

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ НОРМИ, ЩО АДРЕСОВАНІ ДИСКРЕЦІЇ, У МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ<sup>1</sup>

### ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL NORMS ADDRESSING DISCRETION IN THE MECHANISM OF CORRUPTION PREVENTION

**Карабін Т.О., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет**

**Хохлова І.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет**

**Малеш П.В., асистент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет**

У ході дослідження визначається роль та місце адміністративно-процедурних норм у механізмі запобігання корупції через їх вплив на обмеження дискреційних повноважень. Розглядаються основні законодавчі положення, що регулюють межі дискреції, принципи адміністративної процедури та вимоги до обґрунтування адміністративних актів як інструменти запобігання корупційним ризикам.

Зокрема, досліджено вплив основоположних принципів адміністративної процедури - юридичної визначеності, обґрунтованості, безсторонності (неупередженості), добросовісності та розсудливості - на зменшення корупційних ризиків при здійсненні дискреційних повноважень. Проаналізовано значення принципу законності та його роль у запобіганні корупційним проявам через шляхом зважування цілей закону, основних принципів із конкретними повноваженнями, які надані законодавцем.

В статті обґрунтовано, що адміністративно-процедурні норми відіграють важливу роль у механізмі запобігання корупції через регламентацію меж дискреційних повноважень, встановлення чітких принципів адміністративної процедури та вимог до обґрунтування адміністративних актів.

Досліджено механізм реалізації адміністративних актів та його вплив на мінімізацію корупційних ризиків у публічному управлінні. Виявлено, що чітка регламентація процедури виконання адміністративних актів та встановлення відповідальності за їх невиконання сприяють прозорості діяльності адміністративних органів та зменшенню можливостей для корупційних зловживань.

Авторами зроблено висновок, що положення Закону «Про адміністративну процедуру», які адресовані дискреції, можуть та повинні розглядатися як такі, що є складовими механізму обмеження дискреції. Тут йде мова про законодавчу регламентацію меж дискреції, через закріплення принципів адміністративної процедури, через спрямування адміністративних органів на формування адміністративної практики. Також антикорупційну роль відіграють і законодавчі положення, які встановлюють обов'язок органу, що прийняв адміністративний акт, прийняти рішення про застосування заходу впливу у разі невиконання адміністративного акту добровільно зобов'язаною особою – адресатом. Визначається, що недоліком процедурного законодавства все-таки є встановлена залежність необхідності мотивування адміністративного акту тільки від того, чи цей акт є позитивним, чи негативним для особи, але від наявності дискреції у адміністративного органу при прийнятті рішення – ні.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, дискреційні повноваження, запобігання корупції, корупційні ризики, адміністративний розсуд, межі дискреції, обґрунтування адміністративних актів, виконання адміністративних актів.

The article addresses the impact of legislation on administrative procedure and administrative discretion on corruption prevention.

The study defines the role and place of administrative procedure norms in the corruption prevention mechanism through their impact on limiting discretionary powers. The main legislative provisions governing the limits of discretion, principles of administrative procedure, and requirements for justification of administrative acts as tools for preventing corruption risks are examined.

In particular, the influence of fundamental principles of administrative procedure - legality, proportionality, equality before the law, reasonableness, and transparency - on reducing corruption risks in the exercise of discretionary powers has been studied. The significance of the principle of legality and its role in preventing corruption manifestations has been analyzed through weighing the objectives of the law and fundamental principles against specific powers granted by the legislator.

The article substantiates that administrative procedure norms play an important role in the corruption prevention mechanism through regulation of discretionary powers' boundaries, establishment of clear administrative procedure principles, and requirements for justification of administrative acts.

The mechanism for implementing administrative acts and its impact on minimizing corruption risks in public administration has been studied. It was found that clear regulation of the procedure for implementing administrative acts and establishing responsibility for their non-compliance contribute to the transparency of administrative bodies' activities and reduce opportunities for corrupt abuse.

The authors conclude that the provisions of the Law "On Administrative Procedure" that address discretion can and should be viewed as components of the discretion limitation mechanism. This refers to the legislative regulation of discretionary boundaries through establishing principles of administrative procedure and directing administrative bodies toward forming administrative practices. Anti-corruption roles are also played by legislative provisions that establish the obligation of the body that adopted an administrative act to make a decision on applying enforcement measures if the administrative act is not voluntarily complied with by the obligated person - the addressee. It is determined that a shortcoming of the procedural legislation is still the established dependence of the need to justify an administrative act only on whether this act is positive or negative for the person, but not on the presence of discretion in the administrative body when making the decision.

**Key words:** administrative procedure, discretionary powers, corruption prevention, corruption risks, administrative discretion, limits of discretion, justification of administrative acts, implementation of administrative acts.

**Постановка проблеми.** Реформування українського адміністративного законодавства проводиться для досягнення різних цілей: підвищення ефективності діяльності адміністративних органів, забезпечення та захисту прав громадян у відносинах із публічною адміністрацією, впровадження демократії, а також здійснення європейської інтеграції як такої. Самостійною ціллю реформування адміністративного законодавства стало також і запобігання корупції.

В положеннях державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки вказується, що сучасне законодавство характеризується наявністю великої кількості корупціогенних факторів, які на практиці трансформувалися у сталі корупційні практики [1]. Тому, відповідно, одним із завдань для законодавця та водночас очікуваним стратегічним результатом з виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки все ще залишається усунення колізій, прогалини та інших корупціогенних факторів, що зумовлюють неоднозначне тлумачення, порушення принципу правової визначеності та системні корупційні ризики у сфері запобігання корупції та пріоритетних сферах [2].

Питання подолання корупції в Україні є важливим також і з огляду на те, що з боку пропаганди країни-окупанта активно просувається та підтримується наратив про Україну як корумповану країну, якій не можна постачати зброю [3].

Тому, безумовно, що фахівці з різних галузей права намагаються виявити та дослідити окремі інструменти, що можуть бути застосовані для запобігання корупції в Україні. І у сфері адміністративного права таких праць та досліджень є невелика кількість. Стосуються вони переважно питань відповідальності за правопорушення, які пов'язані із корупцією [4; 5], питань державної служби та запобігання і врегулювання конфлікту інтересів [6], питань правового статусу окремих антикорупційних органів та їх повноважень [7; 8], забезпечення доброчесності у сфері освіти [9; 10; 11] тощо. Проте із прийняттям та вступом у дію Закону «Про адміністративну процедуру» [12] з'явився відповідно і відносно новий напрямок у дослідженні адміністративно-правових запобіжників корупційних проявів [13]. Адже як вірно відмічається в дослідженнях, положення Закону «Про адміністративну процедуру» можуть бути розцінені як інструменти запобігання та подолання корупції, оскільки їх застосування може нівелювати прояви корупційних дій або не допустити їх вчинення [14, с. 7].

**Стан дослідження.** Питання адміністративних процедур було та залишається предметом досліджень ряду вчених, зокрема, Бевзенка В.М., Бойко І.В., Кисіль Л.І., Мельника Р.С., Соловйової О.М., Тимошука В.П., Шевчук О., Школика А.М., Хлібороб Н. та інших. Проте навіть при такому відносно широкому інтересі, питання адміністративних процедур є дослідженим поки що недостатньо та фрагментарно, а тим більше антикорупційний аспект проблематики, тобто аспект впливу норм адміністративно-процедурного законодавства на зменшення корупційних ризиків. Більше того, якщо питання щодо підвищення прозорості діяльності адміністративних органів, впровадження автоматичного режиму в прийнятті адміністративних актів тощо досліджувалося рядом вчених, то таке актуальне питання як регулювання нормами процедурного законодавства дискреції в контексті антикорупції перебуває в об'єктиві тільки окремих науковців та стали предметом всього декількох досліджень [15; 14].

З огляду на наведене саме на цьому аспекті і сфокусована дана стаття. **Мета статті** полягає в дослідженні механізму впливу положень законодавства про адміністративну процедуру, що адресовані дискреції, на протидію корупції.

**Виклад основного матеріалу** слід почати із запитання: а чи можуть розглядатися адміністративно-процедурні норми як такі, що є складовими механізми обмеження дискреції, і якщо так, то які саме? Для того, щоб зрозуміти це, варто, в перше чергу, визначити зміст дискреційних повноважень.

Так, тут йдеться про повноваження, встановлені законом, які дозволяють органам влади оцінювати конкретні ситуації та приймати відповідні рішення, враховуючи вимоги закону та оцінки ситуації. До того часу, поки поняття дискреційного повноваження не було врегульовано на рівні закону, його визначення формулювалося судовою практикою. Зокрема, Верховний Суд вказав, що під дискреційними повноваженнями слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибрати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас, повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тобто дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору будь-ким [16]. Тобто навіть у рамках дискреційних повноважень вже існують певні межі, обмеження і апріорні рамки, які регулюють їх застосування.

На даний час вже існує і нормативне визначення дискреційного повноваження, що міститься у законі «Про адміністративну процедуру». У п. 7 ч. 1 ст. 2 закону воно характеризується як надане адміністративному органу законом повноваження, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано.

**1. Межі дискреції.** Чим є цінним таке нормативне визначення у аспекті запобігання корупції, так це тим, що воно встановлює рамки здійснення дискреції. Відповідно до самої дефініції обмеженню дискреції слугують самі норми закону та мета, з якою такі повноваження надавалися. Стосовно положень законодавства, які становлять рамки для реалізації дискреційних повноважень, то вони можуть міститися як на конституційному рівні регулювання, так і в актах адміністративного права [17, с. 129].

На адміністративно-правому рівні важливим напрямком зв'язування адміністративної дискреції є впорядкування саме адміністративної процедури. Зазвичай закони про загальну адміністративну процедуру встановлюють принципи адміністративної процедури, що водночас є загальними рамками для здійснення дискреції владними суб'єктами. Зокрема, передбачені у законі «Про адміністративну процедуру», принципи верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, доброчесності та розсудливості, ефективності тощо є тими, що обмежують дискрецію.

Разом із тим важливими положеннями закону «Про адміністративну процедуру» з точки зору обмеження дискреції адміністративних органів є ч. 3 статті 6 закону, що визначає умови законності здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень. Зокрема, здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури;

<sup>1</sup> Стаття підготовлена в рамках проекту Жан Моне (модуль) «Європеїзація публічного права України: методи, рушії та впливи» (101127562), що фінансується ЄС.

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Тобто, окрім вимог, про які вже йшлося (що дискреційне повноваження повинне бути передбачене законом та здійснюватися в рамках закону, а також, що має відповідати меті наданого повноваження), у законі вперше врегульовано, що владний суб'єкт реалізує адміністративний розсуд шляхом зважування цілей закону, основних принципів із конкретними повноваженнями, які надані законодавцем. Адже, адміністративний розсуд сам по собі не є вільним вибором. Цитуючи відомого вченого Шмідта-Асмана, це є зважена оцінка, яка визначається ситуацією. Основним критерієм такої оцінки є ціль, із якою надано повноваження, або мета норми чи акту, якою повноваження передбачено [18, с. 239].

Друге, що слідує із цитованого законодавчого положення, так це те, що вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Що це може означати у контексті встановлення обмежень адміністративного розсуду для адміністративних органів? Це буде означати, що обмеження встановлюватимуться не тільки законом, але і правозастосовною практикою самого органу, а також появу у майбутньому такого правового поняття як «адміністративна практика владного суб'єкта» на взірць судової практики, що зв'язуватиме дискрецію [19].

Звичайно, розвиток адміністративної практики буде мати загалом позитивний ефект на адміністративну діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, сприятиме утвердженню правової визначеності. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування будуть змушені проявляти обізнаність щодо напрацьованої практики адміністративного органу, аналізувати її для наступного застосування або незастосування.

Разом із тим, формування адміністративної практики матиме вплив також і в контексті запобігання та протидії корупції. Необхідність обґрунтувати прийняті рішення у кожному випадку при відступленні від напрацьованої практики сприятиме недопущенню свавілля з боку адміністрації, а відтак і буде усувати корупційні ризики. Також зменшиться залежність змісту рішення від того, хто конкретно приймає рішення, хто очолює адміністративний орган, хто видає вказівки і т. д. Тому поряд із захистом прав громадян це сприятиме і захисту добросовісного службовця.

**2. Обґрунтування адміністративного акту.** Водночас, зв'язок врегулювання нормами адміністративно-процедурного законодавства дискреційних повноважень із запобіганням корупції можна відстежити також і в іншому ракурсі. Зокрема, в аспекті встановлення вимоги обґрунтування та мотивування адміністративного акту.

Так, саме обґрунтування адміністративного акту забезпечує можливість приватної особи правильного розуміння акту та в результаті забезпечує можливість здійснення права на його оскарження. Відповідно до положень Закону «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, та які можуть негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи (стаття 8 закону). Мотивування (обґрунтування) адміністративного акту не вимагається, якщо:

1) адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб;

2) адміністративний орган під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень законодавства (ч. 6 ст. 27).

Тобто, обов'язковість мотивувальної частини у структурі адміністративного акту пов'язується не із наявністю розсуду при прийнятті, а зі змістом акту: чи він позитивний для особи, чи негативний. Звичайно, такий підхід є корисним для забезпечення і захисту прав людини. Проте не зовсім досконалим у аспекті запобігання корупції.

Зокрема, може виникати ситуація, коли адміністративний орган, реалізуючи дискреційне повноваження, сприяє в реалізації права особи (надає дозвіл, ліцензію) або ж приймає рішення за результатами інспекційної діяльності та встановлює відсутність порушень. У таких випадках Закон «Про адміністративну процедуру» не зобов'язує адміністративний орган пояснити та обґрунтувати своє рішення. А саме тут може критися корупційний ризик. Тому, варто відмітити, що це є одним із можливих напрямків до удосконалення правового регулювання адміністративно-процедурного законодавства з огляду на потребу його повноцінного входження в механізм запобігання корупції. І на підтвердження та довершення сказаного, у зарубіжних законах та кодексах, які врегульовують загальну адміністративну процедуру, дуже часто окремо вміщені вимоги до обґрунтування та мотивування актів, які прийняті на основі дискреційних повноважень.

**3. Виконання адміністративного акту.** Корупційні ризики криються не тільки при прийнятті рішень адміністративними органами, але також і при їх виконанні. Можна змодельовати умовну ситуацію, в якій адміністративний орган виніс рішення із приписом вчинити певні дії (прибрати незаконно встановлену рекламну вивіску, огорожу, кондиціонер на фасаді історичної будівлі тощо), проте зовсім не реагує на невиконання прийнятого рішення особою-адресатом. До прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» це могла бути зовсім реальна ситуація, при якій адміністративний орган у багатьох випадках міг розвести руками та вказати на правомірність своїх дій (у даному випадку бездіяльності). Проте звісно, тут присутні і корупційні ризики.

Однак, на сьогоднішній день Закон «Про адміністративну процедуру» встановлює, що органом виконання адміністративного акту є той самий адміністративний орган, який прийняв цей акт (стаття 94 закону), також те, що у разі, якщо адміністративний акт добровільно не виконано зобов'язаною особою – адресатом адміністративного акту, адміністративний орган приймає рішення про застосування заходу впливу (ч. 4 статті 93 закону).

Це є досить важливим законодавчим положенням, що зобов'язує адміністративний орган прийняти рішення про застосування заходу впливу у разі невиконання адміністративного акту добровільно. І це вже не дискреція, а саме обов'язок адміністративного органу [20, с. 529]. У даному випадку дискрецією володіє адміністративний орган тільки у частині вибору варіантів заходів впливу, якими забезпечуватиметься примусове виконання (і то обмежено). На це вказують приписи тієї ж статті про те, що виконання адміністративного акту, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу, крім випадків, якщо виконання адміністративного акту здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження (ч. 1 ст. 93 закону).

**Висновки.** Таким чином, положення Закону «Про адміністративну процедуру», які адресовані дискреції, можуть та повинні розглядатися як такі, що є складовими механізмом обмеження дискреції. Тут йде мова про законодавчу регламентацію меж дискреції, через закріплення принципів адміністративної процедури, через спрямування адміністративних органів на формування адміністративної практики. Також антикорупційну роль відіграють і законодавчі положення, які встановлюють обов'язок органу, що прийняв адміністративний акт, прийняти рішення про

застосування заходу впливу у разі невиконання адміністративного акта добровільно зобов'язаною особою – адресатом. Проте, думасться, що недоліком процедурного законодавства все-таки є встановлена залежність необхід-

ності мотивування адміністративного акту тільки від того, чи цей акт є позитивним, чи негативним для особи, але від наявності дискреції у адміністративного органу при прийнятті рішення – ні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: Постанова КМУ від 4 березня 2023 р. № 220. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 53.
2. Очікувані стратегічні результати. Додаток 1 до Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки Постанова КМУ від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/121/f524339n534.docx>
3. Український кризовий медіа-центр. Топ-5 російських нарративів про Україну після 24 лютого. 2022. URL: <https://uacrisis.org/uk/top-5-ros-paratyviv>
4. Кисіль Л. Є. Деякі питання адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 321-329.
5. Гречанюк Р. В. Застосування адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані із корупцією у діяльності посадових осіб правоохоронних органів. *Ірпінський юридичний часопис*. 2019. Вип. 2. С. 96-101.
6. Гайдук А. В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання. *Вісник академії адвокатури України*. 2013. №1. С. 101-107.
7. Берлач А. І., Продан А. О. Зарубіжний досвід реалізації адміністративно-правового статусу антикорупційних суб'єктів. *Київський часопис права*. 2023. №2. С. 121-126.
8. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. №43. С. 52-57.
9. Олійник О., Буханченко О. Адаптація адміністративно-правового регулювання практичної правової освіти в умовах сучасних трансформацій. *Наукові перспективи*. 2024. №11(53). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/17155/17227>
10. Карабін Т., Білаш О. Правове регулювання підготовки фахівців професій додаткового регулювання закладами вищої освіти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №10/2023. С. 724-727.
11. Хохлова І.В., Малеш П.В. Впровадження антикорупційних дисциплін як чинник розбудови доброчесного середовища. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. №1. С. 536-540.
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ. *Голос України*. 2022. № 123.
13. Литвин Н. А. Адміністративні процедури у контексті протидії корупції в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. №6. С. 594-598.
14. Бойко І. В., Соловйова О. М. Адміністративно-процедурні інструменти запобігання корупції. *Epistemological aspects of tort law transfiguration in the creation of anti-corruption legislation and its enforcement: Scientific monograph.* / Ed. T. Kolomoiets. Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2023. С. 1-17.
15. Лук'янець Д.М. Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. с. 121.
16. Постанова Верховного Суду у справі № 1840/2970/18 від 15 грудня 2021 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>
17. Карабін Т.О. Законодавство про адміністративну процедуру та адміністративний розсуд. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 128-130.
18. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижкова та ін. ; відп. ред. О. Сироїд ; 2-е вид., перероблене та доповнене. Київ : «К.І.С.», 2009. 552 с.
19. Карабін Т.О. Адміністративний розсуд та його регулювання адміністративно-процедурним законодавством. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. 391 с.
20. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023.