

УДК 342.9:343.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.97>

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Литвин Н.А.,

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри службового та медичного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
ORCID: 0000-0003-4199-1413

### Литвин Н.А. Адміністративні процедури у контексті протидії корупції в Україні.

Стаття присвячена аналізу ролі адміністративних процедур у протидії корупції, дослідженні їх впливу на зменшення корупційних ризиків та підвищення прозорості діяльності органів державної влади. Вказується на те, що адміністративні процедури є важливим інструментом у системі державного управління, оскільки вони визначають послідовність дій, які здійснюють органи влади при прийнятті рішень. Чітке і прозоре регулювання цих процедур дозволяє мінімізувати ризики корупції, запобігаючи зловживанню владою та маніпуляціям у процесі надання адміністративних послуг. Адміністративна процедура, з одного боку, забезпечує захист прав громадян, а з іншого – є інструментом контролю за діяльністю державних органів.

Акцентується увагу на тому, що наявність корупційних ризиків у процесі реалізації адміністративних процедур створює умови для зловживання службовими повноваженнями та ухилення від дотримання законодавства. Це, у свою чергу, серйозно підриває довіру громадян до інституцій влади, зменшує громадянську активність і знижує рівень легітимності державної влади. Корупція формує середовище, в якому панує безкарність, породжуючи недовіру до правової системи та створюючи перешкоди для забезпечення належного державного контролю й правопорядку. До основних механізмів протидії корупції віднесено забезпечення прозорості у прийнятті рішень; впровадження електронних систем для подання документів та моніторингу їх розгляду; скорочення дискреційних повноважень; встановлення відповідальності посадових осіб за порушення встановлених правил; моніторинг впровадження адміністративних процедур; забезпечення можливості оскарження адміністративних рішень.

Зроблено висновок про те, що адміністративні процедури є ефективним інструментом у протидії корупції, оскільки вони встановлюють чіткі правила гри для всіх учасників адміністратив-

ного процесу. Крім того, адміністративні процедури не лише регулюють взаємовідносини між державою та громадянами, але й слугують важливим інструментом забезпечення прозорості та доброчесності в державному управлінні.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, реєстраційні дії, корупційні ризики, дискреція, дискреційні повноваження, органи державної влади, захист прав громадян, антикорупційні заходи, відповідальність посадових осіб, електронне урядування, цифровізація.

### Lytvyn N.A. Administrative procedures in the context of combating corruption in Ukraine.

The article is devoted to the analysis of the role of administrative procedures in combating corruption, the study of their impact on reducing corruption risks and increasing the transparency of the activities of state authorities. It is pointed out that administrative procedures are an important tool in the system of public administration, as they determine the sequence of actions performed by authorities when making decisions. Clear and transparent regulation of these procedures allows minimizing the risks of corruption, preventing abuse of power and manipulation in the process of providing administrative services. Administrative procedure, on the one hand, ensures the protection of citizens' rights, and on the other hand, it is a tool for monitoring the activities of state bodies.

Attention is drawn to the fact that the presence of corruption risks in the process of implementing administrative procedures creates conditions for abuse of official powers and evasion of compliance with legislation. This, in turn, seriously undermines citizens' trust in government institutions, reduces civic activity and lowers the level of legitimacy of state power. Corruption creates an environment in which impunity reigns, creating distrust in the legal system and creating obstacles to ensuring proper state control and law and order. The main anti-corruption mechanisms include ensuring transparency in decision-making; implementation

of electronic systems for submitting documents and monitoring their consideration; reduction of discretionary powers; establishing the responsibility of officials for violating established rules; monitoring the implementation of administrative procedures; ensuring the possibility of appealing administrative decisions.

It was concluded that administrative procedures are an effective tool in combating corruption, as they establish clear rules of the game for all participants in the administrative process. In addition, administrative procedures not only regulate the relationship between the state and citizens, but also serve as an important tool for ensuring transparency and integrity in public administration.

**Key words:** administrative procedure, registration actions, corruption risks, discretion, discretionary powers, state authorities, protection of citizens' rights, anti-corruption measures, responsibility of officials, electronic government, digitalization.

**Постановка проблеми.** Важливим кроком для України у зближенні з країнами Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва і розвитку, де вже функціонує уніфікована адміністративна процедура для взаємодії громадян та бізнесу з державними органами, стало прийняття 16 листопада 2021 року Верховною Радою України Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон). Цей Закон є важливим етапом на шляху до побудови сервісно-орієнтованої держави, де мінімізуються ризики корупції, зловживань чиновників та зайвих бюрократичних перешкод. Відтепер адміністративні процедури набувають чіткого алгоритму, що забезпечує оперативне та передбачуване виконання адміністративних дій і надання державних послуг. Таким чином, численні застарілі процедури, які сприяли непрозорості та незрозумілості для громадян, поступово відходять у минуле, а на їхньому місці запроваджуються прості й єдині правила, зрозумілі для всіх. Зокрема, тепер органи влади зобов'язані обґрунтовувати негативні рішення, і громадяни мають можливість скористатися адміністративним переглядом, що зменшує потребу в негайному судовому оскарженні.

Корупція є глобальною проблемою, що негативно впливає на всі сфери життя суспільства. Вона підриває економічний розвиток, порушує соціальну справедливість і спотворює демократичні інституції. Особливо гостро ця проблема стоїть у державах із перехідною економікою та слабкими правовими системами, де корупція може стати перешкодою на шляху до реформування державного управління, інтеграції в міжнародні організації та забезпечення верховенства права.

В Україні протидія корупції тривалий час залишається одним із ключових пріоритетів державної політики. Запровадження антикорупційних реформ та прийняття відповідного законодавства спрямовані на створення ефективної системи запобігання і протидії корупційним проявам. Втім, ефективність цих заходів великою мірою залежить від того, наскільки прозорими і регламентованими є адміністративні процедури у державних органах.

Адміністративні процедури є важливим інструментом у системі державного управління, оскільки вони визначають послідовність дій, які здійснюють органи влади при прийнятті рішень. Чітке і прозоре регулювання цих процедур дозволяє мінімізувати ризики корупції, запобігаючи зловживанню владою та маніпуляціям у процесі надання адміністративних послуг. Адміністративна процедура, з одного боку, забезпечує захист прав громадян, а з іншого – є інструментом контролю за діяльністю державних органів.

У сучасних умовах особливе значення мають такі принципи адміністративних процедур, як прозорість, підзвітність і відповідальність. Вони виступають фундаментом для побудови ефективної системи публічного адміністрування, що має протидіяти корупційним загрозам. Прозорі процедури знижують можливість особистих контактів між чиновниками та громадянами, що є однією з найчастіших причин виникнення корупційних дій.

Крім того, глобальні тенденції, пов'язані з впровадженням цифрових технологій, демонструють, що електронне урядування здатне значно підвищити ефективність адміністративних процедур і сприяти зниженню рівня корупції. Уряди країн, які впроваджують цифрові платформи для надання послуг та прийняття рішень, зменшують вплив людського фактора і забезпечують вищий рівень прозорості.

З огляду на зазначене питання визначення адміністративних процедур та їхнього впливу на зменшення корупційних ризиків є актуальним для наукових досліджень та потребує теоретичного аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останні роки тема адміністративних процедур та їхнього впливу на зменшення корупційних ризиків активно досліджується на міжнародному та національному рівнях. Вона охоплює питання підвищення прозорості публічної адміністрації, автоматизації державних послуг, вдосконалення законодавчого регулювання, а також дослідження ефективності антикорупційних ініціатив. Серед учених, які досліджували окремі аспекти цієї проблеми, доцільно виокремити праці Бевзенка В.М., Брателя С.Г., Білої В.Р., Галунька В.В., Дем'янчука Ю.В., Джафарової М.В., Ігоніна Р.В., Колпакова В.К., Кузьменко О.В.,

Мельника Р.С., Музичука Е.О., Тимощука В.П., Щиголя Ю.Ф. та ін.

**Мета** цієї статті полягає в аналізі ролі адміністративних процедур у протидії корупції, дослідженні їх впливу на зменшення корупційних ризиків та підвищення прозорості діяльності органів державної влади. Зокрема, стаття спрямована на вивчення механізмів, які забезпечують ефективність адміністративних процедур у протидії корупції, а також розгляд сучасних підходів, включаючи впровадження електронного урядування.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 2 Закону «адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» [1], яка направлена на забезпечення прав громадян і юридичних осіб, а також на досягнення високої якості державного управління.

Проте, корупція суттєво спотворює цю мету, адже наявність корупційних ризиків у процесі реалізації адміністративних процедур створює умови для зловживання службовими повноваженнями та ухилення від дотримання законодавства. Це, у свою чергу, серйозно підриває довіру громадян до інституцій влади, зменшує громадянську активність і знижує рівень легітимності державної влади. Корупція формує середовище, в якому панує безкарність, породжуючи недовіру до правової системи та створюючи перешкоди для забезпечення належного державного контролю й правопорядку.

Корупційні прояви в публічному секторі не тільки підривають довіру до владних інституцій, але й значно ускладнюють ефективне впровадження адміністративних процедур. В умовах корупції адміністративні процедури, що мають на меті забезпечення прозорості, підзвітності та доступності державних послуг, часто спотворюються або ігноруються.

Замість того, щоб діяти в інтересах громадськості, публічні службовці можуть використовувати адміністративні механізми для особистої вигоди або на користь вузьких інтересів, що суперечить принципам неупередженості та законності. Внаслідок цього, такі важливі процедури, як державні закупівлі, реєстраційні дії, видача ліцензій та дозволів, перетворюються на інструменти отримання неправомірної вигоди, що веде до дискримінації, бюрократичних перешкод і загального ослаблення адміністративної ефективності.

Корупція також створює додаткові труднощі для громадян у доступі до адміністративних послуг. Замість того, щоб дотримуватися чітко встановлених процедур, громадяни часто змушені платити хабарі або шукати неформальні шляхи вирішення питань, що руйнує саму суть адміністративного управління як чесного та

прозорого процесу. Це підриває основну мету адміністративних процедур – забезпечення рівності та справедливості при реалізації прав та інтересів громадян у відносинах із державою.

Ефективне регулювання адміністративних процедур здатне мінімізувати корупційні ризики, оскільки формалізовані та прозорі процеси зменшують можливості для зловживання владою. У свою чергу, варто зазначити, що відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, корупційним ризиком є імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації [2].

Від так, одним з головних механізмів протидії корупції є *забезпечення прозорості у прийнятті рішень*. Чітко прописані правила адміністративних процедур дають можливість громадянам та підприємствам слідувати за процесом прийняття рішень і своєчасно реагувати на будь-які відхилення від законодавства. У цьому сенсі застосовує на увагу Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (далі – Кодекс), ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи, який визначив принципи участі громадськості у процесі прийняття рішень [3]. Зазначений Кодекс визначив загальні принципи, за якими повинні діяти неурядові організації та органи державної влади різних рівнів з метою сприяння встановленню конструктивних відносин. Так, серед таких принципів виокремлено принцип участі, тобто неурядові організації збирають та поширюють думки своїх членів, груп споживачів та зацікавлених громадян. Цей внесок має вирішальне значення для процесу прийняття політичних рішень, підвищуючи якість, розуміння і довгостроковий характер застосування політичної ініціативи. Попередньою умовою для дотримання цього принципу є вільний та доступний процес участі, який ґрунтується на узгоджених параметрах участі. У свою чергу, принцип довіри визначає, що відкрите та демократичне суспільство ґрунтується на чесній взаємодії між суб'єктами і різними секторами суспільства. Хоча неурядові організації та органи державної влади покликані відігравати різні ролі, спільна мета поліпшити життя людей може бути успішно досягнута лише у тому разі, якщо вона буде ґрунтуватися на довірі, що передбачає прозорість, повагу та взаємну надійність. Принцип підзвітності і прозорості передбачає, що діяльність в суспільних інтересах вимагає відкритості, відповідальності, ясності, підзвітності як від неурядових організацій, так і органів державної влади, із забезпеченням прозорості на всіх етапах. Принцип незалежності визначає, що неурядові організації повинні бути визнані вільними і незалежними органами щодо своїх цілей, рі-

шень і заходів. Вони мають право діяти незалежно і відстоювати позиції, що відрізняються від позицій органів влади, з якими вони можуть співпрацювати іншим способом.

Крім того, впровадження електронних систем для подання документів та моніторингу їх розгляду зменшує можливість корупційного впливу через особисті контакти або маніпуляції процесом. До того ж, запровадження адміністративних послуг в електронному форматі не лише сприяє зменшенню корупційних ризиків, але й забезпечує зручний та легкий доступ до цих послуг. Для того щоб громадяни та бізнес могли ознайомлюватися з інформацією про адміністративні послуги та отримувати їх онлайн, функціонує Єдиний державний портал адміністративних послуг. На порталі доступна інформація про понад 1000 адміністративних послуг, включно з нормативно-правовими актами, що регламентують їх надання, електронними формами заяв, іншими необхідними документами, а також відомостями про органи влади та центри надання послуг: їхні адреси, графіки роботи та посилання на сайти. Важливо, що Уряд цифровізує, насамперед, ті послуги, які найбільше потрібні населенню й бізнесу та мають високий антикорупційний потенціал. Таким чином, загальна адміністративна процедура з підтримкою електронних систем гарантуватиме кожному неупереджене розв'язання справ у розумні строки. Електронне урядування зменшує контакти між громадянами та державними службовцями, що є одним із найефективніших механізмів запобігання корупційним діям. Завдяки електронним платформам, адміністрування стає більш прозорим, знижуються можливості для зловживань, а також підвищується відповідальність публічних службовців, що в свою чергу сприяє зміцненню довіри громадян до державних інституцій.

Наступним позитивним аспектом адміністративних процедур у протидії корупційним ризикам є *скорочення дискреційних повноважень*. Дискреція не є довільною, вона завжди здійснюється відповідно до закону (права), оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [4]. Разом з тим, дискреційні повноваження, які надають посадовим особам значну свободу вибору при прийнятті рішень, є одним із ключових джерел корупції. Чітке регулювання адміністративних процедур обмежує ці повноваження, встановлюючи конкретні правила, критерії та строки для прийняття рішень. Це, у свою чергу, забезпечує рівний підхід до всіх учасників адміністративного процесу, знижуючи можливості для зловживань і корупційних проявів.

Нормативно закріплені адміністративні процедури передбачають *відповідальність посадових осіб за порушення встановлених правил*, що має суттєвий вплив на зменшення корупційних ризиків. Це не лише сприяє підвищенню ефективності роботи органів державної влади, але й створює додаткові механізми контролю та запобігання зловживанням владою. Наявність чітко визначених санкцій за неналежне виконання обов'язків стимулює посадових осіб діяти відповідально і дотримуватися законодавства, що в свою чергу зміцнює довіру громадян до державних інституцій. Якщо посадова особа не виконує обов'язки, встановлені статутами, положеннями або правилами внутрішнього трудового розпорядку, затвердженими відповідним органом чи трудовим колективом підприємства, установи або організації, вона буде притягнута до відповідальності.

Ефективний *моніторинг впровадження адміністративних процедур* є ключовим фактором у протидії корупції, оскільки він дозволяє контролювати дотримання законодавства та оцінювати реальні результати антикорупційних заходів. Одним із основних інструментів моніторингу виступають державні аудиторські органи, такі як Рахункова палата та Державна аудиторська служба України. Вони здійснюють перевірки правильності та раціональності використання бюджетних коштів, оцінюють ефективність державних закупівель і контроль за виконанням публічних контрактів, що дозволяє виявляти порушення на ранніх етапах і впроваджувати зміни, які можуть мінімізувати корупційні ризики.

Крім того, згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 864 [5] питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг також доручено Міністерству цифрової трансформації в частині забезпечення інформаційної взаємодії між системою онлайн-моніторингу та оцінки якості послуг Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – система моніторингу) і електронними інформаційними ресурсами суб'єктів моніторингу якості надання адміністративних послуг (далі – моніторинг) та органів, які беруть участь у проведенні моніторингу, зокрема шляхом підключення до системи моніторингу електронних інформаційних ресурсів, які використовуються центрами надання адміністративних послуг, безперебійної передачі до системи моніторингу даних, визначених відповідно до порядку інформаційної взаємодії, а також надання посадовим особам центрів доступу до зазначеної системи. Разом з тим, постійно відбувається поступове підключення електронних інформаційних ресурсів інших суб'єктів моніторингу та органів, які беруть участь у проведенні моніторингу, безперебійна передача до системи



моніторингу даних, визначених відповідно до порядку інформаційної взаємодії, а також надання доступу посадовим особам таких суб'єктів та органів до зазначеної системи.

Зазначимо, що крім контролю за дотриманням законодавства моніторинг впровадження адміністративних процедур дозволяє органам, які беруть участь у проведенні моніторингу, проводити роботу з виявлення проблем, які виникають у зв'язку із запровадженням моніторингу, розробити та вжити заходи з їх розв'язання, поширити досвід розв'язання таких проблем серед суб'єктів моніторингу.

Важливим кроком є також *забезпечення можливості оскарження адміністративних рішень*. Згідно ст. 18 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1], особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку, а адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи. Громадяни та юридичні особи повинні мати право на ефективний захист своїх прав через адміністративні суди або спеціальні органи. Оскарження повинно бути доступним, швидким і неупередженим, що зменшує ймовірність корупційних дій з боку посадовців.

Варто також зацентувати увагу і на тому, що мінімізація корупційних ризиків є необхідною для сприяння сталому розвитку та має важливе значення для досягнення Цілей сталого розвитку ООН [6], сприяння інклюзивному зростанню та побудови стійких суспільств, які надають пріоритет добробуту нинішнього та майбутніх поколінь. [7, с. 51-52]. У цьому аспекті цифрова трансформація є інноваційним принципом, який може суттєво сприяти реалізації завдань з мінімізації корупційних ризиків.

Багато країн світу успішно використовують адміністративні процедури для зменшення корупційних ризиків. Наприклад, країни Скандинавії, відомі своїм низьким рівнем корупції, застосовують прозорі й чітко регламентовані адміністративні процеси у всіх сферах державного управління. У Швеції та Норвегії впроваджені жорсткі механізми контролю за виконанням адміністративних процедур, що дозволяє швидко виявляти та реагувати на корупційні загрози.

Також варто згадати досвід Грузії, яка завдяки реформам у сфері державного управління та впровадженню адміністративних процедур значно знизила рівень корупції. Ключовими кроками були автоматизація процесів та скорочення особистих контактів громадян із представниками влади.

**Висновки.** Адміністративні процедури є ефективним інструментом у протидії корупції, оскільки вони встановлюють чіткі правила гри для всіх учасників адміністративного процесу. Вони сприяють зниженню можливостей для зловживань та забезпечують більшу прозорість і відповідальність у діяльності органів державної влади. Впровадження електронного урядування та скорочення дискреційних повноважень є ключовими кроками для зменшення корупційних ризиків, що особливо важливо для країн, які знаходяться на етапі демократичних реформ.

Таким чином, адміністративні процедури не лише регулюють взаємовідносини між державою та громадянами, але й слугують важливим інструментом забезпечення прозорості та доброчесності в державному управлінні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 22.10.2024).
2. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : наказ Нац. агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text> (дата звернення: 19.10.2024).
3. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb> (дата звернення: 24.10.2024).
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.10.2024).
5. Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2021 р. № 864. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.10.2024).
6. THE 17 GOALS. United Nations: website. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата звернення: 19.10.2024).
7. Бондаренко О.С. Цифрова трансформація як принцип мінімізації корупційних ризиків. *Вісник ЛННІ ім. Е.О. Дідоренка*. 2024. Вип. 1(105). С. 49–60.