

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 6.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.6.13>

УДК 342.5[343.353:328.185](477)

Р. В. Попов,

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування,

Університет митної справи та фінансів

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-5408-6848>

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА РОЗБУДОВА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

R. Popov,

Postgraduate student of the Department of Public Administration and Customs

Administration, University of Customs and Finance

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE ANTI-CORRUPTION SYSTEM IN UKRAINE

У статті проаналізовані підходи вітчизняних науковців до періодизації інституційної розбудови антикорупційної політики в Україні. Відзначається їх логіка та аргументованість. Проте, пропонується власна періодизація етапів інституціональної розбудови антикорупційної системи України. В основу такої періодизації пропонується покласти не формально-правовий інституційний аспект, що пов'язаний із виданням тих чи інших нормативно-законодавчих актів, створенням антикорупційних органів, а власне - із

інституціональною спроможністю антикорупційної системи регулювати суспільні відносини у заданому напрямі. Тобто пропонується виокремлювати етапи розвитку антикорупційної системи України згідно з трансформацією здатності держави регулювати суспільно-політичні відносини у відповідності до задекларованих цінностей.

Автор пропонує виокремити перший етап – з 1991 до 2014 р. – зародження та формування загальних положень антикорупційної політики. Цей етап характеризується укоріненням корупції на всіх рівнях державної влади та сталим толеруванням корупційних практик у суспільній свідомості попри появу чисельних антикорупційних законодавчих, нормативних актів. У цей час в українському суспільстві складається двоїста інституційна структура не лише в господарсько-економічній, правовій сферах, але й в соціальній та морально-етичній сферах, що проявлялося в існуванні подвійних моральних стандартів та інститутів.

Другий етап – з 2015 по даний час – етап інституціоналізації системи органів державної влади у сфері запобігання корупції та формування засад державної антикорупційної політики. На цьому етапі відбувається трансформація суспільних потреб в очищенні влади, соціальній справедливості, гуманізмі та рівності усіх перед законом. Такі зміни у суспільній свідомості були спричинені невдоволенням громадськості аморальністю влади, яка не лише загрузла в корупції, але й ігнорувала державні інтереси. Каталізатором таких зрушень стали події Революції гідності, збройна агресія росії проти нашої держави остаточно сформувала готовність суспільства до змін. Відповідно до нової суспільної ідеології та цінностей розпочалася трансформація державно-управлінської системи і, зокрема антикорупційної системи: видається низка нормативно-правових актів, які започатковують нові механізми подолання корупції, а також створюється система нових антикорупційних органів, націлених на запобігання і протидію корупції.

The article analyzes the approaches of domestic scientists to the periodization of the institutional development of anti-corruption policy in Ukraine. Their logic and argumentation are noted. However, the author proposes his own periodization of the stages of institutional development of the anti-corruption system of Ukraine. It is proposed to base such periodization not on the formal-legal institutional aspect, which is associated with the issuance of certain regulatory and legislative acts, the creation of anti-corruption bodies, but rather on the institutional ability of the anti-corruption system to regulate social relations in a given direction. That is, it is proposed to distinguish the stages of development of the anti-corruption system of Ukraine according to the transformation of the state's ability to regulate socio-political relations in accordance with declared values.

The author suggests highlighting the first stage – from 1991 to 2014 – the emergence and formation of general provisions of anti-corruption policy. This stage is characterized by the entrenchment of corruption at all levels of state power and the continued tolerance of corrupt practices in public consciousness, despite the emergence of numerous anti-corruption legislative and regulatory acts. At this time, a dual institutional structure is forming in Ukrainian society not only in the economic and legal spheres, but also in the social and moral and ethical spheres, which is manifested in the existence of dual moral standards and institutions. The second stage – from 2015 to the present – is the stage of institutionalization of the system of state authorities in the field of corruption prevention and formation of the principles of state anti-corruption policy. At this stage, there is a transformation of social needs in the purification of power, social justice, humanism and equality of all before the law. Such changes in public consciousness were caused by public dissatisfaction with the immorality of the authorities, which were not only mired in corruption, but also ignored state interests. The catalyst for such changes was the events of the Revolution of Dignity, and Russia's armed aggression against our state finally shaped society's readiness for change. In accordance with the new social ideology and values, the

transformation of the state administrative system and, in particular, the anti-corruption system has begun: a number of regulatory and legal acts are being issued that introduce new mechanisms for overcoming corruption, and a system of new anti-corruption bodies is being created, aimed at preventing and combating corruption.

Ключові слова: *інституційна розбудова, система антикорупційних органів, корупція, етапи антикорупційної політики, антикорупційне законодавство, суспільна свідомість.*

Keywords: *institutional development, system of anti-corruption bodies, corruption, stages of anti-corruption policy, anti-corruption legislation, social consciousness.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах повномасштабної війни, що точиться в Україні та інших викликів сьогодення, проблема інституційної розбудови антикорупційної системи лише актуалізується. Це пов'язано, перш за все, із низкою корупційних скандалів, які буквально щодня «накривають» Україну та впливом цих скандалів як на внутрішньополітичну ситуацію в країні так і на підтримку нашої країни західними партнерами. Маючи значний дестабілізаційний потенціал, корупція стає викликом та загрозою національній безпеці держави та суспільства, а отже зумовлює потребу в інституціональному розвитку антикорупційної системи, розбудові відповідних механізмів запобігання корупції в Україні. Зважаючи на те, що починаючи з 2014 р. державна політика запобігання корупції в Україні набула системності, зазнала суттєвих інституційних змін, але при цьому й досі трапляються випадки всеосяжної корупції, виникає необхідність у дослідженні процесу інституціоналізації системи антикорупційних органів в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. До питання протидії та запобігання корупції останнім часом зверталася значна кількість вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед яких Бусол О.Ю., Гаман П.І., Гладких В.І., Голосніченко І.П., Денисова А.В., Долгова А.І., Заброда Д.Г., Закалюк А.П., Мельник М.І., Наумчук К.М., Новак А.М., Новицький Г.В., Прохоренко О.Я., Тимошенко В.А., та інші. Дослідження цих науковців є безумовно важливими для розуміння проблеми корупції та розробки ефективних механізмів щодо протидії та запобігання корупційним правопорушенням. Однак, у питанні інституційної розбудови антикорупційної системи певні аспекти залишаються й досі дискусійними, що потребує додаткового вивчення і дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження інституціональної розбудови антикорупційної системи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах воєнного стану корупційні скандали, які стають величезним деморалізуючим, дестабілізуючим фактором розвитку внутрішньополітичної ситуації в країні, на порядок денний ставлять питання щодо ефективності функціонування антикорупційної системи України та інституційної витривалості та спроможності антикорупційних органів в Україні. У розрізі цієї проблеми увага до процесу інституційної розбудови антикорупційної системи обумовлена тим, що інституціоналізація виступає ключовим механізмом організації діяльності антикорупційних органів, і саме вона забезпечує упорядкування, структурування, формалізацію та стандартизацію певних соціальних норм, стандартів, правил поведінки та відносин складових елементів публічного управління, що сприяє підвищенню результативності та ефективності публічної політики [1, с. 264]. Тому важливо дослідити здобутки і прорахунки кожного етапу інституціоналізації державної антикорупційної політики, становлення, формування, розбудови, розвитку та

функціонування за сучасних умов системи антикорупційних органів в Україні.

Вітчизняні науковці студіювали питання періодизації та етапізації розвитку антикорупційного законодавства в Україні і напрацювали суттєвий доробок у визначеній проблематиці. Серед загалу праць найбільшого висвітлення питання набуло в публікаціях О. Горган, А. Кладченко, К. Наумчук, А. Новака, Р. Половинкіної [2, 3, 4, 5, 6]. Автори застосовували різні критерії та підходи для періодизації антикорупційного законодавства України. У нашій публікації ми спробуємо проаналізувати запропоновані класифікації становлення та розвитку антикорупційного законодавства та одночасно відслідкувати інституційні зміни, що відбувалися зокрема в організаційних структурах державної влади, зміни, що були спричинені впровадженням нових адміністративних процедур і стандартів, закріпленням формальних і неформальних практик і поведінкових моделей у діяльності державних органів й громадянського суспільства.

О. Горган виділяє сім періодів в історії розвитку корупції в сучасній Україні та напрямів і методів боротьби з корупційними проявами, а саме (табл. 1):

Таблиця 1. Періодизація розвитку антикорупційної політики в сучасній Україні (за О. Горганом)

Хронологічні етапи	Характеристика періоду
Перший період (1991-й – перша половина 1994 року)	Формування проблеми боротьби з корупцією та введення її до рангу актуальної. Перші спроби боротьби з корупцією в Україні залишилися на рівні декларацій. За часів президентства Л. Кравчука, згідно з указом Президента України від 26.11.1993, № 561/93, було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Загалом цей етап можна охарактеризувати як етап ідеологічної боротьби.

<p>Другий період – «лобова атака» на корупцію (друге півріччя 1994-го – 1995 року).</p>	<p>Видані Укази «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки» від 27.08.1994, № 484/94, «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» від 21.07.1994, № 396/94 не відповідали реальним потребам і викликам, які встали перед вітчизняною правовою системою. Приймається Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993, № 3341-ХІІ. Для цього періоду характерне застосування окремих адміністративно-командних методів безпосередньої боротьби з корупцією, зокрема створено 200 слідчо-оперативних груп із працівників Генпрокуратури України, МВС України, СБУ для розслідування особливо складних злочинів у сфері економіки. «Лобова атака» на корупцію захлинулась: подолати її окремими заходами неможливо. Потрібен комплексний підхід: прийняття пакетів нормативних документів, реорганізацію правоохоронних органів, координацію їх діяльності на державному рівні.</p>
<p>Третій період – координація зусиль проти корупції (1995–2000 роки)</p>	<p>Ухвалено низку програмних державних нормативних актів: Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995, № 356/95-ВР, Постанова ВРУ «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16.01.1997, № 3/97-ВР, Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» від 10.04.1997, № 319/97, Розпорядження Президента України «Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби із злочинністю» від 25.02.1997, № 98/97-рп.</p> <p>Оновлено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президенті України, створено підрозділи боротьби з організованою злочинністю в системі МВС, СБУ (управління «К»), Державній податковій адміністрації (податкова міліція, у складі якої – відділ боротьби з корупцією). 24.04.1997 Президент України підписав Указ «Про створення Національного бюро розслідувань України». Бюро планувалося створити для посилення боротьби з організованою злочинністю, проте Верховна Рада України наклала вето на цей указ.</p> <p>У 1997 році було проведено операцію «Чисті руки» під керівництвом Президента України, але подолати корупцію так і не вдалося, оскільки ці заходи були спрямовані лише на подолання наслідків, а не причин виникнення корупції.</p> <p>З 1998 р. в практичній протидії корупції починає застосовуватись методологічна комплексність і системний підхід: а) щороку на лютневих розширених засіданнях Координаційного комітету по боротьбі з корупцією виступав Президент України; б) періодично приймаються плани невідкладних скоординованих дій державних і правоохоронних органів; в) створено урядову робочу групу для відслідковування процесів «тінізації» економіки та розробки пропозицій щодо їх припинення; г) удосконалюється законодавча база.</p> <p>У листопаді 1999 року Україна разом з іншими членами Ради Європи підписала Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року.</p>

Четвертий період – псевдопротидія корупції (2001–2005 роки).	На цьому етапі явно відслідковується класова диференціація суспільства. Утворилося три класи: заможні верстви, середній клас і малозабезпечені прошарки. У підприємців з'явилися великі фінансові ресурси, за допомогою яких вони вже могли здійснювати підкуп верхівки влади в Україні. Злочинні елементи вже закріпилися та стали посідати провідні місця в економіці з метою переходу в майбутньому до політичної діяльності. Розквіт корупції в Україні протягом 1994–2004 років різко вплинув на економічні показники держави.
П'ятий період – значна активізація боротьби з корупцією (2005 – 2010 роки).	У серпні 2007 року були оприлюднені 10 антикорупційних ініціатив Президента України В. Ющенка, прийнято План заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року. У Програмі Кабінету Міністрів України «Назустріч людям», схваленій Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2005 року, було закладено окремий розділ «Подолання корупції». З точки зору інституційної реформи в структурі Міністерства юстиції України було створено інститут Урядового уповноваженого по боротьбі з корупцією та відповідальний секретаріат, що забезпечує його діяльність. Також було вирішено залучити до системи протидії корупції такий важіль, як потенціал громадських організацій і рухів. В лютому 2007 р. керівники Всеукраїнської громадської організації «Комітет по боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах», Громадської організації «Комітет протидії корупції та організований злочинності», Громадської організації «Антикорупційний комітет», Київської міської організації Спілки Української Молоді підписали Меморандум про створення Антикорупційного фронту. Однак, незважаючи на вжиті адміністративні та громадські заходи, системно подолати корупцію в Україні так і не вдалося. У цей період було здійснено спробу надати антикорупційній діяльності комплексного характеру.
Шостий період (2010–2014 роки) – масове поширення корупції та імітація антикорупційних реформ	Перебуваючи на посаді Президента, В. Янукович оголосив тотальну боротьбу з корупцією. За його каденції: 1) утворено Національний антикорупційний комітет, який Президент України очолив особисто; 2) прийнято нові антикорупційні закони («Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011); 3) схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, яка так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики; 4) створено Національне агентство України з питань державної служби. Незважаючи на видимість проведених реформ, корупція в державі, навпаки, почала процвітати в значно більших масштабах.

<p>Сьомий період (з лютого 2014 року) – комплексна реформа антикорупційної діяльності з урахуванням вимог міжнародних організацій (таких як Венеціанська комісія, GRECO, FATF та інші)</p>	<p>14.10.2014 р. ВРУ прийняла Закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про прокуратуру», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». 16.09.2014 р. було прийнято Закон України «Про очищення влади». Зазначена реформа антикорупційного законодавства ввела у вітчизняне правове поле цілу низку важливих новел: створюються нові органи, які здійснюватимуть діяльність як на стадії запобігання (НАЗК), так і на стадії протидії корупції (НАБУ); закладаються нові механізми декларування доходів та видатків осіб, на яких поширюється дія антикорупційних норм; у системі органів прокуратури створюється Антикорупційна прокуратура; змінюються шляхи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо. Прийняття нового антикорупційного законодавства знаменує новий етап в антикорупційній політиці держави. Він прямо пов'язаний із необхідністю адаптації національного економіко-соціального та політично-правового простору до європейських стандартів.</p>
--	---

Джерело: сформовано на основі даних [2]

А. Кладченко, як дослідниця у галузі права, підходить до питання періодизації антикорупційного законодавства України з позиції юридичної силинормативно-правових актів, через що ключовим фактором у виділенні етапів розвитку антикорупційного законодавства стає прийняття Конституції України. Дослідниця виокремлює три етапи становлення і розвитку антикорупційного законодавства в Україні (табл. 2):

Таблиця 2. Етапи становлення і розвитку антикорупційного законодавства в Україні (за А. Кладченко)

Хронологічні етапи	Характеристика періоду
<p>1991-1996 рр. – доконституційний етап</p>	<p>Постановою Верховної Ради України від 19.12.1992 р. № 2894-ХІІ була створена Тимчасова депутатська комісія Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом.</p> <p>Верховною Радою України прийнято Постанову від 07.05.1993 р. № 3207-ХІІ «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією».</p> <p>Відповідно до радянської правової традиції корупцію розуміли як хабарництво, а не масове суспільне та політичне явище, що може загрожувати стабільності держави, а тому не виходили далі розуміння її як хабарництва і прив'язували до «організованої злочинності»</p> <p>30.06.1993 р. прийнято Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», метою якого стало встановлення контролю над організованою злочинністю, її локалізація, нейтралізація та ліквідація.</p> <p>Указом Президента України від 26.11.1993 р. № 561/93 було утворено персональний склад Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю.</p> <p>Прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 № 356/95-ВР (впродовж терміну чинності змінював свою редакцію (офіційну) 17 разів).</p>
<p>Конституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1996–2004 рр.)</p>	<p>Із прийняттям Конституції України, перехідний етап становлення антикорупційного законодавства України характеризується чіткою послідовністю запровадження антикорупційних планів та заходів на досить тривалий період часу для нової незалежної країни.</p> <p>Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996 - 2000 рр. затверджена Указом Президента України від 07.09.1996 № 837/96</p> <p>Указом Президента України Л.Кучмою від 10.04.1997 р. № 319/97 було затверджено Національну програму боротьби з корупцією.</p> <p>Постанова КМУ від 24.04.1997 № 388 «Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією».</p> <p>Указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98 «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 рр.».</p> <p>Несистемність, декларативність та несинхронізованість актів призводила до їх невиконання.</p> <p>Указом Президента України від 24.04.1997 № 371/97 «Про Національне бюро розслідувань України» було утворено Національне бюро розслідувань України, яке так і не запрацювало: ВРУ не підтримала законопроект про утворення бюро.</p>

<p>Реформаційний (сучасний) етап еволюції антикорупційного законодавства (2005 р. – по даний час)</p>	<p>Закон України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16.03.2005 р. N 2476-IV Ратифікація Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією відповідно до Закону України за № 252-V від 18.10.2006 р Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». Прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» № 1506-VI від 11.06.2009 р. Прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» № 3206-VI від 07.04.2011 р. з 2011 р. Запроваджується механізм ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення та порядок його формування і ведення. Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р. Створено Національне агентство з питань запобігання корупції. Створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. [</p>
---	---

Джерело: сформовано на основі даних [3]

Чотири основних етапи розвитку державної антикорупційної політики в Україні виділяє дослідниця К. Наумчук: 1 етап – 1991–1995 рр. етап зародження державної антикорупційної політики етап зародження державної антикорупційної політики; 2 етап – 1996– 2003 рр. етап становлення та формування загальних положень державної антикорупційної політики; 3 етап – 2004–2014 рр. етап первинної імплементації міжнародних підходів до державної антикорупційної політики; 4 етап – 2015 р. – дотепер етап розвитку інституційного забезпечення державної антикорупційної політики та активізації подальшої імплементації міжнародних підходів до державної антикорупційної політики [4].

А. Новак, детально та аргументовано аналізуючи історико-теоретичні основи формування національної антикорупційної політики в Україні, вказував, що корупція як соціальне явище існує в певних інституціональних рамках, які детермінуються економічними, політичними, правовими та соціальними процесами, проте здійснена ним періодизація антикорупційної політики в Україні найбільшою мірою відображає трансформацію

нормативно-правової бази у сфері протидії корупції. Дослідник виокремлює та обґрунтовує сім основних етапів становлення національної антикорупційної політики, а саме (табл. 3):

Таблиця 3. Етапи становлення національної антикорупційної політики (за А. Новаком)

Хронологічні етапи	Характеристика періоду
1 етап – 1991-1995 рр.	Етап становлення нормативних засад національної антикорупційної політики, формування структури системи протидії корупції.
2 етап – 1995-2009 рр.	Формування основ національної антикорупційної політики, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), акцент на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції.
3 етап – 2009-2011 рр.	Прийняття «антикорупційного пакету законів – 1» (закони в дію не вступили), початок формування національної антикорупційної політики.
4 етап – 2011-2014 рр.	Прийняття «антикорупційного пакету законів – 2» (2011 р.), продовження процесу формування національної антикорупційної політики, посилення співпраці із зарубіжними організаціями, формування зовнішніх критеріїв і методології зовнішнього оцінювання стану корумпованості органів влади та посадових осіб.
5 етап – 2014-2015 рр.	Прийняття «антикорупційного пакету законів – 3», визначення антикорупційної політики.
6 етап – 2015-2016 рр.	Інституціоналізація системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС.
7 етап – друге півріччя 2016-2017 рр.	Перехід до нового виміру формування національної антикорупційної політики, запровадження механізму раціоналізації антикорупційної політики держави, конфлікт між суб'єктами антикорупційної політики.

Джерело: сформовано на основі даних [5]

Цікавим підходом до періодизації антикорупційної політики в Україні нам видається запропоноване Р. Половинкіною виокремлення хронологічних етапів боротьби з корупцією. В своїй публікації дослідниця аналізує наукові позиції та підходи до періодизації антикорупційного законодавства, і що важливо, на наш погляд, вказує на зміну парадигми протидії корупції з репресивних заходів на превентивні методи із залученням відповідних

інститутів громадянського суспільства. Авторка виділяє чотири основних етапи розвитку антикорупційного законодавства, а саме (табл. 4):

Таблиця 4. Основні етапи розвитку антикорупційного законодавства в Україні (за Р. Половинкіною)

Хронологічні етапи	Характеристика періоду
1. Загальний (пострадянський, 1991–1995 рр.) етап.	Антикорупційне законодавство мало декларативний характер. Були внесені відповідні зміни та доповнення до Кримінального кодексу України від 01.04.1961 р., видані Укази Президента України «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки» від 27.08.1994 р. та «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» від 21.07.1994 р.
2. Спеціальний (1995–2006 рр.) етап.	Пов'язаний з прийняттям спеціального нормативно-правового акта, а саме Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 16.11.1995 р.
3. Етап імплементації норм міжнародного права (2006–2014 рр.).	Законодавчі зміни щодо ратифікації міжнародних антикорупційних актів (Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією і Додатковий протокол до цієї Конвенції, Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією). Прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 01.07.2011 р. Відбувається заміна виключно репресивних методів роботи на загальновизнану у світі антикорупційно спрямовану превенційну роботу із залученням відповідних інститутів громадянського суспільства.
4. Сучасний (інституційний, 2014 р. – по даний час) етап.	Формування інституційного етапу доцільно пов'язати із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. Створення НАЗК, НАБУ, ДБР, САП, ВАКС. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» - формування засад діяльності держави в антикорупційній сфері.

Джерело: сформовано на основі даних [6]

Неможна оминати увагою в нашому дослідженні й періодизацію історії боротьби з корупцією в Україні, яка запропонована практиками, а саме представлена у звіті НАБУ [7]. Фахівці Національного антикорупційного бюро України вважають, що історію протидії корупції умовно можна поділити на два періоди: з 1991 р. до 1998 р. і з 1998 р. – до 2014 р., де

ключовим моментом виокремлення хронологічних етапів стало юридичне ухвалення антикорупційної стратегії.

Аналізуючи підходи до періодизації антикорупційної боротьби у вищевказаних дослідженнях, можна відзначити, що усі вони мають свою логіку та аргументацію. Однак, на наш погляд, якщо розглядати таку періодизацію в контексті інституціонального підходу і враховувати не лише формально-правові інституційні аспекти, але й так званий «поведінковий» аспект, тобто аналізувати окрім етапів розвитку антикорупційного законодавства його дієвість, його вплив на зміну адміністративних процедур і стандартів, формальних і неформальних практик, то вважаємо, що можна виокремити наразі два етапи в інституціональній розбудові антикорупційної системи в Україні. Перший етап – з 1991 до 2014 р. – зародження та формування загальних положень антикорупційної політики. Другий етап – з 2015 р. по даний час – етап інституціоналізації системи органів державної влади у сфері запобігання корупції та формування засад державної антикорупційної політики.

Перший етап з формально-правової точки зору характеризується появою нормативно-правової бази, яка мала б створити умови для подолання корупції: відбувається прийняття законів, підзаконних нормативних антикорупційних актів, ратифікація міжнародних антикорупційних конвенцій, а також з'являються певні структурні підрозділи в органах державної влади, до повноважень яких включається протидія корупційним правопорушенням. Проте, чи змінило це поведінкові практики суб'єктів владних повноважень та громадян, чи дійсно ці нормативно-правові акти виступили тими інституційними обмеженнями, тими «правилами гри» у суспільстві, які б «спрямували людську взаємодію в певне річище» – річище подолання корупції? Питання, очевидно риторичне. Адже, цей хронологічний етап характеризується укоріненням корупції на усіх рівнях державного управління, і що найгірше – формуванням у свідомості громадян толерування корупційних практик як зручного, узвичаєного засобу

вирішення проблем. Така ситуація свідчить про слабкість формальних інститутів, підміну їх неформальними деструктивними інститутами, які формують відповідну поведінку як посадовців, так і пересічних громадян. На думку А. Гриценка відбувається «формування двоїстої інституційної структури суспільства і суб'єктів господарювання, націлених не на розвиток виробництва шляхом конкуренції та застосування інновацій, а на швидке збагачення за рахунок різних схем. Ця двоїстість полягає в тому, що за формально правильними нормами прихований протилежний їм зміст. Тіньова економіка прикрита легальними формами. Типовими явищами є «відкати», «відтиск» бізнесу, виконуваний за формально правильною юридичною процедурою, використання політичної влади для збільшення власного бізнесу, а бізнесу – для отримання влади тощо» [8, с.31]. Автор вважає, що така двоїста інституційна структура стала наслідком інверсійної ринкової трансформації, яка була поєднана із глобалізаційними процесами, що у свою чергу спричинило деформацію соціальної структури, глибокого розшарування населення: «Середній клас як база соціальної структури демократичного суспільства не сформувався. Якщо ж середній клас не складає більшість населення, то до влади приходять політично активні корпоративні групи різного штибу, які мають більший фінансовий ресурс. Формальне запровадження демократичних процедур у цих умовах може вести до олігархізації або хаотизації економіки і суспільства. На цій основі формуються відповідні стереотипи мислення і поведінки владних суб'єктів, які дедалі більше відриваються від потреб та інтересів більшості населення і живуть у власному вимірі. Таким чином, в економіці, соціальній сфері, в інституційній структурі суспільства накопичуються диспропорції та суперечності, які не можуть не вилитися у глибоку загальну кризу» [Там само].

Безумовно погоджуючись із оцінкою А. Гриценка щодо впливу інверсійної ринкової трансформації на інституційну структуру суспільства, хочемо звернути увагу ще на один важливий аспект у запровадженні

інституційних змін в суспільстві, і зокрема в антикорупційній сфері. Вважаємо, що тут неможна ігнорувати вплив ментального, ідеологічного, культурного чинника. На наш погляд, двоїста інституційна структура в Україні склалася не в останню чергу саме через ціннісну дезорієнтацію українського соціуму. На цей факт у своїй монографії вказують дослідники В. Головка та Л. Якубова: «мур (Берлінська стіна) – ментальний, ідеологічний і культурний, що розділяв території впливу двох «центрів сили» біполярного світу, – не демонтовано й досі. Біполярний світ припинив існувати фізично, однак не в уяві. Ментальне протистояння систем триває, і нині воно у стадії чергового загострення. Руйнування сакраментальної «залізної завіси» спричинило зіткнення та перемішування складників систем, що конкурують, і створило невичерпне джерело суперечностей, найвиразніших у сфері мисленнєвого / ідеологічного життя» [9, с. 10].

Перший етап формування антикорупційної політики в Україні характеризується не просто ціннісним вакуумом, який виник на уламках комуністичної ідеології, а й що гірше – деморалізацією та дезорганізацією суспільства. В цей період звичайною справою стають криваві міжетнічні конфлікти та сепаратизм, рекет та здирництво, свавілля посадовців та соціальна несправедливість, вакханалія беззаконня. Все це живилося господарським безладом, руйнуванням держсектору, інфляцією, безробіттям, шахрайством у приватизації. Щодо ідеології та суспільних цінностей, то управлінська еліта була неспроможна запропонувати суспільству програму розвитку у нових умовах: «був дефіцит бачення позитивної програми дій: не було спільного уявлення, яку державу будувати, яким мало бути ідеальне українське суспільство, який історичний досвід брати за зразок, на яких зовнішньополітичних партнерів орієнтуватися» [9, с. 49]. В умовах кардинальних соціальних трансформацій відбулося потужне зростання тіньового сектору. «Несплата податків, нелегальне працевлаштування, корупційне співробітництво на всіх рівнях перестали сприйматися як

соціальне зло. Навпаки, вони перетворилися на соціально допустимий засіб виживання в умовах неефективного державного врядування» [9, с. 66].

Вважаємо, що двоїста інституційна структура в українському суспільстві склалася не лише в господарсько-економічній, правовій сферах, але й в соціальній та морально-етичній сферах, що проявлялося в існуванні подвійних моральних стандартів, інститутів «смотрящих», «схем», зрощенні влади, бізнесу та злочинності, «кришуванні», «проплачених мітингах» тощо і одночасно започаткуванням Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», Програми КМУ «Назустріч людям», операції «Чисті руки» та ін. Повністю поділяємо думку Т. Василевської, що «інститути підтримують соціальні структури та порядок в суспільстві. Вони ґрунтуються на чітко розробленій ідеології, системі правил і норм, а також на соціальному контролі за їхнім дотриманням. Інституціональні норми, що унормовують поведінку людей у межах соціального інституту, виникають із моральних норм, звичаїв, традицій, однак на відміну від останніх відзначаються тісною взаємопов'язаністю, свідомою розробкою й фіксацією, існуванням всередині інституту групи людей, які слідкують за їх дотриманням» [10, с. 89]. І єдине, хочемо тут додати, що на даному етапі формування антикорупційної політики в Україні, свідомо розробка, фіксація та слідкування за дотриманням як моральних норм так і корупційних практик здійснювалося в одних і тих самих можновладних кабінетах.

Другий етап (з 2015 р. по даний час), який ми визначили як етап інституціоналізації системи органів державної влади у сфері запобігання корупції та формування засад державної антикорупційної політики відрізняється від попереднього, перш за все якісно, тобто з точки зору якраз тих зрушень, тих змін, які відбулися у свідомості громадян після подій Революції гідності, й особливо після початку збройної агресії росії проти нашої держави. На нашу думку, події Революції гідності продемонстрували не лише проєвропейські устремління українців, але й ціннісний вибір

суспільства, яке повстало проти соціальної несправедливості, безправ'я, системної корупції, авторитаризму та антидержавницьких дій високопосадовців. До того ж, війна, яку розпочала росія проти нашої країни, стала потужним імпульсом для самоідентифікації українського соціуму, і не лише особистої самоідентифікації громадян, але й ідентифікації інститутів державності та суб'єктів господарської діяльності. Відповідно до нової суспільної ідеології та цінностей розпочалася трансформація державно-управлінської системи і, зокрема антикорупційної системи, через імплементацію нових поглядів та ціннісних орієнтирів у діяльність посадовців, у нормативно-правове забезпечення реформування інституцій. Так, на цьому етапі відбувається інституціоналізація розгалуженої системи органів державної влади у сфері запобігання корупції: створюються НАЗК, НАБУ, САП, АРМА, ДБР та інші, на законодавчому рівні приймається Антикорупційна стратегія держави, приймається пакет антикорупційних законів та підзаконних нормативних документів. Найголовніше, запроваджуються нові антикорупційні інституціолізовані практики: електронне декларування чиновництва, підвищення рівня прозорості діяльності органів влади через оприлюднення інформації на офіційних сайтах, повідомлення викривачів, державне фінансування діяльності політичних партій, запровадження громадського контролю на всіх рівнях державного управління, в тому числі в антикорупційній системі тощо.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Так, безумовно, ми свідомі того, що на сучасному етапі корупція в Україні не подолана і найближчим часом цього не відбудеться, адже викорінити практики, які склалися десятиліттями, а також змінити свідомість за короткий проміжок часу неможливо, адже завжди стара система чинить шалений опір новим інституціям, формуванню нового економічного порядку, новим механізмам структуризації суспільства, а крім того ситуація ускладнюється через російську агресію, бо зараз йдеться про існування самої України, її державності, територіальної цілісності, життя її громадян. Однак,

вважаємо, що інституційні зміни, що відбуваються як в суспільстві, так і в системі публічного управління, зокрема в антикорупційній системі, є вже незворотними, оскільки громадянське суспільство, навіть за наявності окремих індивідів, які продовжують жити у системі старих ціннісних та ідеологічних координат, вже не готово повернутися до старих норм і правил, бо вони просто не відповідають потребам суспільства. По-друге, наразі в Україні вже сформоване перше покоління, яке не має корупційного досвіду (молодь, яка вступала до закладів освіти за результатами зовнішнього незалежного оцінювання), і яке просто зараз вливається в економіко-господарську систему країни, не готове підтримувати корупційні практики. По-третє, цифрова трансформація публічного управління створює ефективні управлінські рішення, які сприяють подоланню корупції та запровадженню практик доброчесності.

Література

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. 748 с
2. Горган О.Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 277–280. URL : https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/07/2_2015.pdf
3. Кладченко А.О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. на здобут. ступеня к.ю.н. за спец. 12.00.01; Приватний вищий навчальний заклад «Університет Короля Данила». Івано-Франківськ, 2018. URL : <https://uacademic.info/ua/document/0418U003143>
4. Наумчук К.М. Державна антикорупційна політика України. *Економіка, управління та адміністрування*. № 2 (104). 2023. С.156–162. URL : [https://doi.org/10.26642/jen-2023-2\(104\)-156-162](https://doi.org/10.26642/jen-2023-2(104)-156-162)
5. Новак А.М. Історико-теоретичні основи формування національної антикорупційної політики в Україні в 1991-2017 роках. *Вчені*

записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 13–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_4_5

6. Половинкіна Р.Ю. Етапізація та періодизація антикорупційного законодавства в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право*, 2019. № 3 (65). С.22–27.

7. Шлях НАБУ: від ідеї до драйвера антикорупційної реформи. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/29071/1_shlyah_nabu_vid_ideyi_do_drayvera_antikorupciynoyi_reformi_postorinkovo.pdf

8. Головка, В., Якубова, Л. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України: монографія / за ред. чл.-кор. НАН України Гриценко А.А.; НАН України ДУ «Інститут економ. та прогнозування НАН України. К., 2015. 344 с.

9. Україна і виклики посттоталітарного транзиту (1990–2019). НАН України, Ін-т історії України. К.: Академперіодика, 2021. 592 с.

10. Василевська Т. Інституціональна підтримка етики державного службовця. *Університетська кафедра*. 2015. № 4. С. 87–96. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukaf_2015_4_10

References

1. Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t.* [Encyclopedia of Public Administration: In 8 vol.], *T. 1: Teoriia derzhavnoho upravlinnia* [Vol. 1: The Theory of the State Management], The President of Ukraine Nac. Acad. of the State Management, Kyiv, Ukraine.

2. Gorgan, O.L. (2015), “Historical aspects of the fight against corruption in Ukraine”, *Porivnialno-analitychne pravo*, vol. 2, pp. 277–280, available at: https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/07/2_2015.pdf (Accessed 25 May 2025).

3. Kladchenko, O. (2018), “Formation and development of modern anti-corruption legislation of Ukraine: Theoretical and legal research”, Doctor Thesis, Public Administration, Private higher educational institution "King Daniel University", Ivano-Frankivsk, Ukraine, available at: <https://uacademic.info/ua/document/0418U003143> (Accessed 25 May 2025).

4. Naumchuk, K.M. (2023), “The State Anti-corruption Policy of Ukraine”, *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia Economy*, vol. 2 (104), pp. 156–162. [https://doi.org/10.26642/jen-2023-2\(104\)-156-162](https://doi.org/10.26642/jen-2023-2(104)-156-162)

5. Novak, A. (2018), “Historical and theoretical foundations of the formation of national anti-corruption policy in Ukraine in 1991-2017”, *Vcheni zapysky TNU im. V. Vernads'koho. Seria Derzhavne upravlinnia*, vol. 29 (68), No. 4, pp. 13 – 14, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_4_5 (Accessed 25 May 2025).
6. Polovynkina, R.Yu. (2019), “Staging and periodization of anti-corruption legislation in Ukraine”, *Derzhava ta regiony. Seria Pravo*, vol. 3 (65), pp. 22 – 27.
7. NABU (2022), “The Way of the NABU: from Idea to Driver of the Anti-corruption Reform”, available at: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/29071/1_shlyah_nabu_vid_ideyi_do_dravyera_antikorupciynoyi_reformi_postorinkovo.pdf (Accessed 25 May 2025).
8. Holovko, V. and Yakubova, L. (2015), *Instytutsijni transformatsii sotsial'no-ekonomichnoi systemy Ukrainy* [Institutional transformations of the socio-economic system of Ukraine], Institute of Economics and Forecasting, Kyiv, Ukraine.
9. Institute of History of Ukraine (2021), *Ukraina i vyklyky posttotalitarnoho tranzytu (1990–2019)* [Ukraine and the challenges of post-totalitarian transit (1990 –2019)], National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of History of Ukraine. Kyiv, Ukraine.
10. Vasylevska, T. (2015), “Institutional support for civil servant ethics”, *Universytets'ka kafedra*, vol. 4, pp. 87–96, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukaf_2015_4_10 (Accessed 25 May 2025).

Стаття надійшла до редакції 09.06.2025 р.