

**УДК 342.95(477)(045)**

**Віталій ДЕМ'ЯНЧУК**,  
перший проректор,  
професор кафедри кримінального права і правосуддя  
Міжнародного економіко-гуманітарного університету  
імені академіка Степана Дем'янчука,  
кандидат юридичних наук, доцент



## **МІСЦЕ ТА РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Антикорупційна політика держави на індивідуальному рівні конкретних правових відносин у суспільстві втілюється, в тому числі, через здійснення певних, передбачених чинним законодавством, адміністративних процедур.

Виходячи з потреби в коректному, комплексному та юридично обґрунтованому визначенні поняття «адміністративна процедура», передусім необхідно розглянути доктринальні підходи до інтерпретації цього поняття як адміністративно-управлінського явища повсякденної дійсності, оскільки ефективне проведення антикорупційних заходів можливе виключно за умови чіткої регламентації відповідних процедурних форм діяльності суб'єктів протидії корупції.

Дослідженню теоретико-правової сутності та формально-юридичного змісту адміністративних процедур як категорії адміністративного права України присвячені роботи В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Т. Ф. Весельської, М. В. Джафарової, О. І. Миколенка, А. Ю. Осадчого та інших вчених.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний аналіз адміністративних процедур саме як засобів реалізації державної антикорупційної політики з урахуванням загальних засад і специфічних особливостей протидії корупції як невід'ємної та необхідної функції сучасної правової держави. Саме у цьому полягає важливе наукове та практичне завдання, що потребує належного вирішення у вітчизняній адміністративно-правовій науці на сучасному етапі суспільних трансформацій та імплементації європейських адміністративно-правових стандартів протидії корупції до національної правової системи України.

Метою статті є визначення місця та ролі адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики України.

Словник іншомовних слів визначає термін «процедура» (від лат. *procedere* – просуватися) як офіційно встановлений порядок дій при обговоренні, проведенні будь-якої справи (наприклад, судова процедура) [1, с. 417].

У науковій літературі питання про визначення, ознаки, принципи та класифікацію адміністративних процедур розглядається досить детально. Так, А. Ю. Осадчий розуміє під адміністративною процедурою встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів державного управління з прийняття нормативно-правових актів та вирішення адміністративних справ [2, с. 64].

Поряд з тим О. І. Миколенко зазначає, що адміністративну процедуру слід розглядати не як модель, а як безпосередню послідовність дій, врегульованих правилами поведінки та об'єднаних єдністю мети [3, с. 115]. О. С. Лагода визначає адміністративну процедуру як встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [4, с. 171].

На думку Т. Ф. Весельської, адміністративною процедурою є визначений законодавством порядок сукупності послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання [5, с. 64]. М. В. Джафарова розуміє під адміністративною процедурою офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта) та порядок учинення адміністративних та організаційних дій (заходів) з метою реалізації і забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян [6, с. 17].

Водночас деякі автори у досить близькому до наведеного значенні використовують термін «адміністративне провадження», який Ю. С. Педько розглядає як урегульовану процесуальними нормами адміністративного права сукупність дій, спрямованих на вирішення органами державної влади або місцевого самоврядування певних адміністративних справ [7, с. 19]. При цьому вказується, що за характером справ розрізняють два види адміністративних проваджень – юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційні провадження передбачають наявність адміністративного спору, на розгляд і вирішення якого спрямовані процесуальні дії, які становлять зміст такого адміністративного провадження, а також обмежене законодавством України коло суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Йдеться про провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду скарг фізичних і юридичних осіб, дисциплінарні провадження, серед яких слід виокремити дисциплінарне провадження стосовно державних службовців, дисциплінарне провадження стосовно осіб, до яких застосовуються норми дисциплінарних статутів або положень про дисципліну (наприклад, працівників органів внутрішніх справ), адміністративно-примусові провадження або провадження із застосування адміністративно-примусових заходів, що не обов'язково пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності (наприклад, заходів припинення), але необхідність існування яких пов'язана з виникненням конфліктної адміністративно-правової ситуації. У свою чергу, неюрисдикційні адміністративні провадження характерні для більшості напрямів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а саме: нормотворчі провадження (провадження з розробки та прийняття нормативно-правових актів), правонадільні провадження (реєстраційні провадження, дозвільні провадження тощо) [7, с. 19].

Ще однією категорією, що виникає при формуванні термінологічного інструментарію питання про поняття та види адміністративних процедур, є адміністративний процес, під яким Ю. С. Шемшученко у широкому сенсі розуміє регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади по реалізації покладених на них функцій, головними стадіями якого є: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; доведення його до адресатів та організація виконання; контроль виконання прийнятих рішень [7, с. 20–21].

Водночас у вузькому значенні адміністративний процес визначається як регламентований законом порядок діяльності органів (службових осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ по розгляду справ про адміністративні правопорушення, що є тотожним поняттю «адміністра-

тивне провадження» і виступає одним із видів юридичного процесу в цілому (поряд з кримінальним, цивільним, конституційним, господарським процесами). Адміністративний процес у цьому значенні регулюється Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законодавчими актами [7, с. 21].

На думку В. П. Тимошука, поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Іншими словами, процедура – це встановлений порядок розгляду та розв’язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та розв’язання конкретної справи. Водночас вчений зауважив, що його думку поділяють не всі науковці і згодом фактично обґрунтовував тотожність понять «провадження» і «процедура», зазначивши, що під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв’язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, коли кожне провадження відповідає певній процедурі [8, с. 198].

З точки зору співвідношення процедури і процесу загалом, а не окремо взятого провадження О. В. Кузьменко зазначає, що у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі. Якщо явище процесу, пояснює О. В. Кузьменко, це передусім динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура – ніщо інше, як дискретність такого руху, тобто процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою [9, с. 167]. Пізніше науковець робить висновок, що процес слід розглядати як діяльність суб’єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб’єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес. Вона окреслює стадії процесу, визначає їх мету, послідовність, способи оформлення та фіксації [10, с. 15].

Як слушно зазначають О. М. Бандурка і М. М. Тищенко, регулювання відносин у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства відбувається за певними правилами, умовами, у порядку та відповідній послідовності. Не є винятком і сфера управлінської діяльності, в якій процеси управління відбуваються за певною процедурою (процедурами). Але у даному випадку йдеться про місце процедури в адміністративному процесі, а не загалом у управлінській діяльності [11, с. 25].

Таким чином, будь-який процес складається з сукупності певних процедур (проваджень), формально визначених процесуальними нормами

чинного законодавства, що передбачають ту чи іншу модель поведінки суб'єктів правових відносин, об'єктивованих відповідною адміністративною процедурою.

Досягнення мети державного управління вимагає створення відповідних правових режимів (ступеня врегулювання) процесуальної діяльності. Водночас адміністративна процедура встановлює порядок не тільки вирішення зовнішніх завдань, а й внутрішніх проблем щодо створення, реорганізації, ліквідації організаційних структур, комплектування їх персоналом, збирання та зберігання інформації, діловодство та ін. Ступінь врегулювання процедури визначається не тільки заборонами і приписами, а й дозволом, яким встановлюються межі можливої поведінки суб'єктів відносин. У деяких випадках окремі положення можуть бути зовсім не врегульованими як, наприклад, види застосування заохочення, обов'язковість прийняття нормативного акта за зверненням громадян, вжиття в адміністративному порядку заходів переконання тощо. Процесуальні права і обов'язки учасників таких процедур нечітко визначені, а інколи зовсім не визначаються [11, с. 25–26].

Ці та інші ознаки, особливості та відмінності між адміністративним процесом і адміністративною процедурою дозволяють науковцям зробити висновок, що не всі адміністративні процедурні дії належать до адміністративного процесу, а, отже, і не входять або не складають його структуру. Тобто процедура не є обов'язковою складовою адміністративного процесу і, разом з тим, процедура – це дії, а процес – це послідовність цих дій [11, с. 26].

Розглядаючи юрисдикційні адміністративні процедури, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики, слід відзначити значний вплив на стан протидії корупції в суспільстві ефективного здійснення такої процедури, як провадження у справах про адміністративні правопорушення корупційного характеру.

Вказана адміністративна процедура має низку специфічних особливостей, серед яких: а) абсолютна публічність провадження та його правових наслідків, що виражається у внесенні відомостей про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, щодо яких судами прийняті відповідні рішення, які набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення з відображенням на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України; б) специфічне коло суб'єктів адміністративної відповідальності, яке визначається нормами

чинного загального адміністративно-деліктного та спеціального антикорупційного законодавства; в) специфічні особливості порядку та форми провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення; г) розгляд справ про адміністративні корупційні правопорушення та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності виключно судом.

Розглядаючи неюрисдикційні адміністративні процедури, що застосовуються в рамках реалізації державної антикорупційної політики, слід окремо відзначити роль та значення адміністративної процедури прийняття управлінських рішень як нормотворчого, так і індивідуального характеру. Тому слід погодитися з Г. Райтом, на думку якого «ухвалення рішень – основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки» [12, с. 126].

До основних ознак управлінських рішень в адміністративно-правовій науці та теорії державного управління зазвичай відносять такі: а) рішення передбачає наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них відповідно до існуючих обставин, інтересів і потреб; б) вибір прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності керівника; в) необхідність та головний зміст рішення визначається метою спільної діяльності; г) управлінське рішення наділене активізуючою та організуючою силою; д) в основі управлінського рішення лежить організаційна діяльність людей [13, с. 101].

У системі державного управління управлінські рішення виконують такі основні функції: спрямовуючу (вказують цілі та завдання функціонування системи управління); забезпечувальну (визначають шляхи і способи, сили і засоби, які гарантують виконання такого рішення і дозволяють функціонувати системі управління в окресленому напрямі і заданому режимі); координаційну (встановлюють порядок узгодження діяльності системоутворюючих структурних елементів при виконанні даного рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності); стимулюючу (визначають такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні службових завдань) [14, с. 54].

У процесі безпосередньої реалізації антикорупційної політики держави рішення, ухвалені з урахуванням їх функціонального призначення (спрямовуючого, забезпечувального, координаційного, стимулюючого), дають змогу, з одного боку, розробити та впровадити у практичну діяльність суб'єктів протидії корупції якісні антикорупційні заходи та, з другого – організувати нормальну роботу відповідних інститутів, що вті-

люється, наприклад, при прийнятті антикорупційних програм органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій.

**Висновки.** Отже, проаналізувавши зміст і види адміністративних процедур, які здійснюються в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні, можна дійти таких висновків: а) під адміністративною антикорупційною процедурою слід розуміти офіційно встановлений порядок дій уповноважених органів та посадових осіб публічної влади при реалізації антикорупційних заходів адміністративно-правового характеру; б) за характером справ відповідно до наявності чи відсутності адміністративного спору або делікту (правопорушення) можна виокремити два види адміністративних процедур – юрисдикційні та неюрисдикційні; в) юрисдикційною адміністративною процедурою, яка здійснюється в рамках реалізації антикорупційної політики в Україні, є процедура притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, яка має такі специфічні особливості: абсолютна публічність провадження та його правових наслідків, що виражається у внесенні відомостей про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, щодо яких судами прийняті відповідні рішення, які набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення, до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення з відображенням на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України; специфічне коло суб'єктів адміністративної відповідальності, що визначається нормами чинного загального адміністративно-деліктного та спеціального антикорупційного законодавства; специфічні особливості порядку та форми провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення; розгляд справ про адміністративні корупційні правопорушення та ухвалення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності виключно судом; г) неюрисдикційні (управлінські) антикорупційні процедури мають забезпечувальну роль у механізмі реалізації антикорупційної політики держави, тобто таку, що внутрішньо організовує систему протидії корупції (внутрішньоорганізаційні процедури) або визначають правову форму здійснення владно-управлінських впливів у контексті реалізації адміністративного процесу (зовнішні процедури).

## Перелік використаних джерел

1. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
2. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – О. : Юрид. літ., 2008. – 88 с.
3. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 335 с.
4. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лагода О. С. – Ірпінь, 2007. – 187 с.
5. Весельська Т. Ф. Адміністративні процедури затримання, огляду, вилучення та їх оскарження в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Весельська Т. Ф. – К., 2010. – 273 с.
6. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. В. Джафарова. Х., 2008. 20 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
8. Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян / В. П. Тимошук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
9. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 358 с.
10. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у перегляді права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / О. В. Кузьменко. – К. : КНУВС, 2006. – 32 с.
11. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
12. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашика, О. Коваленка, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
13. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / отв. ред. В. Ф. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1993. – 165 с.
14. Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії: організ.-метод. реком. / уклад. А. С. Крупник. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 214 с.



**ДЕМ'ЯНЧУК В.** Місце та роль адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики України.

Стаття присвячена комплексному дослідженню методологічних засад та практичних аспектів реалізації адміністративних процедур як засобу реалізації державної антикорупційної політики України. Розглянуто ознаки антикорупційної процедури як ключового практичного антикорупційного заходу. Проаналізовані основні доктринальні підходи до визначення юридичного змісту і значення цілісної та інституціонально організованої системи адміністративних процедур у реалізації державної антикорупційної політики.

**Ключові слова:** антикорупційна політика, корупція, антикорупційні заходи, антикорупційна процедура, адміністративна відповідальність.

**ДЕМЬЯНЧУК В.** Место и роль административных процедур в реализации государственной антикоррупционной политики Украины.

Статья посвящена комплексному исследованию методологических основ и практических аспектов реализации административных процедур как средства реализации государственной антикоррупционной политики Украины. Рассмотрены признаки антикоррупционной процедуры как ключевого практического антикоррупционного мероприятия. Проанализированы основные доктринальные подходы к определению юридического смысла и значения целостной и институционально организованной системы административных процедур в реализации государственной антикоррупционной политики.

**Ключевые слова:** антикоррупционная политика, коррупция, антикоррупционные меры, антикоррупционная процедура, административная ответственность.

**DEMIANCHUK V.** The Place and Role of Administrative Procedures in Implementing the State Anti-Corruption Policy of Ukraine.

The article is focused on the comprehensive study of methodological principles and practical aspects of the implementation of administrative procedures as a mean of implementing the state anti-corruption policy of Ukraine. The features of anti-corruption procedure as a key practical anti-corruption measure have been considered. The main doctrinal approaches to the definition of the legal content and the significance of a holistic and

institutionalized system of administrative procedures in the implementation of state anti-corruption policy have been analyzed. It has been determined that the state anti-corruption policy is implemented, in particular, through the implementation of certain administrative procedures provided by the current legislation. The main doctrinal approaches to the interpretation of administrative procedures have been studied, since effective conduction of anti-corruption measures can only be carried out in the conditions of strict regulation of the relevant procedural forms of the activities of the subjects in combating corruption at the individual and legal level of social relations.

Based on the conducted analysis of the content and types of administrative procedures implemented in the framework of the implementation of anti-corruption policy in Ukraine, the author has made the following conclusions: a) under administrative anti-corruption procedure we should understand the officially established procedure of actions by the authorized agencies and officials of public authorities in the implementation of anti-corruption measures of administrative and legal nature; b) in regard to the nature of cases, in accordance with the presence or absence of administrative disputes or delicts (offenses), two types of administrative procedures – jurisdictional and non-jurisdictional have been allocated; c) the jurisdictional administrative procedure carried out in the framework of the implementation of anti-corruption policy in Ukraine is the procedure for bringing to administrative responsibility for corruption offenses; d) non-jurisdictional (administrative) anti-corruption procedures have a protective role in the mechanism of the implementation of anti-corruption policy of the state, which internally organizes the system of counteraction to corruption (internal organization procedures) or determines the legal form of exercising power and administrative influences in the context of the implementation of administrative process (external procedures).

**Key words:** anti-corruption policy, corruption, anti-corruption measures, anti-corruption procedure, administrative responsibility.