

**Приходько Андрій Анатолійович,**

кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права, вулиця Григорія Кірпи, 2А, офіс 606, м. Київ, 03035; +380505745619, e-mail: prikhodko.a.a@ukr.net; <https://orcid.org/0000-0002-2782-3256>

## **НОРМАТИВНА БАЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

---

**Анотація.** Стаття присвячена формуванню переліку нормативно-правових актів, що сукупно становлять нормативну базу для адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні. До проблематики зазначеного питання суміжно та побіжно звертали свої наукові пошуки як адміністративісти, так і вчені інших галузевих правових наук. Однак безпосередньо вони його не вивчали, що свідчить про її сучасну актуалізацію.

У зв'язку з тим, що формально, антикорупційне законодавство сформоване, відповідає вимогам ЄС, однак, по-факту, це лише набір декларативних гасел практично не втілюваних в життя, стверджується, що вітчизняна нормативна база антикорупційної діяльності публічної адміністрації має бути переглянута. Для того щоб зрозуміти де «пробойні» законодавчого регулювання означеного процесу, сформовано трьох блокову структуру аналізованої нормативної бази: 1) вітчизняні нормативно-правові акти, що формують антикорупційне законодавство; 2) міжнародно-правові стандарти, вимоги та рекомендації антикорупційної діяльності; 3) норми адміністративного права, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень та встановлюють законність та верховенство права й закону (правова база діяльності органів державної влади та делегованих ними представників). Кожна із зазначених груп має свої підвиди, які можна класифікувати за різноманітними критеріями. Обрано суб'єктний критерій.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що нормативна база адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції – це витоки, те підґрунтя, що може теоретичну сутність прагнення викоринити корупційні прояви на території України перетворити в реальну практичну діяльність. В межах дослідження виявлено, що за останній рік значний масив нормативної бази адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні був доповнений організаційними, роз'яснювальними та кадровими актами, однак не спеціалізованими, зокрема до сих пір відсутня нова антикорупційна стратегія. Це не тільки значна перепона до вступу України до ЄС, а й неповага до суспільства.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, викорінення корупційних проявів, запобігання, корупція, нормативна база, протидія.

**Prikhodko Andriy Anatolyovich,**

*Ph.D. in Law, doctoral student in Research Institute of Public Law, 2A Gregory Kirpy Street, office 606, Kyiv, 03035; +38050 5745619, e-mail: prikhodko.a.a@ukr.net; <https://orcid.org/0000-0002-2782-3256>*

## **REGULATORY BASE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION PREVENTING AND COUNTERACTING CORRUPTION IN UKRAINE IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION**

---

**Abstract.** The article devoted to formation list of normative-legal acts that collectively constitute the normative base for administrative and legal support of preventing and combating corruption in Ukraine. scholars of branches legal sciences have addressed their research to this problems in the subject matter of the aforementioned issue. However, they did not study it directly, which testifies to its modern actualization.

Due to the fact that formally, anti-corruption legislation is formed, meets requirements of EU, however, in fact, it is only a set of declarative slogans practically not implemented, it is argued that national regulatory framework of anti-corruption activity of public administration should be revised. In order to understand where the “gaps” of the legislative regulation of the process are, three block structure of the analyzed regulatory framework has been formed: 1) domestic normative legal acts that form the anti-corruption legislation; 2) international legal standards, requirements and recommendations of anti-corruption activities; 3) norms of administrative law, which regulate the activity of subjects of power and establish the legality and rule of law and law (the legal basis of activity of public authorities and their delegated representatives). Each of these groups has its subspecies, which can be classified according to different criteria.

The conducted research gives grounds to argue that the regulatory framework of administrative and legal support for the prevention and counteraction of corruption in Ukraine under the conditions of European integration is the source, the basis that can make the theoretical essence of the desire to eradicate corruption manifestations in the territory of Ukraine into a real practical activity. The study found that over the past year, a significant amount of the regulatory framework of administrative and legal support for the prevention and combating of corruption in Ukraine was supplemented by organizational, explanatory and personnel acts, but not specialized, in particular there is no new anti-corruption strategy. This is not only a significant impediment to Ukraine’s accession to the EU, but also a disrespect for society.

**Keywords:** administrative and legal support, corruption, counteraction, eradication of corruption manifestations, prevention, regulatory framework.

**Постановка проблеми.** На шляху вступу України до правових інституцій ЄС виникає потреба адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу шляхом досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього. *Acquis communautaire* – правова система Європейського Союзу, що включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [1]. Усе це накладає особливий відбиток [2, с. 88] на формування нормативної бази адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До проблематики зазначеного питання суміжно та побіжно звертали свої наукові пошуки такі вчені як В. Авер'янов, С. Діденко, В. Колпаков, Р. Мельник, С. Чернов, О. Черчатий, та інші. Вагомий теоретичний внесок в питання становлення антикорупційного законодавства здійснив А. Кладченко. Однак безпосередньо обрану нами тематику зазначені вчені не вивчали, що свідчить про її сучасну актуалізацію.

**Мета статті** – сформувати перелік нормативно-правових актів, що сукупно становлять нормативну базу для адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Питання ефективності, своєчасності та узагальненості подолання корупції,

для України, це точно є систематизація та чіткість законодавства. Безумовно, спроби подолати корупцію були, закони та підзаконні акти приймалися, іноді навіть зі швидкістю реактивного літака, а результату було, у кращому випадку не тільки недостатньо для імплементації у життя, а навіть і теоретичного виконання прийнятих норм [3, с. 101]. Наразі ситуація теж не втішна. Формально, антикорупційне законодавство сформоване, відповідає вимогам ЄС, однак, по-факту, це лише набір декларативних гасел практично не втілюваних в життя.

Тому цілком логічно, що вітчизняна нормативна база антикорупційної діяльності публічної адміністрації має бути переглянута. Для того щоб зрозуміти де «пробіони» законодавчого регулювання означеного процесу, необхідним вважаємо сформувати перелік нормативно-правових актів, що сукупно становлять нормативну базу для адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

Перш за все, уточнимо, що на нашу думку, аналізована нормативна база має три складові: 1) вітчизняні нормативно-правові акти, що формують антикорупційне законодавство; 2) міжнародно-правові стандарти, вимоги та рекомендації антикорупційної діяльності; 3) норми адміністративного права, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень та встановлюють законність та верховенство права й закону (правова база діяльності органів державної влади та делегованих ними представників). Кожна із зазначених груп має свої підвиди, які можна класифікувати за різноманітними критеріями.

Щодо першої групи, до прикладу, за суб'єктивним критерієм серед нещодавно прийнятих можна виділити наступні:

1) Верховна Рада України – а) Закони України від 19.12.2019 № 410-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»; від 17.10.2019 № 198-IX «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції»; б) Постанови від 17.01.2020 № 480-IX «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»»; від 20.12.2019 № 432-IX «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо ліквідації штучних бюрократичних бар'єрів та корупціогенних чинників у сфері охорони здоров'я»;

2) Президент України – а) Укази від 05.02.2020 № 42/2020 «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань»; від 05.02.2020 № 41/2020 «Про затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань»; від 27.12.2019 № 961/2019 «Про призначення тимчасово виконуючого обов'язки Директора Державного бюро розслідувань»; б) Розпорядження від 13.12.2019 № 514/2019-рп «Про делегацію України для участі у 8-й сесії Конференції держав – учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції»;

3) Кабінет Міністрів України – а) Розпорядження від 24.01.2020 № 43-р «Деякі питання проведення конкурсу

з відбору кандидата на посаду Голови Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; від 15.01.2020 № 2-р «Про призначення Новікова О.Ф. Головою Національного агентства з питань запобігання корупції»; від 04.12.2019 № 1390-р «Про внесення змін до плану заходів на 2017-2019 роки з реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року»; від 23.10.2019 № 988-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Вищому антикорупційному суду на 2019 рік»; б) Постанови від 11.12.2019 № 1048 «Про внесення зміни до пункту 4 Порядку та обсягів спрямування нерозподіленого залишку коштів, джерелом формування яких у 2017 році були надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення»; від 20.11.2019 № 952 «Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції»;

4) Офіс Генерального прокурора – Наказ від 20.02.2020 № 103 «Про Комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури»;

5) Національне агентство з питань запобігання корупції – Накази від 30.01.2020 № 20/20 «Про внесення змін до Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення»; від 12.12.2019 № 168/19

«Форма повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування»; від 12.12.2019 № 168/19 «Про затвердження змін до рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 року № 3»; від 15.11.2019 № 148/19 «Про внесення змін до Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження»; від 12.11.2019 № 142/19 «Про внесення змін до Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків»;

6) Національне агентство управління активами – Наказ від 29.01.2020 № 58/299/5 «Про затвердження Порядку взаємодії Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та Міністерства юстиції України при виконанні судових рішень про конфіскацію, спеціальну конфіскацію, стягнення активів в дохід держави в кримінальному провадженні»;

7) Національне антикорупційне бюро – Наказ від 04.11.2019 № 265/131 «Про затвердження Інструкції з організації та проведення поліграфологами Національного антикорупційного бюро України психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа кандидатів на адміністративні посади в Офісі Генерального прокурора»;

8) Центральна виборча комісія – Роз'яснення від 16.01.2020 № 4 «Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно декларування майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фі-

нансового характеру під час реєстрації кандидатів у народні депутати України на проміжних виборах народних депутатів України»;

9) Конституційний суд України – Висновок від 16.12.2019 № 7-в/2019 «Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України».

Зазначені вище нормативно-правові акти є тільки прикладом нещодавніх правотворчих дій суб'єктів владних повноважень та, як бачимо, за своєю суттю вони є спеціалізовані, організаційні, роз'яснювальні та кадрові. Зрозуміло, що основний фундаментальний вклад мають саме перші, ознак нівелювати іншими теж не слід.

Зокрема спеціалізовані акти в досліджуваній сфері були прийняті дещо раніше, і до основних із них слід віднести наступні: Конституція України; галузеві кодекси України; Закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року №3341-ХІІ, «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року №2939-VI, «Про внесення змін до деяких законодав-

чих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» 7 квітня 2011 року №3207-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року №224-VII, «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» від 14 жовтня 2014 року №1699-VII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року №1700-VII., Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року №1698-VII, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII; Постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», від 29 квітня 2015 року №265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки»; Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів»; Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 року №52/394/172/71/268/60 [4].

Варто наголосити, що в цей перелік входять не лише профільні – антикорупційні, а й нетипові для національного законодавства нормативні акти. Зокрема, як приклад, Закон України «Про очищення влади», уведений в дію 16 жовтня 2014 р., визначив правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні [5, с. 30].

Наступна група – міжнародно-правові стандарти, вимоги та рекомендації антикорупційної діяльності. Сюди доцільно віднести наступні: Заходи проти корупції, що практикується транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами від 15.12. 1975 року; Керівні принципи для ефективного здійснення Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 1989 року №61; Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 року; Резолюцію А/CONF.144/28/Rev.1. «Корупція в сфері державного управління»; Практичні заходи боротьби з корупцією, підготовлені Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН в 1990 році; Резолюцію «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва» від 07.09.1990 року; Декларацію ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року; Американську конвенцію проти корупції від 29.03.1996 року; Проект Рамкової конвенції по боротьбі з корупцією від 15.05. 1997 року; Статут Групи держав

по боротьбі з корупцією (GRECO) від 05.05.1998 року; Резолюцію Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06.11.1997 року № R(97)24; Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 року; Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією від 04.11.2003 року; Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 року; Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику» від 15.11.2003 року, та інші.

Остання група – норми адміністративного права, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень. Сюди відносяться як загальні акти, що стосуються усіх без виключення суб'єктів, так і окремо функціональні, що є спеціальними для конкретного владно-уповноваженого суб'єкта.

**Висновки.** Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що нормативна база адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції – це витоки, те підґрунтя, що може теоретичну сутність прагнення викоринити корупційні прояви на території України перетворити в реальну практичну діяльність. Без нормативно закріпленої адміністративної норми неможливо розпочати процес адміністративної діяльності. Зазначене стосується й досліджуваної сфери. Нормативна база у цьому аспекті є сукупністю таких норм. Вони об'єднуються у актах законодавства та об'єктивовані у формі законів, підзаконних нормативно-правових актів, а також мають місце у рекомендаційних, аналітичних, статистичних, інформаційних матеріалах маючи при

цьому не обов'язковий, а інший характер, який іноді, навіть може бути важливішим чим пряма вказівка на здійснення певної дії.

В межах дослідження виявлено, що за останній рік значний масив нормативної бази адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні був доповнений організаційними, роз'яснювальними та кадровими актами, однак не спеціалізованими, зокрема до сих пір відсутня нова антикорупційна стратегія. Це не тільки значна перепона до вступу України до ЄС, а й неповага до суспільства.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004 р. № 29. стаття 367.

2. Діденко С.В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні: дис... д-ра юрид. наук. Київ, Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2016. С. 443.

3. Кладченко А. О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; Приват. ВНЗ «Ун-т Короля Данила». Івано-Франківськ, 2018. 226с.

4. Антикорупційне законодавство України. Державна фіскальна служба України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts/antikoruptsiyne-zakonodavstvo-ukraini/>

5. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 1(28). С. 29-36.

## REFERENCES:

---

1. Zakon Ukrainy "Pro Zahalnodержavnu prohramu adaptatsiyi zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeys'koho Soyuzu" : vid 18.03.2004 № 1629-IV [Law of Ukraine About the National Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union of 18.03.2004 № 1629-IV]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 29 [in Ukrainian].

2. Didenko, S.V. (2016). Administratyvno-pravove zabezpechennya obihu ta zastosuvannya zbroyi v Ukraini [Administrative and Legal Support for the Use and Use of Weapons in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv: Vidkryt. mizhnar. un-t rozvytku lyudyny «Ukrayina» [in Ukrainian].

3. Kladchenko, A.O. Stanovlennya ta rozvytok suchasnoho antykoruptsiynoho zakonodavstva Ukrainy: teoretyko-pravove

doslidzhennya [Formation and development of modern anti-corruption legislation of Ukraine: theoretical and legal research]. *Candidate's thesis*. Ivano-Frankivsk: VNZ «Un-t Korolya Danyla» [in Ukrainian].

4. Antykoruptsiyne zakonodavstvo Ukrainy [Anti-corruption legislation of Ukraine]. (n.d.). *sfs.gov.ua*. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts/antikoruptsiyne-zakonodavstvo-ukraini/> [in Ukrainian].

5. Novak, A. (2016). Teoretychni osnovy doslidzhennya protydiy koruptsiynym proyavam u systemi publichnoho upravlinnya. [Theoretical bases of research on counteraction to corruption manifestations in the system of public administration]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya – Public administration and local self-government*, 1(28), 29-36 [in Ukrainian].