

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:343.352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.3>

Е. К. Арутюнян

здобувач наукового ступеня доктор філософії в галузі права
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті сформовано класифікацію адміністративно-правових інструментів адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: 1) за юридичною природою: – нормотворчі інструменти (прийняття законів, підзаконних нормативно-правових актів; затвердження антикорупційних політик, стандартів, положень тощо); – правозастосовні інструменти (ухвалення індивідуальних адміністративних актів, прийняття рішень щодо врегулювання конфлікту інтересів, прийняття актів про притягнення до адміністративної відповідальності тощо); – договірно-правові інструменти (адміністративні договори, що встановлюють процедури та зобов'язання щодо запобігання корупції; угоди про співробітництво у сфері антикорупційної діяльності); 2) за характером управлінського впливу: – превентивні інструменти, які спрямовані на зменшення ризиків корупційних проявів (обмеження щодо використання службових повноважень; правила отримання подарунків і поводження з ними; обмеження щодо сумісництва; заходи фінансового контролю (декларування, моніторинг способу життя); методи переконання та заохочення; організаційні форми запобігання тощо); – інструменти, призначені для ідентифікації корупційних порушень (антикорупційна експертиза; фінансовий контроль та моніторинг; спеціальна перевірка та інспектування; службові розслідування; аналітичний моніторинг ризиків; аудит діяльності тощо); – нейтралізуючі та інструменти відповідальності (адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення; наслідки порушення антикорупційних обмежень (звільнення, дисциплінарні заходи); 3) за організаційно-функціональним змістом: – організаційно-правові інструменти; – інформаційно-технологічні інструменти; – матеріально-технічні інструменти; 4) за формою адміністративної діяльності: – юридично значущі дії (реєстраційні дії; видача дозволів, ліцензій; анулювання документів у разі виявлення корупційних порушень тощо); – матеріально-технічні операції; – процедурно-управлінські дії (планування антикорупційних заходів; координаційні наради тощо); 5) за режимно-правовими умовами застосування: – інструменти звичайного правового режиму, що використовуються у стандартних умовах реалізації публічної влади (наприклад, фінансовий контроль, обмеження щодо конфлікту інтересів, дисциплінарні заходи тощо); – інструменти спеціальних правових режимів, що застосовуються у режимах надзвичайного, воєнного чи спеціального стану (наприклад, посилені заходи контролю, спеціальні процедури доступу до інформації, обмежувально-примусові інструменти, що враховують потреби оборони та безпеки, спеціальні перевірки тощо).

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. Соціально-економічні та політичні умови життя суспільства постійно змінюються, «корупційне поле» соціальних взаємодій оновлюється через упровадження в нього все нових дійових осіб. Іншими словами, коло об'єктів і суб'єктів корупційних відносин постійно розширюється. Із корупцією стикаються практично всі громадяни, тоді як проявляються і відповідно караються лише окремі чиновники, які вчинили корупційні дії. Як наслідок, це підриває принцип невідворотності покарання і зводить нанівець результативність антикорупційних заходів [5, с. 92–97].

Неефективність правової політики у сфері запобігання та протидії корупції обумовлена слабким державним контролем із протидії корупції, недосконалістю законодавства (наявністю законодавчих прогалин, правових колізій, заплутаністю правових норм, безліччю підзаконних актів тощо), а також зниженням морально-духовного потенціалу суспільства з панівним у ньому правовим нігілізмом, невір'ям громадян у невідворотність покарання користолюбства чиновників. Вищезазначені аспекти визначають особливу актуальність і необхідність теоретичного та практичного переосмислення інструментів адміністративно-правового забезпечення протидії корупції, а також узагальнення практики реалізації органами влади заходів, спрямованих на протидію корупції на сучасному етапі розвитку держави і права [5, с. 92–97].

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. Войтович, Є. Гетьман, С. Денисюк, О. Задорожній, В. Колесник, М. Кулик, Р. Мельник, М. Мельник, Л. Наливайко, Ю. Ніронка, О. Харитоновна, 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 адміністративно-правові інструменти адміністративно-правового забезпечення протидії корупції.

Виклад основних положень. Розуміння інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є комплексом адміністративно-правових заходів, які безпосередньо використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом [3, с. 181–182].

Адміністративно-правовий інструментарій є мобільним та іноваційним, не потребує ускладнених процедур свого формування та втілення в життя. Арсенал адміністративно-правових норм за необхідності може підлягати значним корегуванням, а його обсяги безпосередньої реалізації набагато перевищують усі інші види правового забезпечення протидії та запобігання корупції і мають як деліктну, так і організаційно-функціональну сфери свого застосування [4, с. 74].

Інструмент публічного адміністрування характеризується такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [3, с. 181–182]. Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках: По-перше, суворо дотримуватися принципу законності (суб'єкт публічної адміністрації має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами – обирати серед інструментів публічного адміністрування виключно ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція. По-друге, вибрати з них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приват-

них осіб, публічного інтересу суспільства. При цьому в обранні інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями. Суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу [3, с. 185–186].

Наявність інструментів публічного адміністрування дає змогу суб'єктам запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, під час здійснення своїх повноважень приймати підзаконні нормативно-правові акти, ухвалювати акти індивідуальної дії, що тягнуть за собою юридичні наслідки, використовувати інші форми публічного адміністрування, а також застосовувати різноманітні превентивні та каральні методи публічного адміністрування [6, с. 208]. Бліхар М. М., Юрченко В. В. вважають, що основними ознаками інструментів діяльності публічної адміністрації є: – юридична визначеність і адміністративно-правовий характер (інструмент публічного адміністрування має чітке нормативне підґрунтя щодо умов, порядку та меж його застосування, визначається нормами адміністративного права та функціонує виключно у сфері публічно-правових відносин); – функціональна підпорядкованість публічному інтересу (кожен інструмент спрямований на реалізацію публічного інтересу: досягнення публічної мети, захист прав, безпеки, добробуту та інституційної стабільності); – зв'язок з компетенцією суб'єкта (інструмент застосовується суб'єктом публічного адміністрування в межах наданих повноважень, відповідно до функціонального призначення органу або посадової особи); – операційна природа (інструмент виступає засобом реалізації норм, а не їхнього встановлення – на відміну від адміністративно-правового регулювання, публічне адміністрування не має нормотворчого характеру); – інтегративність (інструмент може включати елементи форми, методу, юридичної техніки,

організаційних чи матеріальних дій, зберігаючи при цьому єдину функціональну спрямованість. При цьому адміністративна процедура, як порядок реалізації інструмента, не є його складовою частиною); – режимна чутливість (обсяг, спосіб, допустимість та межі застосування інструмента залежать від типу правового режиму (звичайного, надзвичайного, воєнного тощо), у межах якого він реалізується) [8].

Якщо проаналізувати особливості інструментів протидії корупції більш вузькій тематиці, наприклад, у секторі безпеки і оборони України, то Є. М. Пашенко, М. Г. Чалий виділяють, що правовим інструментам протидії корупції у секторі безпеки і оборони притаманно низку специфічних ознак. По-перше, протидія корупції у сфері функціонування сектору безпеки і оборони України реалізується шляхом застосування специфічних управлінсько-правових засобів впливу на всі складові елементи безпеки і оборони з обов'язковим урахуванням функціонального призначення суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні оборони держави, національної безпеки і правопорядку. Відповідно, базова особливість правових інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони держави полягає у тому, що їх застосування безпосередньо здійснюється у межах державної політики у сфері забезпечення обороноздатності, національної безпеки і законності. По-друге, система нормативно-правового забезпечення правових інструментів протидії корупції у функціонуванні Збройних Сил України і інших складових сектору безпеки і оборони України складається зі значної кількості законодавчих і підзаконних нормативних актів різної юридичної сили і різного предмету правового регулювання. По-третє, сектор безпеки і оборони України як об'ємна за обсягом сфера суспільних відносин, постійно перебуває у стадії перетворень і еволюції. По-четверте, практичне застосування правових інструментів протидії корупції у секторі національної безпеки і оборони є складним і багатоступеневим процесом, який має форму специфічного управлінського впливу посадових осіб і органів влади на сферу забезпечення оборони і національ-

ної безпеки держави, які у відповідності до законодавства уповноважені здійснювати заходи, спрямовані на протидію корупції у системі органів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій [7, с. 132–136].

Якщо звернутися до поняття, то інструмент публічного адміністрування професори В. Галунько, О. Правоторова та ін. визначають як зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [3, с. 181–182]. Бліхар М. М., Юрченко В. В. вважають, що інструменти діяльності публічної адміністрації – це юридично опосередковані засоби цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта публічного адміністрування, наділеного відповідними повноваженнями, на суспільні процеси та учасників публічно-правових відносин, що здійснюються в межах його компетенції та на підставі чинного адміністративного законодавства з метою реалізації публічного інтересу та досягнення публічно значущих результатів у межах визначеного правового режиму [8].

Під адміністративно-правовими засобами боротьби з корупцією Г. Грянкою розуміються урегульовані нормами адміністративного права (а в деяких випадках і нормами інших галузей права) взаємопов'язані між собою дії компетентних органів та їх посадових осіб, за допомогою яких забезпечується її попередження та припинення. При цьому, до адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією в Україні входимуть будь-які дії державних органів та їх посадових осіб по боротьбі з корупцією, які носять владно-розпорядчий характер та здійснюються на виконання законів [2, с. 103–110].

Узагальнюючи наукові позиції адміністративно-правові інструменти адміністративно-правового забезпечення протидії корупції – це функціонально-впорядковані та юридично-гарантовані форми, методи, способи, засоби та процедури реалізації владно-управлінських та організаційних дій уповноважених

суб'єктів, які здійснюються в установленому адміністративно-правовому режимі з метою попередження, виявлення, нейтралізації та припинення корупційних проявів, забезпечення відновлення порушених прав і публічних інтересів, а також гарантування належної організації діяльності органів влади.

До складу інструментів публічного адміністрування професори В. Галунько, О. Правоторова та ін. відносять широке коло елементарних і комплексних заходів (способів) адміністративної діяльності публічної адміністрації. На їх погляд, суб'єкти публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал інструментів публічного адміністрування: – Форми публічного адміністрування: видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій; здійснення матеріально-технічних операцій. – План як інструмент публічного адміністрування. – Фактична дія як інструмент публічного адміністрування. – Методи публічного адміністрування: методи заохочення; методи переконання; методи адміністративного примусу: а) адміністративно-запобіжні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративні стягнення. – Адміністративно-правові режими. – Контроль (нагляд). – Електронне врядування [3, с. 182–185].

Всі адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією Г. Грянкою поділяє на дві групи: 1) заходи адміністративного примусу, що включають в себе: заходи адміністративного попередження; заходи адміністративного припинення та адміністративну відповідальність за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; 2) організаційно-правові заходи боротьби з корупцією [2, с. 103–110]. Не дивлячись на множинність класифікацій заходів адміністративного примусу, вони зводяться до практичних дій компетентних органів по боротьбі з корупцією (виявлення правопо-

рушення, накладення адміністративного стягнення тощо), в той час як адміністративно-правові заходи боротьби включають в себе будь-які заходи примусового характеру, що носять підзаконний характер (наприклад видання підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації) [2, с. 103–110].

Закон України «Про запобігання корупції» [1] визначає адміністративно-правові механізми запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, які реалізуються за допомогою таких засобів: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб, дотримання вимог щодо конфлікту інтересів, а також метод фінансового контролю, який проявляється у поданні декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [6, с. 180]. А. Левчук виокремлює такі форми публічного адміністрування, які є зовнішніми проявами конкретних дій, а саме: 1) встановлення норм права; 2) застосування норм права; 3) укладання адміністративних договорів; 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій та заходів [6, с. 4–5].

Ми пропонуємо більш складну класифікацію адміністративно-правових інструментів адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні, за низкою критеріїв, зокрема:

1) за юридичною природою:

- нормотворчі інструменти (прийняття законів, підзаконних нормативно-правових актів; затвердження антикорупційних політик, стандартів, положень тощо);

- правозастосовні інструменти (ухвалення індивідуальних адміністративних актів, прийняття рішень щодо врегулювання конфлікту інтересів, прийняття актів про притягнення до адміністративної відповідальності тощо);

- договірно-правові інструменти (адміністративні договори, що встановлюють процедури та зобов'язання щодо запобігання корупції; угоди про співробітництво у сфері антикорупційної діяльності);

2) за характером управлінського впливу:

- превентивні інструменти, які спрямовані на зменшення ризиків корупційних проявів (обмеження щодо використання службових повноважень; правила отримання подарунків і поводження з ними; обмеження щодо сумісництва; заходи фінансового контролю (декларування, моніторинг способу життя); методи переконання та заохочення; організаційні форми запобігання тощо);

- інструменти, призначені для ідентифікації корупційних порушень (антикорупційна експертиза; фінансовий контроль та моніторинг; спеціальна перевірка та інспектування; службові розслідування; аналітичний моніторинг ризиків; аудит діяльності тощо);

- нейтралізуючі та інструменти відповідальності (адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення; наслідки порушення антикорупційних обмежень (звільнення, дисциплінарні заходи);

3) за організаційно-функціональним змістом:

- організаційно-правові інструменти;

- інформаційно-технологічні інструменти;

- матеріально-технічні інструменти;

4) за формою адміністративної діяльності:

- юридично значущі дії (реєстраційні дії; видача дозволів, ліцензій; анулювання документів у разі виявлення корупційних порушень тощо);

- матеріально-технічні операції;

- процедурно-управлінські дії (планування антикорупційних заходів; координаційні наради тощо);

5) за режимно-правовими умовами застосування:

- інструменти звичайного правового режиму, що використовуються у стандартних умовах реалізації публічної влади

(наприклад, фінансовий контроль, обмеження щодо конфлікту інтересів, дисциплінарні заходи тощо);

– інструменти спеціальних правових режимів, що застосовуються у режимах надзвичайного, воєнного чи спеціального стану (наприклад, посилені заходи контролю, спеціальні процедури доступу до інформації, обмежувально-примусові інструменти, що враховують потреби оборони та безпеки, спеціальні перевірки тощо).

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Грянка Г. В. Поняття та класифікація адміністративно-правових заходів протидії корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 103–110.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галунька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
4. Курінний Є. В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції. *Вісник Академії митної служби України*. Серія : Право. 2014. № 2. С. 70–75.
5. Дем'янчук Ю. В. Сучасні адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції у системі державної служби України. *Право та інновації*. 2016. № 4 (16), 92–97.
6. Левчук А. О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: дис. докт. філос. за спец. 081 «Право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 260 с.
7. Пашенко Є. М. Правові інструменти протидії корупції у секторі безпеки і оборони України: сутність і особливості. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33(72), № 5. С. 132–136.
8. Антоненко А. Юридично значущі дії як інструмент діяльності публічної адміністрації: теоретично-правова характеристика, приклади, шляхи удосконалення. *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4 (39). С. 106–125.

Arutiunian E. Administrative and legal instruments for administrative and legal ensurance of anti-corruption

The article forms a classification of administrative and legal instruments for administrative and legal support of combating corruption in Ukraine: 1) by legal nature: – rule-making instruments (adoption of laws, subordinate regulatory legal acts; approval of anti-corruption policies, standards, regulations, etc.); – law-enforcement instruments (adoption of individual administrative acts, adoption of decisions on resolving conflicts of interest, adoption of acts on bringing to administrative responsibility, etc.); – contractual and legal instruments (administrative agreements establishing procedures and obligations for preventing corruption; agreements on cooperation in the field of anti-corruption activities); 2) by the nature of managerial influence: – preventive tools aimed at reducing the risks of corruption manifestations (restrictions on the use of official powers; rules for receiving and handling gifts; restrictions on concurrent employment; financial control measures (declaration, lifestyle monitoring); methods of persuasion and encouragement; organizational forms of prevention, etc.); – tools designed to identify corruption violations (anti-corruption expertise; financial control and monitoring; special verification and inspection; official investigations; analytical risk monitoring; audit of activities, etc.); – neutralizing and liability tools (administrative preventive measures; measures of administrative termination; administrative penalties; consequences of violating anti-corruption restrictions (dismissal, disciplinary measures)); 3) by organizational and functional content: – organizational and legal tools; – information and technological tools; – material and technical tools; 4) by form of administrative activity: – legally significant actions (registration actions; issuance of permits, licenses; cancellation of documents in case of detection of corruption violations, etc.); – logistical operations; – procedural and managerial actions (planning of anti-corruption measures; coordination meetings, etc.); 5) by regime and legal conditions of application: – instruments of the ordinary legal regime used in standard conditions of the exercise of public power (for

example, financial control, restrictions on conflict of interest, disciplinary measures, etc.); – instruments of special legal regimes used in emergency, wartime or special state regimes (for example, enhanced control measures, special procedures for access to information, restrictive and coercive instruments that take into account defense and security needs, special inspections, etc.).

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.*

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025