

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.6.32>

СТОЦЬКИЙ Р.М.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ УКРАЇНИ

THEORETICAL AND LEGAL ESSENCE OF THE STATE ANTI-CORRUPTION PROGRAM OF UKRAINE

У статті проаналізовано теоретико-правової сутності державної антикорупційної програми України, зокрема досліджено її концептуальні засади, правове регулювання, основні інституційні механізми реалізації та ефективність в контексті сучасних викликів. Особливу увагу приділено визначенню ключових проблем реалізації антикорупційної політики в Україні та формулюванню пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення й підвищення результативності державних заходів у сфері запобігання і протидії корупції. У статті констатовано, що державна антикорупційна програма як інструмент реалізації антикорупційної стратегії: має визначати конкретні заходи для досягнення стратегічних цілей; забезпечувати координацію дій між різними органами влади; встановлювати механізми моніторингу та оцінки ефективності реалізації заходів. Зокрема необхідним є створення інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, яка дозволить відстежувати прогрес у виконанні заходів та забезпечить прозорість процесу. Зроблено висновок, що державна антикорупційна програма, це не просто документ, а це комплексний офіційний документ, який містить систематизований перелік заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, протидію та покарання за корупційні правопорушення. Для неї мають бути характерними такі ознаки: 1) стратегічна спрямованість – відповідність загальній антикорупційній стратегії України; 2) комплексність – включення профілактичних, правових, організаційних, просвітницьких та контрольних заходів; 3) орієнтація на оцінку ризиків – ідентифікація вразливих до корупції сфер; 4) моніторинг і оцінка – регулярна перевірка реалізації програми та звітність; 5) участь громадськості – відкритість до рекомендацій і контролю з боку суспільства.

Ключові слова: антикорупційна програма, державна антикорупційна програма, антикорупційна стратегія, протидія корупції, правове регулювання.

The article analyzes the theoretical and legal essence of the state anti-corruption program of Ukraine, in particular, its conceptual foundations, legal regulation, main institutional mechanisms of implementation and effectiveness in the context of modern challenges are studied. Particular attention is paid to identifying key problems in the implementation of anti-corruption policy in Ukraine and formulating proposals for improving regulatory and legal support and increasing the effectiveness of state measures in the field of preventing and combating corruption. The article states that the state anti-corruption program as a tool for implementing the anti-corruption strategy: should identify specific measures to achieve strategic goals; ensure coordination of actions between various government bodies; establish mechanisms for monitoring and assessing the effectiveness of the implementation of measures. In particular, it is necessary to create an information system for monitoring the implementation of the state anti-corruption policy, which will allow tracking progress in the implementation of measures and ensure transparency of the process. It was concluded that the state anti-corruption program is not just a document, but a comprehensive official document that contains a systematic list of measures aimed at preventing, detecting, counteracting and punishing corruption offenses.

It should be characterized by the following features: 1) strategic orientation – compliance with the general anti-corruption strategy of Ukraine; 2) comprehensiveness – inclusion of preventive, legal, organizational, educational and control measures; 3) orientation to risk assessment – identification of areas vulnerable to corruption; 4) monitoring and evaluation – regular verification of program implementation and reporting; 5) public participation – openness to recommendations and control from society.

Key words: *anti-corruption program, state anti-corruption program, anti-corruption strategy, combating corruption, legal regulation.*

Актуальність теми. Як відомо, корупція є серйозною загрозою верховенству права та сталому розвитку в усьому світі. Вона має непропорційний, руйнівний вплив на бідних і найбільш уразливих верств населення, а також, по суті, є шкідливою для бізнесу. Корупція стримує економічне зростання, спотворює конкуренцію та створює серйозні юридичні та репутаційні ризики, відлякаючи інвесторів, виступаючи прихованим «податком» або незаконною надбавкою до витрат, тим самим збільшуючи витрати організацій [1], зокрема і державного сектору.

Власне для виявлення, управління та мінімізації корупційних ризиків створюються комплекси антикорупційні програми загальнодержавного та локального характеру. Так Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки – це ключовий інструмент реалізації Антикорупційної стратегії України на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX [2]. Це покроковий план дій, спрямований на зменшення рівня корупції та забезпечення доброчесності в різних сферах суспільного життя України.

Водночас локальною антикорупційною програмою є документ, виконання якого сприяє формуванню негативного ставлення працівників державних органів та юридичних осіб до корупції. Він визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення, протидії та запобігання корупції [3] в межах конкретної організації.

Однак, як вказують експерти, потенціал антикорупційних програм публічних інституцій у відповідних галузях використовується неповною мірою, що обумовлено вадами нормативного регулювання, сприйняттям антикорупційних програм переважно як формальної вимоги закону, неналежним оцінюванням корупційних ризиків (зокрема, неврахуванням галузевих особливостей, які визначають характер діяльності органу влади, внаслідок чого оцінка корупційних ризиків проводиться неповно, а заходи з їх усунення та мінімізації не досягають запланованого результату), відсутністю належних інструментів моніторингу виконання антикорупційних програм, неврахуванням у них типових корупційних ризиків, ідентифікованих Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), а також неналежним виконанням вже затверджених антикорупційних програм [4].

Неякісна оцінка корупційних ризиків = недосліджене середовище + відсутня взаємодія з зацікавленими сторонами [5, с. 4]. Тому перед розробниками антикорупційних програм постає завдання, описати корупційний ризик так, щоб було зрозуміло про що він. Експерти НАЗК розробили посібник «Типові помилки при розробці антикорупційної програми», в якому запропонували наступний механізм вирішення вище зазначеного завдання. Для того щоб антикорупційна програма була затверджена необхідно корупційний ризик описати через ймовірність того, що відбудеться подія корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, яка негативно вплине на досягнення органом визначених цілей та завдань. Для цього в антикорупційній програмі детально описуються можливі події корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, осіб, які беруть участь у його вчиненні, та конкретних умов, за яких відбувається подія, так звана «корупційна схема». Виклад тексту повинен бути доступним і зрозумілим для прочитання будь-якій особі (як в журналістських розслідуваннях) [5, с. 12].

Наприклад, гіпотетично, існує ймовірна можливість вимагати або отримати посадовою особою Департаменту запобігання та виявлення корупції (Управління координації уповноважених підрозділів та виконання антикорупційних програм) неправомірну вигоду під час спілкування з уповноваженою особою державного органу в ході: 1) координації її роботи з підготовки антикорупційної програми; 2) розгляду внесеної на погодження антикорупційної програми [5, с. 12]. Необхідно описати чинники виявленого корупційного ризику, тобто умови та причини, що заохочують(стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення [5, с. 12]. Тому, на нашу думку, необхідно не лише формально дотримуватись вимог щодо розробки антикорупційних програм,

а й забезпечити їхній змістовний і практичний характер. Лише за умови якісної ідентифікації корупційних ризиків, детального аналізу факторів, що їх породжують, та розробки адекватних заходів реагування, антикорупційна програма зможе виконувати своє першочергове завдання – бути ефективним інструментом запобігання корупції в конкретному органі влади.

З усім тим, з огляду на достатній рівень наукового осмислення проблем впровадження антикорупційних програм публічних інституцій у відповідних галузях (наприклад, означені питання вивчали Бабенко К. А., Бусол О. Ю., Дмитрієв Ю. В., Задорожний С. А., Іванов О. В., Лазаренко С. Ж., Приходько А. А., Тараненко О. П.), вбачаємо актуальним присвятити це наукове дослідження визначенню теоретико-правової сутності державної антикорупційної програми України.

Для реалізації поставленої мети необхідно: визначити особливості державної антикорупційної програми як ключового інструмента реалізації Антикорупційної стратегії України, виявити позитивні практики удосконалення механізмів запобігання корупції на інституційному рівні.

Виклад основного матеріалу. За рекомендаціями Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД, національна антикорупційна політика як предмет правового регулювання має включати такі відносини: 1) формування основних засад антикорупційної політики, визначення її понять, цілей і принципів; 2) реалізації антикорупційної політики в діяльності з охорони прав і свобод людини й громадянина, законних інтересів суспільства й держави; 3) встановлення пріоритетних сфер і системи заходів попередження корупції, а також визначення системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики; 4) визначення компетенції органів публічної влади національного, регіонального та місцевого рівнів у формуванні та реалізації антикорупційної політики; 5) визначення та проведення антикорупційної політики в правотворчій діяльності та в діяльності застосування права; 6) зміцнення законності й правових основ функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів; 8) формування основ міжнародної співпраці у сфері реалізації заходів антикорупційної політики [6; 7]. Таким чином, державна антикорупційна програма як інструмент реалізації антикорупційної стратегії: має визначати конкретні заходи для досягнення стратегічних цілей; забезпечувати координацію дій між різними органами влади; встановлювати механізми моніторингу та оцінки ефективності реалізації заходів. Зокрема необхідним є створення інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, яка дозволить відстежувати прогрес у виконанні заходів та забезпечити прозорість процесу.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII встановлює, що Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії визначає заходи, спрямовані на реалізацію Антикорупційної стратегії, які є обов'язковими для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними виконавцями таких заходів. Вона повинна, зокрема, містити інформацію про: номер, найменування та зміст заходу; показники (індикатори) виконання заходу; строки виконання заходу; виконавців заходу; джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходу [8].

Проект державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України не пізніше ніж за місяць до закінчення строку для її затвердження. НАЗК має право ініціювати перегляд державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії за результатами моніторингу та оцінки ефективності її реалізації Антикорупційної стратегії. При цьому внесення змін до державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії без проведення їх громадського обговорення та погодження з Національним агентством не допускається [8].

Відповідно, державна антикорупційна програма, це не просто документ, а це комплексний офіційний документ, який містить систематизований перелік заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, протидію та покарання за корупційні правопорушення.

На нашу думку, для неї мають бути характерними такі ознаки: 1) стратегічна спрямованість – відповідність загальній антикорупційній стратегії України; 2) комплексність – включення профілактичних, правових, організаційних, просвітницьких та контрольних заходів; 3) орієнтація на оцінку ризиків – ідентифікація вразливих до корупції сфер; 4) моніторинг і оцінка – регулярна перевірка реалізації програми та звітність; 5) участь громадськості – відкритість до рекомендацій і контролю з боку суспільства.

Необхідно зауважити, що більшість країн світу також мають аналогічні програмні документи. Для кращого розуміння нами сформована порівняльна таблиця.

На підставі аналізу антикорупційної політики вище зазначених країн нами сформовані наступні рекомендації для України на основі кращих світових практик: 1) інституційна

Країна	Назва програми/стратегії	Період дії	Ключові елементи	Відповідальні органи
США	Стратегія протидії корупції США та план реалізації/ (Strategy on Countering Corruption Implementation Plan) [9].	2021–2025	5 пріоритетних напрямів: боротьба з глобальною корупцією, захист фінансової системи, підтримка реформаторів, просування міжнародних стандартів, інновації в боротьбі з корупцією Види програм: короткотривалі (менше 6 місяців), середньотривалі (від 6 місяців до 2 років) і довготривалі (більше 2 років)	Державний департамент, Міністерство юстиції, Офіс урядової етики (OGE)
Сінгапур	Закон про запобігання корупції (PCA) [10] і Закон про корупцію, торгівлю наркотиками та інші тяжкі злочини [11] (конфіскація вигод) (CDSA)	постійно	Жорстке правозастосування, превентивна освіта, прозорість, високі стандарти доброчесності. Закон про запобігання корупції 1960 року карає корупціонерів, CDSA 1992 року карає порушників за відмивання грошей, отриманих від хабарів, і дозволяє державі конфіскувати корупційні вигоди.	Бюро з розслідування корупції (CPIB)
Румунія	Національна антикорупційна стратегія (SNA) [12]	2021–2025	Інституційна доброчесність, оцінка ризиків, етичні стандарти, участь громадськості	Міністерство юстиції, Національний антикорупційний директорат (DNA)
Бразилія	Національна стратегія боротьби з корупцією та відмиванням коштів (ENCCCLA) [13]	з 2003 року	Щорічне планування, міжвідомча координація, участь громадськості	Міністерство юстиції, понад 70 державних і громадських організацій

незалежність (з прикладу Сінгапуру, Румунії), що передбачає зміцнення незалежності НАЗК, НАБУ та САП від політичного впливу, шляхом встановлення законодавчих гарантій незмінності керівництва під час каденції, прозорість відбору; 2) превентивна освіта та антикорупційна культура (Сінгапур) – введення курсів етики та доброчесності в навчальні заклади та держслужбу. Наприклад, це можна зробити через інтеграцію модулів у шкільну та ВНЗ-програму, регулярне навчання для держслужбовців; 3) моніторинг і відкритість (Бразилія, США) шляхом впровадження відкритої статистики про хід антикорупційних розслідувань, виконання програм. Це можна реалізувати через публічні дашборди, звіти НАЗК/НАБУ, залучення громадськості; 4) професійна мотивація держслужбовців (Сінгапур) через конкурентну оплату праці для зменшення стимулів до хабарництва. Тому необхідно регулярно переглядати систему оплати, бонуси за доброчесність.

Висновки. Узагальнюючи наведений матеріал, теоретико-правову сутність державної антикорупційної програми України можна визначити через соціальну та юридичну складові, – задоволення суспільного запиту на забезпечення нульової толерантності до корупції та оптимізація правового механізму, що гарантує наявність юридичних наслідків за будь-які її прояви у публічній площині. Означене ідентифікує державну антикорупційну програму України як важливий інструмент створення стійкого антикорупційного середовища в Україні, формування якого є довготривалим та чітко спланованим процесом.

Список використаних джерел:

1. An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme: UNODC's Practical Guide for Business. United Nations Office on Drugs and Crime, 2025. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Toolkit_of_Private_Sector_Outreach_Materials/4_Factsheet_-_An_Anti-Corruption_Ethics_and_Compliance_Programme.pdf
2. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-ІХ. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
3. Антикорупційні програми. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025. <https://nazk.gov.ua/uk/pravove-zabezpechennya/#:~:text=%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%20%D1%86%D0%B5%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%2C%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F,%D1%82%D0%B0%20%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%20%D0%B4%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%97>.
4. 1.1. Формування та реалізація державної антикорупційної політики. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/1-1-formuvannya-ta-realizatsiya-derzhavnoyi-antikoruptsijnoyi-polityky/>
5. Типові помилки при розробці антикорупційної програми. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Typovi-pomylyky-pry-rozrobtsi-antikoruptsijnoyi-programy.pdf>
6. Основи законодавства про антикорупційну політику: Модельний закон, прийнятий на двадцять другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою №22-15 від 15 листопада 2003 року. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115
7. Приходько А. А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Дніпро, 2020.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
9. U.S. Strategy on Countering Corruption Implementation Plan U.S. Department of State, 2021. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/09/U.S.-Strategy-on-Countering-Corruption-Implementation-Plan-9.5.2023-FINAL.pdf>
10. Prevention Of Corruption Act. Corrupt Practices Investigation Bureau, 2025. URL: <https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/legislation-and-enforcement/prevention-of-corruption-act/>
11. Corruption, Drug Trafficking And Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act. Corrupt Practices Investigation Bureau, 2025. URL: <https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/legislation-and-enforcement/cdsa/>
12. Strengthening Romania's Integrity and Anti-corruption Measures. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023. URL: https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-romania-s-integrity-and-anti-corruption-measures_f88cfa4-en.html
13. Brazilian National Anti-corruption Strategy. Ministry of Justice, 2003. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/SpecialEvents/2015_11_04_CarolinaYumiMoJBrazil.pdf