

УДК 342.9:343.352

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.93>**Е. К. Арутюнян**здобувач наукового ступеню доктор філософії в галузі права
Науково-дослідного інституту публічного права

СУЧАСНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розкрито, що антикорупційна політика, фундаментальна засада адміністративно-правового регулювання, втілює концепцію превентивно-орієнтованого державного управління з концептуальною природою «нормативної архітектури» створення, застосування та контролю адміністративних рішень, формуючи правовий порядок, заснований на відповідних правових засадах. Концептуально антикорупційна політика ґрунтується на трьох взаємопов'язаних засадах: 1) превентивність, що передбачає створення правових умов, які зменшують можливість корупційної поведінки шляхом оптимізації процедур, цифровізації послуг, усунення дискреційних перекосів та обмеження можливостей зловживання владою; 2) інституційна узгодженість, яка проявляється у функціонуванні мережі органів публічної влади, наділених чітко визначеними повноваженнями, взаємодією між собою та єдиним стратегічним спрямуванням; 3) верховенство права та відповідальність, що гарантує рівність усіх суб'єктів перед законом, прозорість прийняття рішень та невідворотність юридичних наслідків. Виділено систему принципів адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні. Зазначено, що законодавство у сфері адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні визначається наступними особливостями: – системність нормативного регулювання на поєднанні загально-правових та спеціальних актів; – впровадження стратегічного підходу до антикорупційної політики; – превентивна спрямованість та домінування заходів запобігання; – пріоритетне місце займають норми адміністративного права; – розгалужена система підзаконного регулювання; – високий рівень процедурності. Розкрито, що провідна роль адміністративного законодавства у сфері протидії корупції в Україні зумовлена: превентивним характером норм, що спрямовані на недопущення корупції до того, як вона набуде кримінальних чи дисциплінарних ознак; інституціоналізацією діяльності органів, відповідальних за реалізацію антикорупційної політики; формуванням чітких стандартів професійної поведінки й правил доброчесності для публічних службовців; створенням спеціальних процедур контролю, моніторингу та оцінки корупційних ризиків; наявністю власного комплексу адміністративних проступків, пов'язаних із корупцією; можливістю швидкого нормативного реагування через підзаконні акти; гарантійним забезпеченням прав викривачів та інших учасників антикорупційних правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові інструменти, взаємодія, громадський контроль, координація, корупція, міжнародне співробітництво; правова допомога, правове забезпечення, правоохоронні органи, протидія корупції, суб'єкти.

Актуальність теми. Правові засади є ширшим поняттям, а ніж просто норми або принципи. Правові засади адміністративно-правового забезпечення протидії корупції включають концептуальні ідеї, принципи та норми, на яких ґрунтується система адміністративно-правового забезпечення протидії корупції. Відповідно, складна конструкція правових засад зумовлює необхідність новітнього наукового аналізу.

Огляд останніх досліджень. Адміністративно-правові механізми запобігання та протидії корупції, діяльність спеціалізованих антикорупційних органів, превентивні та контрольні інструменти, громадський нагляд і формування антикорупційної політики були предметом дослідження таких учених, як: Д. Андреев, М. Банчук, О. Безпалова, Ю. Белінський, Д. Бойчук, В. Василевич, Л. Величенко, Р. Вой-

тович, Є. Гетьман, С. Денисюк, О. Задорожній, В. Колесник, М. Кулик, Р. Мельник, М. Мельник, Л. Наливайко, Ю. Ніронка, О. Харитонova, С. Тіщенко, Л. Усаченко, В. Фатхутдінов, С. Хвостовцов, Н. Христинченко, Н. Чершова, В. Шкарупа, Р. Штеба, О. Шостко, І. Яцків та інші.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити сучасні правові засади адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні.

Виклад основних положень. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії. Національне агентство розробляє проект Антикорупційної стратегії відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції» не пізніше 1 серпня року, у якому завершується дія попередньої Антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції та результатів виконання попередньої Антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яка розробляється Національним агентством з урахуванням особливостей, встановлених відповідною стратегією і Законом України «Про запобігання корупції», та затверджується Кабінетом Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності законом, яким затверджено Антикорупційну стратегію. За результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії Національне агентство має право ініціювати питання щодо внесення до неї змін. Внесення змін до Антикорупційної стратегії відбувається із залученням Національного агентства [1].

Антикорупційна стратегія на 2021-2025 року, що затверджено Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX, була створена для досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цій Антикорупційній стратегії корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів. Попередня

Антикорупційна стратегія зосереджувалася на пріоритетах, пов'язаних із створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів), та розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів. Водночас завдяки реалізації інших програмних документів Урядом збувалися можливості для корупції в окремих секторах через проведення галузевих реформ. Концепція цієї Антикорупційної стратегії ґрунтується на поєднанні обох зазначених підходів: у розділах 2 і 4 визначено основні напрями подальшого удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, а в розділі 3 - найбільш пріоритетні сфери з точки зору подолання корупції. Збалансоване поєднання цих підходів дасть змогу не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання України. Визначення пріоритетних сфер у запобіганні та протидії корупції на 2021-2025 роки (розділ 3) відбулося з огляду на підсумки стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, проведеного у 2020 році (включало опитування підприємців, експертів та населення в цілому), інших досліджень щодо стану, динаміки та поширеності корупції в Україні, а також за результатами аналізу ефективності реалізації антикорупційної політики. Так, згідно з даними стандартного опитування щодо рівня корупції найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57 відсотків респондентів), і для населення України (52 відсотків респондентів) є очищення від корупції судової системи. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є такі напрями: охорона здоров'я (38 відсотків), поліція і прокуратура (37 відсотків), державний сектор економіки (27 відсотків), податкова і митна сфери (25 відсотків), а також фінансування партій та виборчих кампаній (21 відсоток). На думку представників бізнесу, найбільш пріоритетними напрямками у протидії корупції є: поліція і прокуратура (41 відсоток), податкова і митна сфери (32 відсотки), фінансування партій та виборчих кампаній (25 відсотків), охорона здоров'я (24 відсотки), оборона і безпека (23 відсотки). Схожими за змістом є оцінки бізнесу та експертів щодо найбільш корумпованих сфер на поточний момент. Ними є митниця, земельні відносини, містобудування, будівництво великих інфраструктурних об'єктів, судочинство. Різні дослідження досвіду корупції свідчать про те, що найчастіше громадяни

мають його при отриманні медичних послуг, а бізнес - при взаємодії з органами правопорядку та прокуратури [2].

Відповідно, як фундаментальна засада адміністративно-правового регулювання, антикорупційна політика втілює концепцію превентивно-орієнтованого державного управління з концептуальною природою «нормативної архітектури» створення, застосування та контролю адміністративних рішень, формуючи правовий порядок, заснований на відповідних правових засадах.

Концептуально антикорупційна політика ґрунтується на трьох взаємопов'язаних засадах:

1) превентивність, що передбачає створення правових умов, які зменшують можливість корупційної поведінки шляхом оптимізації процедур, цифровізації послуг, усунення дискреційних перекося та обмеження можливостей зловживання владою;

2) інституційна узгодженість, яка проявляється у функціонуванні мережі органів публічної влади, наділених чітко визначеними повноваженнями, взаємодією між собою та єдиним стратегічним спрямуванням.

3) верховенство права та відповідальність, що гарантує рівність усіх суб'єктів перед законом, прозорість прийняття рішень та невідворотність юридичних наслідків.

Узагальнюючи, антикорупційна політика як основоположна засада адміністративно-правового забезпечення протидії корупції – це нормативно-визначена, інституційно-підтримана та суспільно-легітимізована система превентивних, регулятивних та контрольних заходів, що забезпечує функціонування держави та визначає концептуальні орієнтири побудови державного апарату, здатного ефективно нейтралізувати корупційні ризики, підтримувати економічну стабільність та сприяти формуванню довіри громадян до публічної влади.

Антикорупційна діяльність в Україні, як і будь-яка інша діяльність, ведеться за певними основними ідеями, які є керівними принципами [9, с. 138]. Дослідження принципів діяльності суб'єктів протидії корупції, особливо у зв'язку з законодавчими та суспільно-політичними реформами сьогодення, є актуальним як для заповнення теоретичних прогалів у галузі адміністративного права, створення підвалин для наступних ґносеологічних пошуків у досліджуваній сфері, так і для покращення розуміння та практичної реалізації діяльності суб'єктів протидії корупції [11, с. 162–168].

Деякі вчені роблять узагальнення принципів антикорупційної політики, зокрема: 1) у вітчизняній та зарубіжній науці існують різні підходи до систематизації засад державного управління, 2) принципи антикорупційної політики держави мають бути об'єднаними елементами загальної системи; 3) принципи антикорупційної політики є визначеними та запровадженими на різних нормативних рівнях – національному рівні, так і на більш високому міжнародному праві; 4) принципи антикорупційної політики формуються виходячи із потреб, особливостей, умов держави, суспільства та особи; 5) принципи антикорупційної політики є основоположними в процесі лежать в основі розробки форм та методів регулювання державної антикорупційної політики; 6) принципи антикорупційної політики мають відокремлений адміністративно-правовий механізм реалізації; 7) втілення принципів антикорупційної політики потребує комплексної та ефективної, безперервної та узгодженої роботи спеціалізованих та загальних інституцій; 8) принципи антикорупційної політики можуть бути диференційовані за різними критеріями; 9) принципи антикорупційної політики потребують моніторингу, контролю та оцінювання виконання задля їх удосконалення, коригування та заміни у випадку необхідності [10, с. 335-343].

На наш погляд, принципи адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні побудовані за такою системою:

1) фундаментальні загально-правові принципи:

- верховенства права;
- рівності суб'єктів перед законом;
- гуманістичної спрямованості;
- правової визначеності;

2) міжгалузеві принципи управлінської координації:

- комплексної взаємодії суб'єктів протидії корупції;
- системності та інтегрованості управлінських процесів;
- публічності та відкритої інформованості;
- ефективності та раціональності використання ресурсів;
- належної взаємодії держави та громадянського суспільства;

3) спеціальні принципи антикорупційного регулювання:

- пріоритету превенції;
- несумісності приватних та публічних інтересів;

- службової доброчесності та етичної відповідальності;
- професіоналізму та спеціальної компетентності антикорупційних органів;
- невідворотності юридичної відповідальності;
- 4) операційно-функціональні принципи діяльності суб'єктів протидії корупції:
 - інституційної незалежності та політичної нейтральності;
 - прозорості прийняття рішень та підзвітності;
 - захисту осіб, які сприяють викриттю корупції;
 - недопустимості концентрації контролюючих та виконавчих повноважень в одному органі;
 - відповідності адміністративних процедур стандартам належного врядування;
 - пріоритету відновлення порушених прав.

Щодо законодавства, то відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. У разі якщо норми актів законодавства у сфері запобігання корупції допускають неоднозначне (множинне) тлумачення норм щодо прав та обов'язків осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», застосовується найбільш сприятливе для таких осіб тлумачення норми [1].

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [1].

До основних законодавчих актів, які складають основу антикорупційного законодавства, належать [3]:

- Кримінальний кодекс України, Розділ IX «Звільнення від кримінальної відповідальності» Розділ XVII, «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг»;
- Кримінальний процесуальний кодекс України, Глава 19 «Загальні положення досудового розслідування» Розділу III «Досудове розслідування»;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення, Глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»;
- Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII;
- Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР;

– Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI;

– Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 - 2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX [3] тощо.

Важливою складовою антикорупційного законодавства складають підзаконні акти, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023—2025 роки» [4], Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2023 № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції», що визначає типові критерії, способи оцінки, виявлення та усунення корупційних факторів у проектах нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, а також процедури моніторингу Національним агентством з питань запобігання корупції проектів актів та чинних нормативно-правових актів [5], Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2020 № 127/20 «Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», що визначає умови створення та функціонування захищених анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», та які застосовуються спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, юридичними особами публічного права та юридичними особами [6].

Важливу роль в підзаконному регулюванні відіграють акти-роз'яснення, наприклад, Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.07.2020 № 6 «Щодо надання викривачам безоплатної вторинної правової допомоги» відображають позицію Національного агентства з метою забезпечення однакового застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно надання викривачам безоплатної вторинної правової допомоги, мають рекомендаційний характер і не містять правових норм [7] та інші

роз'яснення (Роз'яснення НАЗК від 12.06.2023 № 2 щодо правового статусу викривача; Роз'яснення НАЗК щодо гарантій захисту трудових прав викривача від 05.06.2022 № 8; Роз'яснення НАЗК щодо забезпечення права викривача на отримання інформації від 18.06.2021 № 6; Роз'яснення НАЗК щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність від 24.02.2021 № 4 Роз'яснення НАЗК щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» від 24.02.2021 № 3; Роз'яснення НАЗК щодо правового статусу викривача у провадженні про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією від 09.12.2020 № 11; Роз'яснення НАЗК щодо правового статусу викривача у кримінальному провадженні від 26.10.2020 № 10; Роз'яснення НАЗК щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.07.2020 № 7; Роз'яснення НАЗК щодо правового статусу викривача від 23.06.2020 року № 5 [8].

Загалом, законодавство у сфері адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні визначається наступними особливостями:

- системність нормативного регулювання на поєднанні загально-правових та спеціальних актів;
- впровадження стратегічного підходу до антикорупційної політики;
- превентивна спрямованість та домінування заходів запобігання;
- пріоритетне місце займають норми адміністративного права;
- розгалужена система підзаконного регулювання;
- високий рівень процедурності.

Відповідно, адміністративне законодавство займає центральне та системоутворююче місце у сфері протидії корупції, формує нормативні основи функціонування публічної влади, визначає процедури діяльності посадових осіб, встановлює стандарти доброчесної поведінки та регулює механізми державного контролю. Провідна роль адміністративного законодавства у сфері протидії корупції в Україні зумовлена: превентивним характером норм, що спрямовані на недопущення корупції до того, як вона набуде кримінальних чи дисциплінарних

ознак; інституціоналізацією діяльності органів, відповідальних за реалізацію антикорупційної політики; формуванням чітких стандартів професійної поведінки й правил доброчесності для публічних службовців; створенням спеціальних процедур контролю, моніторингу та оцінки корупційних ризиків; наявністю власного комплексу адміністративних проступків, пов'язаних із корупцією; можливістю швидкого нормативного реагування через підзаконні акти; гарантійним забезпеченням прав викривачів та інших учасників антикорупційних правовідносин.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. Голос України. 2022. № 141.
3. Антикорупційне законодавство України. Державна податкова служба: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupts/antikoruptionsyie-zakonodavstvo-ukraini/>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023—2025 роки». Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-p#Text>
5. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2023 № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції». Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>
6. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2020 № 127/20 «Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»». Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
7. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.07.2020 № 6 «Щодо надання викривачам безоплатної вторинної правової допомоги». Національне агентство з питань запобігання корупції: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/shhodo-nadannya-vykrivacham-bezoplatnoyi-vtorynnoyi-pravovoyi-dopomogy-2/>

8. Роз'яснення НАЗК викривачам корупції. Державна інспекція енергетичного нагляду України: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://sies.gov.ua/zapobigannya-ta-protidiya-korupciyi/spivpracya-z-vikrivachami-korupciyi/rozyasnennya-nazk-vikrivacham-korupciyi>
9. Бондаренко О. Стан реалізації окремих фундаментальних принципів протидії корупції в Україні. Юридичний вісник. 2021. № 1. С. 138-142.
10. Боголепова А. В. Сутність, основні принципи, форми та функції антикорупційної політики держави. Державне будівництво. 2024. № 1. С. 335-343.
11. Литвиненко В. І. Мета та принципи діяльності суб'єктів протидії корупції. Форум права. 2015. № 4. С. 162–168.

Arutiunian E. K. Modern legal principles of administrative and legal support of anti-corruption in Ukraine

The article reveals that anti-corruption policy, a fundamental principle of administrative and legal regulation, embodies the concept of preventive-oriented public administration with the conceptual nature of a “normative architecture” of the creation, application and control of administrative decisions, forming a legal order based on relevant legal principles. Conceptually, anti-corruption policy is based on three interrelated principles: 1) prevention, which involves the creation of legal conditions that reduce the possibility of corrupt behavior by optimizing procedures, digitalizing services, eliminating discretionary distortions and limiting the possibilities of abuse of power; 2) institutional coherence, which is manifested in the functioning of a network of public authorities endowed with clearly defined powers, interaction with each other and a single strategic direction; 3) the rule of law and responsibility, which guarantees the equality of all subjects before the law, transparency of decision-making and the inevitability of legal consequences. The system of principles of administrative and legal support for combating corruption in Ukraine is highlighted. It is noted that the legislation in the field of administrative and legal support for combating corruption in Ukraine is determined by the following features: – systematic regulatory regulation based on a combination of general legal and special acts; – implementation of a strategic approach to anti-corruption policy; – preventive focus and dominance of preventive measures; – priority is given to administrative law norms; – an extensive system of subordinate legislation; – a high level of procedurality. It is revealed that the leading role of administrative legislation in the field of combating corruption in Ukraine is due to: the preventive nature of norms aimed at preventing corruption before it acquires criminal or disciplinary features; the institutionalization of the activities of bodies responsible for the implementation of anti-corruption policy; the formation of clear standards of professional conduct and rules of integrity for public servants; the creation of special procedures for control, monitoring and assessment of corruption risks; the presence of its own complex of administrative offenses related to corruption; the possibility of rapid regulatory response through by-laws; and the guarantee of the rights of whistleblowers and other participants in anti-corruption legal relations.

Key words: administrative-legal relations, administrative-legal instruments, interaction, public control, coordination, corruption, international cooperation, legal aid, legal support, law enforcement agencies, combating corruption, subjects.