

КОНТРОЛЬ ЯК КЛЮЧОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ЗМІСТ, ВИДИ ТА ФОРМИ

ЧУМАК В.В. - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6171-2250>

ІВАНЦОВ В.О. - кандидат юридичних наук, доцент, начальник відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2904-0466>

ЧИШКО К.О. - кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник лабораторії з проблем правового забезпечення діяльності поліції та протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8810-7950>

УДК: 342.951:351

DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2026.181>

У статті розглянуто контроль як один із ключових методів протидії корупції в системі публічного управління. Наголошено, що корупція становить небезпеку не лише для діяльності органів влади, а й для суспільної довіри, законності, справедливості та стабільного розвитку держави. Розкрито зміст контролю як системи перевірочних, аналітичних і запобіжних дій, спрямованих на дотримання вимог законодавства, прозорість управлінських рішень, законне використання державних ресурсів і недопущення конфлікту інтересів. Особливу увагу приділено профілактичному значенню контролю, адже його завдання полягає не тільки у виявленні вже вчинених корупційних правопорушень, а й у створенні умов, за яких такі дії стають менш можливими.

Охарактеризовано основні види контролю, зокрема державний, внутрішній, зовнішній і громадський. Підкреслено, що кожен із них має власне призначення, однак найбільшого результату вони досягають у взаємозв'язку. Розкрито форми контролю, серед яких перевірка, аудит, моніторинг, звітування та розгляд звернень громадян.

Зроблено висновок, що контроль є необхідною умовою формування чесної, відкритої

та відповідальної системи управління, у якій посадові особи діють в інтересах суспільства, а не задля особистої вигоди. Запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття контролю як адміністративно-правового інструменту протидії корупції, а саме: урегульована норма адміністративного права можливість здійснення нагляду представниками громадянського суспільства і – перевірки спеціально уповноваженими органами державної влади на предмет законності діяльності, дотримання принципів доброчесності, відкритості та відповідальності осіб, на яких поширюється дія закону України «Про запобігання корупції», з метою попередження (виявлення правопорушень, пов'язаних з корупцією, корупційних ризиків та їх нейтралізація), припинення протиправної діяльності та забезпечення притягнення відповідної категорії винних осіб до відповідальності за корупційні правопорушення.

Ключові слова: адміністративно-правові інструменти, контроль, протидія корупції, публічне управління, посадові (службові) особи, громадський контроль, моніторинг, законність, доброчесність.

Постановка проблеми

Корупція залишається однією з найбільш складних і небезпечних проблем сучасного державного управління, оскільки вона послаблює дієвість законодавчих положень, знижує рівень довіри громадян до органів влади та створює перешкоди для справедливого розвитку суспільства. Її небезпека полягає не лише у вчиненні окремих незаконних дій посадовими (службовими) особами, а й у тому, що корупція поступово руйнує саму основу публічної служби.

Державна антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 [1] встановлює комплексний підхід щодо запобігання корупції та формування доброчесної системи управління. У програмі особлива увага приділяється не лише реагуванню на корупційні прояви, а й усуненню причин та умов, які сприяють їх виникненню, що засвідчує необхідність звернення до контролю як одного із ключових адміністративно-правових інструментів протидії корупції.

Міжнародні оцінки також показують, що проблема корупції для України залишається актуальною. Зокрема, за даними Transparency International Ukraine Україна у 2024 році Україна дещо втратила позиції у рейтингу Індексу сприйняття корупції, зокрема набрала 35 балів зі 100 можливих та посіла 105-е місце серед інших країн (у 2023 році: 36 балів та 104-е місце відповідно) [2; 3]. Зазначене безумовно свідчить про необхідність подальшого укріплення та розвитку антикорупційних механізмів, зокрема у розрізі реалізації конкретних адміністративно-правових інструментів.

Особливого значення у питаннях протидії корупції набуває контроль, оскільки саме він дає можливість своєчасно виявляти порушення, перевіряти законність дій та рішень посадових осіб, оцінювати ефективність використання державних ресурсів та запобігати зловживанням владою. Без належного контролю інші адміністративно-правові антикорупційні інструменти часто залишаються формальними, адже навіть наявність законів і спеціальних органів не гарантує реального результату, якщо їх

виконання не перевіряється постійно та об'єктивно.

Тож проблема ефективного контролю щодо протидії корупції потребує наукового осмислення, адже саме завдяки контролю можна забезпечити дійсне дотримання закону, підвищити довіру громадян до влади та створити умови для доброчесного виконання посадовими особами своїх обов'язків.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Питання протидії корупції неодноразово розглядалося у наукових працях, аналітичних дослідженнях, державних програмах та звітах міжнародних організацій. Значна увага дослідників приділяється причинам виникнення корупції, її впливу на державне управління, ролі антикорупційних органів, а також необхідності підвищення прозорості діяльності посадових осіб, а саме у наукових доробках таких вчених: В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, О. М. Бандурки, М. Ю. Бездольного, Ю. П. Битяка, К. Л. Бугайчука, В. В. Галуцька, В. А. Завгороднього, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломовець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, М. І. Мельника, О. І. Миколенка, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, О. А. Моргунова, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаченка, О. М. Рєзніка, С. С. Рогульського, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, В. В. Сокурєнка, О. Ю. Синявської, С. С. Серьогіна, В. П. Тимощука, М. М. Тищенко, Р. М. Тучака, С. О. Шатрави, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмачі та інших.

Разом із тим вивчення наукової літератури вказує на відсутність комплексних досліджень, присвячених висвітленню дефініції контролю крізь призму його віднесення до адміністративно-правових інструментів, що обумовлює актуальність порушеного питання.

Метою дослідження є науково обґрунтоване розкриття змісту контролю у проекції адміністративно-правового інструменту протидії корупції, визначення його основних видів і форм, а також обґрунтування

його значення для забезпечення законності, прозорості та відповідальності у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу

Звернення до нормативних положень, в першу чергу – Закону України «Про запобігання корупції» [4], який є титульним нормативним актом, що регламентує суспільні відносини у сфері державної антикорупційної політики, засвідчує достатньо обмежений підхід законодавця у розумінні контролю як адміністративно-правового інструменту протидії корупції. Так, розділ VII Закону України «Про запобігання корупції» присвячено фінансовому контролю, зміст якого можна розкрити завдяки зверненню до положень статей відповідного розділу. Тож зміст фінансового контролю полягає у поданні декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 45), їх облікові та оприлюдненні (ст. 47), контролі та перевірці декларацій (ст. 51-1). У розрізі зазначеного, виходячи з правил юридичної техніки, можна зробити висновок, що фінансовий контроль включає контроль та перевірку декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. В свою чергу контроль декларацій описується як ширше поняття, тобто також послідовно включає такі види контролю: 1) щодо своєчасності подання; 2) щодо правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль (ст. 51-1 Закону України «Про запобігання корупції» [4]).

Пунктом 1 ч. 6 ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції» «контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією» подано у якості одного з основних завдань Уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції [4].

Закон України «Про запобігання корупції» для описання окремих суспільних відносин у сфері запобігання і протидії звертається до дефініції «громадський контроль», а саме: громадський контроль, який

здійснюється за Національним агентством з питань запобігання корупції (ч. 2 ст. 14); громадський контроль за виконанням законів як право громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян в діяльності щодо запобігання корупції (п. 8 ч. 1 ст. 21).

Поняття «зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень» використано на законодавчому рівні у розумінні одного із заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів [4] (п. 2 ч. 1 ст. 29, ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції»).

Ми в свою чергу вважаємо, що контроль щодо протидії корупції можна розуміти як систему дій, спрямованих на перевірку законності, правильності та добросовісності поведінки посадових осіб. Йдеться про спостереження за тим, як виконуються законодавчі норми, як використовуються державні кошти, як приймаються управлінські рішення та чи не використовує особа своє службове становище для власної вигоди. Зміст контролю полягає у тому, що уповноважені органи або суспільство мають можливість перевіряти діяльність посадових осіб, вимагати пояснення, аналізувати документи, виявляти порушення та реагувати на них. Контроль не повинен бути формальним. Його цінність проявляється лише тоді, коли він реально впливає на поведінку посадовців і не дозволяє приховувати незаконні дії [5, с. 25].

Важливою ознакою контролю є його профілактичний характер. Зміст такої характеристики полягає у тому, що контроль має не тільки виявляти вже вчинені порушення, а й попереджати їх. Якщо посадова особа знає, що її рішення, витрати, декларації, службові дії та контакти можуть бути перевірені, остання менше схильна до корупційної поведінки. Саме тому контроль є не просто способом перевірки, а засобом дисципліни та відповідальності.

Контроль також забезпечує прозорість діяльності влади. Коли представники громадянського суспільства мають доступ до інформації про роботу державних органів, використання бюджету, державні закупів-

лі, призначення на посади та прийняті рішення та інше, корупційні ризики зменшуються. Закритість, навпаки, створює умови для зловживань. Тому відкритість інформації є важливою частиною антикорупційного контролю.

Особливу роль у контролі відіграє відповідальність. Якщо порушення виявлено, але винна особа не несе наслідків, контроль втрачає сенс. Ефективна протидія корупції можлива лише тоді, коли після перевірки настає реальна реакція: службове розслідування, дисциплінарне стягнення, адміністративна або кримінальна відповідальність. Таким чином, контроль має бути пов'язаний із конкретними діями, а не обмежуватися лише фіксацією проблеми [6, с. 25].

Контроль як адміністративно-правовий інструмент протидії корупції має бути законним, об'єктивним і системним. Законність означає, що перевірки повинні проводитися лише у межах повноважень і відповідно до закону. Об'єктивність вимагає, щоб контроль не використовувався для тиску, помсти або вибіркового переслідування. Системність означає, що контроль має здійснюватися постійно, а не лише після гучних скандалів або суспільного розголосу.

Контроль у сфері протидії корупції може мати різні види залежно від суб'єкту, об'єкту та часу його здійснення. Одним із важливих видів контролю є державний контроль. Його здійснюють уповноважені органи державної влади (суб'єкти владних повноважень), які перевіряють дотримання законодавства, правильність використання коштів, доброчесність посадових осіб та наявність можливих корупційних ризиків. Такий контроль є необхідним, бо саме держава зобов'язана створити умови, за яких корупція буде не вигідною і небезпечною для порушника.

Окремої уваги заслуговує внутрішній контроль. Останній проводиться уповноваженими особами тієї чи іншої інституції всередині самого органу, установи або організації [7, с. 85]. Його завдання полягає в тому, щоб керівництво мало змогу вчасно помітити проблеми у роботі праців-

ників, перевірити виконання службових обов'язків, оцінити ризики та не допустити порушень. Наприклад, внутрішній контроль може стосуватися перевірки службових рішень, порядку використання майна, дотримання правил етичної поведінки або запобігання конфлікту інтересів. Навпаки зовнішній контроль здійснюється органами або суб'єктами, які не входять до структури установи, що перевіряється. Такий контроль має велике значення, оскільки дозволяє оцінити діяльність більш незалежно. До нього можна віднести перевірки з боку спеціально уповноважених органів, аудиторських установ, правоохоронних органів, а також парламентський, судовий і громадський контроль.

Окремо варто звернути увагу на громадський контроль. Він здійснюється громадянами, громадськими організаціями, журналістами та іншими представниками громадянського суспільства. Саме громадський контроль часто допомагає виявляти ті проблеми, які можуть залишатися непоміченими офіційними інституціями. Відкриті дані, журналістські розслідування, звернення громадян, участь громадськості у перевірці публічних закупівель та аналіз рішень органів влади є важливими засобами впливу на доброчесність влади [8, с. 459].

За часом проведення контроль може бути попереднім, поточним і наступним. Попередній контроль здійснюється до прийняття рішення або вчинення певної дії. Його мета – не допустити порушення ще на початковому етапі. Наприклад, перевірка проєкту рішення на наявність корупційних ризиків допомагає уникнути незаконних наслідків у майбутньому. Поточний контроль проводиться під час виконання певної діяльності. Він дозволяє швидко реагувати на порушення, які виникають у процесі роботи. Наступний контроль здійснюється вже після прийняття рішення або завершення певної дії. Його завдання полягає у встановленні, чи було все зроблено законно, чи не було зловживань та чи потрібно притягнути винних осіб до відповідальності.

Форми контролю також можуть бути різними. Однією з найпоширеніших форм

є перевірка. Вона полягає у вивченні документів, рішень, дій посадових осіб та інших матеріалів, які можуть свідчити про порушення або, навпаки, підтверджувати законність діяльності. Перевірка може бути плановою або позаплановою. Планова проводиться заздалегідь відповідно до встановленого порядку, а позапланова – коли з'являється інформація про можливе порушення.

Ще однією формою контролю є аудит. Його суть полягає у перевірці фінансової діяльності, використання бюджетних коштів, майна та інших ресурсів. Аудит має велике значення для протидії корупції, оскільки багато корупційних правопорушень пов'язані саме з матеріальними активами, закупівлями, розподілом майна або укладенням договорів.

Дієвою формою контролю є моніторинг. Останній передбачає постійне спостереження за певними процесами, рішеннями або діями. Наприклад, моніторинг способу життя посадових осіб, декларацій, державних закупівель або виконання антикорупційних програм дозволяє вчасно помітити ознаки можливих порушень. Моніторинг є ефективним у контексті того, що він не обмежується одноразовою перевіркою, а дає можливість вивчати ситуацію у динаміці. [9, с. 377].

До форм контролю можна віднести також звітування. Так, посадові особи та органи влади повинні пояснювати свою діяльність, надавати інформацію про виконану роботу, використані кошти та прийняті рішення. Наявність звітування допомагає суспільству та контролюючим органам оцінити, наскільки діяльність є законною, ефективною та відкритою.

Окремою формою контролю є розгляд звернень громадян. Статтею 40 Конституції України встановлено, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення» [10]. Зокрема кожен громадянин має право повідомити про можливе зловживання владою,

вимогу отримання неправомірної вигоди або вчинення іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Такі звернення можуть стати підставою для перевірки та притягнення винних осіб до відповідальності.

Висновки

Контроль є одним із провідних методів протидії корупції, оскільки забезпечує своєчасне виявлення, попередження та припинення неправомірної поведінки осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Його значення полягає не лише у встановленні фактів порушення закону, а й у формуванні такої системи управління, за якої корупційні прояви стають більш ризикованими, складними для приховування та невігідними для осіб, які можуть бути схильними до зловживання владою або службовим становищем.

Зміст контролю у сфері протидії корупції охоплює перевірку законності управлінських рішень, правомірності дій осіб, цільового використання державних ресурсів, дотримання принципів доброчесності, відкритості та відповідальності. Водночас ефективний контроль не може мати випадковий або формальний характер. Він повинен здійснюватися системно, об'єктивно, послідовно та з урахуванням реальних корупційних ризиків. Лише за таких умов контроль здатний впливати не тільки на окремі порушення, а й на загальний рівень законності у сфері публічного управління.

У результаті під контролем як адміністративно-правовим інструментом протидії корупції варто розуміти урегульовану нормами адміністративного права можливість здійснення нагляду представниками громадянського суспільства і – перевірки спеціально уповноваженими органами державної влади на предмет законності діяльності, дотримання принципів доброчесності, відкритості та відповідальності осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», з метою попередження (виявлення правопорушень, пов'язаних з корупцією, корупційних ризиків та їх нейтралізація), припинення

протиправної діяльності та забезпечення притягнення відповідної категорії винних осіб до відповідальності за корупційні правопорушення.

Розгляд основних видів контролю свідчить, що протидія корупції не може бути покладена лише на один суб'єкт владних повноважень чи окрему посадову особу. Відповідна діяльність потребує узгодженої взаємодії державних органів, керівництва установ, правоохоронних органів, судової системи, громадськості та засобів масової інформації. Саме поєднання державного, внутрішнього, зовнішнього та громадського контролю (нагляду) створює більш дієву систему запобігання корупційним проявам. Важливе значення при цьому мають такі форми контролю, як: перевірка, аудит, моніторинг, звітування та розгляд звернень громадян, оскільки вони дозволяють комплексно оцінювати діяльність посадових осіб і вчасно реагувати на можливі порушення.

Водночас розкриття змісту і особливостей конкретних видів та форм контролю як ключового адміністративно-правового методу протидії корупції становить перспективний напрям подальших наукових досліджень.

Література

1. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
2. Індекс сприйняття корупції – 2024 // Transparency International Ukraine : офіційний сайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-sprujnyattya-koruptsiyi-2024/>
3. Індекс сприйняття корупції – 2023 // Transparency International Ukraine : офіційний сайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-sprujnyattya-koruptsiyi-2023/>
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Моргунов О. А. Деякі аспекти реалізації законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану. *Протидія корупції: правове регулювання і практичний досвід : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф.* (Вінниця, 28 жовтня 2022 р.). Харків : ХНУВС, 2022. С. 25-28. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/10ac9f15-c0fe-4aa4-bdb4-9f5ae3494bb5>
6. Джагунов П. Г. Роль адміністративного права у формуванні антикорупційної політики держави. *Формування професійних компетентностей на міждисциплінарній основі в умовах глобальної нестабільності* : зб. доп. за результатами наук.-практ. конф. (м. Кам'янське, 10 лют. 2025 р.). Кам'янське : ГО МОПЛ, 2025. С. 23-27. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/e58a9795-55d4-48aa-a57c-4d2dbe6511a0>
7. Бездольний М. Ю. Контроль за корупцією: сучасний стан теоретичної розробки та практика реалізації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 43. С. 84-90. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/27684a31-690f-4622-85e3-777680e8b2c7>
8. Кінаш М. М. Корупція як соціальне негативне явище. *Форум права*. 2012. № 4. С. 458-463. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kmmcnj.pdf>
9. Зінченко Д. А. Правові засоби протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаних з корупцією в Україні. *Протидія організованим злочинності і корупції в умовах збройного конфлікту: досвід та перспективи з нагоди 5-річчя створення Департаменту стратегічних розслідувань НПУ*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 04 жовт. 2024 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2024. С. 375-378. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/entities/publication/233e0933-da66-4d1b-9ebe-056ac5961d97>
10. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

SUMMARY

The article examines control as one of the key methods of combating corruption in the public administration system. It is emphasized that corruption poses a danger not only to the activities of government bodies, but also to public trust, legality, justice and stable development of the state. The content of control is revealed as a system of verification, analytical and preventive actions aimed at compliance with the requirements of the law, transparency of management decisions, lawful use of state resources and prevention of conflicts of interest. Particular attention is paid to the preventive value of control, since its task is not only to identify corruption offenses that have already been committed, but also to create conditions under which such actions become less possible.

The main types of control are characterized, in particular state, internal, external and public. It is emphasized that each of them has its own purpose, but they achieve the greatest result in interaction. Forms of control are revealed, including inspection, audit, monitoring, reporting and consideration of citizens' appeals.

It is concluded that control is a necessary condition for the formation of an honest, open and responsible management system in which officials act in the interests of society, and not for personal gain. The author's approach to defining the concept of control as an administrative and legal tool for combating corruption is proposed, namely: the possibility of supervision by representatives of civil society regulated by the norms of administrative law and - verification by specially authorized state authorities of the legality of activities, compliance with the principles of integrity, openness and responsibility of persons subject to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", in order to prevent (detection of corruption-related offenses, corruption risks and their neutralization), cessation of illegal activities and ensuring that the relevant category of guilty persons is brought to justice for corruption offenses.

Keywords: administrative and legal instruments, control, combating corruption, public administration, officials, public control, monitoring, legality, integrity.