

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	6
1.1. Поняття та стан протидії корупції в Україні	6
1.2. Стан дослідження проблеми діяльності суб'єктів протидії корупції	24
1.3. Система суб'єктів протидії корупції та місце серед них суб'єктів зі спеціальними повноваженнями	38
1.4. Сучасний стан правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні	55
1.5. Сутність і структура адміністративно-правового статусу спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні	73
Висновки до розділу 1	85
РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	89
2.1. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції	89
2.2. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції	104
2.3. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції	118
2.4. Відповідальність Національного агентства з питань запобігання корупції	132
Висновки до розділу 2	145
РОЗДІЛ III. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ	148
3.1. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України	148
3.2. Повноваження Національного антикорупційного бюро України	160

3.3. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України	173
3.4. Відповідальність Національного антикорупційного бюро України	185
Висновки до розділу 3.	199
РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ	205
4.1. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури	205
4.2. Повноваження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури	217
4.3. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури	231
4.4. Відповідальність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури	245
Висновки до розділу 4.	259
РОЗДІЛ V. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	264
5.1. Проблеми взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні	264
5.2. Контроль за діяльністю спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України та шляхи його вдосконалення	278
5.3. Зарубіжний досвід діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні	291
Висновки до розділу 5.	303
ВИСНОВКИ	309
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	319

ПЕРЕДМОВА

На сьогодні безперечним є той факт, що українська держава знаходиться у вкрай скрутному політичному, економічному та соціальному становищі. До цього призвела низка подій, зокрема революційні події початку 2014 року, анексія Криму та активні бойові дії, що впродовж шести років тривають на Сході України. Значно погіршує ситуацію і той факт, що протягом останніх років у країні тривала досить непослідовна державна політика в усіх сферах суспільного життя, яка лише поглиблювала дестабілізаційні процеси. Суттєвим недоліком сучасної України слід також визнати високий рівень корупції в країні.

Згідно зі статистичними даними, станом на кінець 2019 року за рівнем корупції українська держава посідала 126-те місце зі 180 країн світу, що не може не турбувати. Адже вже давно доведено, що корупція – це негативне явище, яке дестабілізує суспільство, знижує рівень довіри населення до держави, її органів і посадових осіб. Крім того, вона негативно позначається на економічному розвитку держави, оскільки значна частина коштів залишається поза державним бюджетом. Високий рівень корупції відштовхує міжнародних інвесторів, які не бажають вкладати кошти в українську економіку. З огляду на це, важливим завданням законодавця є створення необхідних організаційних і правових засад для ефективної та якісної протидії та запобігання корупції.

Упродовж останніх років законодавець неодноразово намагався розв'язати наявні проблеми у сфері протидії корупції, що зрештою зумовило створення декількох спеціалізованих суб'єктів, діяльність яких спрямована виключно на формування та реалізацію антикорупційної політики, а також реалізацію заходів, спрямованих на протидію та запобігання корупційним правопорушенням. Проте, попри всі намагання, діяльність вказаних суб'єктів означена чималою кількістю проблем, які заважають їм повною мірою реалізовувати свій адміністративно-правовий статус. Таким чином, актуальність представленої роботи не викликає сумнівів, адже вона присвячена теоретичному та практичному переосмисленню сутності адміністративно-правового статусу спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні, а також пошуку шляхів його вдосконалення.

Розділ I

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та стан протидії корупції в Україні

Аналіз наукової літератури і статистичних даних засвідчує, що Україна посідає одне з чільних місць у світовому антирейтингу за рівнем корупції. За таких умов не викликає сумнівів, що одним з пріоритетних завдань держави на сучасному етапі є створення всіх необхідних організаційних і правових умов для протидії цьому негативному явищу. Перш ніж визначитися з напрямками вдосконалення протидії корупції, необхідно розглянути теоретичні підходи щодо сутності й змісту поняття «корупція», а також проаналізувати стан протидії цьому явищу в нашій країні.

Зазначений термін походить від латинського слова *corrumpere* та в буквальному перекладі означає «псувати, шкодити». У словниках його тлумачать таким чином: псування; підкуп; обман; фальсифікування; використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення; підкуп і продажність серед державних, політичних і громадських діячів, а також урядовців і службовців державного апарату¹. В інших довідниках представлено похідне слово *corrupto*, що перекладають як: 1) псувати, пошкоджувати, марнувати; призводити до занепаду; 2) виснажувати; 3) знищувати, розбивати; губити, руйнувати; 4) спокушати, розбещувати, підкуповувати; 5) спотворювати, перекручувати, фальсифікувати; 6) ганьбити, безчестити. Крім того,

¹ Голубовська І.О., Шовковий В.М., Лефтерова О.М. та ін. Багатомовний юридичний словник-довідник. Київ: Київ. ун-т, 2012. С. 99–100.

у латинській мові є слово *corruptio*, яке має значення: 1) підкуп, спокушання; 2) псування, занепад; 3) зіпсованість, зрадливість².

Сучасного понятійного змісту вказане поняття набуло у ХХ ст., коли відбулося чітке розмежування відносин між державою та приватною сферою, що передбачало зловживання з чийого боку. Термін «корупція» поволі втрачав свій моральний характер і набував чітко виражених правових норм, які передбачали не лише заходи її запобігання, а й забезпечення покарання. Якщо співвідносити поняття корупції з політичною сферою, то в цьому контексті слушним є визначення Дж. Сентурії, згідно з яким «корупція – це зловживання публічною владою заради власної вигоди»³. Я. Кузьминов розглядає корупцію в широкому та вузькому значенні. У широкому значенні ця категорія пов'язана з порушенням посадовою особою своїх обов'язків заради матеріальної вигоди, а у вузькому – з хабарем і чиновницьким підприємництвом⁴.

Автори однієї з енциклопедій радянських часів тлумачили поняття «корупція» в перекладі з латини як: 1) зіпсованість, розбещеність; 2) підкуп; 3) підкупність і продажність громадських і політичних діячів, а також державних чиновників, що існує в будь-якому суспільстві, яке базується на експлуатації одного класу іншим. Причому зазначається, що особливого поширення корупція набула «в епоху імперіалізму й загального загнивання капіталізму»⁵. Звісно, за часів Радянського Союзу термін «корупція» асоціювався виключно із «загниванням капіталізму». Зокрема, В.Д. Калінін визначав корупцію як один із факторів життя буржуазного суспільства, який охоплює не лише прямі хабарі та подарунки, а й послуги, негласне надання свободи дій, домовленості про взаємну підтримку тощо⁶. В Україні та Росії термін «корупція» вперше

² Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін.; за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. Київ: Акад. фін. Управління, 2013. 666 с.

³ Wever G. Politische Korruption. *Politic-Lexicon*. / Hsrg. von E. Holtmann unter Mitarbeit von Heinz Ulrich Brinkmann und Heinrich Pehle. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. München; Wein: R. Oldenbourg Verlag, 1994. p. 481; Кладченко А.О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2018. 226 с.

⁴ Кузьминов Я. Говорим – власть, подразумеваем – коррупция. *Московские новости*. 1999. № 45. С. 10–29.

⁵ Ингулов С.Б., Мещерякова Н.Л. Малая Советская Энциклопедия. 2-е изд. М.: Совет. энцикл., 1937. Т. 5. С. 461.

⁶ Калинин В.Д. Айсберг коррупции. М.: Политиздат. 1979. С. 7–8.

в науковий обіг увів А. Естрін на початку ХХ ст., розглядаючи адміністративні та кримінально-карні вияви корупції⁷.

У новому англо-російському словнику В.К. Мюллера поняття «корупція» з англійської мови перекладено як: 1) розкладання (моральне); продажність; 2) розбещення; 3) перекручення; викривлення (слова, тексту) 4) псування, гниття, розкладання⁸. Учені А. Гайденгаймер та М. Джонстон уперше наголосили на тому, що в Оксфордському словнику англійської мови визначення корупції розділено на три категорії: фізичну, моральну і таку, що означає проникнення чогось у звичну чистоту держави, спричиняючи забруднення⁹.

З огляду на відмінності в моральних цінностях, традиціях і культурному середовищі корупція та її вияви в різних суспільствах у різні часи сприймалися по-різному. Зокрема, у стародавньому римському праві терміном «корупція» позначали діяльність кількох осіб, спрямовану на порушення нормального перебігу судового процесу або управління суспільством. До категорії корупційних зараховували цілу низку діянь, пов'язаних із фальсифікацією і пошкодженням державних документів, підкупом суддів або моральним розбещенням чужого раба¹⁰.

На думку О.О. Акімова, «поширення корупції в різних сферах життя, існування її як масового явища перетворюють її на елемент повсякденності, звичаю, традиції. Поширення корупції і призвичаєння до неї населення, особливо в деяких сферах суспільного життя, стає для будь-якої людини культурною нормою. Знаючи про те, що всі дають у тому чи іншому закладі хабарі, дуже важко психологічно перебороти в собі конформістську схильність і вчинити не так, як це роблять інші». Людина може добре розуміти на моральному рівні, що хабар – це протиправне явище, але на рівні психологічних чинників, що зумовлюють її поведінку,

⁷ Маркєєва О.Д. Подолання корупції в Україні: проблемні питання. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 18. С. 142–152.

⁸ Новый англо-русский словарь: около 200 000 слов и словосочетаний. 12-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 2005. С. 170.

⁹ Heidenheimer A.J., Johnston M. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Jersey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2002. P. 12–13; Береза О.Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в носі індустріального суспільстві: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 Київ, 2017. С. 31.

¹⁰ Качкина Т.Б., Качкин А.В. *Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: учеб. пособие*. Ульяновск: Печат. двор, 2010. С. 9.

діє за традицією. Усі ці симптоми щодо корупції можна виявити в українському суспільстві. Наприклад, досить поширеною є практика вдячності лікарям у вигляді якихось подарунків від пацієнтів (квіти, цукерки, харчові продукти, промислові товари, спиртні напої, гроші або все разом)¹¹.

Світова і вітчизняна практика засвідчує, що для чиновників завжди існувала спокуса скористатися службовим становищем, займаною посадою задля отримання привілеїв, збільшення своїх прибутків. Корупція в сприйнятті пересічних громадян асоціюється зазвичай зі зловживаннями високопосадовців, причому вони не надають значення корупційним виявам у сфері побуту. Певні соціальні стереотипи корупційної поведінки закладаються саме на рівні низової корупції, що в Україні вже давно перетворилась у звичне явище, з яким громадянам доводиться стикатися чи не повсякденно. Проте видається некоректним ототожнення корупції з конкретним злочинним виявом, увагу слід акцентувати на тому, що корупція не обмежується лише хабарництвом, а є значно ширшим поняттям¹². Натомість більшість сучасних експертів і дослідників схиляються до розгляду корупції як дисфункції бюрократичного апарату, обстоювання посадовими особами групових та корпоративних інтересів¹³.

Автори монографії «Корупція, відповідальність, компроміс: адміністративні та кримінально-правові аспекти» зазначають, що «корупція зводилась до конкретного суспільно небезпечного діяння (злочину), а точніше до посадового зловживання, яке: 1) мало корисливий характер; 2) було спрямоване на збагачення або протиправне одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах»¹⁴. О.Ю. Бусол зауважує, що корупцію складно чітко визначити, проте вона завжди означена корисливим використанням влади, можливостей або повноважень в особистих інтересах на порушення чинного законодавства¹⁵.

¹¹ Акімов О.О. Психологічні аспекти виявів корупції в державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 186.

¹² Тіньков А.Л. Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2013. С. 8.

¹³ Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України. 2012. С. 54.

¹⁴ Корупція, відповідальність, компроміс: адміністративні та кримінально-правові аспекти : монографія / В.Я. Настюк, В.В. Белевцева, О.М. Лемешко. Харків : Право, 2010. С. 10.

¹⁵ Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ: Ін Юре, 2014. С. 31.

М.І. Мельник зазначає, що «наявне в теорії права, законодавстві та в практиці його застосування розмаїття визначень поняття «корупція» обумовлене: 1) неоднозначним розумінням сутності корупції; 2) різними підходами та критеріями, що застосовуються для визначення цього поняття; 3) прагненням дати універсальне визначення корупції як соціального явища, політичної, економічної, соціологічної, кримінологічної, кримінально-правової категорії та конкретного неправного діяння»¹⁶. Тому доречним є зауваження автора, що неможливо сформулювати визначення, яке б універсально задовольняло різні галузі знання¹⁷. Причому М.І. Мельник, розглядає корупцію як «соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм»¹⁸.

Дійсно, цей термін є широкоживаним, а науковцікладають у нього різний зміст – починаючи від зведення корупції до такого злочину, як одержання хабаря, і закінчуючи визначенням корупції за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення. З.С. Варналій зауважує, що визначення поняття «корупція» потребує чіткої відповіді щонайменше на чотири ключові питання, зокрема стосовно: сфери поширення корупції; сутності діянь, які утворюють це явище; суб'єкта корупції; мотивації та мети корупційної поведінки¹⁹.

На нашу думку, характеристика визначення поняття корупції є не завершеною без зазначення того, що в Законі України «Про боротьбу

¹⁶ Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2002. С. 11–12.

¹⁷ Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ: Атіка, 2001. С. 4.

¹⁸ Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2002. С. 12.

¹⁹ Варналій З.С. Буркальцева Д.Д., Сасенко О.С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення : монографія. Київ : Знання України, 2011. 299 с.; Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін.; за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. Київ : Акад. фін. управління, 2013. С. 46.

з корупцією» (який уже втратив чинність) було подано поняття «корупційне діяння», а поняття «корупційне правопорушення» взагалі було відсутнє. На сьогодні ситуація дещо змінилась, і Законом України «Про запобігання корупції» 2014 року, який став «флагманом» у чинному антикорупційному законодавчому пакеті, визначено низку важливих для протидії корупції юридичних термінів і правових понять, серед яких, наприклад, «антикорупційна експертиза», «корупція», «корупційне правопорушення», «неправомірна вигода». Цим нормативно-правовим актом до соціально-правового обігу введено і нове поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією» (ст. 1)²⁰. Так, «корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей»²¹. Таким чином, законодавець наполягає на тому, що корупція – це протиправний вид правової поведінки, протиправне діяння («використання», що містить діяльнісний, поведінковий, біхевіоральний аспект) фізичної особи («використання особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону»). Причому в ст. 3 Закону надано чіткий перелік осіб (займаних посад), які можуть входити до кола суб'єктів корупції та на яких поширюється дія цього Закону²². Є. Скулиш до основних переваг зазначеного Закону України відносить такі: 1) корупційну діяльність можуть здійснювати як особи, уповноважені виконувати функції держави, так й інші особи, прирівняні (згідно з цим Законом) до них, фізичні особи й уповноважені представники юридичних осіб; 2) така діяльність пов'язана не лише з протиправним використанням особою наданих їй службових

²⁰ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

²¹ Там само.

²² Шестопалова Л. Відмежування корупційних правопорушень від правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 194.

повноважень, а й з протиправним наданням таким особам обіцянок/пропозицій чи наданням неправомірної вигоди; 3) спеціальною метою такої діяльності є не лише одержання неправомірної вигоди, якою тепер вважають грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав, а й прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди²³.

П. Андрушко зауважує, що об'єктивні ознаки корупції в законодавстві визначаються як «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей», тобто «корупція – це вчинення (невчинення) особою певних дій, які вона має змогу вчинити (не вчинити) унаслідок обіймання нею певної посади чи наявності в неї певного правового статусу, наприклад статусу депутата місцевої ради чи консультанта (радника) високопосадовця»²⁴.

Ми поділяємо думку М.Л. Хавронюка стосовно того, що аналіз цього поняття дає змогу встановити наявність трьох форм корупції та ознак кожної з них. На думку вченого, слід зважати на те, що неправомірна вигода залежно від конкретних обставин може бути метою, засобом або предметом корупційного правопорушення. Так, у першій формі корупції неправомірна вигода є метою корупційного діяння, а коли ця мета досягнута (скажімо, у разі заволодіння службовою особою чужим майном за обставин, описаних у ст. 191 КК України) – його предметом. У другій формі, якщо служба чи інша відповідна особа приймає пропозицію, обіцянку, або просить чи вимагає неправомірну вигоду, то остання є метою її корупційного діяння, а неправомірна вигода, яку така особа одержує, є його предметом. У третій формі неправомірна вигода, коли її пропонують, обіцяють чи надають (неправомірна вигода-підкуп), зазвичай є засобом учинення корупційного діяння. Інша неправомірна вигода (яка міститься в словах «учинення чи невчинення будь-якої дії на її користь чи користь третіх осіб», тобто передбачає послуги чи вигоди

²³ Скулиш Є. Явище корупції: теоретико-правовий аспект. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 97.

²⁴ Андрушко П. Корупційні правопорушення та корупційні злочини як їх різновид: співвідношення і диференціація відповідальності за їх вчинення. *Право України*. 2010. № 9. С. 96.