

**Кадегроб А.І.**

Науково-дослідний інститут публічного права

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК УМОВА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

*Стаття присвячена розкриттю ролі принципів адміністративного права в діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції як умови запобігання корупційним правопорушенням. Здійснено аналіз наукових думок та нормативно-правових актів щодо принципів адміністративного права. На підставі аналізу діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що норми вказаного Закону не містять законодавчого закріплення організаційних принципів діяльності цього органу.*

*На підставі здійсненого дослідження сучасних принципів адміністративного права автором запропоновані принципи: пріоритетності вжиття заходів запобігання корупційним адміністративним правопорушенням; координації між суб'єктами протидії корупції, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою запобігання, виявлення та усунення корупційних правопорушень; координації діяльності уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; забезпечення та вжиття заходів щодо правового та іншого захисту викривачів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; забезпечення та вжиття заходів щодо захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій; здійснення заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; здійснення заходів щодо координації виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики та співпраці з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями.*

*Запропоновані принципи дають можливість сформулювати загальне уявлення про засади діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та слугують своєрідним методологічним орієнтиром для подальшого дослідження принципів адміністративного права як умови запобігання корупційним правопорушенням.*

**Ключові слова:** принципи, адміністративне право, корупція, діяльність, запобігання, правопорушення.

**Постановка проблеми.** Конституція України закріпила поділ влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову. Конкретизація положень засад організації та діяльності органів виконавчої влади знаходить своє відображення у відповідних нормативних актах (законах, положеннях) про ці органи. Здійснений аналіз місця і ролі принципів адміністративного права у діяльності органів державної влади у сфері запобігання корупційним правопорушенням дає підстави констатувати, що, по-перше, принципи не завжди можуть відображати повний інструментарій діяльності уповноважених органів, по-друге, законодавець не завжди відображає основні принципи організації та діяльності державних органів у сфері запобігання корупції.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань

запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, однак указаний Закон не містить законодавчого закріплення організаційних принципів діяльності цього органу. Проте сучасна діяльність суб'єктів корупційної діяльності вже неможлива без відправних засад, ідей, положень, які виступають основою формування, організації та функціонування їх діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти корупційних принципів розглядалися у працях В. Василичука, С. Клімової, О. Клока, П. Михайленка, О. Панфілова, О. Шевченка. Проте науково-теоретичне розроблення принципів адміністративного права як умови запобігання корупційним правопорушенням є

малодослідженим, а деякі аспекти досліджуваної проблематики залишаються дискусійними.

**Формування цілей статті** полягає у дослідженні та розкритті принципів сучасного адміністративного права як умови запобігання корупційним правопорушенням, що буде сприяти подальшому позитивному впливу на діяльність антикорупційних органів та розвиток науки адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиненість принципів права отримала своє відображення у різних галузях права. Тому слід погодитися з думкою О. Світличного, що принципи права можуть відображати й певну галузь. З точки зору юридичної науки принципи права – це основні засади, які закріплені в правових нормах і відображають закономірності розвитку відносин суспільства, а також розкривають та відображають закономірності певної галузі права. У них розкриваються особливості певної галузі права, які зумовлюють її галузеву суть і відображаються в галузевих принципах права [1, с. 84].

Взявши за основу діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), повноваження якого регулюється Законом України «Про запобігання корупції» [2], варто зазначити, що норми цього закону не містять законодавчого закріплення організаційних принципів діяльності цього органу.

В окремих випадках на змістове наповнення принципів можуть впливати форми і методи діяльності, повноваження органу, які під впливом правотворчих факторів можуть не завжди відображати повний інструментарій завдань, які відображаються у законодавчих актах. Це повною мірою можна віднести і до НАЗК, діяльність якого, як і будь-якого державного органу, забезпечується через надання повноважень. Цікавим є те, що законодавець у Законі України «Про запобігання корупції» не виокремив правові й організаційні засади діяльності НАЗК. Однак, якщо проаналізувати ст. 11 вказаного Закону, можна виокремити принципи організації та діяльності НАЗК.

До них варто віднести такі принципи: пріоритетності вжиття заходів запобігання корупційним адміністративним правопорушенням; координації між суб'єктами протидії корупції, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою запобігання, виявлення та усунення корупційних правопорушень; координації діяльності уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; забезпечення

ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; забезпечення та вжиття заходів щодо правового та іншого захисту викривачів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; забезпечення та вжиття заходів щодо захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій; здійснення заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; здійснення заходів щодо координації виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики та співпраці з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями. Здійснимо дослідження кожного із цих принципів.

Принцип пріоритетності вжиття заходів запобігання корупційним адміністративним правопорушенням. Цей принцип полягає у здійсненні уповноваженими посадовими особами попереджувальних профілактичних заходів, визначених правовими актами, з метою запобігання корупційним правопорушенням, усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних адміністративних правопорушень. Спрямування цієї діяльності покладає на посадових осіб використання різноманітних методів і засобів діяльності.

Принцип координації між суб'єктами протидії корупції, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою запобігання, виявлення та усунення корупційних правопорушень. Цей принцип слід розглядати як реалізацію державної антикорупційної політики держави, яка полягає у забезпеченні різноманітних організаційних, правових заходів щодо взаємодії між суб'єктами протидії корупції, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою запобігання, виявлення та усунення корупційних правопорушень.

Указаний принцип також охоплює розробку антикорупційних програм, що стосуються як державних, так і приватних установ, здійснення різноманітних заходів щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, правил поведінки державного службовця тощо.

Принцип координації діяльності уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Цей принцип має тісний зв'язок з попереднім принципом, водночас він має і свої специфічні відмінності та особливості. Координація діяльності уповноважених

підрозділів (посадових осіб) з питань запобігання та виявлення корупції може здійснюватися як у самому структурному підрозділі, так і між іншими суб'єктами корупційної діяльності. Так, Рішенням НАЗК від 13.07.2017 р. № 317 затверджено «Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції» [3].

З метою формування єдиної правової позиції щодо проблемних та актуальних питань антикорупційного законодавства Антикорупційною програмою Національної поліції України на 2018 рік ініційовано перед Генеральною прокуратурою України об'єднання зусиль щодо організації та проведення спільних нарад (семінарів) [4].

Принцип забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Відповідно до «Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення», затвердженого рішенням НАЗК від 09.02.2018 р. № 166, цей орган забезпечує програмно-технічне супроводження програмного забезпечення Реєстру, надання реєстраторам доступу до нього, збереження і захист даних, що містяться у Реєстрі, навчання реєстраторів щодо наповнення та користування Реєстром, а також виконує інші функції, передбачені Положенням. Реєстратором Реєстру є відділ з питань обробки повідомлень про корупцію Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції НАЗК, що вносить або вилучає відомості про:

1) фізичних осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

2) юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [5].

Запропонований принцип покладає на посадових осіб НАЗК персональну відповідальність за здійснювані заходи щодо захисту відомостей, що містяться у Реєстрі, від несанкціонованого доступу, а також відповідальність за повноту достовірності відомостей, що вносяться до Реєстру.

Принцип забезпечення та вжиття заходів щодо правового та іншого захисту викривачів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Ст. 33 Конвенції ООН проти корупції передбачає, що кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення

захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поведіння [6].

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, НАЗК, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості. Пункт 13 частини першої ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» покладає на НАЗК вжиття заходів щодо правового та іншого захисту осіб, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з таким інформуванням. Згідно із частиною другою ст. 53 того ж Закону за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їхніх близьких осіб у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [2].

Принцип забезпечення та вжиття заходів щодо захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій. Ключовим стандартом забезпечення та вжиття заходів щодо захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, є закріплені у ст. 1 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією положення, відповідно до яких кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам захисту. Згідно зі ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції», збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають

відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку [2].

Принцип здійснення заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. Важливим складником роботи суб'єктів корупційної діяльності є заходи, спрямовані на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. Такими заходами можуть бути різноманітні виступи у засобах масової інформації, громадські опитування тощо, які спрямовані на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. З метою створення інструментів отримання достовірної інформації НАЗК розроблена «Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні» [8].

Принцип здійснення заходів щодо координації виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики та співпраці з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями.

Посилення взаємозалежності економік окремих країн у ХХ столітті, глобалізаційні тенденції змушують об'єднувати сили в протидії цьому явищу. Така акумуляція зусиль насамперед відбувається в рамках міжнародних організацій, які сферу запобігання та протидії корупції визначають як один з пріоритетів їхньої діяльності. Безумовно, такі органи для власної діяльності мають відповідну правову базу [9, с. 10–11].

Закон України «Про запобігання корупції» містить розділ XII «Міжнародне співробітництво» (ст.ст. 70–73), яким встановлено міжнародний обмін інформацією у сфері запобігання і протидії корупції [2]. Прикладом міжнародного співробітництва є «Меморандум про порозуміння і співпрацю між Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним органом Республіки Італія», підписаний 14.02.2017 р., основною метою якого є заохочування і зміцнювання співробітництва шляхом проведення взаємних консультацій та обміну інформацією і досвідом у галузях запобігання корупції та сприяння доброчесності за такими напрямками співробітництва, як: а) імплементація та моніторинг антикорупційних заходів; б) виявлення,

запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; в) навчання та підготовка державних службовців з етики та доброчесності; г) запобігання та виявлення корупції [10].

**Висновки.** Під впливом завдань доктринального розвитку вітчизняного адміністративного права та правотворчих факторів здійснене дослідження запропонованих нами сучасних принципів адміністративного права, що відображають правовий інструментарій організації діяльності із запобігання вчиненню корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень шляхом виявлення й усунення чинників, які дають змогу вчиняти корупційні адміністративні правопорушення.

Перелік запропонованих принципів, а саме: пріоритетності вжиття заходів запобігання корупційним адміністративним правопорушенням; координації між суб'єктами протидії корупції, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою запобігання, виявлення та усунення корупційних правопорушень; координації діяльності уповноважених підрозділів (посадових осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; забезпечення та вжиття заходів щодо правового та іншого захисту викричачів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; забезпечення та вжиття заходів щодо захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій; здійснення заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; здійснення заходів щодо координації виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики та співпраці з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями, не є вичерпним.

Вказані принципи дають можливість сформувати загальне уявлення про засади діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та слугують своєрідним методологічним орієнтиром для подальшого дослідження принципів адміністративного права як умови запобігання корупційним правопорушенням.

#### Список літератури:

1. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне вид-во «Донбас», 2011. 410 с.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.



3. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.07.2017 р. № 317. URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/rekomendatsii-shchodo-diyalnosti-upovnovazhenikh-pidrozdilivcompressed-1.pdf>.

4. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2018 рік : Наказ Національної поліції України №325 від 02.04.2018 р. URL: [patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/AP-2018.doc](http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/AP-2018.doc).

5. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18>.

6. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 496.

7. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03. 2005 р. № 2476-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 16. Ст. 266.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.09. 2017 р. № 734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0734884-17>.

9. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. ГО «Харківська правозахисна група». Харків : ТОВ «Вид-во «Права людини», 2017. 176 с.

10. Меморандум про порозуміння і співпрацю між Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним органом Республіки Італія від 14.02.2017 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380\\_001-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380_001-17).

#### **Kadegrob A.I. PRINCIPLES OF ADMINSTRATING LAW AS CONDITION FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION OFFENSES**

*The article is devoted to revealing the role of the principles of administrative law in the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption as a condition for the prevention of corruption offenses. The analysis of scientific opinions and normative legal acts concerning the principles of administrative law is carried out. Based on the analysis of the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption and the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" it is established that the norms of the said law do not contain the legislative consolidation of the organizational principles of the activity of this body.*

*On the basis of the conducted research of modern principles of administrative law, the author proposes the following principles: priority of taking measures for prevention of corruption administrative offense; coordination between anti-corruption actors, public authorities, local self-government bodies and public associations in order to prevent, detect and eliminate corruption offenses; coordinating the activities of authorized units (officials) on preventing and detecting corruption; maintenance of the Unified State Register of persons who have committed corruption or corruption-related offenses; providing and taking measures for legal and other protection of perpetrators of corruption or corruption-related offenses; securing and taking measures to protect persons harmed by corruption; implementation of measures aimed at formation of negative attitude towards corruption in the minds of citizens; measures to coordinate the implementation of international obligations in the formulation and implementation of anti-corruption policies, and cooperation with state bodies, non-governmental organizations of foreign states and international organizations.*

*The proposed principles make it possible to form a general understanding of the principles of the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption and serve as a methodological guideline for further investigation of the principles of administrative law as a precondition for the prevention of corruption offenses.*

**Key words:** principles, administrative law, corruption, activity, prevention, offense.