

# ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



**Олег Ганьба,**  
доктор юридичних наук,  
начальник кафедри теорії права  
та кримінально-процесуальної діяльності  
Національної академії Державної прикордонної  
служби України імені Богдана Хмельницького  
**ORCID: 0000-0002-8391-8284**

**DOI 10.32782/2306-9082/2021-44-10**

УДК 328.185

## ***Державна антикорупційна політика: поняття, сутність та загальні ознаки***

**Постановка проблеми.** У списку CPI (Corruption Perceptions Index) у 2020 р. Україна з 33 балами (показники зросли на 3 бали) посіла 117 місце зі 180 країн. Аналіз Індексу сприйняття корупції держав, з якими межує Україна, продемонстрував такі показники: Польща з 56 балами (втратила 2 бали) зайняла 45 місце, Словаччина з 49 балами (втратила 1 бал) посіла 60 місце, Угорщина з 44 балами (не змінила за рік показники) здобула 69 місце, Румунія з 44 балами (не змінила за рік показники) посіла 69 місце, Молдова з 34 балами (показники зросли на 2 бали) отримала 115 місце, Білорусь з 47 балами (показники зросли на 2 бали) зайняла 63 місце, Росія з 30 балами (показники зросли на 2 бали) отримала 129 місце. Узагальнюючи викладене, варто зазначити, що показники України в Індексі сприйняття корупції загалом виросли з 30 до 33 балів зі 100 можливих, що

відображає певну позитивну тенденцію, однак Україна і надалі належить до держав із найбільшим поширенням корупційних діянь [1].

Актуальність проблематики також підтверджує опитування, проведене на початку 2020 р., яке засвідчило, що необхідність розв'язання проблеми корупції залишається на одному рівні з питанням вирішення кризи на Донбасі. А найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією, згідно з даними соціологічного опитування щодо рівня корупції, для населення України (52% респондентів) є очищення від корупції судової системи, сфери охорони здоров'я (38%), поліції і прокуратури (37%), державного сектора економіки (27%), податкової і митної сфери (25%), а також фінансування партій і передвиборчих кампаній (21%) [2].

Характеризуючи корупцію в Україні, варто також зазначити, що вона



належить до кризового типу, що зумовлено соціальною, політичною, економічною кризою в державі, а в умовах військового протистояння на Сході країни та прагнення України до євроатлантичної інтеграції корупція становить реальну загрозу національній безпеці держави, оскільки серед інших факторів корупція стоїть на заваді ефективному функціонуванню правоохоронних органів як основних суб'єктів сектора безпеки й оборони країни.

Отже, важливим стратегічним кроком у боротьбі з корупцією є формування продуманої державної антикорупційної політики, а також створення механізму якісної реалізації заходів такої політики.

**Оцінка стану літератури.** Вітчизняними і зарубіжними вченими, які присвятили свої праці проблематиці запобігання корупції, зокрема розв'язанню проблем формування та реалізації антикорупційної політики держави, є: Л.В. Багрій-Шахматов, Є.Ю. Бараш, Я.О. Берназюк, В.І. Борисов, О.Ю. Бусол, П.І. Гаман, М.Л. Грібов, Д.Г. Заброда, О.О. Кваша, О.Г. Колб, С.Ф. Константінов, І.В. Кушнарьов, А.Г. Лоскутовс, В.Ф. Нестерович, І.В. Опришко, Н.А. Орловська, І.М. Охріменко, В.В. Плекан, Е.В. Расюк, І.В. Рогатюк, А.О. Сафоненко, Є.Д. Скулиш, В.Л. Федоренко, А.М. Черняк, В.І. Шакун та інші.

Водночас питання, що вже знайшли своє висвітлення у наукових працях, потребують певного переосмислення та подальшої розробки з урахуванням удосконалення стратегічних нормативних підходів до формування та реалізації державної антикорупційної політики впродовж 2020–2021 рр.

**Метою статті** є окреслення поняття, сутності, загальних ознак, а також визначення авторської дефініції державної антикорупційної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Україна як держава-учасниця Конвенції

ООН проти корупції, відповідно до ст. 5 зазначеного документа, зобов'язана розробляти та реалізовувати ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства в належному управлінні державними справами й державним майном, а також відображає принципи правопорядку, забезпечення чесності й невідкупності, прозорості й відповідальності тощо [3, ст. 5; 4].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII як основний законодавчий нормативно-правовий акт, що окреслює засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, визначення антикорупційної політики не передбачає. Натомість законодавець наголосив, що засади антикорупційної політики визначаються Верховною Радою України, а центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [5, ст. 4, 18].

Аналіз низки дисертаційних, монографічних та інших наукових праць надав можливість виокремити декілька підходів до визначення та сутності антикорупційної політики, які пропонуються вітчизняними і зарубіжними вченими впродовж останніх 20 років.

Так, А.О. Сафоненко у власному дисертаційному дослідженні наголошує, що антикорупційна політика є елементом формування та запорукою існування системи доброчесності, процес становлення якої набуває в Україні особливого значення. А ефективність такої політики значною мірою залежить від успіху державно-правових перетворень, запровадження демократичних принципів управління суспільними справами, координованості в діях органів державної влади, приватного сектора, громадських,

професійних та політичних організацій, втілення дієвого механізму соціального контролю за структурами влади. Автор також зазначає, що антикорупційна політика має спиратися на політичну волю вищого керівництва держави реально протидіяти корупції, досконале антикорупційне законодавство та вдалу практику його застосування, відкритість, підзвітність і відповідальність владних структур, рівність корупціонерів усіх рангів перед законом, моральне вдосконалення посадових осіб, контроль за діяльністю державних структур з боку громадськості та засобів масової інформації, підвищення престижу державної служби, матеріальне забезпечення та соціальний захист держслужбовців, формування довгострокового партнерства в питаннях антикорупційної діяльності між державним і недержавним секторами [6].

Є.Д. Скулиш дотримується позиції, що антикорупційною політикою держави є сукупність послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених із нею злочинів. Така політика знаходить своє відображення в законодавстві, виробленні й застосуванні спільних принципів та механізмів протидії корупції, узагальненні досвіду антикорупційної діяльності й науковому підході до вирішення проблеми та спрямована на обмеження корупції, забезпечення захисту суспільних інтересів від владних зловживань в економічній, політичній і соціальній сферах [7, с. 23].

Під антикорупційною політикою, на думку авторського колективу монографії «Актуальні проблеми протидії корупції», розуміється сукупність законодавчих, політичних, економічних, інформаційних, організаційних засобів, спрямованих на державне регулювання у сфері протидії корупції. При цьому антикорупційна політика

виступає одним зі складників кримінально-правової політики держави, що обумовлена сферою суспільних відносин, охоронюваних певною групою кримінально-правових норм [8, с. 186]. На нашу думку, такий підхід є досить однобічним, оскільки відображає лише одну з багатьох сторін досліджуваного явища, таким чином звужуючи зміст антикорупційної політики до охорони суспільних відносин виключно кримінально-правовими нормами.

Д.Г. Заброра окреслює державну антикорупційну політику як передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [9, с. 103].

Е.В. Расюк пропонує більш розширене визначення антикорупційної політики, зазначаючи, що це постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає в розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення і формування антикорупційної культури. Антикорупційна політика України, на його думку, охоплює такі напрями, як: стратегія протидії корупції, законодавство, громадська участь, антикорупційна діяльність органів влади, антикорупційна діяльність структур громадянського суспільства тощо [10, с. 17].

Отже, з аналізу запропонованих визначень вбачається, що кожен автор



демонструє своє розуміння державної антикорупційної політики, акцентуючи увагу на конкретних її особливостях.

Аналізуючи проблеми та перспективи розвитку державної антикорупційної політики, П.І. Гаман дійшов висновку, що метою антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави від загроз, пов'язаних із корупцією, за допомогою реалізації таких завдань, як: попередження корупційних правопорушень; створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, котрі мають публічний статус; забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативно-правовими актами; відшкодування збитків, заподіяних корупційними правопорушеннями; моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики; формування антикорупційної суспільної свідомості; сприяння реалізації прав громадян та організацій на доступ до інформації про факти корупції, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації; створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [11].

У монографії «Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація» І.В. Кушнар'єв акцентує увагу на тому, що успішна антикорупційна політика, попри значну кількість стратегій, концепцій, доктрин, неможлива без фундаментальних зрушень у суспільній та індивідуальній свідомості, істотних позитивних корективів у нормах, правилах і поведінці не лише цільових груп (політиків, державних службовців тощо), а й пересічних громадян як важливих політичних акторів [12, с. 365–366].

Вищевикладене дає нам можливість окреслити загальні ознаки державної антикорупційної політики:

– це постійно здійснювана діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства щодо розробки стратегічних засад запобігання корупції;

– це сукупність послідовних законодавчих, політичних, економічних, інформаційних, організаційних, освітніх, виховних та інших заходів держави і суспільства з метою виявлення та припинення фактів корупції, а також усунення причин й умов, які її викликають;

– її основною метою є реалізація суспільних інтересів щодо зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із корупцією;

– вона реалізується органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю;

– її базовою основою повинна бути політична воля вищого керівництва держави реально протидіяти корупції, досконале антикорупційне законодавство та результативна практика його застосування;

– ефективна антикорупційна політика держави неможлива без фундаментальних зрушень у суспільній та індивідуальній свідомості не лише політиків, правоохоронців, а й пересічних громадян;

– відповідно, така політика зосереджена на формуванні антикорупційної культури та виступає запорукою існування цілісної системи доброчесності в Україні.

Нерозкритим у межах нашого дослідження залишається питання з'ясування сутності антикорупційної політики в умовах сьогодення, а також перспектив її реалізації в майбутньому з урахуванням того, що Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 рр.» ще не

прийнятий. Тому пропонуємо звернутися до Національної економічної стратегії на період до 2030 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179, зокрема до розділу II «Стратегічний курс економічної політики до 2030 р.», в якому однією зі стратегічних цілей за напрямом «Верховенство права» визначено «забезпечення ефективної роботи антикорупційної системи для запобігання, виявлення та покарання за корупцію».

Так, Кабінет Міністрів України, узагальнюючи виконану за 7 років роботу у сфері антикорупційної діяльності, дійшов висновку, що завдяки послідовній законодавчій роботі, підтримці громадянського суспільства та міжнародних партнерів за останні 7 років було сформовано антикорупційну архітектуру: Національне антикорупційне бюро, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, НАЗК, Агентство з розшуку та менеджменту активів, утворено Вищий антикорупційний суд та ухвалено відповідну антикорупційну політику.

Однак на заваді досягненню стратегічної мети щодо забезпечення ефективної роботи антикорупційної системи для запобігання, виявлення та покарання за прояви корупції стоять такі виклики і бар'єри, як: низький рівень довіри суспільства до антикорупційних органів; конституційні провадження, які перебувають на розгляді Конституційного Суду України, стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень антикорупційного законодавства, що визначають правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції та спеціально уповноважених антикорупційних органів; неналежне відстежування чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах органів державної влади і місцевого самоврядування, державних

підприємств; зовнішній тиск на викривачів потенційних корупційних правопорушень і злочинів, відсутність дієвої системи захисту викривачів; недосконалість механізмів щодо запобігання політичній корупції; низька культура доброчесності та високий рівень тіньової економіки, що стимулює корупційні загрози і терпимість до корупції, тощо.

З урахуванням вищевикладеного Кабінетом Міністрів України шляхами досягнення окресленої стратегічної цілі визначено: удосконалення функціонування Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, НАЗК, Агентства з розшуку та менеджменту активів; мінімізацію в нормативно-правових актах положень, що призводять або можуть призвести до вчинення корупційних правопорушень; удосконалення законодавства щодо правового захисту викривачів; удосконалення законодавства щодо підвищення ефективності верифікації бенефіціарних власників, а також інших механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; удосконалення законодавства щодо фінансування політичних партій [13; 14].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, проаналізувавши й узагальнивши поняття, сутність, загальні ознаки державної антикорупційної політики, а також нормативні стратегічні підходи до неї, окреслені Національною економічною стратегією на період до 2030 р., пропонуємо таке її визначення:

державна антикорупційна політика – це систематична, послідовна, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства, що полягає у формуванні стратегічних положень і шляхів їх реалізації з метою



запобігання корупції, ефективної превентивних антикорупційних механізмів, а також формування антикорупційних органів, дієвого застосування антикорупційної культури в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-sprujnyattya-koruptsiyi-2020/>.
2. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 рр. (проект за результатами публічного обговорення). Київ : НАЗК, 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text).
4. Антикорупційна політика. / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsijna-polityka/>.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
6. Сафоненко А.О. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2004. 186 с.
7. Скулиш Є.Д. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 2. С. 22–28.
8. Актуальні проблеми протидії корупції : монографія / за заг. ред. В.І. Борисова. Харків, 2012. 221 с.
9. Заброра Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 2 (44). С. 98–105.
10. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади й органах місцевого самоврядування : монографія / В.В. Василевич та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2016. 524 с.
11. Гаман П.І. Антикорупційна державна політика: проблеми та перспективи розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. URL: [http://www.du.nauka.com.ua/pdf/10\\_2018/3.pdf](http://www.du.nauka.com.ua/pdf/10_2018/3.pdf).
12. Кушнар'єв І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Юридична думка, 2018. 408 с.
13. Вектори економічного розвитку 2030 : матеріали для обговорення / Кабінет Міністрів України. 415 с. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf>.
14. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

#### **Ганьба О. Б. Державна антикорупційна політика: поняття, сутність та загальні ознаки**

У статті аналізуються поняття, сутність та загальні ознаки державної антикорупційної політики.

Наголошується, що Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII як основний законодавчий нормативно-правовий акт, що окреслює засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, визначення антикорупційної політики не передбачає. Водночас законодавець наголосив, що засади антикорупційної політики визначаються Верховною Радою України.

Аналіз низки дисертаційних, монографічних та інших наукових праць надав можливість виокремити декілька підходів до визначення і сутності державної антикорупційної політики, які пропонуються вітчизняними та зарубіжними вченими впродовж останніх 20 років.

Окреслено загальні ознаки державної антикорупційної політики, зокрема: це постійно здійснювана діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства щодо розробки стратегічних засад запобігання корупції; це сукупність послідовних законодавчих, політичних, економічних, інформаційних, організаційних, освітніх, виховних та інших заходів держави і суспільства з метою виявлення та припинення фактів корупції, а також усунення причин й умов, які її викликають; метою антикорупційної політики є реалізація суспільних інтересів щодо зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави від загроз, пов'язаних із корупцією; антикорупційна політика реалізується органами державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства.

Державною антикорупційною політикою, на думку автора, є систематична, послідовна, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства, що полягає у формуванні стратегічних положень і шляхів їх реалізації з метою запобігання корупції, ефективної діяльності спеціалізованих антикорупційних органів, дієвого застосування превентивних антикорупційних механізмів, а також формування антикорупційної культури в Україні.

**Ключові слова:** корупція, запобігання корупції, антикорупційна політика, антикорупційна система, Індекс сприйняття корупції.

### **Ганьба О. Б. Государственная антикоррупционная политика: понятие, сущность и общие признаки**

В статье анализируются понятие, сущность и общие признаки государственной антикоррупционной политики.

Отмечается, что Закон Украины «О предотвращении коррупции» от 14 октября 2014 г. № 1700-VII как основной законодательный нормативно-правовой акт, определяющий основы функционирования системы предотвращения коррупции в Украине, определение антикоррупционной политики не предусматривает. В то же время законодатель подчеркнул, что принципы антикоррупционной политики определяются Верховной Радой Украины.

Анализ ряда диссертационных, монографических и других научных работ позволил выделить несколько подходов к определению и сущности государственной антикоррупционной политики, которые предлагаются отечественными и зарубежными учеными за последние 20 лет.

Выделены общие признаки государственной антикоррупционной политики, в частности: это постоянно осуществляемая деятельность государства в тесном сотрудничестве с институтами гражданского общества по разработке стратегических основ предотвращения коррупции; это совокупность последовательных законодательных, политических, экономических, информационных, организационных, образовательных, воспитательных и других мер государства и общества с целью выявления и пресечения фактов коррупции, а также устранения причин и условий, порождающих ее; целью антикоррупционной политики является реализация общественных интересов по снижению уровня коррупции и обеспечению защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией; антикоррупционная политика реализуется органами государственной власти, местного самоуправления и субъектами гражданского общества.

Государственной антикоррупционной политикой, по мнению автора, является систематическая, последовательная, целенаправленная деятельность государства в тесном сотрудничестве с органами местного самоуправления и субъектами гражданского



общества, которая заключается в формировании стратегических положений и путей их реализации с целью предотвращения коррупции, эффективной деятельности специализированных антикоррупционных органов, действенного применения превентивных антикоррупционных механизмов, а также формирования антикоррупционной культуры в Украине.

**Ключевые слова:** коррупция, предотвращение коррупции, антикоррупционная политика, антикоррупционная система, Индекс восприятия коррупции.

### **Hanba O. State anti-corruption policy: concept, essence and general signs**

The article analyzes the concepts, essence and general features of the state anti-corruption policy.

It is noted that the Law of Ukraine of October 14, 2014 № 1700-VII “On Prevention of Corruption” as the main legislative act outlining the principles of functioning of the system of prevention of corruption in Ukraine, does not provide for the definition of anti-corruption policy. At the same time, the legislator stressed that the principles of anti-corruption policy are determined by the Verkhovna Rada of Ukraine.

The analysis of a number of dissertations, monographs and other scientific works provided an opportunity to identify several approaches to the definition and essence of state anti-corruption policy, which are offered by domestic and foreign scholars over the past 20 years.

The general features of the state anti-corruption policy are outlined, in particular: it is the constant activity of the state in close cooperation with civil society institutions to develop strategic principles for preventing corruption; it is a set of consistent legislative, political, economic, informational, organizational, educational, upbringing and other measures of the state and society in order to identify and stop the facts of corruption, as well as eliminate the causes and conditions that give rise to it; the purpose of anti-corruption policy is to realize the public interest in reducing the level of corruption and ensuring the protection of the rights and legitimate interests of citizens, society and the state from threats related to corruption; anti-corruption policy is implemented by public authorities, local governments and civil society actors.

According to the author, the state anti-corruption policy is a systematic, consistent, purposeful activity of the state in close cooperation with local governments and civil society, which consists in the formation of strategic provisions and ways to implement them to prevent corruption, effective specialized anti-corruption bodies, effective application of preventive anti-corruption mechanisms, as well as the formation of anti-corruption culture in Ukraine.

**Key words:** corruption, prevention of corruption, anti-corruption policy, anti-corruption system, Corruption Perceptions Index.