

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Бойко І. В., Соловійова О. М.

ВСТУП

Антикорупційні стратегії є надзвичайно актуальними в Україні. У 2006 році Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції¹, що визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією, а також Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173)² і Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією³. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Резолюцію (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією»⁴. Ці принципи рекомендовані державам-членам Ради Європи як основні ідеї, що мають бути закладені у відповідне національне законодавство.

Міжнародні зобов'язання Україна виконує, прийнявши низку законодавчих актів, спрямованих на протидію корупції. Закон України «Про запобігання корупції»⁵ займає серед них провідне місце.

Подолання корупції також є вимогою для євроінтеграційного руху України. Антикорупція є умовою для збереження статусу кандидата

¹ Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

² Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

³ Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.

⁴ Про двадцять принципів боротьби з корупцією : Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropu-o-dvadcati-principax-borby-s-korruptsiej/>.

⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

в члені Європейського Союзу⁶. На цьому шляху Україна в 2022 році затвердила Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки⁷.

Крім того, нині в умовах воєнного стану спостерігається високий запит громадянського суспільства на добросчесне виконання службовцями всіх рівнів своїх владних повноважень, недопущення проявів корупційних дій і рішучу реакцію з боку держави на діяння кримінального чи адміністративного характеру, що кваліфікуються як корупційні. Науковці приділяють значну увагу проблематиці корупції в умовах війни. Низка публікацій присвячена цьому⁸.

Відзначимо, що з подібними проблемами стикаються й інші країни світу. Але важливим є те, як держави протидіють корупції, які

⁶ Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>.

⁷ Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.

⁸ Крупнова Л.В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. ; Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 106–108.

Задерейко С. Корупція і війна: історія і сучасні стратегії. *Міжнародна правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16 липня 2022 року. Київ, 2022. С. 28–32. URL: <http://ir.librarynmu.com/bitstream/123456789/5116/1/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0.pdf#page=28>.

Нестеренко К., Булгакова О. Антикорупційна політика України в контексті війни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. № 77. Т. 2.

Самодай В., Ковтун Г. Корупція: загрози та наслідки для соціуму. *Економіка та суспільство*. 2023. № 49. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-67>.

Ясінь І. Державна політика у сфері запобігання і протидії корупції в умовах війни. *Omul, criminologia, știința, Ed. Ediția a 2-a, 24 martie 2023, Chișinău. Chișinău: Institutul de științe penale și criminologie aplicată, 2023, Ediția a 2-a, Vol. 1. P. 307–310.*

Воронятніков О., Зінов'єв Н. Особливості публічно-правових відносин в сфері запобігання корупції. *Наукові записки*. 2023. № 14. С. 255–159.

механізми боротьби передбачені законодавством, як вони використовуються на практиці⁹.

33 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2022 рік. Наш показник зріс на один бал, і Україна посіла 116 місце зі 180 країн¹⁰. Індекс сприйняття корупції – це показник, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією Transparency International. Сама організація не проводить власних опитувань. Індекс розраховують на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів.

Корупція – це не «здобуток» сучасної цивілізації, а явище, що має давню історію. Історики зафіксували один з перших випадків корупційних проявів, коли сицилійський фінансовий магнат закупив все залізо, завдяки чому створив повну монополію на ринку цього товару, а потім продавав його за ціною втричі дорожчою за попередню. Навіть в давні часи такі дії не можна було здійснити без участі державних чиновників¹¹. Отже, корупція є неодмінним супутником держави. Змінюється лише ставлення суспільства до неї. У демократичному суспільстві налагоджені механізми її запобігання та протидії, корупційні дії засуджуються державою, а толерантність до її сприйняття наближається до мінімальних показників.

Закон України «Про запобігання корупції» закріпив правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Крім правової регламентації, важливе місце відводиться організаційним засадам. Протягом останніх років в Україні були створені органи, діяльність яких так чи інакше спрямована на запобігання та боротьбу з корупційними проявами. Національне агентство з питань запобігання корупції – це орган, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне антикорупційне бюро України виконує повноваження щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також

⁹ Бугера С.І. Досвід США у протидії корупції. *Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 98–100.

¹⁰ Маятник боротьби з корупцією в Україні: крок вперед після кроку назад. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>.

¹¹ Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749.

запобігання вчиненню нових. Вищий антикорупційний суд України здійснює правосуддя з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судовий контроль за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень. Ми не беремо до уваги спеціальні підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади та різні громадські організації, що спеціалізуються на виявленні та протидії корупції. Ефективність їх діяльності буде не лише впливати на стан запобігання та протидії корупції, але й формувати відповідне ставлення суспільства до корупційних проявів.

Організаційно-правові механізми подолання корупції відіграють важливу роль в антикорупційних стратегіях. Однак, попри створення системи органів для здійснення функцій запобігання корупції, а також притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, проблема залишається вельми актуальною. Про це свідчать дані кримінальної статистики за 2022 рік, які дослідив експерт із антикорупції М. Хавронюк¹².

Очевидно, що пошук оптимальної моделі подолання цього явища в Україні має продовжуватися. У цій науковій статті ми проаналізуємо інші інструменти, що можуть бути застосовані для запобігання корупції в Україні. У 2022 році був прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), який вступить у силу 15 грудня 2023 року. Цей законодавчий акт стане основним законом, що регламентуватиме діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування із вирішення індивідуальних справ щодо фізичних і юридичних осіб і прийняття за результатами розгляду адміністративних актів. Оскільки у такій діяльності цілком можливі прояви корупції, ми вважаємо, що важливо дослідити те, чи в Законі України «Про адміністративну процедуру» містяться приписи, що можуть слугувати запобіжниками корупційних проявів.

Сам факт прийняття ЗАП свідчить про наміри держави впорядкувати діяльність публічної адміністрації, привести її у відповідність до європейських стандартів. В основу цього законодавчого акту закладено європейські принципи належного адміністрування, що зафіксовані як елементи права на належне адміністрування у ст. 41 Хартії основних

¹² Хавронюк М. Цифри (НЕ) брешуть, або боротьба з корупцією за даними статистики. URL: https://pravo.org.ua/blogs/strong-tsyfry-ne-breshut-abo-borotba-z-koruptsiyeyu-za-danymy-statystyky-strong/?fbclid=IwAR0PJ6IogX-bvN3RN_W6BThbsIUcgConyUE-WtymYfqsnfobVw8YwIe33HQ.

прав Європейського Союзу¹³, а також в низці Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам¹⁴.

Положення Закону «Про адміністративну процедуру» можуть бути розцінені як інструменти запобігання та подолання корупції, адже їх застосування може нівелювати прояви корупційних дій або не допустити їх вчинення.

1. Подолання корупційних ризиків в умовах дискреції

Однією з новел ЗАП є закріплення певних правил реалізації дискреційних повноважень при прийнятті адміністративними органами рішень стосовно особи. Нині чинне законодавство не вміщує положень, які б регламентували те, яким чином представник влади застосовує розсуд під час вирішення справ. Повноваження, які характеризуються як адміністративний розсуд, є достатньо поширеними. Їх існування у сфері публічного адміністрування є доволі необхідним, адже передбачити всі можливі варіанти (умови) ситуації, яку треба розв'язати, неможливо, тому законодавець у багатьох сферах наділив органи державної влади та місцевого самоврядування можливістю на свій розсуд вирішувати справу. Але очевидно, що розсуд, для застосування якого не встановлено так званих червоних ліній, ризикує перерости у свавілля. Заборона свавілля Венеціанською комісією визначена елементом верховенства права. У доповіді «Про верховенство права» зазначено: «Хоча дискреційні повноваження потрібні для виконання владою певних завдань у сучасних складних суспільствах, вони не мають здійснюватися у свавільний спосіб. Здійснення повноважень у цей спосіб уможлиблює

¹³ Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.

¹⁴ Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

Recommendation No. R (80) 2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

Recommendation no. r (87) 16 Of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>.

Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09.2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>.

Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states On good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

ухвалення істотно несправедливих, необґрунтованих, таких, що суперечать здоровому глузду, або деспотичних рішень, що є несумісним із принципом правовладдя»¹⁵.

Значимість дискреційних повноважень для сфери публічного адміністрування підкреслена через увагу до цієї проблеми Комітету Міністрів Ради Європи. Так, Рекомендація № R(80)2 визначає поняття дискреційного повноваження. Отже, це повноваження, що його адміністративний орган влади, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду. Тобто такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає кращим за певних обставин.

Розтлумачити сутність дискреційних повноважень брався й Верховний Суд. Згадаємо науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією, підготовлений за дорученням голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 2018 року¹⁶.

Національне законодавство застосовувало категорію «дискреційне повноваження» у Наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2010 року № 1380/5 (Наказ втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. №1395/5)¹⁷.

Але до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» жоден нормативно-правовий акт не встановлював правила, придатні для врегулювання застосування дискреційних повноважень. Зрозуміло, що сама сутність цих повноважень, їх призначення виключає можливість детальної регламентації порядку їх використання посадовими особами адміністративних органів. Натомість і повна відсутність приписів щодо їх застосування не сприяє забезпеченню верховенства права.

Лише Закон України «Про адміністративну процедуру» закріпив положення про умови, дотримання яких свідчитиме про законність здійснення дискреційних повноважень. Так, у ст. 6 ЗАП встановлено, що адміністративний орган може застосовувати дискреційне повноваження лише якщо воно закріплене законом. Отже, хоча б у загальних рисах можливість діяти або приймати рішення за адміністративним органом

¹⁵ Доповідь про правовладдя. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr).

¹⁶ Опубліковано науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.

¹⁷ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5 (втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.

має бути законодавчо закріплена. Крім того, дискреційне повноваження здійснюється в межах і спосіб, закріплений Конституцією та законами України. Така ситуація виникає, коли посадова особа, приміром, вирішує питання про те, яке стягнення та в якому розмірі накласти на особу в разі притягнення останньої до адміністративної відповідальності. Межі, в яких можливий вибір, окреслені в законодавчому акті. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює не лише санкції за адміністративні правопорушення, але й їх мінімальний і максимальний розміри. Реалізуючи дискрецію, посадова особа, яка розглядає справу, буде оцінювати обставини справи та обирати в межах, закріплених у КУпАП, вид стягнення та його розмір.

При цьому посадова особа має зважати на мету, задля досягнення якої їй повноваження надано, і враховувати принципи адміністративної процедури при розгляді справи й прийнятті рішення. Мета – це ціль, якої прагне досягнути адміністративний орган, реалізуючи дискреційне повноваження. Вона має бути орієнтиром для будь-якої діяльності.

Ще одним важливим положенням щодо застосування адміністративним органом розсуду є дотримання однакових підходів до вирішення однакових і подібних справ. Це забезпечить рівність осіб перед законом і сформує сталу адміністративну практику. Однак адміністративний орган може й відійти від попередньої позиції. Закон вимагає, щоб таке рішення було вмотивованим.

Окреслені положення щодо дотримання законності при застосуванні дискреційних повноважень є запобіжниками зловживання посадовими особами адміністративних органів своїми повноваженнями. Їх застосування може запобігти вчиненню корупційних правопорушень, адже воно вводить діяльність представників влади в межі, за які вони не можуть виходити.

2. Роль принципів адміністративної процедури у протидії корупції

У ЗАП значна увага приділена принципам адміністративної процедури. Вони є основоположними ідеями, закладеними в основу правового регулювання діяльності з прийняття адміністративних актів.

Одним із важливих принципів адміністративної процедури є безсторонність (неупередженість) адміністративного органу (ст. 9 Закону). Основна ідея цього положення – необхідність забезпечення однакового ставлення посадової особи адміністративного органу до всіх учасників адміністративного провадження. Закон декларує, що не допускається неправомірна зацікавленість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи, але в деяких випадках представник влади може мати до конкретної справи свій інтерес. У Законі України «Про

адміністративну процедуру» вміщені положення про способи вирішення конфлікту інтересів (потенційного та реального), що у посадової особи може бути при розгляді адміністративної справи.

ЗАП закріпив випадки, коли посадова особа не може брати участь у вирішенні справи. Це має місце, якщо: 1) вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником; 2) вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи; 3) вона є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника; 4) вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником; 5) вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника; 6) вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи; 7) існують інші обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу. Отже, ЗАП не встановлює вичерпний перелік підстав для відводу (самовідводу), а говорить про будь-які інші обставини, що дозволяють сумніватися в безсторонності посадової особи. Це сприяє врахуванню обставин справи в кожному конкретному випадку, а отже, охоплює більше коло корупційних ризиків і їх подолання.

За наявності таких підстав посадова особа адміністративного органу зобов'язана заявити самовідвід. Крім того, учасник адміністративного провадження (будь-то адресат або заінтересована особа) може подати клопотання про відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу.

У ЗАП також регламентовано процедуру відводу посадової особи адміністративного органу. Її алгоритм такий: перше – повідомлення керівнику адміністративного органу або голові колегіального органу про наявність підстав для відводу, при чому такий обов'язок покладено не лише на посадову особу або члена колегіального органу, а й на будь-яку іншу посадову особу адміністративного органу, якій стало відомо про наявність таких підстав; друге – прийняття рішення про відвід, а також вжиття заходів для своєчасного завершення адміністративного провадження. Такі рішення приймає керівник адміністративного органу або голова колегіального адміністративного органу. При цьому має бути визначено іншу посадову особу для розгляду адміністративної справи. Слід зазначити, що у відводі може бути й відмовлено, але таке рішення підлягає обґрунтуванню.

Рішення про відвід не обов'язково має бути прийнято. Це можливо, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та вирішення справи здійснюються

під зовнішнім контролем відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

У Законі України «Про адміністративну процедуру» встановлені наслідки недотримання вимог щодо відводу посадової особи для забезпечення безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу – процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятий адміністративний акт можуть бути визнані протиправними.

Принагідно відзначимо, що особа може оскаржити відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) до прийняття адміністративного акта. Таким підходом законодавець наголосив на важливості забезпечення дії принципу безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

Офіційність як принцип адміністративної процедури зобов'язує адміністративний орган збирати необхідні для розгляду справи документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Якщо документи та відомості, що потрібні в провадженні, перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу, то адміністративний орган самостійно їх витребує, не обтяжуючи цим особу.

Ці важливі положення нівелюють створення ситуації, коли посадова особа органу, що вирішує справу, зможе вимагати від громадянина або юридичної особи надання документів і відомостей, доступ до яких є в адміністративного органу.

Ще одним значимим приписом Закону є заборона відмови у прийнятті заяви. Навіть якщо остання містить недоліки або особа подає документи в повному обсязі, посаговець мусить прийняти та зареєструвати заяву і надати особі можливість виправити недоліки в заяві або надати документи, яких не вистачає (ст. ст. 42 і 43 Закону).

3. Залучення заінтересованих осіб до адміністративного провадження

Новелою Закону України «Про адміністративну процедуру» є введення в правовий обіг категорії «заінтересована особа». Під такою розуміють іншу (не адресата) особу, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт. Заінтересована особа є учасником провадження, вона наділена

низкою прав процедурного характеру, які вона може реалізувати в адміністративному провадженні для забезпечення своїх прав, свобод чи законних інтересів. Це важливе положення закладає нові підходи до розуміння сутності адміністративних справ: у тих випадках, коли особа подає заяву про виділення земельної ділянки під будівництво, про надання дозволів на діяльність, яка може негативно вплинути на безпеку людей або завдати шкоди навколишньому середовищу, виникають відносини не лише між цією особою та адміністративним органом, до провадження мають бути залучені й інші особи, якщо вони вважають, що вирішення справи може негативно вплинути на їх права, свободи чи законні інтереси.

Заінтересовані особи мають свою позицію щодо того, як слід вирішити адміністративну справу. Вони можуть подавати клопотання, надавати докази по справі. Їх статус в адміністративному провадженні максимально наближений до статусу заявника (адресата), хіба що вони не можуть відмовитися від розгляду поданої заяви.

На адміністративний орган покладено обов'язок повідомляти осіб, які мають право брати участь в адміністративному провадженні, про початок здійснення адміністративного провадження та залучати заінтересованих осіб до провадження.

Такий підхід сприятиме врахуванню інтересів різних осіб у тих випадках, коли адміністративний орган має розсуд при вирішенні справи. Очевидно, що це буде й запобіжником протиправних домовленостей між посадовою особою адміністративного органу та заявником. Адміністративний орган, приймаючи адміністративний акт, не зможе свавільно нехтувати позиціями заінтересованих осіб: якщо рішення буде несприятливим для них, воно має бути вмотивованим.

Заінтересовані особи, а також й інші, яких адміністративний акт стосується, вправі його оскаржити. А отже, зі вступом у силу Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративні органи вже мають зважати на те, що при вирішенні багатьох справ необхідно залучати заінтересованих осіб, намагатися знайти оптимальне рішення по справі.

4. Адміністративне оскарження в механізмі протидії корупції

Вважаємо, що розширення можливостей адміністративного оскарження також слугуватиме запобіганню корупції. При розгляді скарги справа переглядається, є можливість виправити помилки, поновити законність. Існує два способи захисту прав особи – судовий та адміністративний. Закон України «Про адміністративну процедуру» регламентує порядок подання, розгляду скарг в адміністративному порядку та прийняття по ним рішень.

Аналіз чинного законодавства дозволяє констатувати той факт, що особа не завжди має закріплену в законі можливість подати адміністративну скаргу на рішення, дію чи бездіяльність органу. Основною причиною такої ситуації назвемо відсутність вищого по відношенню до органу, чий адміністративний акт оскаржується, суб'єкта. Отже, для особи в багатьох випадках існує лише судовий порядок захисту порушених прав.

Натомість звернемо увагу на переваги адміністративного оскарження. Ідеться про оперативність розгляду скарги, безоплатність, можливість за результатами розгляду скарги вирішити справу по суті. Звісно ж, захист відомчих інтересів є тим чинником, який може нівелювати ці переваги. Лише коли у службовців державних і самоврядних органів сформується тверда позиція, що вирішити конфлікт, що виник із особою, «вигідніше», не виходячи за межі органу, тобто в межах адміністративного оскарження, цей спосіб захисту прав набуде пріоритетного значення. Згадаємо також ст. 124 Конституції України, де передбачено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. На даний час жодний законодавчий акт не передбачає, що особа до звернення до суду за захистом прав має скористатися адміністративним оскарженням.

Згідно з загальним правилом скарга подається до вищого органу по відношенню до того, чий адміністративний акт оскаржується. Законодавчими актами також може бути передбачене створення спеціального суб'єкта для розгляду таких скарг. Приміром, Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування розглядає скарги здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування.

Але не всі адміністративні органи мають вищий над собою орган. Така ситуація має місце, коли адміністративні акти приймають міністерства або коли органи місцевого самоврядування в силу своєї природи не мають вищих органів. Для таких випадків ЗАП передбачив можливість при адміністративному органі створити комісію з розгляду скарг. Таку ж комісію може утворити й той суб'єкт, який розглядає скаргу як вищий орган, тобто є суб'єктом розгляду скарг.

Комісія з розгляду скарг є колегіальним органом, до третини її членів можуть бути залучені представники громадськості. Всі інші – посадовці адміністративного органу.

При вивченні й розгляді скарги комісія не виносить остаточне рішення, вона лише рекомендує варіант вирішення суперечки керівникові органу. Але той у разі незгоди із запропонованим рішенням має мотивувати те рішення, яке він приймає.

Створення й функціонування комісій з розгляду скарг є принциповою новелою національного законодавства. Нині ще важко передбачити, чи будуть органи створювати їх. Але очевидно, що в законодавство в цій частині закладена вдала ідея, адже завдяки такому підходу, по-перше, в особи розширяться можливості для адміністративного оскарження; по-друге, в адміністративного органу з'явиться шанс переглянути рішення, не доводячи спір до судового провадження (а це, крім усього, економія коштів і часу працівників); по-третє, присутність представників громадськості дозволить поглянути на справу не з точки зору службовця, що може бути вельми корисним; по-четверте, закладені в ЗАП механізми розгляду скарги слугуватимуть запобіжниками свавільних і корупційних дій керівника органу, який приймає остаточне рішення по скарзі, але мусить брати до уваги позицію комісії з розгляду скарг.

Принагідно відзначимо, що коли скаргу розглядає суб'єкт, спеціально створений для цього, то показник задоволених скарг доволі високий, що свідчить про відсутність відомчої заінтересованості та відомчих інтересів у осіб, які ці скарги розглядають. До такого висновку можна дійти, аналізуючи рішення Експертно-ліцензійної ради із розгляду скарг у сфері ліцензування¹⁸.

Отже, вважаємо, що утворення комісій з розгляду скарги дозволить не лише оптимізувати сам розгляд, а й стане чинником для запобігання зловживанням посадовцями своїми службовими повноваженнями.

5. Визнання адміністративного акта недійсним як інструмент поновлення законності

Закон України «Про адміністративну процедуру» вміщує положення про відкликання та визнання недійсними адміністративних актів. Йдеться про те, щоб адміністративний орган мав повноваження припиняти дію ним же прийнятих рішень. Ще в 2009 році перед Конституційним Судом України було поставлено питання про те, чи може орган місцевого самоврядування скасовувати (в термінології, чинній на той час) свої рішення. Конституційний Суд України зазначив, що таке право логічно випливає з положень Конституції та законів України, але скасування має бути не свавільним, а здійснюватися за правилами, закріпленими в законі¹⁹.

¹⁸ Державна регуляторна служба України : вебсайт. URL: <https://www.drs.gov.ua/licensing-category/rishennya-ear/>.

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.

І лише ЗАП врегулював ці питання. Адміністративний орган може визнати недійсним протиправний адміністративний акт і відкликати правомірний, якщо будуть для цього підстави.

Закон встановлює умови правомірності та протиправності адміністративних актів. Так, адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта. Натомість, якщо адміністративний акт не відповідає цим умовам, він вважається протиправним. Зокрема, таким акт буде у разі, якщо він прийнятий адміністративним органом, що не мав на це повноважень; або використав дискреційні повноваження незаконно; або суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта; або порушує норми матеріального права; або не відповідає принципам адміністративної процедури.

При чому порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта.

Отже, ЗАП встановлює можливість визнання адміністративного акта недійсним, а це означає, що у разі допущення порушень при його прийнятті або зловживанні дискреційними повноваженнями настають юридичні наслідки, що полягають у припиненні дії адміністративного акта.

Законом встановлено строк для визнання протиправного акта недійсним. За загальним правилом, це три місяці з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним, але не пізніше трьох років з дня прийняття адміністративного акта, а щодо адміністративного акта, який потребує виконання, не пізніше трьох років з дня завершення його виконання.

Водночас цей строк не застосовується до протиправного адміністративного акта, що використовується або створює умови для вчинення дисциплінарного, адміністративного та/або кримінального правопорушення. Законом встановлено, що такий адміністративний акт визнається недійсним незалежно від дати його прийняття або завершення виконання.

Такий підхід законодавця гарантує, що жодне рішення, прийняте посадовою особою із застосуванням корупційних дій, не залишиться чинним, а отже, для особи – адресата адміністративного акта – наслідки корупційних дій представника влади будуть негативними.

Принцип законності в адміністративній процедурі вимагає того, щоб адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний

інтерес особи, був зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому (ч. 5 ст. 6 Закону).

Водночас законодавець захищає довіру (інтерес) особи до збереження чинності адміністративного акта: протиправний адміністративний акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним. Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути визнано недійсним у майбутньому.

ВИСНОВКИ

Таким чином, якісно з юридичної точки зору сформульовані приписи законодавчих актів та запроваджені механізми їх реалізації, безумовно, слугують інструментами запобігання та протидії корупції. Важлива роль у цьому відведена приписам Закону України «Про адміністративну процедуру», що виступають основними правилами для посадовців державних органів і органів місцевого самоврядування при прийнятті ними рішень стосовно особи. Орієнтування у цій діяльності на принципи адміністративної процедури дозволить не лише не допустити порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, бізнесу та громадських організацій, але й нівелювати корупційні загрози, що можуть створювати ризики розвитку суспільних відносин удусі верховенства права та забезпечення прав людини. ЗАП у цьому сенсі закріплює не лише принципові законодавчі положення, а й механізми їх впровадження та контролю за діяльністю публічних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
2. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
3. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.
4. Про двадцять принципів боротьби з корупцією : Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korrupciej/>.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
6. Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>.
7. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.
8. Крупнова Л.В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. ; Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 106–108.
9. Задерейко С. Корупція і війна: історія і сучасні стратегії. *Міжнародна правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16 липня 2022 року. Київ, 2022. С. 28–32 URL: <http://ir.librarynmu.com/bitstream/123456789/5116/1/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0.pdf#page=28>.
10. Нестеренко К., Булгакова О. Антикорупційна політика України в контексті війни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. № 77. Т. 2.
11. Самодай В., Ковтун Г. Корупція: загрози та наслідки для соціуму. *Економіка та суспільство*. 2023. № 49. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-67>.

12. Ясінь І. Державна політика у сфері запобігання і протидії корупції в умовах війни. *Omul, criminologia, știința*, Ed. Ediția a 2-a, 24 martie 2023, Chișinău. Chișinău: Institutul de științe penale și criminologie aplicată, 2023, Ediția a 2-a, Vol. 1. P. 307–310.

13. Воронятников О., Зінов'єв Н. Особливості публічно-правових відносин в сфері запобігання корупції. *Наукові записки*. 2023. № 14. С. 255–159.

14. Бугера С.І. Досвід США у протидії корупції. *Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'ячука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 98–100.

15. Маятник боротьби з корупцією в Україні: крок вперед після кроку назад. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>

16. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749_

17. Хавронюк М. Цифри (НЕ) брешуть, або боротьба з корупцією за даними статистики. URL: https://pravo.org.ua/blogs/strong-tsyfry-ne-breshut-abo-borotba-z-koruptsiyeyu-za-danymy-statystyky-strong/?fbclid=IwAR0PJ6logX-bvN3RN_W6BTlbsIUcgConyUE-WtymYfqsnfobVw8YwIe33HQ_

18. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text_

19. Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09. 1977. URL: https://rm.coe.int/16804dec56_

20. Recommendation no. r (80) 2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: https://rm.coe.int/16804f22ae_

21. Recommendation No. R (87) 16 Of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: https://rm.coe.int/16804eaa5c_

22. Recommendation Rec(2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09. 2001. URL: https://rm.coe.int/16805e2b59_

23. Recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of Ministers to member states On good administration. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site_

24. Доповідь про правовладдя. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr_](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr_)

25. Опубліковано науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.

26. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. №1380/5 (втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. №1395/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.

27. Державна регуляторна служба України : вебсайт. URL: <https://www.drs.gov.ua/licensing-category/rishennyu-ear/>

28. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. № 7-пп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text_

Information about the authors:

Boiko Iryna Volodymyrivna,

PhD in Law,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University

Soloviova Olha Mykolaivna,

PhD in Law,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University