

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

В. Я. Настюк, В. В. Белєвцева, О. В. Клок

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ
ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За загальною редакцією
професора *В. Я. Настюка*

Харків
«Право»
2017

УДК 342.95:324
ББК 67.301(4УКР)
Н32

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 10 від 24 лютого 2017 р.)*

Рецензенти:

В. М. Гаращук, завідувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

Є. Д. Скулиш, головний науковий співробітник Наукової лабораторії правових основ інформаційної та кібернетичної безпеки НДШП НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Авторський колектив:

В. В. Белєвцева, д-р юрид. наук, ст. наук. співроб. – підрозд. 1.2 гл. 1; підрозд. 3.2 гл. 3; *О. В. Клок*, канд. юрид. наук – гл. 2; підрозд. 4.2 гл. 4; *В. Я. Настюк*, д-р юрид. наук, проф. – передмова, підрозд. 1.1 гл. 1; підрозд. 3.1 гл. 3; підрозд. 4.1 гл. 4; висновки

Настюк В. Я.

Н32 Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні : монографія / В. Я. Настюк, В. В. Белєвцева, О. В. Клок ; за заг. ред. В. Я. Настюка. – Харків : Право, 2017. – 216 с.

ISBN 978-966-937-157-7

Монографію присвячено загальнотеоретичним питанням поняття та характеристики корупції. У виданні на основі чинного вітчизняного законодавства розглядаються адміністративні аспекти протидії корупційним правопорушенням. За допомогою комплексного аналізу законодавчого регулювання та принципів його реалізації визначено основні засади протидії корупції, шляхи їх ефективного поєднання у правозастосовній діяльності уповноважених органів.

Для науковців, студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів і факультетів та практичних працівників.

**УДК 342.95:324
ББК 67.301(4УКР)**

© Настюк В. Я., Белєвцева В. В.,
Клок О. В., 2017

© Видавництво «Право», 2017

ISBN 978-966-937-157-7

Передмова

Суспільна небезпека корупційних правопорушень, їх поширеність в органах державної влади і місцевого самоврядування викликають недовіру та зневагу суспільства до владних інститутів, зумовлюють необхідність запобігання будь-яким проявам корупційного спрямування. В українському законодавстві існує чимало нормативно-правових актів, які передбачають різні напрями й форми попередження і протидії корупційним правопорушенням. Але заходи, що вживалися державою протягом останніх десятиліть у боротьбі з корупційними проявами, не були ефективними. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції (СРІ), що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найкорумпованіших у світі: у 2012 і 2013 рр. держава займала 144-те місце зі 176-ти, у 2014 р. – 142-ге місце зі 175-ти, у 2015 р. – 130-те місце зі 168-ми країн світу. У світовому рейтингу СРІ за 2016 р. Україна отримала 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж минулого року, але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Покращенню нашої позиції у світовому рейтингу СРІ сприяло просування антикорупційної реформи, проте відсутність дієвої судової системи та фактична безкарність корупціонерів не дає Україні зробити потужний ривок уперед і подолати 30-бальний бар'єр, що зветься «ганьбою для нації». У свою чергу, у світовому рейтингу СРІ Україна у 2016 р. посідає 131-ше місце зі 176-ти країн.

Через несприятливі умови для ведення бізнесу в Україні втрачаються можливості щодо залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, упровадження передових технологій і підвищення економічного рівня держави. Ось чому подолання корупції має бути одним із пріоритетних завдань державної політики, причому не декларативно проголошеної, а реально здійснюваної. Саме тому питання боротьби з корупційними правопорушеннями

перетворюється на питання збереження державності, а протидія корупційним проявам – на головну мету Стратегії національної безпеки України.

Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які певною мірою висвітлюють проблеми протидії корупційним правопорушенням, у процесі їх опрацювання й вивчення відповідних матеріалів судової практики виявлено потребу у ґрунтовному дослідженні питань протидії їм засобами адміністративного права, що становлять вагомий складник проблеми подолання у країні цього негативного соціально-правового явища. Важливим є використання компетенції новітніх інституцій системи запобігання і протидії корупції: Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національна поліція; Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Порушена проблематика висвітлювалась у працях українських і зарубіжних учених. Питанням боротьби з корупцією приділили значну увагу такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Н. О. Армаш, В. А. Бабич, О. М. Бандурка, І. С. Бачинська, В. В. Белевцева, Ю. П. Битяк, Т. Є. Василевська, А. В. Гайдук, В. М. Гарашук, В. Д. Гвоздецький, О. З. Гладун, Ю. А. Дорогова, В. С. Журавський, Д. Г. Заброда, В. А. Завгородній, В. О. Іванцов, Н. Г. Калугіна, В. А. Коновалов, А. В. Куракін, Ю. А. Лавренюк, Н. П. Матюхіна, В. Я. Настюк, С. С. Рогульський, А. О. Селіванов, В. М. Соловійов, О. В. Токар-Остапенко, С. Є. Чаннов, І. С. Чаукін та інші вчені-адміністративісти.

Оскільки протидія корупційним правопорушенням вивчається не тільки адміністративним правом, а й стосується міжгалузевого регулювання, підкреслимо, що значний внесок у вирішення питань запобігання й боротьби із цим явищем зробили також учені в галузях кримінального права, кримінології та криміналістики, як-от: Л. І. Аркуша, Ю. В. Баулін, Л. В. Білінська, Г. М. Борзенков, В. І. Борисов, О. Ю. Бусол, С. А. Буткевич, В. В. Голіна, А. І. Долгова, В. А. Журавель, П. А. Кабанов, О. Г. Кальман, В. М. Киричко, В. О. Коновалова, О. М. Костенко, М. І. Мельник, М. І. Панов, М. А. Погорецький, Є. Д. Скулиш, В. Я. Тацій, В. Ю. Шепітько, Н. М. Ярмиш та ін.

Чимало теоретичних і практичних питань протидії корупційним діянням засобами адміністративного права висвітлено фрагментарно, а тому вони потребують узагальнення й опрацювання концептуального підходу на рівні наукового дослідження. Більшість публікацій указаних правознавців не мають комплексного характеру, а обмежуються лише аналізом корупційних

проявів і розглядом окремих елементів адміністративно-правового механізму протидії корупційним правопорушенням без урахування положень започаткованої антикорупційної реформи.

У зв'язку з цим автори поставили собі за мету на основі комплексного аналізу законодавчого регулювання та принципів його реалізації визначити адміністративно-правові засади протидії корупції, шляхи їх ефективного поєднання у правозастосовній практиці уповноваженими органами.

Виходячи з цього, у роботі зроблено спробу вирішити такі завдання:

- з'ясувати сутність поняття корупції та причини її виникнення;
- охарактеризувати суспільні правовідносини у сфері протидії корупції;
- визначити поняття, склад, ознаки адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, й установити його співвідношення із суміжними поняттями;
- визначити різновиди адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, та їх проявів;
- розкрити зміст і сучасні тенденції застосування адміністративно-правових засобів протидії корупції;
- з'ясувати сутність адміністративно-правового механізму протидії корупційним правопорушенням;
- виявити існуючі стандарти протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в Україні, провести їх порівняльний аналіз із нормами міжнародного права;
- окреслити проблеми і розробити конкретні пропозиції й рекомендації з удосконалення законодавства з питань протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, а також щодо внесення змін до чинного антикорупційного законодавства з метою його подальшого вдосконалення.

Наведене вище підкреслює актуальність теми цього монографічного дослідження й потребу в проведенні ґрунтовного вивчення адміністративного механізму протидії корупції, узагальнення теоретичної бази, нормативного матеріалу й судової практики щодо оцінювання протидії корупційним правопорушенням.

Запропонований у цій монографії підхід до вирішення поставлених завдань є спробою комплексно, з використанням новітніх досягнень юридичної науки дослідити окреслені проблеми та сформулювати шляхи їх вирішення, узагальнити основні положення міжнародних норм і стандартів, які стосуються протидії корупції в сучасних умовах.

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ У ПРАВОВІЙ РЕАЛЬНОСТІ

1.1. Змістове навантаження категорії «корупція» та причини її виникнення в Україні

Феномен «корупція» відомий досить давно і сприймається як даність у багатьох державах. Проте як соціальне явище в Україні корупція усвідомлюється лише останніми роками. Природа корупції, її причини і наслідки, антикорупційні заходи є предметом наукових дискусій та досліджень. Тема хабарництва в Україні привертає увагу багатьох учених і практиків, що свідчить не лише про існування такого явища, а й про його розвиток і відсутність ефективних заходів протидії цьому.

Так, слід зазначити, що проблемні питання різних аспектів корупційних явищ, а також категоріально-понятійного апарату в різні часи досліджували багато відомих вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема, Л. І. Аркуша, Ю. В. Баулін, Л. В. Білінська, Г. М. Борзенков, В. І. Борисов, О. Ю. Бусол, С. А. Буткевич, В. В. Голіна, В. М. Гарашук, А. І. Долгова, В. А. Журавель, П. А. Кабанов, О. Г. Кальман, В. М. Киричко, В. О. Коновалова, О. М. Костенко, О. М. Лемешко, М. І. Мельник, А. О. Мухатаєв, Є. В. Невмержицький, М. І. Панов, М. А. Погорецький, Є. Д. Скулиш, В. Я. Тацій, В. Ю. Шепітько, М. І. Хавронюк, І. В. Чубенко, Н. М. Яриши та ін.

Незважаючи на очевидну актуальність цієї теми, і в теорії, і на практиці залишається велика кількість невирішених питань, починаючи з того, що включає поняття «корупція», які характерні риси йому властиві, і закінчуючи розробленням ефективних заходів протидії корупційним проявам.

У наш час найбільш характерними і поширеними формами прояву корупції є хабарництво, підкуп державних і громадсько-політичних діячів, чиновників, незаконний протекціонізм та ін.

Сприятливим ґрунтом для корупції є одержавлення громадського життя, бюрократизація суспільства і держави, надмірна централізація управління, процвітання тіньової економіки, відмова від реальної демократії тощо. Особливо широкі масштаби корупція набуває у кризових ситуаціях, у періоди розпаду соціально-політичних режимів тощо.

Потрібно зазначити, що вчені розрізняють декілька форм корупції: низова (дрібна, повсякденна); високорівнева (велика, елітарна). Найбільш поширеними і найбільш небезпечними є корупційні прояви у владних структурах та корупція, пов'язана з використанням адміністративного ресурсу (політична корупція, яка може виступати і у формі низової корупції, – хабар за реєстрацію підприємства, й у формі високорівневої – використання адміністративного ресурсу для отримання «потрібного» результату, наприклад, під час виборів)¹.

Окрім неефективного витрачання матеріальних і фінансових ресурсів, політична корупція призводить до дискредитації демократичних цінностей, до зростання недовіри до влади. До низової корупції приєднується бюрократичний «рекети». Ці явища мають однакову природу і відрізняються лише тим, що якщо корупціонер отримує винагороду за послуги із взаємної згоди з підприємцем, то чиновник-рекетиєр вимагає хабар у бізнесмена поза його волею. У разі якщо обидва зацікавлені в корупційній операції, сторони належать до однієї організації, прийнято говорити про «вертикальну» корупцію. Масштабна низова корупція і бюрократичний рекетиєр вкрай небезпечні, оскільки, по-перше, створюють сприятливий психологічний фон для існування інших форм корупції і по-друге, вирощують вертикальну корупцію. Остання є початковим матеріалом для формування організованих корупційних структур².

¹ Гаращук В. М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія / В. М. Гаращук, А. О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – С. 20–28.

² Там само; Настюк В. Я. Форми корупції в митних органах / В. Я. Настюк // Особливості взаємодії спеціальних підрозділів «К» Служби безпеки України з іншими правоохоронними органами у сфері протидії контрабандній діяльності : матеріали наук.-прак. конф. – Х. : Оберіг, 2008. – С. 117–124.

Взаємний інтерес корупційного характеру влади і громадянина виникає найчастіше у таких двох випадках.

1. Коли влада повинна надати громадянину деякі послуги (надати дозвіл, довідку). У таких ситуаціях корупції сприяє: збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвільним принципом; незнання громадянами своїх прав на отримання послуг та обов'язків чиновників на їх надання; приховування чиновниками інформації про свої обов'язки і права громадян; складність бюрократичних процедур; монополія відомств на надання послуг; структурні особливості органів влади, при яких одне відомство володіє повноваженнями ухвалювати владні рішення і надавати послуги.

2. Коли влада, виконуючи свою обмежувальну і регулювальну функції, зобов'язує громадянина поділитися своїми ресурсами з державою, стягуючи обов'язкові платежі або накладаючи штрафи за порушення діючих норм. У таких ситуаціях корупції сприяє відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань, а також неадекватність штрафів, що сприяють ухиленню від їх сплати за допомогою хабарів. Жодних законів, окрім законів адміністративного права, за таких дій чиновник не порушує. Це слід розуміти як те, що хабар у цьому просторі найчастіше виступає як офіційна оплата додаткових послуг. Наприклад, встановлення плати за видачу і оформлення будь-яких документів, що у декілька разів перевищує витрати на цю операцію, причому адміністрацією ціна встановлюється самостійно, без затвердження комітетом з цін і антимонопольним комітетом, оскільки в цьому випадку адміністрація в наданні цієї послуги виступає як винятковий монополіст. Державна корупція існує допоки в чиновника є можливість розпоряджатися ресурсами, що не належать йому, за рахунок ухвалення (або неприйняття) тих або інших управлінських рішень. До таких ресурсів належать: бюджетні кошти, державна або муніципальна власність, державні замовлення або пільги тощо. Але якщо відібрати у чиновника розподільчі функції, то весь чиновницький апарат втратить сенс існування. Державні службовці виступають у ролі суб'єктів корупційної діяльності, бо тільки вони володіють владними повноваженнями для ухвалення рішень і здійснення дій, що сприяють виникненню корупційних зв'язків.

Форми корупції у системі державної служби вельми різноманітні. Вони можуть виявлятися у вигляді: винагороди за отримання вигідних контрактів у формі оплати нібито консультаційних послуг, встановлення непомірно високих гонорарів за публікації або лекції; службового шахрайства та в інших формах розкрадання; отримання «комісійних» за розміщення державних замовлень; надання державним службовцем різного роду послуг та інших «знаків поваги»; поїздок у закордонні відрядження, на відпочинок і лікування за рахунок зацікавлених у вирішенні питань партнерів; здріства хабарів, зокрема незаконних винагород, за швидке вирішення питань, видачу документів; здріства хабарів у водіїв співробітниками органів, що забезпечують безпеку дорожнього руху; отримання керівниками від підлеглих частки хабарів тощо¹.

В Україні на цей час також існує «політична корупція», яка знаходить свій вияв перш за все під час виборів. Наприклад, один із найбільш яскравих її виявів – це купівля місць у списках. Наша виборча система (голосування за списки) стимулювала ось такий різновид корупції. Специфіка виборчого процесу полягає в тому, що мотивація його учасників настільки велика, що вони часто вдаються до прямих порушень закону. У переважній більшості випадків ці порушення залишаються безкарними.

Найбільшою мірою корумпованість виявляється в діяльності органів виконавчої і судової влади, які безпосередньо пов'язані з розпорядженням фінансовими і матеріальними ресурсами, вирішенням життєво важливих суперечок. Ця обставина зумовлює спеціальну спрямованість досліджень учених, що аналізують корупцію в Україні, перш за все з позицій кримінального права. Звернули увагу на вказану проблему і фахівці у сфері адміністративного права, оскільки саме ця галузь формує правову базу статусу державних посадових осіб. Водночас проблема корумпованості публічної влади має комплексний характер, оскільки корупція пронизує всі сфери публічної влади, набуває різноманітних форм. Не менша, а можливо, велика небезпека корупції пу-

¹ Настюк В. Я. Форми корупції в митних органах / В. Я. Настюк // Особливості взаємодії спеціальних підрозділів «К» Служби безпеки України з іншими правоохоронними органами у сфері протидії контрабандній діяльності : матеріали наук.-прак. конф. – Х. : Оберіг, 2008. – С. 117–124.

блічної влади виходить зі сфери законодавчої державної влади. Однією з умов такого стану справ є недосконалість правових основ формування органів представницької влади. Разом із традиційною формою хабара з'явилися її сучасні модифікації. Замість конверта з грошима тепер фігурують дії, що визначають зміни в майновому становищі осіб, залучених до корумпованих стосунків. Такі дії, як кримінальне лобювання, інвестування комерційних структур за рахунок коштів держбюджету, створення «лжепідприємств», переказ державної власності в акціонерні товариства, надання можливості вивезення стратегічної сировини за кордон і багато іншого, що досить складно як ідентифікувати, так і довести. Сьогодні виникають нові форми корупції, які ще не мають назви та не отримали правового і кримінологічного наповнення.

У переважній більшості держав боротьба з корупцією ведеться у формі правового переслідування за її конкретні прояви. Не стала винятком щодо цього і Україна. У Кримінальному кодексі України (далі – КК України) та Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) є статті, що передбачають відповідальність за конкретні протиправні дії корупційного спрямування, проте, вони не охоплюють усе коло корупційних дій, з якими доводиться стикатися в житті.

Проблема корупції є наслідком великої кількості чинників і механізмів. Одним із чинників поширення корупції є складність структури органів державної влади, наявність безлічі бюрократичних процедур, що породжуються самими чиновниками, відсутність зовнішнього і внутрішньоорганізаційного контролю над діяльністю апарату органів державної влади. Положення посилюється тим, що відсутні комплексний облік і контроль над службовою діяльністю державних службовців, чіткий розподіл компетенції, має місце дублювання і поєднання функціональних обов'язків. Наслідком цього є надмірна повільність, тяганина, пов'язані як з організаційними недоліками, так і з низькою професійною компетентністю персоналу. Провести межу між організаційною плутаниною і стимулюванням корупційної поведінки громадянину часом дуже складно. Корупцію породжують невиправдано велика кількість заборон, дозвільних процедур і відсутність механізму і правових підстав захисту інтересів громадян, залучених до діяльності органів державної влади. До організаційних

чинників корупції слід віднести: незбалансованість прав і відповідальності державних службовців, нестабільність службового становища, широке поширення адміністративного ресурсу, явну невідповідність потенційних можливостей перерозподілу власності й низького грошового утримання державних службовців. Є багато причин, що пояснюють кризову ситуацію, яка склалася в Україні, з корупцією, але серед них найбільш важливими є такі: слабкість центральних органів влади; відсутність національної стратегії розвитку і політика «мінімізації держави».

На думку вчених – фахівців у галузі протидії корупції, головна причина корупції – це тотальна безвідповідальність виконавчої влади¹. У межах Конституції та законодавства виконавча влада ні за що ні перед ким не відповідає. Чинownik високого рангу призначається або урядом, або президентом – без обговорення кандидатури в органах представницької влади. Відомо, що корупція з'явилася не вчора. Люди, які розраховують на якісь дивіденди, просувають своїх партнерів на міністерські та інші ключові пости. Для них це бізнес. І при цьому ніякої реальної процедури оцінки кадрів в Україні при призначеннях на вищі посади сьогодні немає. Існує дві головні причини таких явищ. Перша – прогалини в Конституції України, норми якої вивели виконавчу владу з-під контролю інших гілок влади. Друга – це недоліки діючої правової системи. Вона не встановлює персональної відповідальності чиновника за виконання доручених йому функцій. Наприклад, чиновник може з корисливою метою ухвалити рішення, яке збагатить конкретну особу на мільярди доларів. Але при цьому, якщо він не спійманий на місці злочину на отриманні неправомірної вигоди (збагачення), довести здійснення ним правопорушення корупційного спрямування практично неможливо.

Такі випадки мають місце, адже існують тільки дві статті КУпАП, за якими можна притягти «корупціонерів» до відповідальності:

¹ Див.: Айрапетян Э. С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях / Э. С. Айрапетян // Актуальные вопросы юридических наук : материалы междунар. науч. конф. – Челябинск : Два комсомольца, 2012. – С. 68–71; Охотнікова О. Основні тенденції протидії корупції в умовах соціально-економічної кризи в Україні / О. Охотнікова, І. Загородня // Підприємництво, госп-во і право. – 2009. – № 7 (163). – С. 7.