

та приватного права. 2021. Вип. 4. С. 50–57. doi: 10.32844/2618-1258.2021.4.9

5. Сидоренко В. В., Дем'янчук Ю. В., Добренська Н. В. Теоретичні аспекти співвідношення понять механізму правового регулювання та методу правового регулювання. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 3 (21). С. 789–803.

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-615-7-50>

STRUCTURAL AND FUNCTIONAL FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL FRAMEWORK FOR INTEGRITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Kalkova O. A.

*External Postgraduate Student,
Scientific Institute of Public Law
Kyiv, Ukraine*

Калькова О. А.

*здобувач
Науково-дослідний інститут
публічного права
м. Київ, Україна*

Теоретичне осмислення адміністративно-правового забезпечення доброчесності потребує з'ясування змісту категорії адміністративно-правового забезпечення, яка в сучасній юридичній доктрині розглядається як важливий інструмент упорядкування суспільних відносин. Зокрема, Л. Чистоклетов та О. Хитра визначають його як адміністративно-правову основу впливу суб'єктів владних повноважень на суспільні відносини у сфері публічного управління [1, с. 176]. При цьому відповідний механізм характеризується системністю та динамічністю, оскільки охоплює діяльність уповноважених суб'єктів щодо формування, функціонування й удосконалення правових засобів впливу. Такий підхід дозволяє розглядати забезпечення доброчесності не лише як сукупність нормативних приписів, а як безперервний процес їх практичної реалізації та адаптації до змін суспільних відносин і ризиків неналежної службової поведінки.

Важливе методологічне значення має розмежування адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання.

І. М. Шопіна характеризує адміністративно-правове забезпечення як упорядкування адміністративно-правових відносин із використанням відповідних правових засобів і процедур, наголошуючи на його спрямованості на задоволення потреб громадянського суспільства [2, с. 551, 554]. Водночас зазначені категорії не слід протиставляти, оскільки правове регулювання формує нормативну основу суспільних відносин, тоді як забезпечення охоплює також інституційні, організаційні, процедурні та контрольні механізми реалізації встановлених вимог. Стосовно доброчесності таке розмежування є особливо важливим, адже її забезпечення передбачає не лише законодавче закріплення стандартів службової поведінки, а й створення умов для фактичного дотримання принципів чесності, неупередженості, прозорості, підзвітності та пріоритету публічного інтересу.

Предметна конкретизація відповідних положень простежується у дослідженнях адміністративно-правового забезпечення доброчесності окремих категорій носіїв публічних повноважень. Так, С. В. Жуков визначає механізм забезпечення доброчесності суддів як систему взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, застосування яких спрямоване на досягнення належного рівня дотримання встановлених правил поведінки [3, с. 14]. Споріднену позицію обстоює Ю. І. Шовкун, яка пов'язує адміністративно-правове забезпечення дотримання обмежень на публічній службі з регламентованою законодавством діяльністю уповноважених державних органів і громадськості, спрямованою на запобігання корупції та забезпечення законності [4, с. 118]. Спільною рисою зазначених підходів є розуміння забезпечення як цілеспрямованої діяльності різних суб'єктів, що здійснюється через взаємопов'язані правові та організаційні інструменти.

Узагальнення наведених доктринальних положень дозволяє визначити адміністративно-правове забезпечення доброчесності у публічному управлінні як цілісну систему нормативно визначених, інституційно організованих і процедурно реалізованих адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені суб'єкти формують, підтримують, контролюють та відновлюють відповідність діяльності суб'єктів публічного управління встановленим стандартам доброчесності. Функціональне призначення такої системи полягає у забезпеченні пріоритету публічного інтересу, неупередженості, відповідальності, прозорості та підзвітності під час здійснення публічних повноважень.

Водночас адміністративно-правове забезпечення доброчесності не слід отожденовувати з антикорупційним механізмом. Попри наявність спільних інструментів, ці категорії відрізняються за предметною спрямованістю та функціональним призначенням. Антикорупційний

механізм охоплює превентивні, контрольні, адміністративно-юрисдикційні та кримінально-правові засоби запобігання корупції і реагування на відповідні правопорушення. Натомість адміністративно-правове забезпечення доброчесності характеризується ширшим ціннісним змістом і спрямоване на формування належної управлінської культури, попередження конфлікту приватних і публічних інтересів, забезпечення прозорості адміністративних процедур та інституційної підзвітності.

Отже, запобігання корупційним проявам становить важливу, проте не єдину складову адміністративно-правового забезпечення доброчесності. Його зміст охоплює комплекс нормативних, організаційних і процедурних механізмів, спрямованих на створення такого середовища публічного управління, у якому дотримання стандартів доброчесності підтримується не лише можливістю застосування юридичної відповідальності, а й належною організацією управлінських процесів, превентивними заходами та дієвими механізмами контролю. Це дозволяє розглядати адміністративно-правове забезпечення доброчесності як самостійний напрям правового впливу, орієнтований на формування та підтримання належних стандартів функціонування публічної адміністрації.

Структура адміністративно-правового забезпечення доброчесності характеризується багатокomпонентністю та взаємозв'язком нормативних, інституційних і процедурних елементів. Л. Чистоклетов та О. Хитра до основних складових адміністративно-правового забезпечення відносять правові норми, адміністративно-правові відносини, гарантії, методи й заходи забезпечення, а також інституційний компонент [1, с. 176]. З урахуванням специфіки доброчесності доцільно виокремити нормативний компонент, що охоплює законодавчі вимоги та стандарти службової поведінки; відносинний, який відображає правовідносини щодо формування, підтримання й контролю доброчесності; інструментальний, представлений превентивними, стимулюючими, контрольними та примусовими засобами; інституційний, що об'єднує суб'єктів, уповноважених забезпечувати дотримання відповідних вимог.

Важливе місце у відповідній структурі належить об'єкту адміністративно-правового забезпечення. Ю. І. Шовкун пов'язує його передусім із суспільними відносинами у сфері публічної служби, зокрема щодо конкурсного добору, проходження служби та кар'єрного просування [4, с. 117]. Водночас об'єкт забезпечення доброчесності має ширший зміст, оскільки охоплює відносини, пов'язані з реалізацією публічних повноважень, дотриманням професійно-етичних стандартів, запобіганням конфлікту інтересів, здійсненням контролю та

застосуванням правових заходів реагування. При цьому доцільно розмежовувати три рівні забезпечення доброчесності: індивідуальний, пов'язаний із поведінкою конкретної посадової особи; організаційний, що охоплює внутрішні управлінські процедури, контроль та управління ризиками; системний, спрямований на формування належного інституційного середовища публічного управління.

Диференціація структурних компонентів простежується й у наукових підходах до визначення суб'єктів забезпечення доброчесності. С. В. Жуков виокремлює органи законотворчості, суб'єктів формування контрольних інституцій, органи безпосереднього оцінювання доброчесності та органи публічної адміністрації з антикорупційними повноваженнями [3, с. 8–9]. Натомість Ю. І. Шовкун розглядає суб'єктний склад у взаємозв'язку з нормативною основою, адміністративно-правовими відносинами та інструментами контролю, нагляду й юридичної відповідальності [4, с. 117–118]. Узагальнення зазначених позицій дозволяє визначити стійкі структурні складові адміністративно-правового забезпечення, функціонування яких залежить від розподілу компетенцій та узгодженості діяльності уповноважених суб'єктів.

У цьому контексті адміністративно-правове забезпечення доброчесності доцільно розглядати як багаторівневу матричну систему, у якій нормативний, інституційний, відносинний та інструментальний компоненти взаємодіють на індивідуальному, організаційному й системному рівнях. На індивідуальному рівні визначальними є обов'язки посадової особи, діяльність її безпосереднього керівника та механізми персонального контролю. Організаційний рівень охоплює функціонування спеціалізованих підрозділів, внутрішні процедури запобігання порушенням і управління ризиками. На системному рівні забезпечення доброчесності реалізується через державну політику, нормативне регулювання, міжінституційну взаємодію та зовнішній контроль.

Відповідно до зазначених рівнів диференціюються й адміністративно-правові інструменти забезпечення доброчесності. На індивідуальному рівні застосовуються декларування, врегулювання конфлікту інтересів, перевірки та дисциплінарні процедури; на організаційному – внутрішній контроль, управління корупційними ризиками, аудит, професійне навчання й удосконалення управлінських процесів; на системному – стратегічне планування, інституційна координація, зовнішній нагляд і громадський контроль. Особливе значення при цьому мають механізми внутрішнього аудиту та управління ризиками, які, як зазначає О. В. Булгакова, пов'язані із сучасними підходами до управління якістю [6].

Практична цінність такого структурного підходу полягає у подоланні надмірної персоніфікації механізмів забезпечення доброчесності.

Порушення відповідних стандартів можуть зумовлюватися не лише неналежною поведінкою окремого службовця, а й недоліками організації управлінських процедур, недостатньою прозорістю, неефективним внутрішнім контролем або неналежним розподілом повноважень. Відтак результативність адміністративно-правового забезпечення доброчесності залежить від комплексного впливу на індивідуальну службову поведінку, організаційні процеси та інституційне середовище публічного управління.

Традиційна структура адміністративно-правового забезпечення доброчесності, що охоплює нормативний, відносинний, інституційний та інструментальний компоненти, потребує доповнення функціонально-рівневим виміром. У цьому контексті заслуговує на увагу підхід О. В. Булгакової, яка, спираючись на напрацювання DCAF, виокремлює чотири взаємопов'язані рівні доброчесності: особистісний, процесний, організаційний і суспільний [6]. Перший характеризує сумлінне та професійне виконання посадових обов'язків, другий – належну організацію управлінських процесів, третій – відповідність діяльності установи встановленим стандартам і принципам відповідального використання ресурсів, четвертий – формування загальної культури доброчесності. Така багаторівнева модель дозволяє розглядати доброчесність не лише як характеристику поведінки окремої посадової особи, а й як властивість належно організованої системи публічного управління.

Важливим наслідком такого підходу є необхідність поширення адміністративно-правового впливу на управлінські процеси та організаційне середовище публічної адміністрації. О. В. Булгакова звертає увагу на обмеженість практики, за якої вимоги доброчесності встановлюються переважно через індивідуальні етичні стандарти, без належного врахування організаційних чинників і суспільної культури [6]. У зв'язку з цим дослідниця обґрунтовує доцільність застосування процесного та ризик-орієнтованого підходів, зокрема принципів управління якістю серії ISO 9000 і циклу безперервного вдосконалення PDCA (*plan-do-check-act*). Їх використання дозволяє інтегрувати вимоги доброчесності у процедури прийняття рішень, внутрішній контроль, управління ризиками та оцінювання результативності діяльності публічних інституцій.

Відтак структуру адміністративно-правового забезпечення доброчесності доцільно доповнити організаційно-процесним компонентом, спрямованим на практичне впровадження відповідних стандартів у повсякденну діяльність органів публічної влади. Його призначення полягає у формуванні таких управлінських процедур та інституційних умов, за яких доброчесність забезпечується не лише шляхом

встановлення персональних обов'язків і відповідальності, а й через належну організацію службових процесів, запобігання ризикам і постійне вдосконалення механізмів внутрішнього управління.

Водночас організаційну структуру забезпечення доброчесності необхідно відмежовувати від внутрішньої структури самого явища. Зокрема, В. А. Писанець, досліджуючи доброчесність працівників правоохоронних органів, виокремлює психологічну, етичну та антикорупційну складові доброчесної поведінки [5, с. 6]. На думку дослідника, доброчесність формується під впливом свідомих психологічних процесів, моральних переконань і професійних цінностей, які визначають відповідну поведінкову модель особи [5, с. 33–35]. Таке розуміння засвідчує, що адміністративно-правове забезпечення має враховувати не лише зовнішні прояви службової поведінки, а й умови формування стійкої професійно-етичної мотивації.

З огляду на зазначене інструментальний компонент адміністративно-правового забезпечення доброчесності доцільно розглядати через взаємодію методів переконання, примусу та стимулювання. Методи переконання реалізуються шляхом професійного навчання, роз'яснювальної, консультативної та методичної діяльності, спрямованої на добровільне дотримання стандартів доброчесності. Методи примусу охоплюють застосування передбачених законом владних заходів, зокрема обов'язкових приписів, установлених обмежень і юридичної відповідальності за доведені порушення. Стимулюючі методи передбачають використання правомірних механізмів професійного заохочення, кар'єрного розвитку, позитивного оцінювання та суспільного визнання належної службової поведінки.

Поєднання зазначених методів має принципове значення для формування стійкої системи доброчесності у публічному управлінні. Застосування виключно заборонних і примусових засобів здатне забезпечити формальне дотримання встановлених вимог, проте не гарантує формування внутрішньої готовності службовця діяти відповідно до професійно-етичних стандартів. Тому ефективне адміністративно-правове забезпечення доброчесності потребує збалансованого використання нормативних обмежень, превентивних процедур, освітніх заходів та позитивних стимулів, які сприяють утвердженню доброчесності як індивідуальної професійної якості та інституційної характеристики публічного управління.

Самостійне місце у структурі адміністративно-правового забезпечення доброчесності посідає гарантійний компонент, покликаний створювати умови для належної реалізації встановлених правових вимог. Л. Чистоклетов та О. Хитра відносять гарантії до основних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення поряд

із відповідними заходами та методами [1, с. 176]. Стосовно доброчесності доцільно виокремлювати три групи гарантій: нормативно-правові, що передбачають чіткість, узгодженість і передбачуваність законодавчих вимог; організаційно-інституційні, пов'язані з компетентністю, незалежністю та ресурсною спроможністю уповноважених суб'єктів; процесуальні, які охоплюють право особи на інформацію про підстави оцінювання її доброчесності, надання пояснень і доказів, неупереджений розгляд, належне мотивування рішення та його оскарження. Взаємодія зазначених гарантій забезпечує правомірність контрольних процедур і мінімізує ризики свавільного застосування адміністративного розсуду.

Важливе значення мають принципи адміністративно-правового забезпечення доброчесності. С. В. Жуков виокремлює серед них взаємну відповідальність, запобігання конфлікту інтересів, партнерство держави та громадянського суспільства, політичну неупередженість [3, с. 15]. Особливого значення набуває залучення громадських інституцій і професійних спільнот до формування та контролю стандартів доброчесності, що забезпечує відкритість відповідного механізму. Водночас його функціонування повинно ґрунтуватися на загальноправових принципах законності, правової визначеності та пропорційності. Їх дотримання передбачає наявність належних правових підстав оцінювання доброчесності, передбачуваність критеріїв і правових наслідків, а також відповідність застосованих заходів характеру встановленого порушення. Поєднання цих засад дозволяє забезпечити ефективність адміністративно-правового впливу без порушення прав і законних інтересів посадових осіб.

Функціональне призначення адміністративно-правового забезпечення доброчесності доцільно розглядати у стратегічному й тактичному вимірах. Стратегічний передбачає формування такого стану публічного управління, за якого здійснення владних повноважень ґрунтується на законності, неупередженості, підзвітності та пріоритеті публічного інтересу. Тактичний вимір охоплює нормативне закріплення стандартів доброчесності, створення механізмів їх практичної реалізації та здійснення контролю за дотриманням установлених вимог [3, с. 14]. Відтак функціонування відповідної системи має послідовний характер: від формування правових стандартів через їх інституційно-процедурне впровадження до оцінювання результативності й застосування необхідних заходів реагування.

У межах зазначеної системи доцільно виокремити шість взаємопов'язаних функцій адміністративно-правового забезпечення доброчесності. Превентивна функція спрямована на попередження корупційних та інших проявів недоброчесної поведінки шляхом

встановлення правових обмежень, усунення організаційних ризиків і формування належного службового середовища. В. А. Писанець пов'язує її реалізацію зі створенням механізмів суспільного та професійного несприйняття корупційних проявів [5, с. 6, 33]. Таким чином, превенція передбачає не лише нормативні заборони, а й організаційні умови, що ускладнюють виникнення порушень.

Формувальна функція полягає у розвитку професійної правосвідомості, етичної культури та внутрішньої готовності публічних службовців дотримуватися стандартів доброчесності. Її реалізація здійснюється через професійну підготовку, підвищення кваліфікації, спеціалізовані навчальні програми та поширення належних моделей службової поведінки. Показовим прикладом є освітні ініціативи у сфері доброчесності та належного врядування, що передбачають підготовку тренерів, розроблення навчальних курсів і методичних матеріалів [7]. Відповідні заходи сприяють утвердженню доброчесності як складової професійної культури публічної служби.

Моніторингова функція забезпечує систематичне спостереження та оцінювання стану доброчесності, виявлення інституційних недоліків і визначення результативності застосованих адміністративно-правових механізмів. Її практичне значення посилюється розвитком міжнародних інструментів оцінювання, зокрема ініціативи ОЕСР «Індикатори публічної доброчесності», до якої Україна приєдналася у 2024 році [6]. Використання відповідних показників дозволяє оцінювати якість стратегічного планування, підзвітність державної політики, внутрішній контроль та управління ризиками. Моніторинг забезпечує необхідний зворотний зв'язок між нормативно встановленими стандартами та фактичними результатами їх реалізації.

Контрольно-охоронна функція передбачає виявлення порушень вимог доброчесності, правове оцінювання встановлених обставин і застосування передбачених законодавством заходів реагування. Її результативність залежить від визначеності правових критеріїв, компетентності контрольних суб'єктів, належності доказування та дотримання процедурних гарантій. Принципове значення має забезпечення пропорційності юридичних наслідків, що унеможливорює довільне використання контрольних повноважень.

Відновлювальна функція спрямована на усунення наслідків порушення стандартів доброчесності та відновлення належного функціонування публічного управління. Вона реалізується через врегулювання конфлікту інтересів, перегляд управлінських рішень, повторне проведення відповідних процедур, застосування кадрових і організаційних заходів, а також усунення виявлених системних недоліків. На відміну від контрольно-охоронної функції, її призначення

не обмежується юридичною оцінкою порушення, а охоплює відновлення належного стану адміністративно-правових відносин.

Легітимацийна функція полягає у зміцненні суспільної довіри до органів публічної влади через забезпечення чесності, відповідальності та неупередженості їхньої діяльності. Її значення підтверджується соціологічними дослідженнями 2024 року, відповідно до яких громадяни серед найважливіших характеристик державних діячів і посадових осіб виокремлювали порядність, компетентність, невідкупність та чесність [6]. Отже, доброчесність впливає не лише на внутрішню організацію публічного управління, а й на суспільне сприйняття його легітимності та справедливості.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення доброчесності у публічному управлінні становить цілісну багаторівневу систему, що поєднує нормативний, інституційний, відносинний, інструментальний, гарантійний та організаційно-процесний компоненти. Її функціонування охоплює індивідуальний, процесний, організаційний і системний рівні, на яких реалізуються превентивна, формувальна, моніторингова, контрольно-охоронна, відновлювальна та легітимацийна функції. Взаємозв'язок зазначених елементів забезпечує комплексний вплив на поведінку посадових осіб, управлінські процедури та інституційне середовище публічної адміністрації.

Відтак ефективність адміністративно-правового забезпечення доброчесності визначається не кількістю встановлених заборон чи контрольних процедур, а узгодженістю нормативних, інституційних та організаційних механізмів їх реалізації.

Література:

1. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 7. № 3(27). С. 173–180. DOI: <https://doi.org/10.23939/law2020.27.173>. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/law/vsi-vypusky/volume-7-number-327-2020/ponyattya-administrativno-pravovogo-zabezpechennya-ta-yogo>
2. Шопіна І. М. Адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правове регулювання: співвідношення понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 550–554. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.96>. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294790>
3. Жуков С. В. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук :

12.00.07. Дніпро, 2019. 485 с. URL: <https://openarchive.nure.ua/handle/document/10264>

4. Шовкун Ю. І. Поняття та система адміністративно-правового забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби. *Forum Prava*. 2023. № 75(2). С. 112–120. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7699537>. URL: https://forumprava.pp.ua/files/112-120-2023-2-FP-Shovkun_10.pdf

5. Писанець В. А. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 201 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0420U100558>

6. Булгакова О. В. Доброчесність як інструмент забезпечення ефективності публічного врядування. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. Вип. 1(9). С. 5–13. DOI: <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-1-1>. URL: <https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/view/92>

7. Формування доброчесності на публічній службі набуває особливої актуальності в контексті європейського вектора розвитку України / Національне агентство України з питань державної служби. 09 травня 2023 р. URL: <https://nads.gov.ua/news/formuvannia-dobrochesnosti-na-publichnii-sluzhbi-nabuvaie-osoblyvoi-aktualnosti-v-konteksti-ievropeiskoho-vektoru-rozvytku-ukrainy>