

Information about the author:

Kolpakov Valerii,

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of the Department of Constitutional and Administrative Law

Zaporizhzhya National University,
66, Zhukovskoho str., Zaprizhzhia, 69600, Ukraine
ORCID: 0000-0002-8580-3261

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-10>

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

Ковбас І. В., Крайній П. І.

Українське суспільство впродовж останньої декади ХХІ століття перебуває у стані якісних змін. Останні стосуються з-поміж іншого його активної участі в управлінських процесах: від надання пропозицій на громадських обговореннях до участі у процедурах пов'язаних із формуванням органів публічної влади. Очевидною є тенденція щодо формування в Україні власної парадигми забезпечення участі громадськості у здійсненні управління державними справами. Право що передбачено Основним Законом набуває нового забарвлення. Такі зміни викликані впливом значної кількості факторів які впливають на суспільно-політичні процеси як в суспільстві так й державі. Одним із них став виданий Президентом України Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи метою якої стало «... формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народіві, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народіві, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною» [1]. Навряд чи автори документу передбачали що проведення реформи відбуватиметься так довго. Однак, на сьогодні ми не можемо не враховувати прогресивність даного підзаконного акту та його виключну роль яку він відіграв в процесі еволюційних змін у взаємовідносинах людини та держави.

Паралельно із цим процесом наша держава намагалась відійти від радянської доктрини державного управління замінивши її публічно-сервісною діяльністю органів публічної влади. Такі зміни хоча й відбувались повільно, про те на сьогоднішній день адміністративне право фактично є локомотивом формування актуальних концепцій, ідей та поглядів які розглядають різні можливості вдосконалення механізмів взаємодії індивіда та органу публічної влади. Змінюється філософія діяльності органів публічної влади. Концепція людиноцентризму в публічному врядуванні яка була запропонована В. Б. Авер'яновим на даний час поступово набуває чіткого вираження [2, с. 14]. Сучасні дослідження з даного питання формують чіткий висновок про те що «...ідея людиноцентризму стала тригером для оновлення адміністративного права, змінила погляди на його сутність, роль в державі та суспільстві і сформувала уявлення про його призначення – забезпечення реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері публічного адміністрування» [3, с. 4].

Поряд із цим існуюча проблема корупції є однією із найобговорюваніших та найактуальніших впродовж всього періоду незалежності. Зміни які відбувається у сфері публічного управління стосуються також й протидії корупції яка доволі часто проявляється саме під час реалізації органами публічної влади повноважень. Прийняття у 2023 році Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 року» [4] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми» [5] відображають ті внутрішньо-державні процеси що відбуваються сьогодні які спрямовані на наближення стандартів публічного врядування до європейських стандартів. Підсилює здійснення антикорупційної російсько-українська війна яка продемонструвала окремі негативні випадки вчинення корупційних дій зі сторони представників органів різних гілок влади. В той же час категорія «адміністративні повноваження» є вкрай важливим елементом адміністративно-правового статусу органів публічної влади. Їх чітке визначення дозволяє окреслити межі діяльності такого органу що є однією із засадничих засад їх функціонування.

Сформована в нашій державі система органів публічної влади здійснює свою діяльність у встановлених юридичним актами межах. Звичайно що дане положення є надто загальним. Про те сьогодні існує окрема група органів влади які наділені повноваженнями у сфері боротьби та протидії корупції. Результати двох загально-

національних опитувань, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова та Київським міжнародним інститутом соціології з 9 по 15 серпня 2023 року демонструють актуальність проблеми корупції для українського суспільства. На питання «Чи погоджуєтесь ви з твердженням, що Президент несе пряму відповідальність за корупцію в уряді» 78% респондентів вказали що безпосередньо голова держави несе відповідальність за корупцію в уряді та воєнних адміністраціях. Водночас, не погоджуються з цим твердженням лише 18% опитаних [6].

Дещо іншу статистику наводить Національне агенство з питань запобігання та протидії корупції. У проведеному дослідженні «Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність» на питання «Як Ви вважаєте, наскільки серйозними є вище перераховані проблеми для України?» респонденти вказали що дуже серйозними проблемами є збройна агресія росії проти України (90,4%), висока вартість життя та низькі доходи (69,2%), корупція (64,2%), безробіття (64%) та несправедливість в системі правосуддя (55,2%) [7]. Вказані соціологічні опитування демонструють наявність серйозних занепокоєнь суспільства щодо корупції в Україні. Враховуючи оцінку громадян щодо безпосередньої відповідальності Президента України за вчинювані корупційні діяння на рівні органів публічної влади, а також взяті державою зобов'язання щодо посилення боротьби з корупцією як однією з передумов майбутнього доцільно розглянути діючі правові форми посилення участі громадськості у здійсненні контролю за виконанням адміністративних повноважень органами публічної влади.

Наука адміністративного права приділяє значну увагу дослідженню категорії «адміністративні повноваження» які надають можливість органу публічної влади бути учасником адміністративно-правових відносин. Слушним є визначення адміністративних повноважень як категорії яка підтверджує існування суб'єкта публічної адміністрації. Вони входять до змісту компетенції такого суб'єкта та разом із організаційно-структурними та цільовими компонентами формують правовий статус конкретного суб'єкта публічної адміністрації [8, с. 185]. З огляду на важливість чіткого визначення таких повноважень досить суттєвою є їх роль у забезпеченні реалізації антикорупційної політики в нашій державі. Про те навіть чітко визначені адміністративні повноваження не забезпечують виконання завдань із проведення антикорупційної

політики держави не дивлячись на доволі високий запит громадськості щодо зменшення рівня корупції.

Взаємодія інституцій громадянського суспільства та органів публічної влади є нічим іншим як реальне втілення концепції людиноцентризму якою гарантуються чіткі можливості для осіб долучитись до вирішення різного кола питань які знаходяться в центрі діяльності того чи іншого органу. Існуюча модель залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення управління державними справами дає можливість стверджувати що посилення контролю зі сторони громадськості на основі створення дієвих правових форм такої участі може призвести до позитивного ефекту зменшення вчинення корупційних діянь. Вузловим моментом в даному аспекті буде те які саме правові форми участі необхідно посилити або ж змінити. Аналізуючи діюче законодавство яким врегульовується можливість таких інституцій здійснювати консультування відповідних органів публічної влади можемо сказати на сьогодні існують відповідні нормативно-правові акти які забезпечують таку участь. Крім цього, в Україні існує та діє відповідна система консультативно-дорадчих органів які здійснюють свою діяльність при органах виконавчої влади.

Вже згадувана норма Основного Закону про можливість участі представників громадськості у процесах які пов'язані з діяльністю відповідних органів державної влади є основою на якій формується державна політика в Україні щодо створення відповідних правових механізмів для його реалізацією. Аналізуючи положення Концепції адміністративної реформи щодо надання суспільству можливостей із здійснення контролю за функціонуванням системи державного управління. З огляду на час видання Указу Президента України поняття «державне управління» переважало в науці адміністративного права. В нашому дослідженні ми пропонуємо застосовувати протилежне йому – публічна адміністрація як «сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах» [9, с. 103]. Таке визначення нам видається досить змістовним. Дана категорія дозволяє зрозуміти місце, роль та значення консультативно-дорадчих органів при органах влади. Цим самим створюється публічно-правова деталізація можливостей представлення публічного інтересу через надання права на створення таких органів.

Якщо утворенню та діяльності громадських рад як різновиду консультативно-дорадчих органів при міністерствах, відомствах,

органах виконавчої влади зі спеціальним статусом тощо приділено достатньо уваги з точки зору вивчення їх адміністративно-правового статусу, встановлення окремих питань їх функціонування, то можливість діяльності таких рад при органах місцевого самоврядування на сьогодні не врегульована взагалі. Аналізуючи чинне законодавство яким врегульовано адміністративно-правовий статус громадських рад можемо ствердно сказати що на сьогоднішній день вони активно здійснюють свою діяльність у різних сферах. Останні визначаються профілем відповідних органів виконавчої влади які залучають громадськість до участі у своїй діяльності шляхом обговорення проєктів нормативно-правових актів, залучають їх до процесів напрацювання відповідних змін або доповнень до законодавства яке застосовується відповідним органом влади тощо. Тобто, громадські ради є повноцінними учасниками адміністративно-правових відносин. Саме досвід їх діяльності може бути перенесений на рівень місцевого самоврядування де існують проблеми щодо реалізації відповідними сільськими, селищними, міськими радами, об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ) своїх повноважень. Паралельно із цим, держава створює відповідні можливості для контролю за їх виконанням, в тому числі й тих, які спрямовані на запобігання та протидію корупції на місцевому рівні.

Щодо адміністративно-правового статусу громадських рад слід зазначити що він врегульований окремою Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» відповідно до якої громадські ради є окремим суб'єктом адміністративних правовідносин який володіє праводієздатністю, має визначені права та обов'язки, наділений можливістю здійснювати свою діяльність із іншими органами влади [10]. Вони утворюються на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міській, районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях. За своєю правовою природою громадські ради є особливою правовою формою взаємозв'язку між суспільством та державою. Вони мають особливу зовнішню форму вираження, власний механізм утворення та володіють власним адміністративно-правовим статусом [11, с. 140].

Відповідна статистка діяльності громадських рад свідчить про те що їх кількість не дивлячись на триваючу російсько-українську війну

залишається на довоєнному рівні. Так, впродовж II кварталу 2023 при органах виконавчої влади діяли 65 рад [12]. З огляду на те що такі ради здійснюють свою діяльність при переважній більшості органів публічної влади, а випадки припинення їх функціонування або ж не створення прослідковуються вкрай рідко, можемо стверджувати що така підсистема консультативно-дорадчих органів в Україні діє. Це дозволяє провести відповідну класифікацію громадських рад залежно від сфери діяльності органу виконавчої влади при якому вона сформована: громадські ради при органах виконавчої влади; громадські ради при органах виконавчої влади зі спеціальним статусом; громадські ради при місцевих органах виконавчої влади; громадські ради при органах виконавчої влади які здійснюють перевірку реалізації адміністративних повноважень щодо реалізації антикорупційної політики держави.

Законом України «Про запобігання корупції» визначає адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [13]. Вказаний орган відповідає за розроблення двох ключових документів які визначають антикорупційну політику держави. При НАЗК діє громадська рада. Відповідно до п.1 Положення про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952 вона є «колегіальним органом, що утворюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції» [14].

Загалом, консультативно-дорадчі органи діють лише при органах виконавчої влади. Будь-які заходи у яких прийматимуть участь органи місцевого самоврядування у програмі відсутні що на нашу думку є суттєвим недоліком і не відповідає повною мірою забезпечення права громадян щодо здійснення активної участі у контролі за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає можливість громадянам які проживають на відповідній території впливати на діяльність відповідних органів завдяки проведенню громадських слухань та утворенню органів самоорганізації населення. Жодних інших правових форм такої участі законодавством не передбачено. В сучасних умовах, коли відповідні органи місцевого самоврядування завдяки тривалій реформі одержали можливість забезпечувати виконання завдань

через розширення можливостей у фінансовій, податковій, соціальній, спортивній та іншій сферах. Це у свою чергу може призвести до випадків коли відповідні рішення які приймаються органами місцевого самоврядування та міститимуть в собі відповідні корупційні ризики. Через це було б доцільним розглянути можливість утворення при органах місцевого самоврядування громадських рад.

Якщо проаналізувати конкретні повноваження що стосуються антикорупційної сфери то можливо передбачити відповідні ризики у діяльності такого органу. Відповідну аналітичну інформацію надає НАЗК [15]. Наприклад, існує ризик вчинення корупційних дій під час виконання органом місцевого самоврядування повноважень щодо відбору та затвердження осіб, які можуть бути відзначені державними нагородами. Такі корупційні дії можуть бути вчинені під час розгляду відповідних клопотань які надходитимуть від підприємств, установ та організацій коли останні вносять подання про нагородження державними нагородами України.

Оскільки особи які здійснюють свою діяльність в органах місцевого самоврядування також є суб'єктами на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» існують ризики неналежного виконання їх обов'язків що може підривати реалізацію антикорупційної політики держави. Саме тому під час реалізації повноважень які стосуються організації роботи із запобігання та протидії корупції залучення громадськості може допомогти у зменшенні випадків таких протиправних діянь. Так, депутати рад, посадові особи ОМС можуть умисно не подати декларацію задля прикриття свого реального матеріального становища або ж внаслідок відсутності знань з антикорупційного законодавства порушують строки подання таких декларацій. Посилення участі громадськості через створення таких консультативно-дорадчих органів може допомогти у запобіганні ситуацій в частині недопущення порушень передбачених; ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» (заборона займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприєм-ницькою діяльністю); ч. 1 ст. 23 (заборона безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб); п. 3 ч. 1 ст. 28 (заборона на вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів

депутатами місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також посадовими особами місцевого самоврядування) тощо.

З огляду на викладене необхідно надати змогу інституціям громадянського суспільства утворювати відповідні громадські ради на рівні органів місцевого самоврядування. Один із варіантів може полягати у відповідному доповненні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 14–1 «Консультативно-дорадчі органи при ОМС», в якому зазначити таке: «Громадська рада при територіальних громадах, сільських, селищних, міських радах, районних та обласних радах є консультативно-дорадчим органом, який утворюється для сприяння участі територіальної громади у здійсненні регіональної та місцевої політики у різних сферах суспільного життя. Порядок створення, діяльності та припинення діяльності громадських рад визначається в порядку, встановленому Законом». Це дозволить завершити цикл доповнень для вдосконалення організаційно-правового врегулювання діяльності громадських рад в Україні.

Закріплення організаційно-правових засад діяльності громадських рад в Україні необхідно вдосконалювати та уніфікувати. Необхідно детально вивчити чинне законодавство, яким врегульовується діяльність таких рад. Оскільки їх функціонування певною мірою вже відбувається на рівні центральних та місцевих органів влади, слід віднести відповідні зміни також до постанови КМУ № 996 якою б передбачалось створення громадських рад при ОМС. З огляду на те, що наша держава має відповідні зобов'язання з імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, необхідно встановити організаційно-правові засади функціонування громадських рад при органах місцевого самоврядування. Еволюціонування системи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування з приводу реалізації наданих законодавством повноважень у різних сферах суспільного життя із залученням інституцій громадянського суспільства відображає важливість та актуальність зміни в організаційно-правових засадах такої участі окремих громадян.

SUMMARY

Changes in the anti-corruption legislation in Ukraine proportionally affect the change in the scope of administrative powers vested in the relevant public authorities. The article makes an attempt to analyse the importance of the category of “administrative powers” as one of the main

conditions for the implementation of Ukraine's policy on preventing and combating corruption. It is established that strengthening the participation of civil society institutions in exercising public control over the exercise of administrative powers by the relevant public authorities is an important component of ensuring the implementation of the State's anti-corruption policy. It is determined that strengthening the functioning of public councils as one of the types of advisory bodies can have a positive impact on reducing corruption risks that may arise in the activities of public authorities. The author emphasises the need to establish such councils at local self-government bodies, which will prevent violations by the relevant authorities in terms of exercising their powers, given the rapid trend of their expansion.

Key words: public authorities, anti-corruption policy, public participation, advisory bodies, public councils.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України* : Респ. юрид. жур-нал . 2006. № 5 . С. 11–17.

3. Бойко Ірина., Соловійова Ольга. Вплив ідеї людиноцентризму на зміст адміністративного права. *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy*. Vol. 2, № 1, 2023, pp. 1–12. DOI: 10.46299/j.isjpp.20230201.01.

4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 ро-ки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

5. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

6. Сприйняття загрози корупції громадянами: оцінка влади та вимоги до змін під час війни. *Головна – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва*. URL: https://dif.org.ua/article/spriynyattya-zagrozi-koruptsii-gromadyanami-otsinka-vladi-ta-vimogido-zmin-pid-chas-viyni#_Точ145094543 (дата звернення: 12.09.2023).

7. Рівень корупції в Україні – розуміння та поширеність | НАЗК. *НАЗК*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/doslidzhennya-korupsiyi/> (дата звернення: 12.09.2023).

8. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. Юридичний науковий електронний журнал. 2013. № 1. С. 102–104. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 27 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p#Text> (дата звернення: 14.09.2023).

11. Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2022. 160 с.

12. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. Інформаційно-аналітичні матеріали. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadskiradi/informacijno-analitichni-materiali> (дата звернення: 14.09.2023).

13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 28 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

14. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Каб. Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952 : станом на 14 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p#Text> (дата звернення: 25.07.2023).

15. Корупційні ризики. *Антикорупційний портал НАЗК*. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/catalog/?page=6> (дата звернення: 16.09.2023).

Information about the authors:

Kovbas Ihor Vasylovych,

Doctor of Law, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Public Law,
Faculty of Law of Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Kotsiubynskoho St, Chernivtsi, 58012, Ukraine
ORCID: 0000-0001-7039-1586

Krainii Pavlo Ivanovych,

PhD in Law, Assistant,
Department of Public Law of the Faculty of Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Kotsiubynskoho St, Chernivtsi, 58012, Ukraine
ORCID: 0000-0002-1263-9392

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-11>

**REGULATORY SUPPORT FOR HAZARDOUS WASTE
MANAGEMENT AS AN AREA OF PUBLIC DIGITAL
ADMINISTRATION IN UKRAINE**

Leheza Yu. O.

Formulation of the problem. Optimization of the waste management regime in general, and in particular with industrial waste, defined as “hazardous” for Ukraine and for other countries of the world, does not lose its relevance. The establishment of appropriate administrative and legal regulation of the use of hazardous waste is a certain component of the environmental safety mechanism. In accordance with the current legislation of Ukraine, environmental safety is an integral part of the national security mechanism, and therefore belongs to the priority tasks of the functioning of state authorities and local self-government (Part 4 of Article 3 of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” [1]).

The state of scientific development of the problem. The last decades of the development of society have updated the issues of optimizing the mechanism of handling (disposal, processing, transportation, etc.) with waste of both domestic and hazardous origin. At the same time, the study of the features of ensuring legal regulation of waste management, while