

ТИХОНОВА Д. С.,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного, екологічного
та трудового права*(Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)*
Стаття поширюється на умовах
ліцензії CC BY 4.0

УДК 342.9:351.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.2.13>**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
В УКРАЇНІ**

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових засад запобігання корупції в Україні. Актуальність теми обґрунтовується тим, що ефективна протидія корупції є фундаментальною умовою розбудови правової держави, ключовим фактором національної безпеки та необхідною передумовою успішної євроінтеграції України. Особливої гостроти проблема набуває в умовах повномасштабної збройної агресії, коли корупційні практики загрожують функціонуванню державного апарату та справедливому розподілу ресурсів, що є питанням виживання нації. Метою роботи є аналіз адміністративних механізмів превенції корупції як ключового напрямку забезпечення доброчесності в публічному управлінні. Для досягнення мети було поставлено завдання дослідити нормативно-правове підґрунтя, проаналізувати ключові адміністративно-правові інструменти запобігання корупції, а також визначити роль Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

У дослідженні детально розглянуто основні превентивні механізми. Проаналізовано систему фінансового контролю, що включає обов'язкове декларування доходів і витрат публічними службовцями та повноваження НАЗК щодо повної перевірки декларацій і моніторингу способу життя суб'єктів декларування. Висвітлено проблеми цього інструменту, зокрема надмірне навантаження на аналітиків НАЗК. Розкрито механізм врегулювання конфлікту інтересів, який, згідно із Законом України «Про запобігання корупції», може бути реальним або потенційним. Визначено алгоритм дій службовця та можливі заходи врегулювання, такі як обмеження доступу до інформації чи усунення від виконання обов'язків. Водночас вказано на практичні труднощі, пов'язані з браком розуміння процедур у керівників та складністю доведення умислу. Значну увагу приділено інституту захисту викривачів, що відповідає міжнародним стандартам, зокрема ст. 33 Конвенції ООН проти корупції. Розглянуто правові гарантії, функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів та запровадження механізму винагороди. При цьому наголошується, що на практиці гарантії часто залишаються декларативними, а викривачі зазнають тиску. Проаналізовано інструмент антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, яку проводять Міністерство юстиції та НАЗК, а також громадськість. Зазначено, що її ефективність суттєво знижується через рекомендаційний характер висновків.

У висновках констатовано, що в Україні сформовано комплексне адміністративно-правове підґрунтя для запобігання корупції. Однак його реалізація



стикається з низкою системних проблем: формалізмом та декларативністю правових норм (зокрема, щодо захисту викривачів), низькою якістю правозастосування через слабку інституційну спроможність, рекомендаційним характером висновків антикорупційної експертизи та недостатнім рівнем інформаційно-просвітницької роботи. Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі впливу воєнного стану на антикорупційні механізми, підвищенні гарантій захисту викривачів та наданні висновкам експертизи обов'язкового характеру.

Ключові слова: *запобігання корупції, адміністративне право, конфлікт інтересів, фінансовий контроль, викривачі корупції, антикорупційна експертиза, Національне агентство з питань запобігання корупції, публічне управління.*

Tykhonova D. S. Administrative and legal principles of preventing corruption in Ukraine

This article provides a comprehensive analysis of the administrative and legal framework for corruption prevention in Ukraine. The relevance of the topic is justified by the fact that effective anti-corruption measures are a fundamental condition for building a state governed by the rule of law, a key factor for national security, and a necessary prerequisite for Ukraine's successful European integration. The problem has become particularly acute in the context of full-scale armed aggression, where corrupt practices threaten the functioning of the state apparatus and the fair distribution of resources, making it a matter of national survival. The aim of the work is to analyze administrative mechanisms for corruption prevention as a key area for ensuring integrity in public administration. To achieve this aim, the objectives were to study the legal framework, analyze key administrative and legal tools for corruption prevention, and determine the role of the National Agency on Corruption Prevention (NACP).

The study examines the main preventive mechanisms in detail. It analyzes the financial control system, which includes mandatory declaration of income and expenses by public officials and the NACP's authority to conduct full verifications of declarations and monitor the lifestyle of declarants. The article highlights the problems of this tool, particularly the excessive workload on NACP analysts. It explores the mechanism for resolving conflicts of interest, which, according to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption," can be real or potential. The algorithm of actions for an official and possible settlement measures, such as restricting access to information or suspension from duties, are defined. At the same time, practical difficulties related to managers' lack of understanding of procedures and the complexity of proving intent are pointed out. Significant attention is given to the institution of whistleblower protection, which complies with international standards, particularly Article 33 of the UN Convention against Corruption. The article reviews legal guarantees, the functioning of the Unified Whistleblower Reporting Portal, and the introduction of a reward mechanism. However, it is emphasized that in practice, these guarantees often remain declarative, and whistleblowers face pressure. The tool of anti-corruption expertise of legal acts, conducted by the Ministry of Justice, the NACP, and the public, is also analyzed. It is noted that its effectiveness is significantly reduced due to the recommendatory nature of its conclusions.

The conclusions state that Ukraine has established a comprehensive administrative and legal foundation for corruption prevention. However, its implementation faces several systemic problems: formalism and the declarative nature of legal norms (especially regarding whistleblower protection), low quality of law enforcement



due to weak institutional capacity, the recommendatory nature of anti-corruption expertise conclusions, and an insufficient level of informational and educational work. Prospects for further research are seen in analyzing the impact of martial law on anti-corruption mechanisms, enhancing whistleblower protection guarantees, and making the conclusions of anti-corruption expertise mandatory.

Key words: *corruption prevention, administrative law, conflict of interest, financial control, whistleblowers, anti-corruption expertise, National Agency for the Prevention of Corruption, public administration.*

Вступ. Протидія корупції є основоположним елементом розбудови правової держави, запорукою національної безпеки та невід'ємною умовою успішної європейської інтеграції України. Корупційні практики підривають основи державного управління, руйнують довіру суспільства до влади, створюють значні перешкоди для економічного розвитку та нівелюють демократичні цінності.

Особливої гостроти ця проблема набуває в умовах повномасштабної збройної агресії, коли ефективність функціонування державного апарату та справедливий розподіл ресурсів є питаннями виживання нації. Це зумовлює надзвичайну важливість дослідження та вдосконалення адміністративно-правових механізмів, спрямованих саме на запобігання (превенцію) корупційним проявам, що є більш ефективним та менш витратним напрямом, ніж боротьба з їх наслідками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про значну увагу наукової спільноти до цієї проблематики. Вагомий внесок у розробку теоретичних та практичних аспектів антикорупційної політики зробили українські вчені. Зокрема, В. Трепак досліджував корупцію як загрозу національній безпеці [1]. Проблематику антикорупційної експертизи як інструменту превенції аналізували Н. В. Сметаніна [2] та М. О. Лисенко. Питанням правового статусу та захисту викривачів присвячені роботи низки науковців, серед яких варто виділити монографічне дослідження С. С. Харитонова, який детально аналізує адміністративно-правові аспекти цього інституту [3].

Водночас, попри значний масив напрацювань, невирішеними залишаються питання комплексної оцінки ефективності системи превентивних адміністративно-правових інструментів, їхньої узгодженості між собою та відповідності найкращим міжнародним стандартам в умовах сучасних викликів. Зокрема, потребує глибшого аналізу практика реалізації механізмів фінансового контролю, врегулювання конфлікту інтересів та дієвість адміністративної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, особливо в контексті воєнного стану та повоєнної відбудови.

Постановка завдання. Метою цієї наукової статті є здійснення комплексного правового аналізу адміністративних засад запобігання корупції в Україні як ключового напрямку забезпечення доброчесності та ефективності публічного управління. Досягнення зазначеної мети передбачає виконання низки взаємопов'язаних завдань, кожне з яких спрямоване на глибоке осмислення правових, інституційних та організаційних механізмів протидії корупційним проявам. Зокрема, передбачається дослідити нормативно-правове підґрунтя функціонування системи запобігання корупції, що включає аналіз як національного законодавства, так і міжнародних стандартів у цій сфері.

У межах роботи також буде проаналізовано ключові адміністративно-правові механізми превенції корупції, зокрема: інструменти фінансового контролю за діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; процедури врегулювання конфлікту інтересів; правові засади захисту викривачів корупції; а також правовий режим антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів. Окрема увага приділяється з'ясуванню ролі та повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на формування та реалізацію державної антикорупційної політики у сфері запобігання корупції.

Крім того, у межах дослідження буде здійснено спробу визначити основні проблеми практичної реалізації адміністративно-правових інструментів запобігання корупції, а також



окреслити можливі шляхи їх удосконалення з урахуванням сучасних викликів і тенденцій розвитку антикорупційної політики в Україні.

Результати дослідження. Фінансовий контроль є одним із ключових інструментів превентивної антикорупційної політики, що має за мету виявлення ознак незаконного збагачення та запобігання приховуванню майна публічними службовцями. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII визначає обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подавати декларації про доходи, витрати, майно і фінансові зобов'язання не лише щорічно, а й у разі вступу на посаду або її припинення [4]. Повноваження щодо перевірки таких декларацій покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке має право здійснювати повну перевірку декларацій, оцінюючи їх достовірність, повноту поданих відомостей, а також встановлюючи можливу наявність ознак незаконного збагачення чи необґрунтованого набуття активів [5].

У межах цього контрольного механізму НАЗК також уповноважене здійснювати моніторинг способу життя суб'єктів декларування. Цей інструмент базується на порівнянні фактичного рівня життя особи — її витрат, стилю життя, публічної поведінки тощо — із задекларованими доходами. Моніторинг здійснюється на підставі повідомлень від фізичних та юридичних осіб, а також інформації, що міститься у відкритих джерелах, зокрема в засобах масової інформації [6, ст. 36].

Як зазначається у звітах Transparency International Україна, ефективність цього інструменту підвищується із впровадженням автоматизованих систем збору та обробки даних, однак досі спостерігається недостатній рівень технічного забезпечення аналітичного підрозділу НАЗК, що ускладнює оперативність виявлення порушень [7].

В аналітичних дослідженнях, зокрема в ОЕСР, наголошується, що серйозною проблемою залишається надмірне навантаження на аналітиків агентства, які змушені опрацьовувати значний масив інформації з обмеженими ресурсами [8; 5].

Окремим та надзвичайно важливим напрямом є врегулювання конфлікту інтересів, який відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» має дві форми — реальний та потенційний конфлікт. Закон визначає чіткий алгоритм дій публічного службовця у разі виникнення такої ситуації, включаючи самостійне врегулювання, повідомлення безпосереднього керівника або ж звернення до НАЗК [4]. Службова особа зобов'язана вживати заходів для усунення обставин, які можуть впливати на її об'єктивність і неупередженість при виконанні службових повноважень. Серед механізмів врегулювання конфлікту інтересів можна виділити: обмеження доступу до інформації, переведення на іншу посаду, тимчасове усунення від виконання певних обов'язків тощо [9].

Однак, як справедливо зазначає дослідник Ю. Зарембський, у практичній площині врегулювання конфлікту інтересів стикається з низкою викликів. Насамперед ідеться про відсутність у керівників чіткого розуміння алгоритмів реагування, що часто призводить до бездіяльності або невинуватеної поблажливості до підлеглих. Крім того, наявні труднощі у доведенні суб'єктивного елементу — умислу чи необережності — у приховуванні конфлікту інтересів [10, ст. 33].

Значну увагу в контексті превентивної антикорупційної політики міжнародні стандарти, зокрема ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, приділяють захисту викривачів корупції [11]. Українське законодавство, наслідуючи ці підходи, передбачає гарантії захисту викривачів, які включають заборону на переслідування, конфіденційність, гарантії працевлаштування тощо.

У 2019 році в Україні було створено Єдиний портал повідомлень викривачів, що надає можливість подання заяв про корупційні правопорушення з використанням електронного підпису або в анонімному режимі [12]. Проте, за результатами досліджень юридичної спільноти, на практиці викривачі часто зазнають тиску, погроз, мобінгу та навіть незаконного звільнення з роботи. Як зазначає С. С. Харитонов, попри існування правових норм, гарантії їх реалізації здебільшого залишаються декларативними [3, ст. 58].



У 2023 році Україна здійснила суттєвий крок у стимулюванні інституту викривачів, запровадивши механізм винагороди у розмірі до 10 % від суми шкоди, завданої державі внаслідок корупційного злочину, але не більше 500 000 грн. Цей механізм дозволяє не лише морально, а й матеріально підтримати викривачів, однак його реалізація наразі стикається з численними труднощами. Зокрема, проблемним є доведення причинно-наслідкового зв'язку між фактом повідомлення та реальною шкодою, а також тривалість розгляду таких справ [13].

Важливим адміністративно-правовим інструментом є антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, яка передбачена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 року № 950. Згідно з цим документом, обов'язкова антикорупційна експертиза проводиться Міністерством юстиції та НАЗК щодо законопроектів та нормативних актів центральних органів виконавчої влади. Крім того, передбачено можливість громадської антикорупційної експертизи з боку фізичних та юридичних осіб [13]. Відповідно до методики, типовими корупціогенними факторами визнаються: дискреційні повноваження, які дозволяють суб'єктам владних повноважень діяти на власний розсуд без чітких критеріїв; встановлення необґрунтованих переваг для окремих осіб чи організацій; непрозорі конкурсні чи кадрові процедури тощо [14].

Незважаючи на важливість цього інституту, ефективність антикорупційної експертизи значно знижується через рекомендаційний характер її висновків. Як свідчать експертні оцінки, у багатьох випадках розробники нормативно-правових актів не враховують зауваження експертизи, що нівелює її профілактичну функцію [10].

Ключову роль у формуванні та реалізації національної антикорупційної політики відіграє НАЗК, яке відповідно до законодавства відповідає за підготовку проекту Антикорупційної стратегії України, що затверджується Верховною Радою України, а також державної програми її виконання, яку ухвалює Кабінет Міністрів України. Поточна Національна антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки визначає серед основних проблем: низький рівень інституційної спроможності органів влади, політичне втручання у діяльність антикорупційних інституцій, нестачу ресурсів та відсутність належного рівня цифровізації [15, ст. 65; 8; 16].

Як наголошується у звіті Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), попри наявність достатньо розвиненої нормативної бази, на практиці реалізація антикорупційної стратегії ускладнюється через нерівномірну спроможність різних гілок влади до впровадження реформ, особливо на місцевому рівні, а також через брак ефективної системи оцінювання досягнутих результатів [8].

Нарешті, не менш важливим є механізм адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, закріплений у Кодексі України про адміністративні правопорушення [16]. Кодекс передбачає відповідальність за такі правопорушення, як порушення вимог фінансового контролю, неврегулювання конфлікту інтересів, недотримання обмежень щодо подарунків, сумісництва, використання ресурсів держави чи громади в особистих цілях тощо [16]. Водночас, для забезпечення комплексної відповідальності високопосадовців у 2019 році було створено Вищий антикорупційний суд України (ВАКС), юрисдикція якого поширюється на розгляд кримінальних справ щодо корупційних правопорушень, вчинених особами, які займають особливо відповідальне становище [17]. Таким чином, адміністративна та кримінальна відповідальність утворюють взаємодоповнювальні ланки загальної антикорупційної системи в державі.

Висновки. З огляду на результати проведеного дослідження, слід дійти висновку, що в Україні сформовано комплексне, нормативно структуроване та інституційно розгалужене адміністративно-правове підґрунтя для запобігання корупції. Це правове поле охоплює не лише загальні засади, визначені у базових законодавчих актах, зокрема Законі України «Про запобігання корупції», а й деталізовані підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують окремі спеціальні процедури: проведення антикорупційної експертизи, порядок врегулювання конфлікту інтересів, фінансовий контроль, моніторинг способу життя суб'єктів декларування, а також механізми захисту викривачів.



Водночас проведений аналіз засвідчив наявність низки системних проблем, що стримують ефективну реалізацію антикорупційної політики в адміністративно-правовому вимірі. Однією з таких проблем є формалізм та декларативність окремих правових норм. Зокрема, законодавчі гарантії захисту викривачів корупції на практиці залишаються здебільшого неефективними через відсутність належних механізмів реалізації, що призводить до їх нівелювання та знецінення у правозастосовній діяльності.

Другою важливою вадою є низька якість правозастосування. Незважаючи на наявність чітко виписаних норм щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також адміністративної відповідальності за їх порушення, механізми їх реалізації не завжди функціонують належним чином. Причинами цього є, зокрема, слабка інституційна спроможність суб'єктів владних повноважень, недостатній рівень професійної підготовки посадових осіб, а також низька загальна правова культура.

Окремої уваги заслуговує проблема рекомендаційного характеру висновків антикорупційної експертизи, що призводить до фактичного ігнорування її результатів розробниками нормативно-правових актів. Це, у свою чергу, значно знижує потенціал антикорупційної експертизи як превентивного інструменту протидії законотворчим ризикам.

Ще одним важливим аспектом, який потребує підвищеної уваги з боку законодавця та органів державної влади, є недостатній рівень інформаційно-просвітницької роботи серед публічних службовців і населення загалом. Брак знань про свої права та обов'язки, нерозуміння процедур фінансового контролю, антикорупційної експертизи, порядку повідомлення про конфлікт інтересів тощо — усе це створює передумови для несвідомих порушень або ж правової пасивності.

У цьому контексті перспективи подальших наукових розвідок вбачаються у таких напрямках: комплексному аналізі впливу воєнного стану та воєнного часу на ефективність реалізації адміністративно-правових антикорупційних інструментів, зокрема в умовах обмежених ресурсів і підвищеної політичної турбулентності; оцінці практичної реалізації Порядку проведення антикорупційної експертизи та Порядку здійснення моніторингу способу життя з точки зору їхньої здатності ідентифікувати та усувати реальні корупційні ризики; науковому обґрунтуванню потреби внесення змін до законодавства щодо підвищення гарантій захисту викривачів, зокрема через запровадження ефективних механізмів відповідальності за переслідування таких осіб, а також щодо надання висновкам антикорупційної експертизи обов'язкового характеру; дослідженню адміністративно-правових аспектів взаємодії між НАЗК, НАБУ, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Вищим антикорупційним судом та іншими суб'єктами антикорупційної інфраструктури.

Таким чином, подальше вдосконалення адміністративно-правових засад запобігання корупції в Україні має не лише внутрішньодержавне значення, а й є важливою умовою для забезпечення довіри міжнародної спільноти, залучення інвестицій, забезпечення належного рівня публічної доброчесності та, зрештою, успішної повоєнної відбудови країни на засадах прозорості, відповідальності та верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Трепак В. В. Протидія корупції в Україні: теоретико-прикладні проблеми: монографія. Львів: Видавництво «Растр-7», 2020. 632 с. (дата звернення: 05.07.2025).
2. Сметаніна Н. В. Антикорупційна експертиза: особливості правозастосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2022. № 3(31). С. 88–94. (дата звернення: 05.07.2025).
3. Харитонов С. С. Захист викривачів корупції: проблеми правозастосування. *Право України*. 2023. № 5. С. 102–109. (дата звернення: 05.07.2025).
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 06.07.2025).
5. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/> (дата звернення: 06.07.2025).



6. Левчук А. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2022. 212 с. (дата звернення: 08.07.2025).
7. Transparency International Україна. Звіт про стан виконання антикорупційної політики в Україні за 2023 рік. URL: <https://ti-ukraine.org> (дата звернення: 08.07.2025).
8. OECD. Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2023. 234 p. – URL: <https://www.oecd.org> (дата звернення: 08.07.2025).
9. CERIDAP. Anti-Corruption Expertise in Ukrainian Public Administration: Challenges and Innovations. 2022. URL: <https://ceridap.eu> (дата звернення: 08.07.2025).
10. Зарембський Ю. Антикорупційна політика держави: адміністративно-правовий аспект. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 1(65). С. 41–48. (дата звернення: 09.07.2025).
11. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнар. договір від 31 жовт. 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 09.07.2025).
12. Єдиний портал повідомлень викривачів. URL: <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/> (дата звернення: 09.07.2025).
13. Ukraine steps up wartime anti-graft push with payouts for whistleblowers. *Reuters*. 2023. URL: <https://www.reuters.com> (дата звернення: 09.07.2025).
14. Про затвердження Методики проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5. *Офіційний вісник України*. 2017. № 45. С. 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 09.07.2025).
15. Біленець Д. А., Возняковська К. А., Марчук В. В. Антикорупційні механізми у публічному адмініструванні. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право*. 2024. Вип. 73. С. 62–68. (дата звернення: 09.07.2025).
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.07.2025).
17. Вищий антикорупційний суд України: офіц. сайт. URL: <https://hcac.court.gov.ua/> (дата звернення: 10.07.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 21.08.2025

Дата публікації: 26.09.2025

