

СТАНОВЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ЕТАПИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА

Продан І.О.

аспірантка Київського національного університету

будівництва і архітектури

ORCID ID: 0000-0002-2412-7829

E-mail: irynaprodan307@gmail.com

У статті досліджено процес становлення антикорупційної політики в Україні від здобуття незалежності до сучасного етапу державотворення. Обґрунтовано необхідність комплексного аналізу етапів розвитку антикорупційного законодавства та інституційних механізмів його реалізації з використанням міждисциплінарної методології. Під час дослідження використано історико-правовий, системно-аналітичний, догматичний та інші методи, що застосовуються в політології, правознавстві, історичних та інших науках. Показано, що корупція в Україні, маючи глибокі історичні та соціальні корені, набула системного характеру в 1990-х роках і стала загрозою національній безпеці. Розкрито наукові підходи до періодизації антикорупційної політики, що охоплюють формування законодавчої бази, інституційних структур і механізмів запобігання корупції. Особливу увагу приділено інституціоналізації антикорупційної політики після Революції Гідності 2013 – 2014 рр., коли під впливом громадянського суспільства та міжнародних партнерів було створено ключові антикорупційні органи, зокрема НАБУ, НАЗК і Вищий антикорупційний суд. Проаналізовано сучасний етап, що визначається реалізацією Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки» та відповідної державної програми. Запропоновано авторську концепцію періодизації розвитку антикорупційної політики, що включає п'ять етапів: від формування її основ (1991 – 1995 рр.) до реалізації у воєнних умовах (з 2022 р.). Наголошено, що ефективність антикорупційної політики залежить не лише від удосконалення законодавства, а й від політичної волі, інституційної спроможності держави та активної участі громадянського суспільства. Результатом дослідження стало формування авторського підходу щодо періодизації антикорупційної політики, де одним з окремих етапів виділено етап антикорупційної політики в умовах воєнного стану. Доведено, що антикорупційна політика в Україні повинна базуватися на стратегічних планових документах і комплексних підходах імплементації кращих світових моделей.

Ключові слова: антикорупційна політика, політична стратегія, антикорупційне законодавство, законодавство, протидія корупції, періодизація.

Постановка проблеми. Розвиток української державності, відновленої Актом проголошення незалежності України 24.08.1991 року, супроводжувався різноманітними формами антикорупційної політики, починаючи від розробки стратегій подолання корупції в Україні, які принаймні декларували політичний курс на викорінення даного суспільно негативного явища. Проте, початок 1990-х років супроводжувався економічними потрясіннями, що породило нові форми корупції, які охопили такі сфери суспільних відносин, як економіка, правоохоронна сфера і навіть освіта і релігія. У такому масштабі корупція почала загрожувати збереженню економіки України і стала важливим фактором національної безпеки загалом. Системна криза в політиці, економіці та інших суспільних сферах у 1990-х роках стала наслідком багатьох факторів, серед яких одне з чільних місць слід відвести корупціогенності. Даний фактор формувався в умовах безсистемної і недостатньо ефективної антикорупційної політики, недосконалого спорадичного законодавства та відсутності дієвих комплексних державних заходів щодо подолання таких кримінальних проявів. Масштабність корупції змусила державотворчі чинники перейти до політики подолання цих проявів, що на кожному історичному етапі формування антикорупційної політики мало свої закономірності. Узагальнення цих процесів є важливим і актуальним напрямом сучасних науково-теоретичних і прикладних досліджень в умовах пошуку політико-правових підходів подолання корупції в сучасних умовах державотворення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Антикорупційна політика у фокусі науково-методологічних рефлексій характеризується науковим доробком вчених різних галузей, насамперед науковців і дослідників зі сфери політичних наук, котрі досліджували трансформаційні процеси у сфері політичних інститутів і здійснювали характеристики впливу корупціогенних факторів на ефективність функціонування політичних інститутів і політичних процесів загалом. Серед таких вчених насамперед потрібно відзначити дослідження українських вчених, зокрема роботи К. Азімова, П. Гамана, О. Горгана, А. Кладченко, Р. Половинкіної, зарубіжних науковців Ф. Блатта, М. Маджеда, Р. МакДональда, А. Марусова, К. Шлауфера та багатьох інших. Серед таких досліджень закономірними стали підходи вчених щодо залучення міждисциплінарного науково-методологічного дослідницького інструментарію, зокрема у річці юридичних наук і соціології, коли методи тлумачення норм права застосовувалися для

пояснення політичних трансформацій, результати яких характеризувалися соціологічними методами. Водночас недостатньо дослідженими напрямками потрібно відзначити підходи щодо виділення періодів розвитку антикорупційної політики в Україні в умовах сучасного державотворення з урахуванням повномасштабного російського вторгнення.

Мета і завдання статті. Метою даної статті є аналіз підходів вчених і дослідників щодо періодизації етапів становлення антикорупційної політики в Україні, водночас завданням статті є формування авторської версії періодизації досліджуваної політики.

Основний матеріал. У цьому контексті достатньо слушно висловлюються шотландські вчені (MacDonald, R., & Majeed, M. T., 2011), які акцентують увагу на тому, що зв'язки між історією та корупцією є складними та залишаються недостатньо дослідженими в науковій літературі. Однак одним із можливих зв'язків між історією та корупцією є роль історичних прецедентів і звичаїв, які можуть формувати інститути та культурні норми в країні. Такий зв'язок передбачає, що усталені практики та норми в країнах із давньою історією може бути піддається змінам дуже складно і повільно; крім того, багато з цих усталених практик із часом можуть сприйматися вченими та суспільством загалом як корупційні. У таких економіках корупція може розглядатися як звичний спосіб ведення бізнесу, а відтак стати соціально прийнятною. Це означає, що з часом потенційні хабародавці добре ознайомлюються з механізмом пропонування хабарів (Lambsdorff, J. G., & Teksoz, S. U., 2004). З іншого боку, цілком можливо, що в країнах зі сталою економікою і довгою історією державотворення механізми примусу до дотримання закону та інституційна міцність є ефективно розвиненими, що робить корупцію менш імовірною. Тому Р. МакДональд і М. Маджед країни були поділені на дві групи – ті, що мають тривалу історію (понад століття), та ті, що мають відносно коротку історію, до якої доцільно віднести Україну, з огляду на відновлення незалежності у 1991 році.

Загалом, періодизація української антикорупційної політики є проблемою осягнення ключових імпульсів її якісних змін. У цьому контексті дослідники і експерти пропонують різноманітні підходи, спираючись на глобальні політичні зрушення. Приміром, А. Марусов (Marusov A., 2017) зазначає, що після здобуття незалежності у 1991 році Україна протягом багатьох років потерпала від системної корупції. Правляча еліта дуже неохоче запроваджувала необхідні антикорупційні зміни, однак їхнє впровадження здебільшого саботувалося. Всеосяжна корупція досягла свого піку за президентства Віктора Януковича, коли державний апарат було перетворено на корупційну піраміду, де навіть найменші хабарі зрештою спрямовувалися нагору. За різними оцінками, Янукович та його оточення привласнили до 100 мільярдів доларів США державних коштів. Урешті-решт ця ситуація призвела до вибуху масових громадянських протестів.

Слід зауважити, що серед науковців існують різні підходи до періодизації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства України. Приміром, А. Кладченко виділяє наступні етапи: 1. Доконституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1991- 1996 рр.). 2. Конституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1996 - 2004 рр.). 3. Реформаційний (сучасний) етап еволюції антикорупційного законодавства (2005 р. – по даний час) (Кладченко А., 2018).

Інший підхід запропонований О. Горганом, зокрема: 1) перший період (1991 р.- перша пол. 1994 р.); 2) другий період- «лобова атака» на корупцію (друге півріччя 1994-1995 рр.); 3) третій період- координація зусиль проти корупції (1995–2000 рр.); 4) четвертий період – псевдопротидія корупції (2001–2005 рр.); 5) п'ятий період – значна активізація боротьби з корупцією (2005–2010 рр.); 6) шостий період (2010-2014 рр.)-масове поширення корупції та імітація антикорупційних реформ; 7) сьомий період (з лютого 2014 р.) (Горган О. 2015, с. 277–280).

Можна погодитися з Р. Половинкіною, котра у своїх дослідженнях, виділила такі етапи: 1. Загальний (пострадянський, 1991-1995 рр.) 2. Спеціальний (1995-2006 рр.) 3. імпліmentaції норм міжнародного права (2006-2014 рр.). 4. Сучасний (інституційний, 2014 р.-по даний час). Аналізуючи запропоновані етапи, бачимо, що з початку 1990 рр. уряд України вживав заходи з розроблення стратегії подолання корупції, проте антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла і передбачало за них санкції, але вони не могли бути заходом стимулювання вчинення злочинів потенційними корупціонерами (Половинкіна Р., 2019). Прийнятим Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 16.11.1995 р. вперше на законодавчому рівні закріплено визначення «корупції». У 2006 р. до ВРУ було подано пакет законопроектів, котрий включав в себе законодавчі зміни щодо ратифікації міжнародних антикорупційних актів. Завдяки цьому процесу прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 01.07. 2011 р.

Є спільна думка багатьох дослідників про інституційний період формування і розвитку антикорупційної політики, який пов'язують з Революцією Гідності 2013 – 2014 рр.

Багатьма дослідниками досліджується вплив громадянського суспільства на антикорупційну політику України після Революції Гідності 2013-2014 року. Спираючись на Концепцію адвокаційних коаліцій (Advocacy Coalition Framework, ACF), такі вчені, як Ф. Блатт і К. Шлауфер (Blatt F., Schlauffer C., 2021) висувують гіпотезу про те, що події Майдану спричинили перерозподіл формальних юридичних повноважень у підсистемі антикорупційної політики, відкрили доступ громадським акторам до політичних майданчиків і посилили важелі впливу міжнародних організацій для просування

інституційних реформ. Ці припущення дослідники перевіряли за допомогою систематичного контент-аналізу первинних документів і напівструктурованих інтерв'ю. Вчені обґрунтовують, що зміни у формальних юридичних повноваженнях щодо ухвалення політичних рішень призвели до трансформації антикорупційної політики. Новоприйняті політики значною мірою були сформовані під впливом представників громадянського суспільства, які отримали розширений доступ до політичних арен після Революції Гідності 2013 – 2014 рр. Крім того, громадянське суспільство просувало суворі антикорупційні реформи через міжнародні організації, що суттєво вплинуло на кадровий склад антикорупційних органів, коли міжнародні правозахисні організації почали брати участь у проведенні конкурсів призначення на посади у таких органах влади.

У 2014 році було запроваджено антикорупційну політику – як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення. Головною метою цієї політики є зниження рівня корупції та забезпечення законних інтересів громадян та суспільства від її негативних наслідків (Гаман П., 2018; Половінкіна Р., 2019, с. 26).

Слід зазначити, що одним з ключових нормативно-правових актів на сучасному етапі формування антикорупційної політики став Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014 – 2017 рр.». Вперше такий документ був прийнятий у вигляді Закону.

Окремо слід звернути увагу на створення Вищого антикорупційного суду України (далі – ВАКС), завданням якого є здійснення правосуддя, з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів.

Проте, хоча, в період з 1991 року по 2014 рік і робилися спроби створення дієвого державного механізму, який би зміг подолати явище корупції, однак, фактично в Україні була відсутня ефективна антикорупційна стратегія, яка б стала для керівництва держави пріоритетним вектором розвитку.

Якщо говорити про формування антикорупційної політики, як передумови створення ВАКС, то доцільно виокремити етапи, охоплені періодом 2014-2022 рр., адже саме 2014 рік став відправною точкою в процесі формування нової антикорупційної державної ідеології. Події Революції Гідності та подальша війна засвідчили повний провал та безпорадність антикорупційної політики держави, котра формувалася протягом 1991-2014 рр. Гострота проблеми та її актуальність стали поштовхом для формування нових засад антикорупційної діяльності.

Так, вищевказаний період слід поділити на такі етапи: 1) 2014-2017 рр.-прийнято низку антикорупційних законів, створення органів влади у сфері запобігання корупції. Характерною особливістю даного етапу є врахування міжнародних рекомендацій, при розробці та впровадженні антикорупційних заходів в Україні. Поряд з цим, такі важливі кроки у сфері запобігання корупції були зроблені під тиском міжнародних партнерів та в якості виконання обов'язкових для України умов для отримання безвізового режиму з ЄС або для отримання кредиту від МВФ.

2) 2017-2020 рр. - з 2017 року в Україні фактично був відсутній спеціальний стратегічний акт антикорупційної спрямованості. Антикорупційна стратегія на 2018–2020 рр. зазнала провалу, оскільки строки реалізації стратегії були пропущені. Створено Вищий антикорупційний суд. 3) 2020 - дотепер – розвиток системи органів державної влади в боротьбі з корупцією. Забезпечення належного функціонування та ефективності ВАКС. Схвалено проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 рр.

Варто звернути увагу на характеристику даного процесу на сучасному етапі, який охарактеризований К.Р. Азімовим (Азімов К., 2023), який зазначив, що «...наступні кроки України були пов'язані з ухвалення антикорупційних стратегій і програм. Зокрема, мова йде про Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» № 2322-IX (Закон України, № 2322-IX, 2022) та Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» № 220 (Постанова Кабінету Міністрів України № 220, 2023). В основу розробки Стратегії покладено наступні основні принципи: оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, де передбачено позбавлення цих органів надмірних повноважень та усунення дублювання їх функцій, зменшення «людського фактору» і підвищення прозорості й ефективності у відносинах між державою та громадянами й організаціями. Вказане можливо досягти завдяки запровадженню правил загальної адміністративної процедури та цифровізації більшості процесів та послуг; утворення зручних і законних альтернатив корупційним практикам; забезпечення дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями правил етичної поведінки та вимог антикорупційного законодавства; забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (Антикорупційна стратегія. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2023). Водночас метою антикорупційної програми є досягнення відчутного прогресу у сфері запобігання та протидії корупції, забезпечення узгодженості та системності в антикорупційній діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України» (Азімов К., 2023, с. 220).

Таким чином, формування законодавчої бази, шляхом вдосконалення вже існуючих положень законодавства, усунення колізій та двозначного тлумачення норм права, імплементація міжнародного законодавства – це лише перший крок у створенні дієвого механізму антикорупційної політики,

вирішальним аспектами все ж таки є наявність політичної волі для боротьби з корупцією, створення необхідних умов щодо ефективної реалізації антикорупційного законодавства та дієвість органів державної влади. Запорукою ефективності діяльності ВАКС, як невід'ємної складової антикорупційної політики України є формування компетентного суддівського корпусу, налаштування належної адміністративної організаційної структури, тісна комунікація з громадськістю та взаємодія з міжнародними партнерами, що забезпечить ефективний та стабільний розгляд корупційних справ.

Висновки. Отже, характеристика етапів генези антикорупційної політики в Україні представлена у аналізі основних етапів становлення антикорупційного законодавства, формуванням антикорупційних інституцій та реалізацією послідовної антикорупційної політики через впровадження механізмів протидії протиправним корупційним явищам. Результатом дослідження даного аспекту проблематики стало формування і обґрунтування авторської концепції періодизації антикорупційних трансформацій в Україні, побудованої на осмисленні етапів розвитку антикорупційної політики і визначено п'ять періодів: 1) 1991 – 1995 рр. – формування основ антикорупційної політики в Україні; 2) 1995 – 2006 рр. – формування органів державного управління і законодавчих основ антикорупційної політики в Україні; 3) 2006 – 2014 рр. – імплементація міжнародної інституціоналізації антикорупційної політики в українські політичні інституції; 4) 2014 – 2022 рр. – трансформація законодавства та впровадження новітніх антикорупційних інституцій у сфері антикорупційної політики у контексті євроінтеграційних зобов'язань; 5) особливості формування і реалізація антикорупційної політики в умовах воєнного стану в Україні. Відтак, перспективним напрямом подальших досліджень вважаємо аналіз закономірностей формування і реалізації антикорупційної політики у межах вказаних періодів у контексті пошуку напрямів удосконалення стратегії розвитку антикорупційної політики в Україні загалом.

Prodan I.O. Formation of anti-corruption policy in Ukraine: stages and characteristics. The article examines the process of the formation of anti-corruption policy in Ukraine from the moment of gaining independence to the current stage of state-building. The necessity of a comprehensive analysis of the stages of development of anti-corruption legislation and institutional mechanisms for its implementation using an interdisciplinary methodology is substantiated. The research employs historical and legal, systemic and analytical, dogmatic, and other methods applied in political science, law, history, and related disciplines. It is shown that corruption in Ukraine, having deep historical and social roots, acquired a systemic nature in the 1990s and became a threat to national security. The scientific approaches to the periodization of anti-corruption policy are revealed, encompassing the formation of the legislative framework, institutional structures, and mechanisms for preventing corruption. Special attention is paid to the institutionalization of anti-corruption policy after the Revolution of Dignity of 2013–2014, when, under the influence of civil society and international partners, key anti-corruption bodies were established, including the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), the National Agency on Corruption Prevention (NACP), and the High Anti-Corruption Court (HACC). The current stage is analyzed, which is characterized by the implementation of the Law of Ukraine “On the Principles of the State Anti-Corruption Policy for 2021–2025” and the corresponding state program. The author proposes a conceptual model of periodization of anti-corruption policy development, which includes five stages: from the formation of its foundations (1991–1995) to implementation under martial law conditions (since 2022). It is emphasized that the effectiveness of anti-corruption policy depends not only on the improvement of legislation but also on political will, the institutional capacity of the state, and the active participation of civil society. The study results in the development of an original approach to the periodization of anti-corruption policy, where a distinct stage is identified — the anti-corruption policy under the conditions of martial law. It is proven that anti-corruption policy in Ukraine must be based on strategic planning documents and comprehensive approaches to the implementation of the best global practices.

Key words: anti-corruption policy, political strategy, anti-corruption legislation, legislation, combating corruption, periodization.

Література

1. MacDonald, R., & Majeed, M. T. (2011). Causes of corruption in European countries: history, law, and political stability. University of Glasgow. https://www.gla.ac.uk/media/Media_218412_smxx.pdf
2. Lambsdorff, J. G., & Teksoz, S. U. (2004). Corrupt relational contracting. In J. G. Lambsdorff, M. Schramm, & M. Taube (Eds.), *The new institutional economics of corruption* (pp. 138 - 151). New York: Routledge.
3. Marusov, A. (2017). Anti-corruption policy of Ukraine: first successes and growing resistance. https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_4Anti-Corruption-Policy.pdf
4. Кладченко, А. (2018). Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження [Автореф. дис. канд. юрид. наук]. Івано-Франківськ.

5. Горган, О. (2015). Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні. Порівняльно-аналітичне право, 2, 277 - 280.
6. Половинкіна, Р. (2019). Етапізація та періодизація антикорупційного законодавства в Україні. Держава та регіони. Серія: Право, 3(65), 22 - 27.
7. Blatt, F., & Schlauffer, C. (2021). The influence of civil society on Ukrainian anti-corruption policy after the Maidan. Central European Journal of Public Policy, 15(1), 1–16. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2021-0001>
8. Гаман, П. (2018). Антикорупційна державна політика: проблеми та перспективи розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток, 10. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2018_10_3
9. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
10. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
11. Антикорупційна стратегія. (2023). Національне агентство з питань запобігання корупції: офіційний сайт. <https://nazk.gov.ua/uk/antykorrupsijna-strategiya/>
12. Азімов, К. Р. (2023). Формування антикорупційної політики в незалежній Україні. Scientific Notes of Lviv University of Business and Law, 38, 215 - 222.

Стаття надійшла до редакції 14.10.2025

Стаття рекомендована до друку 24.10.2025