровительство» депутатів, розподіл посад за політичними квотами

Неформальне лобіювання	Вплив на рішення через особисті контакти, експертні ради, консультативні групи без офіційної реєстрації	Тиск на посадових осіб, просування вигідних рішень
Адміністративне посередництво	Використання посадових повноважень для посередництва між бізнесом і владою	«Телефонне право», неформальні інструкції
Інформаційний контроль	Приховування або маніпуляція інформацією з метою впливу на громадську думку	«Злив» внутрішніх документів, інформаційні атаки
Регуляторний обхід	Використання прогалин у законодавстві для неофіційного просування інтересів	Застосування «сірих зон» права під час закупівель чи розподілу грантів

З наведеної типології видно, що більшість таких практик формуються не через пряме порушення закону, а через гнучке використання неврегульованих аспектів управління. Вони часто маскуються під консультативну діяльність або експертну підтримку, що ускладнює їх ідентифікацію.

«Сірі зони» в публічному управлінні найчастіше формуються у сферах, де поєднуються висока концентрація владних ресурсів, складні бюрократичні процедури та низький рівень прозорості рішень. Результати проведеного дослідження НАЗК дозволяють сформувати сфери в яких спостерігаються найбільші ризики виникнення «сірих зон» [61]:

1) державні закупівлі – попри реформу Prozorro, ця система залишається вразливою через практику попередніх домовленостей, вплив через консультативні ради та «технічні» вимоги до учасників тендерів;

2) кадрова політика – високий рівень політичної залежності посадовців призводить до практики неформальних погоджень і «квотного» розподілу керівних посад;

3) регуляторна діяльність – у процесі підготовки нормативних актів поширеною є участь неофіційних радників, бізнес-асоціацій або представників зацікавлених структур, що впливають на зміст документів поза формальними процедурами;

4) місцеве самоврядування – на локальному рівні діє система особистих домовленостей між бізнесом і представниками влади, що формує неформальні «союзи впливу»;

5) інформаційно-комунікаційна політика – сфера медіа є одним з інструментів непрямого тиску на ухвалення управлінських рішень через формування публічних наративів [61].

Саме у цих галузях спостерігається значний простір для різного формату неформальних впливів, через «ручне» управління, відсутність чітких процедур і часту зміну нормативно-правової бази. Особливої уваги заслуговує сфера державних закупівель, де, за даними Рахункової палати України, понад 20 % процедур супроводжуються ознаками потенційного конфлікту інтересів або неформальних домовленостей. У кадровій політиці «сірі зони» виникають через неформальні критерії добору кадрів, коли вирішальне значення мають особисті зв'язки або політична лояльність, а не професійна компетентність. Ризики ж місцевого самоврядування посилюються через недостатній громадський контроль, особливо у сфері розподілу земельних ресурсів, де рішення часто ухвалюються без належної публічності [70].

Таким чином, «сірі зони» можна розглядати як структурний результат асиметрії влади й контролю, коли формальні правила не супроводжуються дієвими механізмами нагляду, а неформальні відносини набувають ролі компенсаторного інструмента в управлінні. Функціонування ж «сірих зон» у публічному управлінні призводить до системних деформацій управлінських процесів. Насамперед це стосується [62, с. 169]:

– зниження прозорості та підзвітності, коли рішення ухвалюються на основі неофіційних домовленостей, а не публічного аналізу;

– втрати довіри громадян до державних інституцій;

– підриву ефективності реформ, оскільки неформальні зв'язки конкурують із формальними процедурами;

– корупціогенності системи, коли неформальні механізми поступово легітимізуються [62, с. 169].

На думку Т. Бодуна, існування таких зон створює феномен «двошарової держави», коли офіційна система процедур є публічною, а реальне управління здійснюється через приховані мережі впливу. Це знижує передбачуваність управлінських процесів і сприяє появі кланово-корпоративних структур. Крім того, виникає нерівність доступу до ресурсів – рішення ухвалюються на користь наближених груп, тоді як інші учасники залишаються поза процесом [7, с. 235].

Можна стверджувати, що формування «сірих зон» відбувається через складну взаємодію формальних і неформальних інститутів. Де одним з головних механізмів є інституційна невизначеність – ситуація, коли закони не містять чітких процедур або допускають множинність тлумачень. У таких умовах управлінці отримують простір для суб'єктивного трактування норм, що відкриває можливість для «обхідних» рішень.

Другий механізм пов'язаний із низькою підзвітністю посадових осіб. Як зазначає А. Гайдук, «відсутність ефективних внутрішніх аудитів, незалежних антикорупційних підрозділів і практики відкритих звітів створює умови для «тіньових» процесів прийняття рішень». Додаткову роль відіграє так званий «мережевий патронат» – система неформальних горизонтальних зв'зків між посадовцями, бізнесом і політичними колами, що дозволяє узгоджувати інтереси поза межами офіційних процедур [10, с. 102].

Іншим фактором є слабка цифровізація управління, особливо в регіональних структурах. Попри впровадження електронної системи «Prozorro» та екосистеми громадського контролю «DoZorro», значна частина комунальних рішень досі ухвалюється без електронного контролю. Це стосується не лише закупівель, а й відсутності уніфікованих електронних реєстрів для відстеження декларацій інтересів, етичних програм та взаємодії з лобістами на місцевому рівні. Така ситуація створює можливість для селективного доступу до інформації та маніпуляцій. Відтак, «сірі зони» не є випадковим явищем, а є логічним наслідком поєднання недосконалого законодавства, низької підзвітності та мережевих інтересів (схема 2.3) [50, с. 128].

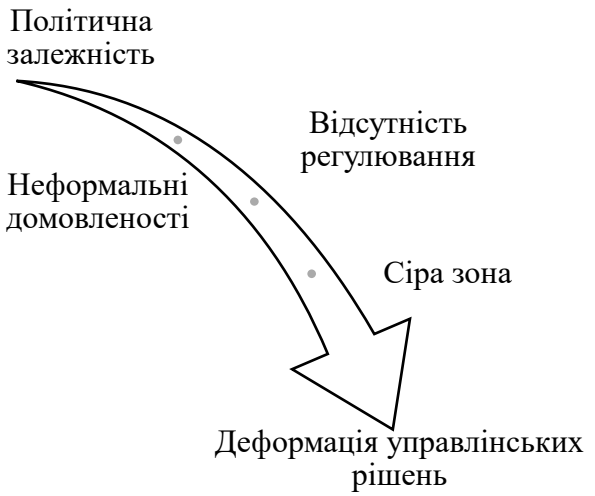

Схема 2.3. Механізми формування «сірої зони» впливу

Зазначені механізми вказують на те, що процес формування «сірої зони» має послідовний і взаємозалежний характер. На початковому етапі відбувається політична або адміністративна залежність органів влади, що знижує їхню автономність і сприяє вибірковому застосуванню норм. Далі, недостатнє нормативне регулювання створює прогалини, які заповнюються неформальними домовленостями між зацікавленими сторонами. Результатом стає формування «сірої зони», у межах якої фактична практика управління відхиляється від законодавчих вимог. Це призводить до деформації управлінських рішень, зниження їх об’єктивності, неефективного використання ресурсів та втрати суспільної довіри [11, с. 131].

У цьому контексті особливо цінним є аналіз міжнародного досвіду, адже багато демократичних держав уже пройшли шлях інституційного осмислення подібних ризиків і виробили системні інструменти їх подолання. Зарубіжна практика показує, що запобігання «сірих зон» можливе лише за умови формування чітких стандартів прозорості, відкритості даних та персональної відповідальності за будь-які неформальні дії. Ключовим напрямом у більшості країн стало правове регулювання лобістської діяльності, створення незалежних органів контролю і обов’язкове звітування про контакти між бізнесом, політиками і державними службовцями [34, с. 457-464].

1. США. У Сполучених Штатах одним із перших кроків до інституційного контролю неформальних впливів став Закон про розриття лобізму № 104-65 від 19.12.1995 р. (Lobbying Disclosure Act). Він встановлює обов'язок усіх лобістів проходити офіційну реєстрацію та регулярно звітувати про свої контакти з посадовими особами, а також розкривати обсяг витрат на лобістську діяльність. Контроль за виконанням закону здійснює Конгрес через спеціальні комітети, а недотримання вимог тягне за собою фінансові санкції та кримінальну відповідальність. Ця модель базується на принципі «повної прозорості дій» та слугує запобіжником прихованих каналів впливу на політичні рішення [74].

2. Канада. Тут діє Закон про лобізм 1985 р. (Lobbying Act), який передбачає створення посади Комісара з лобізму Канади – незалежного посадовця з широкими контрольними повноваженнями. Комісар здійснює перевірку діяльності компаній, аналітичних центрів та інших організацій, які мають постійні контакти з державними структурами. Особливістю канадської моделі є те, що всі результати перевірок оприлюднюються у відкритому доступі на офіційному порталі, що підвищує рівень громадського контролю. Крім того, Комісар має право ініціювати адміністративні розслідування, якщо є ознаки неформальних домовленостей або прихованого фінансування політичних процесів [73].

3. Європейський Союз. В інституціях ЄС діє Єдиний реєстр прозорості (EU Transparency Register), який є спільною ініціативою Європейської комісії та Європейського парламенту. Він містить дані про всі організації, що взаємодіють з органами ЄС, а також інформацію про їхні фінансові джерела, бюджети, цілі впливу та обсяг персоналу, залученого до лобістської діяльності. Участь у реєстрі є обов'язковою умовою для проведення офіційних зустрічей із представниками Єврокомісії, що значно обмежує можливість неформальних контактів. Така практика забезпечує баланс між правом на участь у формуванні політики та запобіганням прихованому тиску на ухвалення рішень [77].

4. Велика Британія. Після гучних скандалів із так званими схемами «cash for access», у 2014 році, було ухвалено Закон про лобізм, неурядові організації та вибори (Transparency of Lobbying, non-party campaigning and trade union administration act). Закон зобов'язує компанії, що здійснюють лобістську діяльність, вести публічний реєстр контактів із депутатами та членами уряду. Водночас урядові структури повинні оприлюднювати списки усіх офіційних зустрічей, що відбулися з представниками бізнесу або громадських організацій. Це створює подвійний рівень прозорості – як із боку держави, так і з боку потенційних лобістів [81].

5. Франція. Особливе місце серед європейських практик займає діяльність Вищої ради з прозорості публічного життя (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique). Цей орган контролює дотримання норм етичної поведінки посадовців, перевіряє декларації про доходи та виявляє можливі конфлікти інтересів. Французька система поєднує етичний і юридичний контроль, що дозволяє не лише реагувати на порушення, а й попереджати їх через публічне звітування та моніторинг інституційних ризиків [71].

Таким чином, міжнародна практика демонструє, що ефективна протидія «сірих зон» впливу можлива лише за умови правової визначеності, інституційної незалежності контролюючих органів та максимальної відкритості діяльності як лобістів, так і посадових осіб. Ці підходи формують основу для розроблення адаптованої до українських реалій системи протидії неформальним практикам у публічному управлінні.

В Україні ж протидія «сірим зонам» наразі перебуває на етапі систематизації. З одного боку, запроваджено низку ініціатив – систему електронних декларацій, портал Dozorro, антикорупційні комітети при центральних органах влади. З іншого боку, як зазначає НАЗК, «проблема неформальних впливів залишається системною, особливо на рівні місцевого самоврядування» [57, с. 312].

Сучасні напрями інституційної протидії мають включати три рівні [39, с. 108-109]:

1) нормативний – уточнення процедур публічного контролю, закріплення етичних стандартів і розширення обов’язку прозорої звітності;

2) організаційний – формування незалежних від політичного тиску етичних комісій у кожному органі влади;

3) технологічний – подальший розвиток електронних систем управління ризиками, інтеграцію аналітичних платформ для виявлення аномалій у прийнятті рішень [39, с. 108-109].

Як підкреслює аналітичний центр Transparency International Ukraine, «без поєднання інституційної реформи та цифрових рішень будь-які антикорупційні механізми залишатимуться декларативними». Важливим завданням є формування нової управлінської культури, де прозорість і підзвітність стануть базовими цінностями, а не вимушеним формальним обов’язком [80].

Аналіз засвідчив, що «сіра зона» впливу в публічному управлінні України є наслідком поєднання інституційної слабкості, недосконалого законодавства та стійких неформальних практик, які деформують процес ухвалення рішень і знижують рівень прозорості державної політики. Наявність таких практик створює системну загрозу легітимності влади, сприяє клієнтилізму, нерівності доступу до ресурсів і гальмує реформи. Подолання «сірих зон» потребує комплексної стратегії, що включає вдосконалення нормативно-правової бази, посилення інституційного контролю, розвиток етичної культури державної служби та впровадження цифрових механізмів прозорості. Міжнародний досвід доводить, що лише поєднання правових, організаційних і культурних заходів забезпечує зменшення неформальних впливів у державному секторі. Для України це означає необхідність гармонізації антикорупційних і лобістських механізмів із європейськими стандартами, що сприятиме формуванню доброчесного та підзвітного врядування.

Висновок до Розділу 2

Проведене дослідження інституційного механізму управління конфліктами інтересів та аналіз неформальних практик («сірих зон») в Україні

дозволяє сформувати комплексне бачення стану та перспектив забезпечення доброчесності в системі публічного управління. Інституційний механізм, центральними елементами якого виступають НАЗК та етичні комісії, демонструє перехід до проактивної, ризик-орієнтованої моделі контролю. НАЗК успішно роозширює масштаби зовнішнього нагляду, про що свідчить зростання виявлення потенційних КІ у 2024 році та вровадження системної оцінки, як «індекс доброчесності» та «етичний моніторинг». Застосування технологічних рішень, зокрема автоматизованої перевірки електронних декларацій, підвищує прозорість та підзвітність фінансових зобов'язань посадових осіб.

Водночас, інституційна система залишається фрагментованою через наявність структурних недоліків у внутрішньому контролі. Низька спроможність етичних комісій та функціональна залежність уповноважених осіб з питань запобігання корупції від керівництва органів створюють системний ризик неефективності первинної оцінки КІ. Це підкреслює критичну необхідність посилення автономності та незалежності суб'єктів внутрішнього контролю, а також удосконалення координації між центральним та середніми рівнями управління.

Особливу загрозу становить існування «сірих зон» впливу – неформальних, етично сумнівних практик (клієнтелізм, неформальне лобіювання), що поширюються у сферах із високою концетрацією ресурсів (державні закупівлі, кадрова політика, тощо). Ці «сірі зони» є прямим наслідком інституційної невизначеності та низької підзвітності, що призводить до деформації управлінських рішень та виникнення феномену «двошарової держави». Міжнародний досвід переконливо доводить, що протидія цим загрозам вимагає правої визначеності лобістської діяльності та максимальної прозорості контактів між владою та групами інтересів.

РОЗДІЛ ІІІ
РОЗРОБКА ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ

3.1. Реєстр прозорості лобіювання: принципи формування та контроль за його наповненням

Запровадження в Україні Реєстру прозорості лобіювання, яке офіційно набуло чинності з 1 вересня 2025 року відповідно до Закону України «Про лобіювання» № 3606-IX від 23.04.2024 р., стало важливим етапом розвитку інституційної системи забезпечення відкритості у сфері впливу на публічну політику. Створення Реєстру розглядається як структурна реформа, що спрямована на подолання тіньових практик, формування довіри до ухвалення державних рішень та гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами прозорості. Його функціонування забезпечує можливість системно аналізувати взаємодію лобістів, представників бізнесу, громадських об’єднань та державних органів, створюючи передумови для запровадження сучасної культури підзвітності [32].

Фундаментальна ціль створення Реєстру полягає у забезпеченні публічного доступу до достовірних даних про суб’єктів лобіювання, їхні інтереси, клієнтів та механізми впливу на нормативно-правові процеси. Іншим стратегічним завданням є підвищення професійних стандартів діяльності лобістів шляхом формування репутаційного капіталу та впровадження чітких критеріїв належної поведінки. Відкритість інформації про учасників лобістської діяльності створює конкурентне середовище, у якому доброчесність, точність звітності та відповідність нормам права стають ключовими інструментами професійної легітимації [17; 41].

Поступове формування цифрової інфраструктури Реєстру становить важливий елемент реформування системи публічного управління. Прозорість процесів взаємодії між державою і зацікавленими групами потребує не лише зобов'язань зі сторони лобістів, але й належної організації державних механізмів контролю та верифікації даних. У цьому контексті Реєстр має не лише інформаційний, але й регуляторний характер, оскільки містить структуру показників, що дають змогу органам контролю ідентифікувати потенційні конфлікти інтересів, необґрунтований вплив чи порушення правил звітування [32].

Додатковим аспектом концепції формування Реєстру є визначення вимог до якості даних, які мають відповідати критеріям повноти, внутрішньої узгодженості, відтворюваності та верифікованості. Лобісти подають інформацію у стандартизованих форматах, що забезпечують можливість як автоматизованого аналізу, так і змістовної експертної оцінки. А саме використання комбінованої моделі контролю якості, поєднуючи алгоритми машинного виявлення ризиків та ручну верифікацію, що мінімізує внесення неповних або таких, що вводять в оману, відомостей.

Із цим пов'язана й вимога щодо уніфікації форматів даних у Реєстрі. Стандартизовані форми забезпечують сумісність інформації із зовнішніми державними системами. Дані формуються на основі відкритих форматів JSON та XML, що відповідає Європейській рамці інтероперабельності (EIF) і дає змогу інтегрувати Реєстр у ширшу інфраструктуру електронного врядування [22, с. 24].

Поглиблений аналіз засвідчує, що Реєстр має не тільки контрольну, а й важливу аналітичну функцію. Йдеться про створення єдиного масиву даних, що дозволяє відслідковувати динаміку сфер лобіювання, інтенсивність взаємодії та частоту контактів з органами влади. Інформація, накопичена в Реєстрі, покликана стати основою для стратегічного прогнозування, оцінки регуляторного впливу, виявлення аномалій та попередження політичної корупції. Також дані Реєстру є релевантними для досліджень у галузі політичної

економії, антикорупційної політики, публічного адміністрування та інституційного розвитку.

Для систематизації цілей створення Реєстру доцільно представити узагальнену таблицю, що окреслює ключові напрями його впливу на реформування сфери лобіювання (табл. 3.1) [38].

Таблиця 3.1

Стратегічні цілі функціонування Реєстру прозорості лобіювання

Напрям	Ключовий зміст
Прозорість діяльності лобістів	Забезпечення доступу до повних і достовірних відомостей про суб'єктів лобіювання
Підзвітність впливу	Створення механізмів контролю за взаємодіями суб'єктів лобіювання з державними органами
Репутаційна відповідальність	Формування доброчесної професійної поведінки через відкритість даних
Європейська інтеграція	Наближення законодавства до стандартів ЄС у сфері прозорості та належного врядування

Окрім визначення стратегічних цілей, важливим елементом концептуального підґрунтя є принципи, які закладаються в основу формування Реєстру. Вони регламентують логіку збирання та оприлюднення інформації, забезпечують правову визначеність та стабільність регуляторного середовища [46]:

– принцип законності – функціонування Реєстру здійснюється виключно в межах законодавчих норм;

– принцип пропорційності – обсяг зібраних даних обмежується потребою у забезпеченні прозорості, без надмірного втручання;

– принцип достовірності – подані суб'єктами дані мають бути фактичними, підтвердженими та актуальними;

– принцип публічності – ключова інформація має бути відкритою та доступною для суспільства;

– принцип захисту даних – гарантується дотримання норм конфіденційності, персональних даних та комерційної таємниці [46].

Структура Реєстру прозорості лобіювання визначається Законом України № 3606-IX та підзаконними актами, що регулюють порядок внесення, перевірки і оновлення даних. Архітектура побудована таким чином, щоб забезпечити цілісність інформаційних потоків і можливість громадського доступу до основних відомостей без обмежень. Чітка структура Реєстру складається з публічної частини, доступної всім користувачам та електронного кабінету для суб'єктів лобіювання. Публічна частина містить такі блоки:

1) відомості про зареєстрованих суб'єктів лобіювання;
2) звіти суб'єктів про здійснену лобістську діяльність;
3) статистичні дані, дашборд та графіки;
4) інформаційні матеріали, інструкції, витяги для громадськості.

Тоді як, електронний кабінет забезпечує подання первинних відомостей при реєстрації, актуалізацію даних, подання звітів, зміну статусу (наприклад, припинення, зупинення чи поновлення діяльності) суб'єкта лобіювання [53].

З огляду на це, доцільно визначити об'єктів і суб'єктів реєстрації. Так суб'єктів поділяють на три основні категорії: фізичні особи, які професійно здійснюють лобістську діяльність; юридичні особи (лобістські агентства, консалтингові фірми, бізнес-асоціації) та організації, які представляють інтереси груп клієнтів.

Така класифікація забезпечує системний підхід до аналізу лобістської активності та дозволяє відстежувати як індивідуальні, так і колективні форми впливу. Водночас система розкриття інформації є уніфікованою – незалежно від типу суб'єкта лобіювання, він зобов'язаний вказати дані про джерела фінансування, конкретні цілі впливу, коло посадових осіб, з якими здійснювалися контакти та результати відповідних комунікацій.

Об'єктами реєстрації є напрями лобіювання, державні органи, до яких спрямоване звернення, а також результати діяльності (ухвалення актів, проведення консультацій, внесення законопроєктів) [50].

Щодо зміцнення інституційної надійності Реєстру, то його забезпечує інтеграція з іншими ключовими державними електронними системами.

Зокрема, з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України, систем фінансового моніторингу «Prozorro», а також баз даних податкових органів. Така інтеграція посилює можливості щодо автоматизованої перевірки відомостей, мінімізує ризики зловживань і забезпечує цілісність інфрормаційного середовища [33, с. 108].

Так, на основі проведеного дослідження, можна сформувати спрощену модель інформаційної структури Реєстру (схема 3.1).

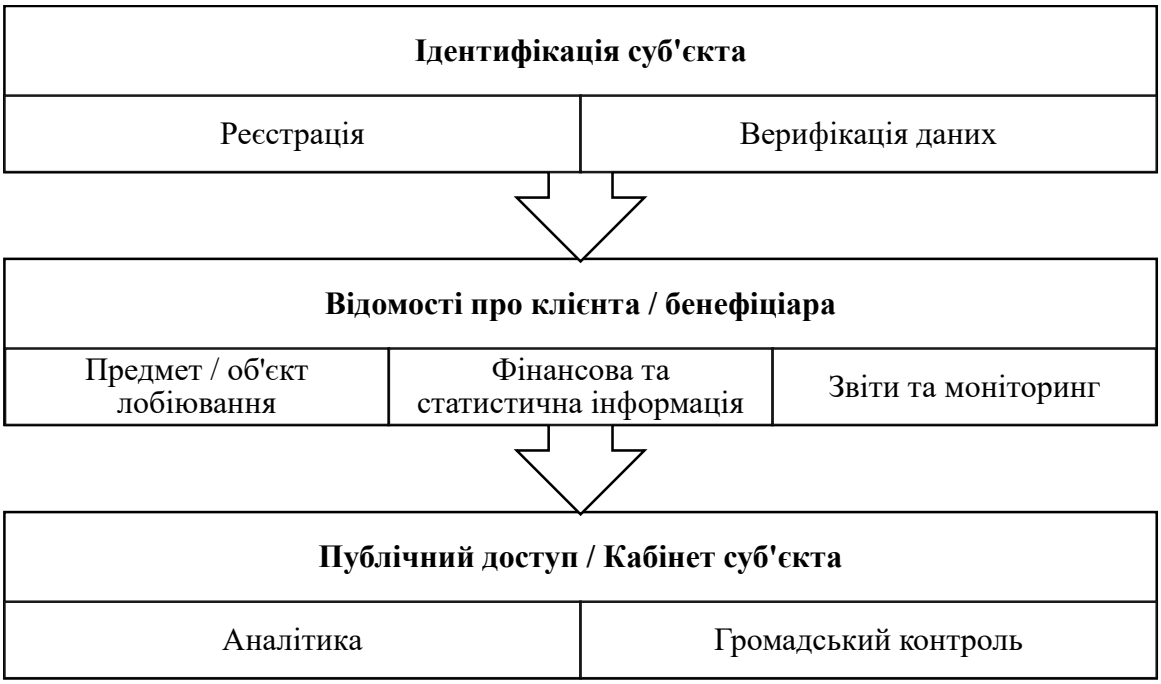

Схема 3.1. Модель інформаційної структури Реєстру

Реєстр також передбачає можливість відображення інформації про структуру власності юридичних осіб, що здійснюють лобістську діяльність. Це має важливе значення для аналізу можливих перехресних інтересів та визначення рівня незалежності суб’єктів лобіювання від своїх клієнтів. Інтеграція таких даних у структуру Реєстру відповідає сучасним підходам до відкритості, які вже діють у країнах Європейського Союзу [24, с. 125-127].

Ще одним важливим напрямком розвитку Реєстру є впровадження інструментів ризик-орієнтованого моніторингу. Система передбачає виділення трьох груп ризиків [65]:

1) ризики неповної чи перекрученої звітності (відсутність даних про фінансування, якщо є задекларована активність);

2) ризики конфлікту інтересів (перехресна належність інтересів);

3) ризики аномальної активності (надмірна частота реєстрації) [65].

Для посилення контролю за наповненням Реєстру передбачено впровадження дворівневої системи відповідальності, що охоплює як самих лобістів, так і клієнтів, в інтересах яких здійснюється діяльність. Згідно з законодавством, відповідальність настає не лише за неподання чи ігнорування обов'язкових звітів, але й за приховування інформації, навмисні викривлення даних або неправомірне використання інформації, отриманої через Реєстр. Водночас передбачено інструменти пом'якшення санкцій для суб'єктів, які добровільно виправили неточності чи подали уточнюючі звіти.

У нормативно-інституційному вимірі Національне агенство з питань запобігання корупції визначено головним адміністратором Реєстру. Його функції охоплюють [40]:

– адміністрування платформи – технічне забезпечення доступності, інтеграцій з іншими реєстрами та підтримка електронного кабінету для суб'єктів;

– верифікація даних – перевірка достовірності реєстраційних відомостей шляхом крос-запитів у корпоративні та державні бази даних;

– моніторинг та аналітика – формування звітів про сфери лобіювання, активні суб'єкти, фінансові потоки (за наявності даних);

– контроль та санкції – розслідування порушень, застосування адміністративних заходів відповідно до Закону «Про лобіювання» і суміжного антикорупційного законодавства;

– комунікація з громадськістю – публікація інструкцій, методичних рекомендацій і добірок даних [40].

Отже, можна стверджувати, що роль НАЗК є багатофункціональною, оскільки охоплює автоматизовану перевірку окремих показників, ручний аналіз складних випадків та проведення спеціальних перевірок у разі виникнення обґрунтованих підозр. Це дозволяє забезпечити баланс між ефективністю нагляду і невтручанням у добросовісну діяльність суб'єктів лобіювання. Така комплексна роль є виправданою з погляду на забезпечення узгодженості між технічним виконанням і контролем за дотримання вимог, що в свою чергу підвищує ефективність системи регулювання. А чітка організація потоків інформації та контрольних механізмів формують структуровану архітектуру функціонування Реєстру (схема 3.2) [50].

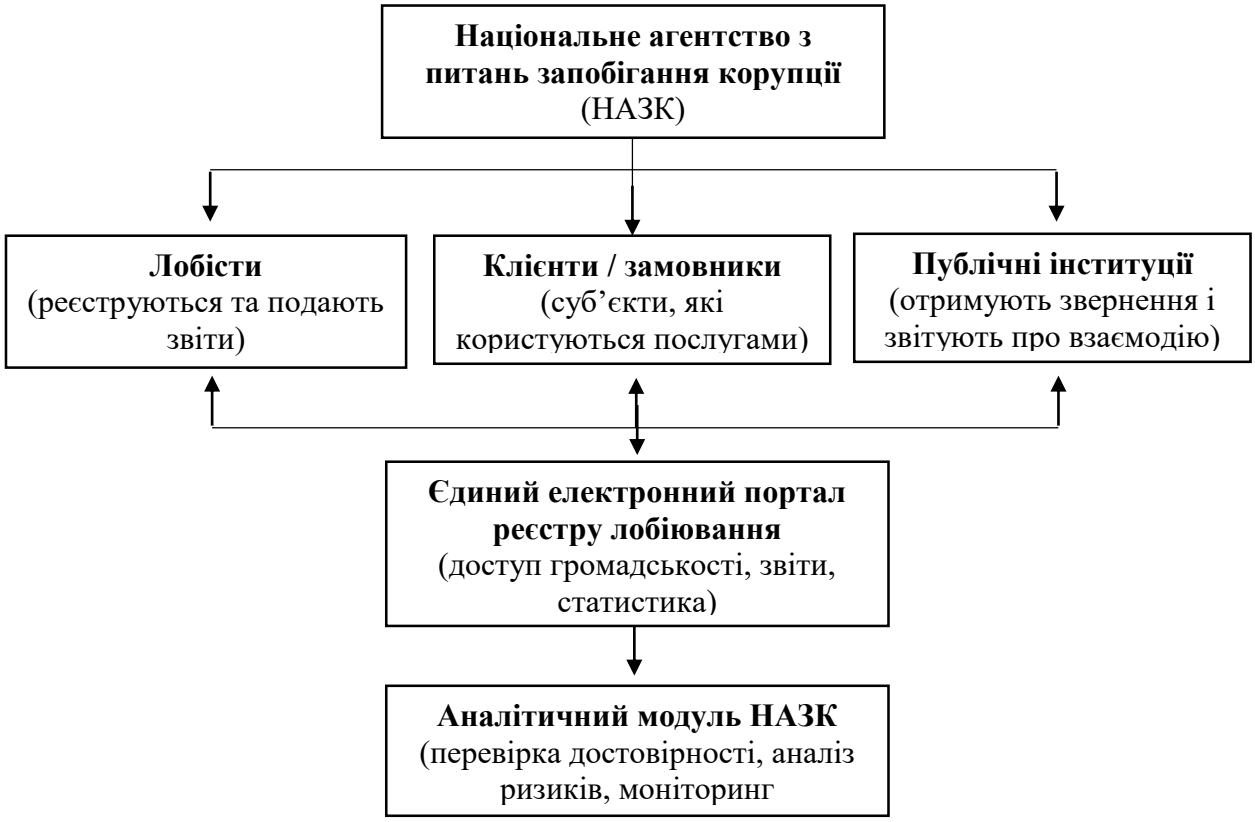

Схема 3.2. Структурована архітектура функціонування Реєстру прозорості лобіювання

Окремої уваги потребує питання міжнародної сумісності Реєстру. Україна зобов'язалася забезпечити поступову інтеграцію національної системи прозорості лобіювання до європейських механізмів регуляторної звітності.

Відповідно, НАЗК розпочало роботу над технічною моделлю інтероперабельності з Європейським реєстром прозорості (EU Transparency Register). Це стосується узгодження переліку даних, стандартизації категорії суб'єктів, формату звітності та принципів аудиту. У майбутньому це може полегшити процедуру транскордонного аналізу політичного впливу та посилити прозорість діяльності міжнародних компаній на українському регуляторному ринку [77].

Додатково до цього, актуальним є питання кібербезпеки та захисту даних у Реєстрі, оскільки система містить великий обсяг конфіденційної корпоративної інформації. Відповідно до Закону «Про лобіювання», НАЗК зобов'язане впроваджувати багаторівневу модель захисту, яка включає [50]:

- захищені канали передавання даних;
- криптографічний захист інформації;
- контроль доступу на основі ролей;
- аудит дій користувачів;
- регулярне резервне копіювання данних;
- забезпечення безперервності роботи системи у разі кібератак [50].

Це особливо важливо з огляду на зростання кіберзагроз та потенційну зацікавленість іноземних суб'єктів у втручанні в інформаційні масиви, пов'язані з ухваленням державних рішень.

Незважаючи на значний прогрес, імплементація Реєстру супроводжується низкою проблемних аспектів, які варто врахувати для вдосконалення системи [1; 20; 28; 43].

По-перше, технічіні та процедурні бар'єри. Запуск Реєстру, який відіграє важливу роль у вступі України до ЄС, відзначався затримками: створення та функціонування Реєстру прозорості лобіювання мало бути впроваджено до травня 2025 року, але введено було лише у вересні 2025 року. У ході розробки зазначалися переривання фінансування та потреба в міжнародній технічній допомозі.

По-друге, неоднозначність визначень категорій. В академічній і практичній дискусії підкреслюється питання – що є лобіюванням, а що – адвокацією або GR-діяльністю, особливо у випадку неприбуткових організацізацій. Недосконаліть визначень може призвести або до масового ухилення від реєстрації (видання лобізму за громадську активність), або, навпаки, до необґрунтованого обмеження громадських свобод.

По-третє, обмеженість охоплення та недостатня активність суб'єктів. Згідно з даними НАЗК, на кінець вересня 2025 року було зареєстровано лише 73 суб'єкти (з яких 39 – юридичні особи та 34 – фізичні особи), що свідчить про початкову стадію функціонування і потенційно низьку ступінь залучення приватного сектору та громадськості.

По-четверте, проблеми якості даних та своєчасного звітування. Звітність кожні шість місяців передбачена законодавством, але практичні механізми контролю, актуалізації, перевірки достовірності ще знаходяться на стадії формування.

По-п'яте, розповсюдження інформації та моніторинг громадськості. Хоча система публічна, спектр аналітичних інструментів (дашборди, фільтри, інтеграція з іншими держреєстрами) ще немає повного функціоналу, що обмежує можливості громадського контролю.

Також, до проблем можна віднести питання розмежування лобістської діяльності та громадської активності, зокрема адвокаційних кампаній громадських організацій. Оскільки обидві діяльності можуть передбачати взаємодію з органами влади, виникає ризик надмірного регулювання, що може негативно вплинути на діяльність громадянського суспільства. Водночас нечітке розмежування створює можливість ухилення від обов'язкової реєстрації та звітування [20, с. 32].

Іншим викликом є питання захисту комерційної таємниці. Лобісти та їхні клієнти нерідко працюють у сферах, де інформація про бізнес-процеси, стратегії та плани розвитку мають конфіденційний характер. Надмірне розкриття таких даних може створювати ризики порушення конкурентної рівноваги. Закон №

3606-IX передбачає механізми захисту комерційної таємниці, однак ефективність їх застосування значною мірою залежатиме від практики роботи НАЗК та судових органів. Важливо, щоб система прозорості не перетворилася на інструмент отримання конкурентних переваг, водночас не створюючи умов для приховування лобістських впливів [3, с. 41-45].

Перераховані проблеми демонструють, що нормативно-технічна база та інституційна структура готові, але практична ефективність реалізації неоднорідна. Саме тому необхідно впроваджувати вдосконалення для підвищення спроможності Реєстру виконувати покладені на нього завдання.

На основі аналізу існуючого стану наповнення та функціонування Реєстру доцільно сформулювати рекомендації, орієнтовані на підвищення зручності користування та інтерактивності електронного інструменту, відкритого для громадськості [18; 36].

1. Розширення функціоналу дашбордів та аналітики – створення інтерактивних модулів (фільтрів за сферою лобіювання, витратами, регіоном, належністю до клієнта / бенефіціара) та можливість завантаження вибіркових наборів даних (API-інтерфейс) для досліджень та журналістики. Це перетворить Реєстр з бази даних на повноцінний аналітичний інструмент.

2. Інтеграція з іншими електронними реєстрами – інтеграція з реєстром неприбуткових організацій, держреєстром бенефіціарів для автоматичної перевірки і крос-посилань. Це підвищить якість даних та знизить навантаження на суб’єктів лобіювання.

3. Мобільна адаптація та інструменти видимості – забезпечити зручний перегляд через мобільні пристрої, створити push-сповіщення для нових реєстрацій / змін, інтеграцію з платформами громадського моніторингу.

4. Покращення користувацького інтерфейсу кабінету суб’єкта – спрощення реєстраційної форми, крок-за-кроком, контекстна допомога, відеоінструкції, автоматичні нагадування про подання звітів, валідація даних у реальному часі.

5. Підвищення прозорості процесу контролю – створення громадського модуля, що показує стадії перевірки даних НАЗК, індикатори виконання, статистику санкцій, а також можливість подання скарги чи звернення щодо недостовірності даних.

6. Комунікаційна кампанія та навчання – забезпечення інформаційного охоплення для бізнесу, громадських організацій, адвокатів та інших суб'єктів лобіювання; проведення вебінарів, публікацій, інфографік; створення деталізованого FAQ.

7. Оцінка ефективності та подальше вдосконалення – напрацювання системи показників для оцінки функціонування Реєстру: кількість зареєстрованих суб'єктів, своєчасність звітності, ступінь використання громадськими користувачами, інтеграція API-даних, кількість журналістських / аналітичних запитів. Регулярно оприлюднювати результати та оновлювати функціонал [18; 36].

Запровадження цих заходів дозволить підвищити корисність, застосованість та доступність Реєстру як інформаційного ресурсу для держави, бізнесу та громадянського суспільства.

Узагальнюючи, запровадження Реєстру прозорості лобіювання є фундаментальною реформою, що трансформує українську систему публічного управління у відповідності до європейських стандартів прозорості. Реєстр функціонує як регуляторно-аналітичний інструмент, який ґрунтуючись на принципах достовірності та публічності, забезпечує дворівневий контроль з боку НАЗК та мінімізує тіньові практики. Незважаючи на необхідність подолання технічних бар'єрів та усунення неточностей у дефініціях, його стратегічна цінність полягає у створенні цілісної цифрової архітектури для ризик-орієнтованого моніторингу та посилення підзвітності. Подальше вдосконалення через API-інтеграцію та міжнародну сумісність (EU Tranparency Register) є ключовим для зміцнення доброчесності політичного процесу в Україні.

3.2. Удосконалення внутрішніх політик та інструментів самоконтролю для мінімізації корупційних ризиків

Поглиблення внутрішніх політик та розбудова ефективних інструментів самоконтролю стали одним із ключових напрямів удосконалення системи антикорупційного управління в Україні. Умови цифровізації, зростання обсягів даних та ускладнення взаємодії між суб'єктами публічної влади підсилюють актуальність внутрішніх регуляторних механізмів, що здатні забезпечувати своєчасну ідентифікацію, попередження та мінімізацію корупційних ризиків. Внутрішні політики дедалі частіше розглядаються не лише як формальний обов'язок, а як складова інституційної культури доброчесності, спрямованої на підвищення відповідальності посадових осіб та підсилення прозорості управлінських процесів [5].

Розвиток систем самоконтролю вимагає комплексного підходу, що охоплює стандартизацію процедур, формування внутрішніх механізмів моніторингу, впровадження цифрових інструментів контролю та підвищення компетентності працівників. Така трансформація відповідає сучасним міжнародним тенденціям, відповідно до яких організації мають функціонувати як «саморегульовані системи», здатні виявляти ризики до їх прояву та інтегрувати превентивні заходи у щоденні процеси. У цьому контексті важливою є поєднання внутрішніх політик, рекомендацій НАЗК із загальноєвропейськими стандартами етичного врядування, які підкреслюють пріоритет профілактики над реактивними заходами.

Удосконалення внутрішніх політик і механізмів самоконтролю передбачає не лише технологічні чи процедурні зміни, але й розвиток інституційної спроможності органів влади до критичного аналізу власних управлінських процесів. Це включає два ключових напрямки [23, с. 92-94]:

- запровадження ризик-орієнтованого підходу;
- створення системи внутрішнього аудиту доброчесності [23, с. 92-94].

Такий комплексний підхід дозволяє розглядати корупційні ризики не як неминучий елемент публічного управління, а як явище, яке може бути мінімізоване завдяки посиленню внутрішньої відповідальності, підзвітності та управлінської зрілості.

Ключовим елементом є розробка модельної політики управління конфліктом інтересів, яка має стати обов'язковою для імплементації на рівні кожного органу влади, особливо для міністерств, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з високим рівнем дискреційних повноважень. Ця інновація повинна уніфікувати підходи до ідентифікації та врегулювання конфлікту інтересів в усій системі публічного управління, забезпечуючи стандартизацію процедур (табл. 3.2) [63].

Таблиця 3.2

Структура модельної політики управління конфліктом інтересів

№	Елемент	Ключовий зміст та процедури
1	Визначення та сфера застосування	Чітке розмежування реального, потенційного та уявного конфлікту інтересів. Перелік суб'єктів, на яких поширюється дія політики (включно з позаштатними радниками та членами колегіальних органів)
2	Процедура ідентифікації	Обов'язок попереднього (проактивного) декларування потенційного конфлікту інтересів. Впровадження реєстру (журналу) звернень щодо наявності конфлікту інтересів
3	Методи врегулювання	Деталізація застосування методів: усунення від виконання завдання, обмеження доступу до інформації, переведення, позбавлення повноважень, моніторинг виконання завдання. Визначення пріоритетності методів
4	Спеціальні вимоги для топ-керівництва	Посилений контроль, вимога публічної (або внутрішньої) декларації про ділові зв'язки з контрагентами, процедури відводу при розгляді стратегічних питань
5	Порядок внутрішнього консультування	Створення внутрішньої «гарячої лінії» або служби етичних консультацій для конфіденційного розгляду запитів службовців
6	Моніторинг та аудит	Визначення метрик ефективності політики (кількість виявлених / врегульованих конфліктів) та порядок її періодичного перегляду (не рідше ніж раз на 2 роки)

Для мінімізації корупційних ризиків, що виникають на найвищому рівні публічного управління (міністри, їх заступники, керівники центральних органів), внутрішні політики мають передбачати посилений режим прозорості

та контролю. Додаткові інструменти включають не лише розкриття активів, але й впровадження процедури проактивного фінансового скринінгу [64, с. 293].

Ідея цього скринінгу полягає в тому, що після призначення на посаду керівник (або кандидат) зобов'язаний розкрити не лише свої активи, а й деталізовані відомості про всі значні ділові зв'язки його близьких осіб та колишніх партнерів. Ця інформація може використовуватися внутрішнім комплаєнс-офіцером або уповноваженою особою з питань запобігання корупції для створення «матриці ризиків» прийняття рішень.

Наприклад, якщо заступник Міністра з питань інфраструктури, відповідальний за розподіл державних інвестицій у дорожнє будівництво, має близьких родичів, які є членом правління або головним акціонером великої будівельної компанії, що регулярно бере участь у державних тендерах. У такому випадку, внутрішня політика має передбачати постійний відвід цього заступника Міністра від будь-яких рішень, що стосуються цієї компанії, як превентивний захід проти уявного конфлікту інтересів. Крім того, необхідно вимагати обов'язкового розкриття членства в наглядових радах, керівних органах галузевих асоціацій, громадських об'єднань та аналітичних центрів, пов'язаних із сферою регулювання органу.

Також, критично важливим є запровадження процедури «подвійної валідації» – рішення, що мають значний фінансовий або регуляторний вплив, прийняті керівником, що мав потенційний або уявний конфлікт інтересів, мають проходити обов'язкову внутрішню валідацію чи погодження незалежним колегіальним органом [44].

Посилений контроль за доброчесністю не обмежується лише періодом перебування на публічній службі. Так званий механізм «обертових дверей» є не менш серйозним джерелом корупційного ризику, що виникає після звільнення високопосадовців, ведучи до регуляторного захоплення та підриву суспільної довіри. Сутність цього явища полягає у переході публічних службовців високого рангу на роботу до приватних структур, які вони раніше регулювали чи отримання консультаційних послуг від колишніх посадовців. Чинне

законодавство встановлює певні обмеження, проте вони часто є недостатніми, недиференційованими та не відповідають динаміці сучасного лобістського впливу, що вимагає впровадження в Україні більш суворих диференційованих «періодів охолодження» (схема 3.3) [69].

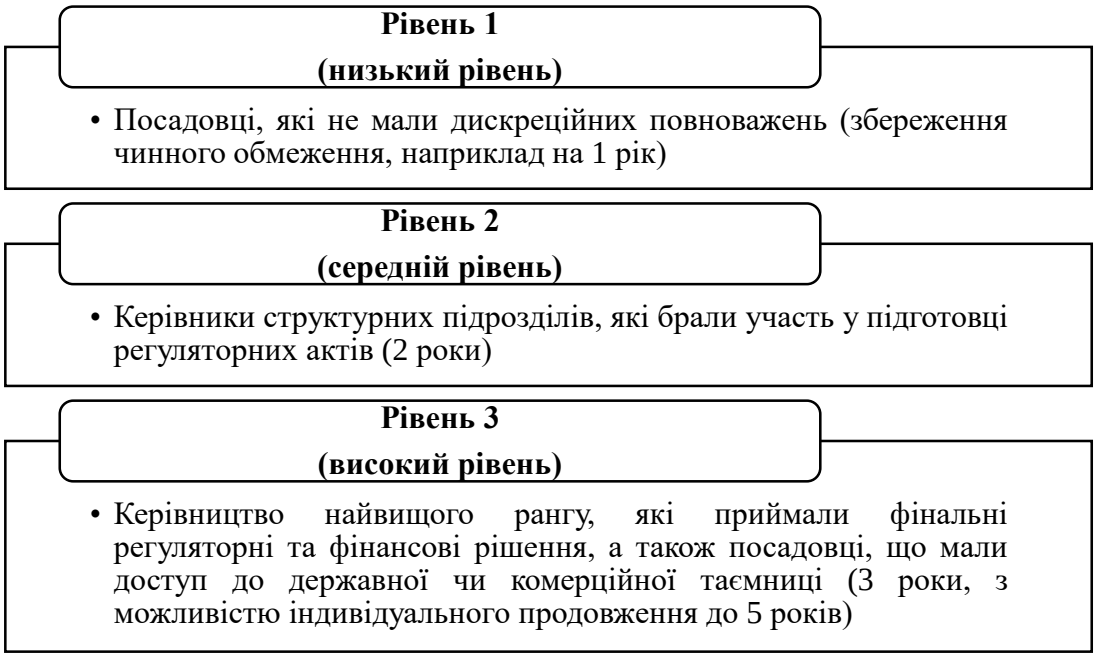

Схема 3.3. Трирівнева диференціація «періодів охолодження»

Крім того, необхідно розширити сферу обмежень – вони мають стосуватися не лише роботи у приватному сфері, а й надання будь-яких оплачуваних або безоплатних консультаційних послуг, представництва інтересів чи участі у колегіальних органах організацій, діяльність яких була пов’язана із виконанням функцій публічної служби.

Заключним етапом є обов’язкове запровадження процедури прозорої декларації намірів: високопосадовці, які звільняються, зобов’язані повідомляти НАЗК та орган, з якого вони звільняються, про свій намір зайняти нову посаду. Орган або НАЗК має надати обов’язковий висновок щодо сумісності нової діяльності з обмеженнями. Цей механізм є складнішим в адмініструванні, але значно ефективнішим у запобіганні використанню інсайдерської інформації та зв’язків.

Внутрішня політика буде дієвою лише за умови її розуміння та прийняття публічними службовцями. Це досягається через обов'язковість навчання та постійну оцінку етичної стійкості шляхом аудиту.

Для реалізації цього підходу, навчання з питань етики та управління конфліктом інтересів має бути періодичним та імперативним (проводитися не рідше одного разу на два роки). Його зміст повинен бути орієнтований на практичні кейси та інтерактивні моделювання і включати такі ключові напрями [30, с. 135]:

1) ідентифікація ризиків (навчання має навчити службовців самостійно ідентифікувати потенційні конфлікти, включаючи непрямі фінансові інтереси (через родичів або бізнес-партнерів) та нефінансові конфлікти (особиста дружба, політична лояльність);

2) практика врегулювання (розбір реальних або змодельованих ситуацій, що виникали в органі влади, з обговоренням найбільш оптимальних і законних шляхів врегулювання);

3) особливості лобістської взаємодії (правила комунікації з лобістами та представниками інтересів, ведення реєстру таких контактів, а також дотримання принципу рівності сторін при наданні інформації чи проведенні консультацій) [30, с. 135].

Щодо етичного аудиту, він є систематичним, незалежним і документально зафіксованим процесом збору та оцінки інформації (доказів). Його основна мета – визначити, наскільки етичні стандарти і політики органу публічної влади реально втілюються у повсякденній роботі. Цей аудит слугує важливим доповненням до фінансового й антикорупційного контролю, оскільки його фокус зміщується з оцінки простого формального дотримання правил на аналіз фактичної етичної культури всередині організації.

Методологія етичного аудиту структурних підрозділів повинна включати аналіз [45, с. 28]:

– документації – перевірка протоколів засідань на предмет наявності записів про самовідвід службовців при виникненні конфлікту інтересів;

– культури – анонімне опитування службовців щодо їхньої впевненості у здатності керівництва вирішувати етичні дилеми та довіри до механізмів внутрішнього повідомлення про порушення;

– кейсів – рандомізований відбір та аналіз 5-10 управлінських рішень підрозділу на предмет можливого неправомірного впливу чи конфлікту інтересів [45, с. 28].

Наступним, для забезпечення об’єктивної оцінки результатів аудиту слід застосовувати ключові показники етичного аудиту. Наприклад, такі як Індекс проактивності (співвідношення випадків самостійного декларування етичних дилем до їх виявлення зовнішніми органами) та Індекс ефективності врегулювання (відсоток конфліктів інтересів, врегульованих протягом 10 днів), дають змогу обґрунтувати необхідність змін у внутрішніх політиках або скоригувати навчання. Особливо важливо, що проведення етичного аудиту має бути покладено на незалежного внутрішнього чи зовнішнього аудитора, оскільки це головна умова для забезпечення прозорого механізму постійного вдосконалення системи [35].

На додаток до щорічного електронного декларування, необхідно впровадити внутрішню форму попереднього декларування потенційного конфлікту інтересів при призначенні службовця на конкретну посаду або перед початком виконання ним нових значних функціональних обов’язків. Така форма має бути консультативною та конфіденційною, і подаватися уповноваженій особі з питань етичної поведінки.

Цей механізм створює для службовця зону правової захищенності – якщо конфлікт був задекларований, а службовець виконав надані рекомендації, відповідальність за його неналежне врегулювання перекладається на керівника органу, який повинен вжити заходів. Це принцип «м’якого комплаєнсу», який не має каральної функції, але забезпечує превентивний захист та заохочує проактивне звернення. Висновок уповноваженої особи, наданий на підставі повного розкриття інформації службовцем, має служити обставиною, що

виключає або пом’якшує його відповідальність у разі, якщо рішення про врегулювання виявиться помилковим.

Останній елемент внутрішньої системи комплаєнсу стосується забезпечення її зовнішньої валідації через прозорість та підзвітність шляхом реалізації принципу «відкритої книги». Навіть найдосконаліші внутрішні політики не матимуть суспільної довіри, якщо інформація про їх застосування є закритою [2].

Органи публічної влади мають перейти до регулярного публічного звітування про вжиті заходи з управління конфліктом інтересів та лобістським впливом. Таке звітування повинно включати кількісні і якісні показники, які об’єктивно демонструють ефективність внутрішньої системи (табл. 3.3) [58, с. 80-82].

Таблиця 3.3

Ключові показники ефективності для публічного звітування

Категорія звітності	**Показник**	**Призначення**
Управління конфліктом інтересів	Кількість поданих попередніх декларацій КІ	Демонстрація проактивності службовців
Регулювання «обертових дверей»	Кількість наданих негативних висновків щодо працевлаштування	Об’єктивна оцінка суворості контролю за механізмом
Прозорість комунікації	Кількість зареєстрованих лобістських контактів	Демонстрація відкритості та рівності сторін впливу
Навчання та культура	Результати етичного аудиту	Оцінка ефективності внутрішнього навчання

Звіт має публікуватися на офіційному веб-сайті органу не рідше одного разу на рік у спеціальному розділі. Крім статистики, він повинен містити наративний розділ, що описує приклади успішно врегульованих конфліктів та досвід після проведених аудитів.

Отже, внутрішні антикорупційні політики та інструменти самоконтролю формують цілісну систему превентивного управління, здатну своєчасно виявляти і мінімізувати корупційні ризики в органах публічної влади. Їх ефективність ґрунтується на стандартизованих процедурах,

цифрових інструментах та незалежному контролі, що підсилює прозорість управлінських процесів. Запровадження проактивного декларування, «періодів охолодження» та підвищених вимог доброчесності створює узгоджену модель внутрішнього етичного регулювання. Таким чином, такі політики стають важливим інструментом зміцнення інституційної стійкості та наближення практик публічного управління до європейських стандартів.

Висновок до Розділу 3

Узагальнюючи, підвищення прозорості впливу на публічну політику в Україні неможливе без створення сучасної цифрової інфраструктури відкритості. Запровадження Реєстру прозорості лобіювання з чіткими вимогами до розкриття інформації та верифікації даних, а також його інтеграція з державними електронними базами, формує впорядковану систему обліку контактів і впливів. Це мінімізує тіньові домовленості та значно підсилює підзвітність суб'єктів, що впливають на ухвалення рішень.

Разом із розвитком цифрових інструментів критично важливим є зміцнення внутрішніх механізмів доброчесності в органах публічної влади. Стандартизовані процедури врегулювання конфлікту інтересів, етичні кодекси, ризик-орієнтовані підходи і регулярний внутрішній аудит дозволяють формувати культуру відповідальності та підвищувати якість управлінських процесів. Внутрішні політики набувають практичного значення, стаючи інструментом реального самоконтролю та зниження корупційних ризиків.

Таким чином, поєднання цифрової системи прозорості лобіювання з розвиненими внутрішніми інструментами доброчесності створює комплексну модель відкритого та підзвітного врядування. Її ефективність залежить від здатності держави підтримувати технологічний розвиток, зміцнювати нормативну базу та залучати бізнес і громадськість до контролю за дотриманням нових правил. Ця модель є важливою передумовою для наближення України до європейських стандартів належного управління та сталого антикорупційного розвитку.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження управління конфліктом інтересів, лобіювання та етичного контролю в системі публічного управління України дає змогу сформувати наступні висновки.

1. Аналіз управління конфліктом інтересів у системі публічного управління показав, що воно неможливе без чіткого розмежування фундаментальних категорій, насамперед «публічного інтересу» та «приватного інтересу». З'ясовано, що публічний інтерес є юридично закріпленою та соціально очікуваною метою діяльності державних органів, спрямованою на забезпечення конституційних прав і свобод усіх громадян, виступаючи цільовим орієнтиром. На противагу цьому, приватний інтерес визначено як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, що виникає у зв'язку з її особистим, сімейним, дружнім чи іншим неформальним зв'язком, і трактується як джерело ризику, яке вимагає ідентифікації та постійного моніторингу. Було чітко розмежовано ключові категорії управління: потенційний конфлікт інтересів, що розглядається як наявність приватного інтересу, який може вплинути на об'єктивність рішень, виступаючи як індикатор ризику, та реальний конфлікт інтересів, який є фактичним протиріччям, що безпосередньо впливає на неупередженість прийняття рішень, що є фактом правопорушення. Порівняльний аналіз цих категорій, представлений у таблиці, підкреслив, що ПКІ є сигналом превенції, який вимагає запобіжних заходів, тоді як РКІ вимагає врегульовуючих заходів як реакції на факт порушення. Також було вивчено три домінуючі підходи до управління КІ: правовий (фокус на формальному дотриманні закону та відповідальності); етичний (фокус на формуванні організаційної культури, самоконтролі та кодексах поведінки) та адміністративно-превентивний або ризик-орієнтований, який є переважаючим у рекомендаціях OECD і GRECO. Встановлено, що ризик-орієнтований підхід базується на чотиретапному циклі управління: ідентифікація; оцінка (аналіз

ринку); врегулювання (превенція) і моніторинг та контроль. Особливу увагу було приділено типології конфліктів інтересів у публічному управлінні за трьома основними осями: за суб'єктами (високорангові, адміністративні, технічні КІ); за сферою виникнення (закупівельні, регуляторні, фінансово-розподільчі) та за наслідками (матеріальні, нематеріальні). Візуалізацію взаємозв'язку між цими осями подано на схемі тривимірної моделі класифікації конфлікту інтересів, де показано, що оцінка КІ відбувається на перетині суб'єкта, сфери та наслідків. Крім того, було систематизовано п'ять фундаментальних принципів врегулювання КІ: пріоритету публічного інтересу, прозорості (своєчасне розкриття); пропорційності та найменшої достатності; невідворотності та своєчасності, а також універсальності, підкреслюючи, що ефективне управління КІ забезпечує доброчесність, прозорість та мінімізацію корупційних ризиків.

2. У межах дослідження вітчизняної та європейських моделей регулювання лобіювання як інструменту впливу та прозорості було встановлено, що воно є невід'ємним, хоча й високоризикованим, механізмом динамічної взаємодії між державним апаратом та інститутами громадянського суспільства й бізнесу. Завданням публічної адміністрації є не його заборона, а інституалізація для контролю цього впливу та мінімізації корупційних ризиків. Сформульоване визначення лобіювання як систематичної, планомірної та організованої діяльності, вказує на спрямованість впливати на органи державної влади з метою прийняття рішень, що відповідають інтересам суб'єктів впливу. При цьому узагальнено його важливі соціальні та управлінські функції: комунікації та представництва; експертизи та інформаційного забезпечення, а також стабілізації. Водночас було здійснено класифікацію лобіювання залежно від методу впливу на: пряме лобіювання (безпосередній, офіційний контакт); непряме лобіювання (вплив через формування громадської думки, ЗМІ та аналітичні центри) і grassroots лобіювання (мобілізація широких мас для тиску). Окремо розмежовано комерційне лобіювання та адвокасі, де останнє визначено як діяльність,

спрямовану на захист суспільного блага та легітимний механізм участі громадянського суспільства. Також, було проаналізовано зміст легального (регульованого) лобіювання і тіньового впливу (неправомірних практик), та вказано що завданням держави є переведення тіньового впливу в регульовану площину. Систематизація європейських моделей регулювання лобіювання (на прикладі Брюсселя, Німеччини та Ірландії), які поділяються на змішану (квазіобов'язкову) та імперативну (державно-правову), підтверджує відсутність універсального підходу, але при цьому вказує на обов'язковість прозорості. Вивчення вітчизняної моделі, на основі Закону України «Про лобіювання» № 3606-IX від 23.02.2024 року, дозволило класифікувати Україну за імперативною моделлю і встановити її головним механізмом Реєстр прозорості (ведення якого покладено на НАЗК). Дослідження ключових інструментів забезпечення прозорості, включаючи Реєстр прозорості, кодекси поведінки лобістів і державних службовців, а також концепцію «законодавчого сліду», підтверджує необхідність створення комплексної, дворівневої системи контролю, що відповідає міжнародним стандартам OECD та GRECO. Так, визначено, що ефективна політика регулювання лобіювання має бути спрямована на інституалізацію цього процесу через запровадження ключових механізмів обов'язкової підзвітності для мінімізації конфлікту інтересів та підвищення якості управлінських рішень.

3. На основі проведеного дослідження було охарактеризовано роль Національного агенства з питань запобігання корупції (НАЗК) та етичних комісій як центральних елементів інституційного механізму етичного контролю у публічній службі України, яку визначено як сукупність спеціально створених органів, нормативних засад і процедур, що регулюють поведінку державних службовців. Відповідно до сформульованої дворівневої структури цього механізму, зазначено, що НАЗК виконує функцію національного лідера з повноваженнями законодавчого регулювання, методологічної підтримки та контрольно-наглядової діяльності. У той же час етичні комісії виступають як внутрішній контрольний механізм з консультативною, превентивною та

дисциплінарною функціями, забезпечуючи самоконтроль і професійну етику в органах влади. Спираючись на результати аналізу було узагальнено таблицю щодо ролі та функцій НАЗК та етичних комісій як центральних елементів інституційного механізму, яка чітко розмежовує їхні повноваження: НАЗК фокусується на запобіганні корупції та зовнішньому контролі, тоді як комісії – на етичному моніторингу і дисципліні всередині органу. Порівняльний аналіз регуляторних моделей етичного контролю з європейським досвідом (на прикладі Австрії, Німеччини та Польщі), представлений у таблиці, підтвердив, що українська система функціонує за дворівневою моделлю, що поєднує централізоване управління та внутрішній нагляд, тоді як європейські моделі часто демонструють більшу автономію та превентивну спрямованість. Зазначено, що інституційна модель етичного контролю в Україні є комплексною системою, що поєднує державне регулювання, внутрішній моніторинг і громадський нагляд, але її подальший розвиток вимагає посилення незалежності контрольних інституцій та розвитку запобіжних механізмів для формування стійкого середовища доброчесності.

4. Проведений аналіз неформальних практик та їх впливу на управлінські рішення, дозволив сформулювати поняття «сірої зони» впливу як проміжної сфери між легальними, формально закріпленими управлінськими механізмами і тіньовими, незаконними механізмами тиску. У цій зоні формальні норми поступаються неформальним домовленостям, особистим зв’язкам та непублічним механізмам прийняття рішень. Підкреслено, що «сіра зона» не завжди тотожна корупції, але включає етично сумнівні, хочі й формально допустимі, практики. Аналіз типології неформальних практик дозволив класифікувати їх за трьома основними напрямами: клієнтизм та патронажні мережі (особиста лояльність замість професійних якостей); «регуляторне захоплення» (неформальне підпорядкування державних органів інтересам приватного сектору) та «політична доцільність» (прийняття рішень, виходячи з вузькопартійних чи особистих інтересів політиків), що виступає як джерело деформації публічної політики. Узагальнення наслідків впливу «сірої

зони» на публічне управління, виокремило такі негативні моменти, як зниження легітимності влади, спотворення конкурентного середовища, нераціональне використання бюджетних ресурсів та руйнування професійної етики. З метою візуалізації та систематизації концепції, було створено схему, де представлено спектр впливу на публічне управління від легітимного (прозоре лобіювання) до незаконного, де «сіра зона» розташована посередині, охоплюючи практики, які знаходяться на межі закону та етичних норм. Для подолання цього явища, була запропонована комплексна стратегія протидії, що включає вдосконалення нормативно-правової бази, посилення інституційного контролю (через НАЗК та етичні комісії), розвиток етичної культури та впровадження цифрових механізмів прозорості. Таким чином, аналіз засвідчив, що «сіра зона» впливу є наслідком поєднання інституційної слабкості, недосконалого законодавства та стійких неформальних практик, які деформують процес ухвалення рішень, створюючи системну загрозу легітимності влади та гальмуючи впровадження реформ.

5. Запровадження Закону України «Про лобіювання» з його ключовим елементом, впровадженням Реєстру прозорості – стало фундаментальною структурною реформою. Дослідження дозволило охарактеризувати цей Реєстр як інструмент, спрямований на трансформацію української системи публічного управління відповідно до європейських стандартів та мінімізацію тіньових практик. Головною ціллю Реєстру є забезпечення публічного доступу до достовірних даних про суб’єктів лобіювання, їхні інтереси, клієнтів та механізми впливу на нормативно-правові процеси. Також його метою визначено підвищення професійних стандартів діяльності лобістів через формування репутаційного капіталу. Проведений аналіз дозволив визначити сім ключових принципів формування та контролю за наповненням Реєстру: обов’язковість реєстрації (без реєстрації суб’єкти не мають права взаємодіяти з органами влади); достовірність та повнота даних (перевірка інформації НАЗК та відповідальність за подання неправдивих відомостей); публічність та відкритість (вільний доступ до даних черех API та веб-інтерфейс); своєчасність

та періодичність звітування (зобов'язання подавати звітність щоквартально); чітке розмежування суб'єктів (включення юридичних осіб, громадських об'єднань, фізичних осіб, що здійснюють лобіювання); технологічна зручність та користувацька орієнтація і оцінка ефективності та подальше вдосконалення. Розглянуті основні способи нагляду за наповненням Реєстру можна виокремити за трьома напрямами: нагляд з боку НАЗК (перевірка звітності, моніторинг діяльності, застосування санкцій); перевірка з боку публічних службовців (зобов'язання перевіряти статус реєстрації лобістів перед взаємодією) та громадський моніторинг (використання даних Реєстру журналістами і аналітиками для виявлення порушень). Підсумовуючи, було визначено, що Реєстр прозорості лобіювання в Україні функціонує як регуляторно-аналітичний інструмент, який, ґрунтуючись на принципах достовірності та публічності, забезпечує дворівневий контроль та є стратегічною цінністю для створення цілісної цифрової архітектури для ризик-менеджменту в публічному управлінні.

6. Розроблені рекомендації щодо вдосконалення внутрішніх політик та механізмів самоконтролю в органах публічної влади націлені на мінімізацію корупційних ризиків та підвищення рівня доброчесності. Виявлено, що ефективність внутрішніх регуляторних механізмів вимагає комплексного підходу, що включає стандартизацію процедур, формування механізмів моніторингу та впровадження цифрових інструментів. Для цього була сформульована і узагальнена система рекомендацій, яка фокусується на трьох ключових блоках: удосконалення внутрішніх політик управління конфліктом інтересів; посилення нагляду за «обертовими дверима» та лобіюванням і запровадження інструментів етичного аудиту та моніторингу. У рамках досягнення дієвості цієї системи пропонується запровадити проактивне електронне декларування потенційного КІ, що є значно ефективнішим, ніж реактивне врегулювання. Сформульовані вимоги до внутрішніх консультацій з питань КІ, деталізували кроки: ідентифікація (службовець); консультування (етична комісія); прийняття рішень (керівник) та моніторинг (НАЗК). Для

посилення нагляду за «обертовими дверима» пропонується встановлення так званих «періодів охолодження» для високопосадовців, тобто визначеного часового проміжку, протягом якого публічним службовцям після звільнення заборонено обіймати посади або укладати контракти з приватними організаціями, на діяльність яких вони безпосередньо впливали під час перебування на державній службі. Також необхідним є створення внутрішнього Реєстру контактів з лобістами, який є обов'язковим до наповнення для всіх публічних службовців, які взаємодіють із зареєстрованими суб'єктами лобіювання. На завершення, для забезпечення превентивності було запропоновано запровадити систему регуляторного внутрішнього аудиту та моніторингу етичної поведінки, що включатиме етичний аудит (незалежну оцінку культури) та публічну внутрішню звітність. Для останньої було сформульовано конкретні вимірювані показники (наприклад, кількість поданих попередніх декларацій КІ, результати етичного аудиту тощо) для об'єктивної оцінки ефективності впроваджених політик.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Албул С. Реєстр прозорості: НАЗК назвало найпопулярніші сфери лобіювання [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/5F62336.

2. Антикорупційний комплаєнс: посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми [Електронний ресурс]. – URL: http://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf.

3. Антикорупційний та соціальний вплив даних у сфері підзвітності депутатів місцевого рівня та депутатів Верховної Ради України: аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/cbe2CEb.

4. Антикорупційні уповноважені: завдання, обов'язки та інструменти для ефективного врегулювання конфлікту інтересів [Електронний ресурс]. – URL: https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptsiyni-upovnovazheni/.

5. Антикорупціонери, урядовці та міжнародні партнери обговорили стан та плани з протидії корупції на форумі «Доброчесність – майбутнє української державності» [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/637AD22.

6. Бахчеван В. Д. Європейські стандарти та тенденції розвитку державної служби : кваліфікаційна робота бакалавра / В. Д. Бахчеван. – Одеса : Одеський нац. технол. ун-т. – 2022. – 98 с.

7. Бодун Т. Конфлікт інтересів як детермінанта реформування системи влади в Україні / Т. Бодун / за заг. ред. В. П. Приходька // Збірник наукових праць НАДУ. – Київ : НАДУ. – 2009. – Вип. 2. – С. 224-235.

8. Бондар С. Соціально-філософські аспекти проблеми лобізму у владних структурах / С. Бондар // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. – 2020. – Вип. 30. – С. 16-22.

9. Ворчакова І. Є. Проблеми та перспективи розвитку лобізму як політичного інституту в Україні / І. Є. Ворчакова // Політикус. – 2016. – Вип. 1. – С. 88-91.

10. Гайдук А. В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання / А. В. Гайдук // Вісник академії адвокатури України. – 2013. – № 1. – С. 101-107.

11. Гладкий В. В. Сутність та значення феномену корупції / В. В. Гладкий // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2019. – № 18. – С. 124-132.

12. Годний С. П. Лобізм як політична цінність демократичного суспільства / С. П. Годний // Гілея: науковий вісник. – 2018. – Вип. 137. – С. 307-311.

13. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції / Б. М. Головкін // Часопис Київського університету права. – 2018. – № 4. – С. 254-260. [Електронний ресурс]. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_4_55.

14. Голуб А.С., Ковтун М.С. Конфлікт інтересів у публічній службі: національний та зарубіжний досвід правового регулювання / А. С. Голуб, М. С. Ковтун // Аналітично-порівняльне правознавствою. – 2025. – Т. 2 (3). – С. 69-72. [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/EA7f885.

15. Деякі питання створення та функціонування Реєстру прозорості: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2024 р. № 1175 [Електронний ресурс]. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2024-%D0%BF#Text.

16. Джумагельдієва Г. Д., Орленко Я. Ю., Сергієнко І. Г. Механізм врегулювання конфлікту інтересів в системі державного управління / Г. Д. Джумагельдієва, Я. Ю. Орленко, І. Г. Сергієнко // Державне управління: удосконалення та розвиток (електронне наукове фахове видання). – 2019. – №2. [Електронний ресурс]. – URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/5.pdf.

17. Дмитренко О. За п’ять місяців в Україні запрацює Реєстр лобістів. Що зміниться та які є ризики для бізнесу? [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/36039cF.

18. Звіт за результатами аналітичного дослідження «Стан та перспективи розвитку державних електронних інформаційних ресурсів» [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/2576Bf8.

19. Звіти про діяльність Національного агенства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – URL: https://nazk.gov.ua/uk/zvity/.

20. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління / О. С. Ігнатенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2019. – № 4 (68). – С. 30-34.

21. Іщенко І. В. Політичні інститути в нестабільному середовищі: функціональні особливості : монографія / І. В. Іщенко. – Дніпропетровськ : Інновація. – 2015. – 306 с.

22. Кабанов О., Олексіюк Т. Аналітичний звіт щодо дослідження кращих практик і законодавства ЄС щодо стандартизації наборів даних високої цінності [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/df06cfB.

23. Калениченко Т., Кисельова Т., Копіна А., Корабльова О. Управління конфліктами для потреб публічної служби: посібник і методичні рекомендації / Т. Калениченко, Т. Кисельова, А. Копіна, О. Корабльова, за заг. ред. Д. Проценко. – Київ : Ваіте. – 2021. – 224 с.

24. Кіфряк О. Еволюція доктринальних та нормативних підходів Європейського Союзу до феномену прозорості в державному управлінні / О. Кіфряк // Публічне урядування. – 2019. – 4(19). – С. 120-131. [Електронний ресурс]. – URL: https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-120-131.

25. Козинець О. Г., Новомлинець А. О. Лобізм у політиці: зарубіжний досвід та українські реалії. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». – 2023. – № 1. – С. 68-71. [Електронний ресурс]. – URL: http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/277602/272368.

26. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика / О. Колтунов // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2010. – Вип. 6. – С. 353-364. [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/921Ad61.

27. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/c402e22.

28. Коцупал Д. В. Аналіз нормативно-правового забезпечення лобістської діяльності в публічному управлінні України / Д. В. Коцупал // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. – 2024. – Том 35 (74). – № 1. – С. 103-110.

29. Коцупал Д. В. Лобізм у публічному управлінні: сутність, особливості та функції / Д. В. Коцупал // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Публічне управління та адміністрування». – 2023. – Т. 34(73). – № 5. – С. 30-35.

30. Кравченко С. О. Перспективи розвитку лобізму як складової системи запобігання корупції в Україні / С. О. Кравченко // Право та державне управління. – 2023. – № 2. – С. 129-137.

31. Крисенко О. Вплив неформальних інститутів на український політичний процес / О. В. Крисенко // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 4 (25). – С. 59.

32. Крохмалюк Л. Закон про лобіювання (№ 3606-IX) – правовий «вакуум» 2025 [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/510C7b3.

33. Кулик К. Д. Відкритість і прозорість діяльності органів влади як невід'ємний елемент запобігання корупції в Україні під час дії воєнного стану / К. Д. Кулик // Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право. – 2025. – Вип. 91(4) – С. 106-110.

34. Лавренов Д. А. Зарубіжний досвід правового забезпечення лобізму та його адаптація до українських політичних реалій / Д. А. Лавренов // Політологічний вісник. – 2014. – Вип. 73. – С. 452-469.

35. Лепейко Т., Логінова К., Омаров, Е. Ш. о. (2023). Удосконалення систем управління підприємством за допомогою технологій управління конфліктами. Development Service Industry Management. – (3). – С. 83-89. [Електронний ресурс]. – URL: https://doi.org/10.31891/dsim-2023-3(12).

36. Методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо застосування окремих положень Закону Країни «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції»: Рішенням

Національне агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2021 р. № 5 [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/A727996.

37. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві / О. І. Миколенко // Правова держава. – 2016. – № 24. – С. 100-104. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2016_24_18.

38. Мохончук Б., Романюк П. Закон про лобіювання: питання і відповіді [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/D3100A1.

39. Мошнін А. Корупція у сучасній Україні: стан та напрями протидії / А. Мошнін // Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. – 2022. – № 2 (62). – С. 106-110. [Електронний ресурс]. – URL: https://doi.org/10.32689/2523-4625- 2022-2(62)-16.

40. Офіційний сайт «Національне агенство з питань запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – URL: https://nazk.gov.ua/uk/.

41. Офіційний сайт «Реєстр прозорості» [Електронний ресурс]. – URL: https://transparency.nazk.gov.ua/home.

42. Пастух І. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах / І. Пастух // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2019. – № 3. – С. 94-99. [Електронний ресурс]. – URL: https://doi.org/10.18523/2617-2607.2019.3.94-99.

43. Перфецька А. Адвокація, лобіювання чи GR: що змінюється з 1 вересня 2025 року і як громадському сектору цим скористатися [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/C2150E1.

44. Петруня Ю. Є., Літовченко Б. В., Пасічник Т. О. Прийняття управлінських рішень : навчальний посібник / Ю. Є. Петруня, Б. В. Літовченко, Т. О. Пасічник. – Дніпро : Університет митної справи та фінансів. – 2020. – 276 с.

45. Письменна О. П., Панасюк А. В. (2025). Етика та правове регулювання державної служби: взаємозв’язок та виклики / О. П. Письменна, А. В. Панасюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – (1). – С. 23-29.

46. Положення про Реєстр прозорості : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2024 р. № 1175 [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/57a8Ea8.

47. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

48. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

49. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 05.08.2016 р. № 158. [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/B32aDCe.

50. Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 р. № 3606-IX [Електронний ресурс]. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text.

51. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/0aa8A88.

52. Реєстр прозорості офіційно запрацював: як зареєструватися та що він дає [Електронний ресурс]. – URL: https://kadroland.com/news/6435-rejestr-prozorosti-oficiino-zapracyuvav-yak-zarejestruvatisya-ta-shho-vin-daje.

53. Реєстр прозорості розпочав роботу – можливості, функції, умови реєстрації [Електронний ресурс]. – URL: https://smu.dsp.gov.ua/reiestr-prozorosti-rozpochav-robotu-mozhlyvosti-funktsii-umovy-reiestratsii/.

54. Результати діяльності НАЗК за 2024 рік: моніторинг і контроль за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів [Електронний ресурс]. – URL: https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-diyalnosti-nazk-za-2024-rik-monitoryng-i-kontrol-za-vykonannyam-aktiv-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv/.

55. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 / С. В. Рівчаненко. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т. – 2017. – 192 с. [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/4fd42cc.

56. Скиба В. М. Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції як органу системи антикорупційних органів / В. М. Скиба // Галицькі студії: Юридичні науки. – 2023. – № 2. – С. 58-62.

57. Созанський Т. І., Луцик В. В. Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції / Т. І. Созанський, В. В. Луцик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2018. – Вип. 1. – С. 302-314.

58. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія / Н. Г. Сорокіна. – Дніпро : ГРАНІ. – 2020. – 224 с.

59. Станкевич-Волосянчук О. І. Адвокація як метод впливу: практичний посібник / О. І. Станкевич-Волосянчук. – Ужгород. – 2014. – 79 с.

60. Стойко О. М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах : монографія / О. М. Стойко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2016. – 416 с.

61. Стратегічний аналіз корупційних ризиків [Електронний ресурс]. – URL: https://nazk.gov.ua/uk/strategichnyj-analiz-koruptsijnyh-ryzykiv/

62. Суспільні інтереси в Україні: груповий вимір, зміст, шляхи узгодження. Аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2016. – 192 с.

63. Управління конфліктами інтересів в Україні та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК): висновки і рекомендації [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/Ab5BFc5.

64. Фінансовий моніторинг : навч. посіб. / за ред. Л. Г. Ловінської. – Київ : КНЕУ. – 2025. – 520 с.

65. Як знайти порушення і ризик-фактори у декларації чиновника [Електронний ресурс]. – URL: https://salo.li/438184e.

66. Ammann O. Transparency at the expense of equality and integrity: present and future directions of lobby regulation in the European Parliament / O. Ammann //

European Papers. – 2021. – Vol. 6. – No. 1. – P. 239-268. [Electronic resource]. – URL: https://salo.li/EE5FCFd.

67. Bowman J.S., West J.P. Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities (3rd ed.) / J. S. Bowman, J. P West. – New York : Routledge. – 2021. – 434 p. [Electronic resource]. – URL: https://doi.org/10.4324/9781003203148.

68. Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections [Electronic resource]. – URL: https://www.idea.int/european-code-of-conduct-2024.

69. «Cooling Off» Periods [Electronic resource]. – URL: https://ethics.od.nih.gov/cooloff.

70. Corruption in Ukraine 2024: understanding, perception, prevalence. Analytical report on the results of the survey of population and entrepreneurs. – Kyiv. – 2024. [Electronic resource]. – URL: https://salo.li/E0e712A.

71. Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique. HATVP [Electronic resource]. – URL: https://www.hatvp.fr/.

72. Kalnins V., Doublet M. Analysis of the draft law on the integrity of lobbying in Ukraine and related legislation / V. Kalnins, M. Doublet // Directorate general human rights and rule of law. – 2023. – 32 p. [Electronic resource]. – URL: https://rm.coe.int/eccd-bo-ua-tp01-2023/1680aca660.

73. Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)) / Department of Justice Canada. [Electronic resource]. – URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.pdf.

74. Lobbying Disclosure Act of 1995 / Office of the Clerk, U.S. House of Representatives [Electronic resource]. – URL: https://salo.li/a77B996.

75. OECD. Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-Regulation. – OECD Publishing. – 125 p. [Electronic resource]. – URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en.

76. OECD. OECD Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. – OECD Publishing. – 294 p. [Electronic resource]. – URL: https://salo.li/5Db95Db.

77. Official site «EU Transparency Register» [Electronic resource]. – URL: https://transparency-register.europa.eu/index_en.

78. Official site «Group of States against Corruption (GRECO)» [Electronic resource]. – URL: https://www.coe.int/en/web/greco/home.

79. Official site «OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development» [Electronic resource]. – URL: https://www.oecd.org/en.html.

80. Official site «Transparency International Ukraine» [Electronic resource]. – URL: https://ti-ukraine.org/.

81. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 (2014 c. 4) / UK Public General Acts. [Electronic resource]. – URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents.