

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОМАРОВА ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО
АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право та процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Ю.М. Комарова**

Науковий керівник: **Петков Валерій Петрович,**
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Комарова Ю.М. Адміністративно – правовий статус Національного антикорупційного бюро України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.

На підставі дисертаційного дослідження автором охарактеризовано Національного антикорупційного бюро України як суб'єкт протидії корупції, який виконує ряд функцій, таких як: виявлення корупційних кримінальних правопорушень; здійснення досудового розслідування та кримінального переслідування; проведення фінансового контролю за державними витратами; забезпечення відкритого доступу до органів державного управління; запобігання конфліктам інтересів у державних службовців та здійснює співпрацю з громадськістю.

Встановлено, що даний орган у своїй діяльності керується низкою принципів, таких як: принцип верховенства права; поваги та дотримання прав і свобод людини, а також громадянина; законності; безсторонності та справедливості; незалежності даного органу та його працівників; підконтрольності і підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам; відкритості для демократичного цивільного контролю; політичної нейтральності та позапартійності; а також взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Визначено місце Національного антикорупційного бюро України в системі публічної адміністрації, що полягає у наступному: 1) є спеціальним правоохоронним органом, що здійснює попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності; 2) реалізує правозастосовну форму діяльності; 3) на відміну від

громадських або приватних організацій НАБУ за своєю природою є державним органом; 4) завдання та функції держави виконуються за посередництвом даного органу; 5) утримується за рахунок державного бюджету; 6) співробітники мають особливі гарантії зайнятості та соціального захисту, що підтверджує їх правовий статус державного службовця; 7) дана антикорупційна інституція має визначену організаційну форму та структуру, економічну й організаційну автономність; 8) державно-владні повноваження, якими наділене НАБУ - нормативно закріплені; 9) інформує Президента України, ВРУ та КМУ з основних питань своєї діяльності про виконання покладених завдань, а також звітує перед суспільством; 10) має територіальні межі діяльності; 11) здійснює свої функції від імені держави; 12) в офіційному порядку використовує державні символи; 13) взаємодіє з іншими державними органами й установами; 14) забезпечує державно-владні повноваження шляхом застосування засобів примусу та переконання.

Стверджується, що структура даної інституції складається із центрального та територіальних управлінь, рішення про утворення яких приймає безпосередньо Директор НАБУ. Також існують кількісні обмеження щодо територіальних управлінь, адже їх не повинно бути понад сім у всіх областях України. Розслідування у кримінальних провадженнях ведуть детективи центрального апарату, а працівники територіальних відомств допомагають в обробці заяв, повідомлень про злочини.

Розкрито права та обов'язки працівників НАБУ, які мають спільні та відмінні риси. До спільних віднесено їх адміністративно-правову природу; належність у суб'єктів володіння ними адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності; обмежень у поведінці та законодавчо закріплені гарантії. Щодо відмінностей, то вони полягають у тому, що обов'язки реалізуються в інтересах інших осіб, а права - в інтересах власника; обов'язки виступають мірою належної поведінки в соціумі, а права дають можливість підібрати слушний для себе варіант поведінки.

Встановлено, що вказаний суб'єкт вступає у наступні правовідносини: регулятивні (виникають на основі юридичних дозволів і втілюються в правомірних діях суб'єктів, регулюючи відповідні суспільні відносини); охоронні (виникають на основі юридичних заборон і є результатом вчинення суб'єктами правопорушень); матеріально-правові (виникають з приводу права на охорону життя, на особисту безпеку, тощо); процесуально-правові (реалізують норми процесуального права і виникають на основі організаційних відносин).

Запропонована авторська класифікація видів взаємодії, які притаманні цій антикорупційній інституції та поділено на наступні: 1) за формою на: організаційну та процесуальну; 2) за юридичними підставами: ініціативна та договірна; 3) за тривалістю зв'язків: періодична та постійна.

Обґрунтовано, що у зарубіжній практиці, при визначенні адміністративно-правового статусу антикорупційних органів, останні утворюються за однією з трьох можливих моделей як: 1) багатоцільові спеціалізовані органи; 2) спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури; 3) інституції із виключно превентивними функціями.

Встановлено, що НАБУ за своїми ознаками належить до першого типу моделей спеціальних антикорупційних органів та є багатоцільовим органом з превентивними та правоохоронними функціями.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, адміністративно – правовий статус, корупційні адміністративні проступки, антикорупційна політика, адміністративно – правова взаємодія, антикорупційна інституція, запобігання та протидія корупції, юридична відповідальність.

SUMMARY

Komarova Y.M. Administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences under the specialty 12.00.07 – «Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law». – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2018.

Pursuant to the thesis research, the author describes the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as an anti-corruption subject which performs a number of functions, such as: detecting corruption criminal offenses; pre-trial investigation and criminal prosecution; carrying out financial control over state expenditures; providing open access to state administration bodies; preventing conflicts of interests among state officials and cooperating with the public.

In its activity this body is established to be guided by a number of principles, such as: rule of law; respect and compliance with the Rights and Liberties of Man, as well as of Citizen; legality; impartiality and justice; independence of this body and its employees; controllability and accountability to the public and the statutory authorities; openness to democratic civilian control; political neutrality and party independence; as well as interaction with other state authorities, local self-government bodies, and public associations.

The place of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the system of public administration is determined, which is as follows: 1) it is a special law-enforcement agency that performs the prevention, detection, termination, investigation and disclosure of corruption offenses belonging to its jurisdiction; 2) it implements a law-enforcement form of activity; 3) in contrast to public or private organizations, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is a state authority by its nature; 4) the tasks and functions of the state are carried out through the Bureau; 5) it is maintained at the expense of the state budget; 6) the employees have special guarantees of employment and social protection which confirms their legal status as a state official; 7) this body has a definite organizational form and structure, economic and organizational autonomy; 8) the state-government authorities the Bureau has been granted are statutory; 9) it informs the President of Ukraine, the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers of Ukraine on basic issues of its activity on the implementation of assigned tasks, as well as reports to the public; 10) it has territorial

boundaries of its activity; 11) it performs its functions on behalf of the state; 12) it officially uses the state symbols; 13) it interacts with other state authorities and institutions; 14) it provides state-government authorities by using coercion and persuasion means.

It is argued that the structure of this institution consists of central and territorial departments, the decision on their formation is taken by the Director of the Bureau. There are also quantitative restrictions on territorial departments, since there should not be more than seven of them in all the regions of Ukraine. The investigations in criminal proceedings are conducted by detectives of the central department, and the employees of territorial departments help in processing applications and reports of crimes.

The rights and obligations of office workers that have common and distinctive features are revealed. The common ones are their administrative and legal nature; their possession of administrative legal capacity and administrative capability; constraints in behavior and legally enforceable warranties. As regards to the differences, they lie in the fact that the obligations are realized in favor of other persons, and the rights – in favor of the owner; duties act as a measure of proper behavior in society, and the rights give the opportunity for you to choose the most appropriate behavior for yourself.

The specified subject is established to enter into the following legal relations: regulatory (arising on the basis of legal permissions and being embodied in legitimate actions of subjects, regulating the corresponding social relations); security (arising on the basis of legal prohibitions and being the result of committing the offenses by subjects); substantive (arising from the right to life protection, personal safety, etc.); procedural and legal (implementing the rules of procedural law and arising on the basis of organizational relations).

The author's classification of interaction types which are inherent in this anticorruption institution is proposed, and they are divided into the following: 1) by their form: organizational and procedural; 2) by legal reasons: initiative and contractual; 3) by the duration of connection: periodic and constant.

It is substantiated that in foreign practice, during determining the administrative and legal status of anti-corruption bodies, the latter are formed according to one of such three possible models: 1) multi-purpose specialized bodies; 2) special units within the police structure or prosecutor's offices; 3) institutions with exclusively preventive functions.

The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine was established to belong to the first type of models of special anti-corruption bodies and to be a multi-purpose body with preventive and law-enforcement functions.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, administrative and legal status, corruption administrative misconducts, anticorruption policy, administrative and legal interaction, anticorruption institution, prevention and anti-corruption, legal liability.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Pitel (Komarova) Y.M. International experience of fighting corruption. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 2 (18). С. 66–70.
2. Питель (Комарова) Ю. М. Директор Національного антикорупційного бюро України як суб'єкт боротьби з корупцією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 4. С. 170–174.
3. Питель (Комарова) Ю. М. Характеристика Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованої інституції у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. С. 245–248.
4. Питель (Комарова) Ю. Н. Коррупция как угроза демократии и суверенности Украины. *Scientific Light*. 2017. № 5. С. 50–52.
5. Питель (Комарова) Ю. М. Юридична відповідальність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 134–139.
6. Питель (Комарова) Ю. М. Загальна характеристика прав та обов'язків працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 1. С. 123–128.
7. Питель (Комарова) Ю. М. Адміністративно-правова взаємодія Національного антикорупційного бюро України з Радою громадського контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 116–118.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Питель (Комарова) Ю. М. Корупція як негативне соціальне явище. *Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 15 жовт. 2015 р.)*. Київ : Центр учб. літ., 2015. С. 197–201.

9. Питель (Комарова) Ю. М. Порівняльний аналіз функцій та повноважень спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови. *Людина і закон: публічно-правовий вимір* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 жовт. 2017 р.). Дніпро : Правовий світ, 2017. С. 89–92.

10. Питель (Комарова) Ю. М. Види гарантій незалежної діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI ст.* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2017. С. 108–111.

11. Питель (Комарова) Ю. М. Аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України як суб'єкта протидії корупції. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 січ. 2018 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 68–71.

12. Питель (Комарова) Ю. М. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами як основа боротьби з корупцією. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 лют. 2018 р.). Дніпро : Правовий світ, 2018. С. 54–57.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	12
ВСТУП.....	13
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ.....	23
1.1. Національне антикорупційне бюро України як уповноважений суб'єкт запобігання та протидії корупції.....	23
1.2. Місце Національного антикорупційного бюро України у системі публічної адміністрації.....	44
1.3. Поняття адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України.....	58
Висновки до розділу 1.....	77
 РОЗДІЛ 2. ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ.....	81
2.1. Права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України.....	81
2.2. Юридична відповідальність Національного антикорупційного бюро України.....	101
2.3. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю.....	123
Висновки до розділу 2.....	143
 РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ.....	147

3.1. Міжнародний досвід щодо визначення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів.....147

3.2. Напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України169

Висновки до розділу 3.....184

ВИСНОВКИ.....186

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....191

ДОДАТКИ.....210

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство запобігання та протидії корупції
РГК	Рада громадського контролю
ККУ	Кримінальний кодекс України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ОВС	Органи внутрішніх справ
ВРУ	Верховна Рада України
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
ДБР	Державне Бюро розслідувань
ВАКСУ	Вищий антикорупційний суд України
ЦК	Цивільний кодекс
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс
ЄРДР	Єдиний реєстр досудових розслідувань
НБУ	Національний банк України
США	Сполучені Штати Америки
ФРН	Федеративна Республіка Німеччини

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасне цивілізоване суспільство означене численними соціально-правовими проблемами, серед яких однією з найгостріших є корупція. Загальновідомо, що вона негативно позначається на державних процесах, розвитку економіки, захисту прав і свобод громадян. Це явище притаманне багатьом державам, проте Україна належить до країн, що потерпають від його наслідків найбільше, через відсутність надійного економічного та політичного підґрунтя.

Стрімке зростання кількості корупційних правопорушень та фактори, що спричинили погіршення стану запобігання корупційним проявам, спонукали Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України прийняти низку рішень щодо кардинального реформування правоохоронної системи. Нагальність таких рішень підтверджують дані міжнародних антикорупційних організацій. Зокрема, у межах дослідження, проведеного компанією «Ipsos MORI» у період з листопада 2016 року до січня 2017 року, було опитано 4100 респондентів із 41 країни регіону EMEA. Результати дослідження засвідчили, що Україна очолила рейтинг світової корупції, оскільки на цю проблему вказали 88 % респондентів, друге місце посів Кіпр (82%), а третє – Греція (80 %) [55].

Водночас, згідно зі статистичними звітами Міністерства внутрішніх справ України про стан протидії корупції, наявна позитивна динаміка щодо результатів реформування антикорупційних інституцій. Кількість осіб, відносно яких судом було прийнято рішення про притягнення їх до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, за 2013 рік становить – 1696, 2014 рік – 1914, 2015 рік – 1720, 2016 рік – 1900, 2017 рік – 2579 і лише за три місяці 2018 року – 835. Щодо кримінальних проваджень, за якими було закінчено досудове розслідування в досліджуваній сфері, то 2013 року їх кількість становила 2381, 2014 року –

2412, 2015 року – 2493, 2016 року – 2175, 2017 року – 2831, а за три місяці 2018 року – 976 [56].

Негативне ставлення суспільства до корупції та зневіра в спроможності державних інститутів щодо її подолання актуалізують потребу в оновленні теоретичних і прикладних підходів до протидії цьому деструктивному явищу, засвідчує нагальність проведення наукових досліджень у цій сфері. Важливість внесення законодавчих змін щодо правового визначення засад діяльності антикорупційних органів підкреслили 94,2 % опитаних респондентів.

Задля створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції у системі публічної адміністрації було створено Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), як автономний орган з правоохоронними функціями, котрий має значні переваги в порівнянні з існуючими правоохоронними органами. Даний орган розглядається суспільством як можливість відійти від застарілої неефективної практики у протидії корупційним правопорушенням та досягти кращих результатів на цьому напрямі. Вбачається, що на відміну від всіх існуючих правоохоронних органів, можливе формування суспільної довіри до зазначеного органу та широка підтримка суспільства, оскільки він ще не віднесений громадською думкою до неефективних та корумпованих державних інституцій. Вагомим плюсом створення даного органу стало те, що через свою автономність він не залежить від корупційних та політичних впливів, а також є незалежним від інших державних органів, що дозволить йому безперешкодно втручатися у їхню діяльність при виявленні, розкритті та припиненні корупційних правопорушень серед державних службовців.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження становлять наукові напрацювання Є. Ю. Бараша, М. Ю. Бездольного, Ю. П. Битяка, С. Г. Брателя, О. Ю. Дрозда, О. Є. Желтухіна, Д. Г. Заброди, В. В. Коваленка, А. Т. Ковальчука, В. Г. Козленка, В. К. Колпакова, С. Ф. Константинова,

О. В. Копана, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицького, М. І. Мельника, О. М. Мердової, В. П. Петкова, О. Я. Прохоренка, С. С. Рогульського, Н. П. Свиридчук, Р. А. Сербина, О. Ф. Скакуна, О. В. Скомарова, Л. М. Стрельбицької, Р. М. Тучака, А. Г. Чубенка, М. Я. Швеця, О. Н. Ярмиша та інших учених.

На затребуваність проблематики дослідження вказує низка підготовлених останніми роками дисертацій, дотичних до теми нашої роботи, серед яких наукові праці В. Г. Козлова «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2016), О. В. Скомарова «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2017). Водночас, окремі аспекти проблеми, представлені в дисертації, у зазначених працях не досліджено або вивчено частково.

Таким чином, через недостатню розробленість на теоретичному рівні цієї проблематики та з метою усунення правових прогалин, виникає потреба у комплексному правовому дослідженні адміністративно правового статусу НАБУ.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленої Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII; Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 р.; Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 259; Переліку

пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затверджених постановою президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 рр., затверджених рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 р. (протокол №28/1). Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2015 р. (протокол № 20) та включено до переліку тем дисертаційних досліджень НАПрН України (реєстр. п. 659, 2015 р.).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу національного та міжнародного законодавства, практики його реалізації визначити правове становище НАБУ в системі публічної адміністрації, розкрити його внутрішню організаційну структуру, з'ясувати сутність та елементи адміністративно-правового статусу цього органу, а також надати пропозиції й рекомендації щодо вдосконалення та підвищення ефективності його діяльності.

Реалізація поставленої мети передбачає виконання низки *завдань*:

- надати загальну характеристику НАБУ як спеціально уповноваженого суб'єкта запобігання корупції;
- визначити місце НАБУ в системі публічної адміністрації;
- розкрити поняття та структуру адміністративно-правового статусу НАБУ;
- охарактеризувати права та обов'язки НАБУ;
- визначити особливості юридичну відповідальність НАБУ;

- розглянути питання взаємодії НАБУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю;
- висвітлити міжнародний досвід щодо визначення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів;
- окреслити напрями вдосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері запобігання корупції.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус НАБУ.

Методи дослідження. Для реалізації поставлених мети і задач під час проведення наукового дослідження використано комплекс взаємопов'язаних філософсько-світоглядних підходів, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, а саме: *діалектичний*, який дав змогу вивчити теоретичні та нормативні положення щодо адміністративно-правового статусу НАБУ (розділи 1–3); *аксіологічний*, що уможливив обґрунтування важливості нормативно-правових актів у діяльності НАБУ та права як основного регулятора всіх суспільно-політичних процесів (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1); *герменевтики*, спрямований на дослідження нормативно-правових актів та інших джерел з їх подальшою інтерпретацією в дисертаційному дослідженні (підрозділи 1.1–1.3, 2.1, 2.2); *системний*, який дав змогу з'ясувати функціональну відповідність/невідповідність закону та безпосередньо його реалізацію, порівняти поняття де-юре і де-факто (підрозділ 3.2); *формально-логічні методи* (*індукція та дедукція*), а також *аналіз, синтез та узагальнення*, котрі надали можливість конкретизувати напрями дослідження діяльності НАБУ (підрозділи 1.1–1.3, 2.1–2.3, вступ, висновки); *формально-догматичний метод*, завдяки якому розроблено й удосконалено окремі поняття, що стосуються адміністративно-правового забезпечення та діяльності НАБУ (підрозділи 1.1–1.3, 2.1, 2.2, 3.2); *метод правової компаративістики*, який застосовано в межах порівняння стану законодавчого регулювання України та

європейського досвіду в контексті конкретної проблематики, спираючись на міжнародно-правові акти (підрозділ 3.1); *системно-структурний метод*, що уможливив дослідження елементів статусу НАБУ та вивчення його структури (підрозділи 1.1–1.3, 2.1.); *статистичний метод*, пов'язаний з відображенням реальної картини суспільних і правових явищ (підрозділ 3.1); *структурно-логічний метод*, використаний для визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2).

Емпіричну базу дослідження становлять: аналітичні та статистичні дані щодо діяльності антикорупційних органів в Україні та за її межами; результати анкетування 96 працівників НАБУ та 230 працівників практичних підрозділів Національної поліції України (представників Вінницької, Дніпропетровської, Житомирської, Закарпатської, Київської, Одеської, Львівської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернігівської областей та м. Києва); власний досвід роботи в слідчому відділенні Національної поліції України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексним монографічним дослідженням адміністративно-правового статусу НАБУ. Конкретний внесок дисертанта в наукову розробку зазначених положень полягає в обґрунтуванні нових теоретичних висновків, розробленні пропозицій та рекомендацій, що містять елементи наукової новизни, мають важливе теоретичне й практичне значення для науки адміністративного права. У конкретному вигляді наукову новизну проведеного дослідження відображають такі основні положення:

вперше:

– запропоновано авторську класифікацію повноважень Національного антикорупційного бюро України: 1) права й обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності; 2) права та обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами; 3) права та обов'язки щодо планування, аналізу і звітності. Визначено напрями вдосконалення правового

регулювання прав та обов'язків цього органу;

– надано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавства, яким визначаються окремі елементи адміністративно-правового статусу, зокрема до законів України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції» та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також запропоновано поділ таких елементів на організаційні та операційні;

– сформульовано авторську класифікацію видів взаємодії НАБУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю: за формою – організаційна та процесуальна; за юридичними підставами – ініціативна та договірна; за тривалістю зв'язків – постійна та періодична. Запропоновано законодавчі зміни щодо регулювання такої взаємодії;

– визначено перспективні організаційні та законодавчі напрями вдосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ. Організаційні напрями вдосконалення полягають в: 1) розв'язанні проблем координації та взаємодії між суб'єктами запобігання корупції; 2) відновленні рівноваги між запобіжними та репресивними напрямками антикорупційної діяльності; 3) забезпеченні відкритості під час відбору кандидатів на посади НАБУ; 4) розробленні та прийнятті Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»; 5) розробленні та прийнятті законодавчих змін щодо надання НАБУ контролюючих повноважень. Виокремлено законодавчі напрями вдосконалення, зокрема: 1) окреслення позиції НАБУ в системі органів державного управління; 2) закріплення на законодавчому рівні принципів відкритості, прозорості й гласності діяльності; 3) коригування механізму утворення та ліквідації НАБУ; 4) удосконалення системи прав та обов'язків працівників НАБУ; 5) визначення правового статусу працівників НАБУ; 6) удосконалення порядку співпраці працівників НАБУ із суб'єктами державного управління та суспільством.

удосконалено:

– принципи діяльності НАБУ, засади юридичної відповідальності, призначення та звільнення окремих категорій посадових і службових осіб цього органу;

– загальні засади взаємодії НАБУ з громадськістю, до яких належить:

- 1) налагодження партнерських відносин у регіонах між громадськістю та новоствореними територіальними управліннями НАБУ;
- 2) залучення громадських організацій до проведення антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів, які НАБУ виносить на розгляд до Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України;
- 3) інформування громадян і здійснення правоосвітньої роботи;
- 4) виокремлення особливостей участі Ради громадського контролю при НАБУ (далі – РГК) в його діяльності;
- 5) законодавче закріплення вимог до членів РГК;

– механізм упровадження нових форм і методів діяльності НАБУ, зокрема запропоновано активізувати застосування такого методу, як заохочення, під час взаємодії цього органу з добросовісними викривачами корупції;

– загальне визначення поняття «запобігання корупції» як одного з напрямів діяльності антикорупційних інституцій та уповноважених законодавством суб'єктів, що здійснюється з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень і запобігання їм;

дістало подальший розвиток:

– визначення місця НАБУ в системі публічної адміністрації. Доведено, що цей орган не є центральним органом виконавчої влади, проте має спеціальний статус та ознаки органу виконавчої влади;

– дослідження зарубіжного досвіду діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій з внесенням пропозицій стосовно запозичення окремих положень їх діяльності шляхом імплементування до вітчизняного законодавства;

– обґрунтування необхідності надання повноважень НАБУ щодо застосування заходів адміністративного примусу в разі виявлення правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються у:

– *законотворчій діяльності* – запропоновано низку пропозицій відносно внесення змін і доповнень до чинного законодавства щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ;

– *практичній діяльності* – запропоновано шляхи удосконалення взаємодії слідчих підрозділів Національної поліції України;

– *освітньому процесі та науково-дослідній діяльності* матеріали дослідження використовуються під час підготовки навчально-методичних матеріалів і викладання таких навчально-юридичних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Судові та правоохоронні органи» (акт впровадження результатів дисертації в освітній процес та науково-дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ від 24 жовтня 2017 р.).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено під час участі в таких науково-практичних заходах, як: науково-практичний семінар «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (м. Київ, 15 жовтня 2015 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI ст.» (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (м. Дніпро, 6–7 жовтня 2017 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.» (м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Дніпро, 2–3 лютого 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена її метою, завданнями, об'єктом і предметом, а також логікою розкриття теми дослідження, викладанням його результатів. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (198 найменувань на 19 сторінках) та 5 додатків (на 19 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 229 сторінок, з них основного тексту – 189 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

1.1. Національне антикорупційне бюро України як уповноважений суб'єкт запобігання та протидії корупції

Головною причиною створення Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) як автономної інституції стала необхідність розроблення та реалізації нової державної політики щодо протидії корупційним проявам в Україні. До недавнього часу, в межах діяльності різних державних інституцій реалізовувались різноманітні функції, до яких відносяться: 1) виявлення корупційних правопорушень; 2) здійснення досудового розслідування та кримінального переслідування; 3) проведення фінансового контролю за державними витратами; 4) забезпечення відкритого доступу до органів державного управління; 5) запобігання конфліктам інтересів у державних службовців; 6) співпраця з громадськістю тощо.

Однак, в Україні до появи НАБУ, а також утворення таких державних органів як Національне агентство запобігання та протидії корупції(далі – НАЗК), спеціальної антикорупційної прокуратури, антикорупційного суду, зазначені функції були розподілені між значною кількістю органів та не мали належного законодавчого закріплення, що створювало перешкоди при реалізації повноважень суб'єктами запобігання та протидії корупції. Оскільки така ситуація призвела до паралельного виконання ними однорідних функціональних обов'язків, порушення вимог законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів при притягненні до відповідальності за корупційні правопорушення, а іноді також і до зловживань з боку суб'єктів уповноважених здійснювати діяльність щодо запобігання та протидії корупції.

Як слушно зазначає О. Н. Ярмиш, необхідність створення спеціалізованого антикорупційного органу виникає тоді, коли структурні або організаційні недоліки наявних органів не дають змоги їм ефективно виконувати превентивну та репресивну функції боротьби з корупцією [193, с. 147].

Дослідженням питань порядку формування, становлення, а також здійснення процесуальної діяльності зазначеної інституції, зокрема займалися Г. В. Атаманчук, М. Ю. Бездольний, Д. Г. Заброда, М. І. Мельник, О. О. Овсяннікова, С. І. Ожегов, В. І. Петрушко, О. Ф. Скакун, В. П. Петков, О. Я. Прохоренко, О. М. Січивиця, Л. Д. Удалова, О. М. Шемякін, О. Н. Ярмиш та інші.

У вступі до даної роботи вже зазначалось на тому, у 2016 році Козленком В.Г. було захищено кандидатську дисертацію за темою «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України», а у 2017 році Скомаровим О. В. – кандидатська дисертація за темою «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України», на яких слід зупинитись більш детально.

Окремі положення, які були винесені зазначеними дослідниками на захист, вбачаються спірними, так Козленком В.Г. у дисертаційному дослідженні зазначається, що не досить чітко визначено в законодавстві порядок забезпечення Національного антикорупційного бюро України матеріально-технічними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності. Зокрема, встановлено пряму заборону на матеріально-технічне забезпечення зазначеного органу за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел. Досліджуваний орган функціонує в складі центрального апарату та семи територіальних управлінь. Всі вони мають бути забезпечені місцем розташування, бажано окремо розташованою будівлею, меблями, комп'ютерною технікою та ін. Життєвою необхідністю є також наявність спеціальних транспортних засобів, приладів та механізмів, засобів захищеного та звичайного зв'язку тощо. Ці та інші питання

мають бути визначенні у відповідній Постанові Кабінету Міністрів України, якщо йому буде передано повноваження щодо створення Національного бюро. В іншому разі Указом Президента України необхідно затвердити порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення досліджуваного органу. А також в його дисертації: ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти в такій редакції: «Національне бюро утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до цього та інших законів України» [70, с. 72].

Проте дана пропозиція вбачається сумнівною, надання запропонованих повноважень КМУ, фактично перетворить Національне бюро на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що у свою чергу негативно вплине на його автономність та можливості реалізовувати визначені у законодавстві завдання. Тому в даній роботі буде запропонований інший варіант вирішення зазначеного питання.

У своєму дослідженні Козленко В.Г. пропонує класифікувати права Національного антикорупційного бюро України за такими критеріями: 1) за стадією кримінального процесу: а) у сфері оперативно-розшукової діяльності; б) на етапі досудового розслідування; в) на етапі судових проваджень; г) при виконанні судових рішень тощо; 2) за змістом діяльності: а) інформаційно-аналітичні (збирання та аналіз інформації); б) забезпечувальні (щодо доказів); в) взаємодії та співпраці; г) усунення причин та умов корупційних правопорушень; д) судові (щодо визнання угод недійсними, представництва держави в іноземних органах); е) правоохоронні. Обов'язки зазначеного органу він пропонує об'єднати у такі групи: правоохоронні; захисні; інформаційно-аналітичні; взаємодії та співпраці (внутрішньодержавні та міжнародні) [70, с. 110].

На нашу думку, системо утворюючим фактором при такій класифікації, мала стати функціональна ознака, у відповідності до якої в подальшому буде запропонована власна авторська класифікація прав та обов'язків бюро.

В дисертаційному дослідженні Козленко В.Г. «Адміністративно-правові

основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» зазначається, що працівники Національного бюро можуть притягатися до відповідальності як в загальному, так і в спеціальному порядку – залежно від вчиненого правопорушення. У загально правовому порядку зазначені особи можуть бути притягнуті до всіх видів юридичної відповідальності. У зв'язку із порушенням вимог та обов'язків, що входять до їх адміністративно-правового статусу, працівники вказаного органу можуть притягатися до юридичної відповідальності у спеціальному порядку [70, с. 121].

Одночасно з розробкою питань відповідальності дослідником не запропоновано відповідних заходів з підвищення правових гарантій та захисту працівників НАБУ. Наприклад, не розглядається питання про те чи буде виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального чи адміністративного провадження підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівника Національного бюро, який здійснював досудове розслідування або опрацьовував адміністративні матеріали у таких провадженнях.

Запропоноване Козленком В.Г. визначення НАБУ як є державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, становлять загрозу національній безпеці та віднесені до його підслідності [70, с. 133], фактично відображає основні завдання даного органу а не його сутність. Тому вбачається за необхідне розглянути це питання в межах даного дослідження.

Також існує низка спірних пропозицій, що викладені у дисертаційному дослідженні Скомарова О. В. на тему «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України». Він визначає, що корупція на сучасному етапі розвитку України може бути визнана в якості однієї із загроз національній безпеці держави, а відповідно, потребує уваги на найвищому та державному рівні. Зважаючи на це, ним було запропоновано на

конституційному рівні закріпити засади існування антикорупційних запобіжників, одним із яких ми визнаємо систему антикорупційних органів, а саме доповнити частину 1 статті 17 Конституції України викласти в наступній редакції: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, запобігання корупції, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». Крім того, Скомаровим О. В. пропонується статтю 17 Конституції України доповнити частиною 8 наступного змісту: «Запобігання корупції здійснюється спеціальною системою антикорупційних органів, повноваження яких визначаються законом. Протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці покладається на Національне антикорупційне бюро України» [161, с. 66].

Такий підхід вбачається сумнівним, тому що закріплення в Конституції України проблематики протидії певним видам правопорушень, призведе до того, що частина кримінального та кримінально-процесуального законодавства по найбільш небезпечним злочинам може стати частиною Основного Закону. Хоча в останньому більш ніж достатньо визначено загальні засади протидії будь-яким суспільно-небезпечним діям, у тому числі і корупції.

Вказаний науковець також запропонував удосконалення нормативного закріплення принципів діяльності НАБУ та сформулював нову редакцію ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [161, с. 109], проте існує потреба подальшої розробки та удосконалення основних принципів діяльності досліджуваного органу, про що також буде йти мова в даному розділі роботи.

Тому, незважаючи на вагомий внесок зазначених вчених у розроблення проблематики протидії корупції, можемо констатувати, що комплексне дослідження адміністративно-правового статусу НАБУ та його елементів потребує подальшого розвитку.

Враховуючи специфіку даного дисертаційного дослідження, а саме необхідність визначення правової природи НАБУ, певний інтерес викликають дослідження вчених-правників щодо розкриття поняття «суб'єкт». Слід зауважити, що вони пов'язують поняття «суб'єкт» із такими юридичними поняттями, як «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин».

Вважаємо за доцільне розглянути поняття «суб'єкта права» для розуміння його ознак, видів тощо. В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. З даного визначення випливає, що, по-перше, «претендент» на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права і обов'язки [71, с. 96].

Існує загальний комплекс соціальних передумов для суб'єктів адміністративного права, до яких відносяться: а) зовнішня самостійність органу, яка можлива у випадку наявності системоутворюючих критеріїв; б) орган є цільною юридичною особою, яка піддається ідентифікації та персоніфікації; в) наявність права на власне волевиявлення, представлення державних чи персоніфікованих інтересів у відносинах з державою для забезпечення законності у процесі адміністративно-правового регулювання відносин.

Суб'єктом права може виступати будь-яка особа, організація, установа, держава чи інші специфічні утворення, що є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, яким притаманні наступні характерні ознаки. По-перше, це особа, учасник суспільних відносин (індивід, організація), яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Для цього вона повинна володіти певними якостями: зовнішня відокремленість; персоніфікація (існування у вигляді єдиної особи – персони)

та здатність висловлювати, проявляти і реалізовувати персоніфіковану волю. По-друге, це особа, яка реально здатна брати участь у правовідносинах, набула властивості суб'єкта права в силу юридичних норм. Іншими словами, юридичні норми утворюють обов'язкову основу існування індивідів, організацій, громадських утворень як суб'єктів права [10, с. 249].

Виділяють три види суб'єктів права: індивідуальні (фізична особа, що має правоздатність або неподільну правосуб'єктність); колективні (підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності, тощо) та громадські утворення (територіальна група та інші специфічні соціальні утворення) [73, с. 233].

В межах даного дослідження пропонується дотримуватись загальноприйнятого розуміння поняття «суб'єкт адміністративного права», під яким розуміють учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [83, с. 321]. Одночасно з цим, слід зауважити, що зазначений суб'єкт не завжди буде брати реальну участь у реалізації суспільних правовідносин. Достатньо того, щоб суб'єкт адміністративного права мав адміністративну правосуб'єктність, тобто був носієм суб'єктивних прав і обов'язків, які потенційно можуть бути ним реалізовані.

Адже, як слушно зауважує О. Ф. Скакун, під суб'єктами правовідносин прийнято розуміти індивідуальних або колективних суб'єктів права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи як реалізатор суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, повноважень й юридичної відповідальності [159, с. 397]. Тобто суб'єкти права, враховуючи їх правосуб'єктність, здатні вступати у відповідні правовідносини. А суб'єкти правовідносин стають їх реальними учасниками та використовують увесь комплекс законодавчо закріплених повноважень із метою впливу на правовідносини.

Необхідно також приділити увагу характеристиці такої категорії як адміністративна правосуб'єктність. Як відомо, потенційна здатність мати права

і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формують адміністративно-правовий статус суб'єкта та є складовими адміністративної правосуб'єктності [71, с. 97]. Відповідно зазначене визначення адміністративної правосуб'єктності та її елементів будуть враховані в межах даного дослідження.

У свою чергу, поняття адміністративної правоздатності розуміється дослідниками як здатність суб'єкта адміністративних правовідносин мати права та нести юридичні обов'язки у сфері виконавчої влади [7, с. 8]. З'являється вона у момент виникнення суб'єкта (для фізичної особи – момент народження, а для юридичної – момент державної реєстрації підприємства, установи, організації). Припиняється у разі смерті фізичної особи або ліквідації підприємства, установи, організації, що також слід враховувати при визначенні адміністративної правоздатності державних органів, державних і недержавних організацій [2, с. 44]. Їх адміністративна правоздатність найчастіше з'являється у той самий момент, коли було видано акт про їх заснування, а припиняється тоді, коли розпочато процедуру ліквідації або реорганізації. Якщо вести мову про НАБУ, то воно було створено 14 жовтня 2014 року, саме з цієї дати виникла його адміністративна правоздатність.

Щодо адміністративної дієздатності, то В. К. Колпаков визначає її як здатність суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління [71, с. 98]. Тобто це здатність суб'єкта своїми діями набувати і реалізовувати права та обов'язки у сфері управління. У свою чергу, поняття адміністративної правоздатності [7, с. 7]. Доцільно також згадати про таку складову дієздатності, як адміністративна деліктоздатність, сутність якої виражається у можливості конкретного суб'єкта нести юридичну відповідальність, за умови порушення ним адміністративно-правових норм. Для фізичних та юридичних осіб відповідальність передбачена адміністративним

законодавством, проте для юридичних можливе застосування матеріальної відповідальності.

Особам, які володіють адміністративною правоздатністю та адміністративною дієздатністю, державою надані суб'єктивні права, котрі обов'язково законодавчо врегульовані. Під суб'єктивними правами слід розуміти поведінку суб'єкта, проте вона повинна перевищувати загальноприйняті норми.

Очевидним є той факт, що суб'єкт владних повноважень має не тільки права, а і юридичні обов'язки, оскільки його право реалізується лише шляхом виконання свого обов'язку іншим суб'єктом. У публічному адмініструванні не можливе існування прав поза обов'язками та навпаки.

Права та обов'язки мають спільні та відмінні риси. До спільних віднесемо їх адміністративно-правову природу; належність у суб'єктів володіння ними адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності; обмежень у поведінці та законодавчо закріплені гарантії. Щодо відмінностей, то вони полягають у тому, що обов'язки реалізуються в інтересах інших осіб, а права - в інтересах власника; обов'язки виступають мірою належної поведінки в соціумі, а права дають можливість підібрати слушний для себе варіант поведінки.

НАБУ відноситься до суб'єктів зі спеціальними повноваженнями, що розслідує корупційні правопорушення, вчинені високопосадовцями, уповноваженими на виконання функції держави чи місцевого самоврядування, адже, як зазначає В. П. Петков: «...чиновництво усіх рангів давно вже не думає про державні інтереси, набиваючи свої кишені за чужий рахунок. Разом з тим багато з цих осіб, в тому числі ті, що скоїли злочин, уникають покарання, що викликає обурення більшості громадян, недовіру до апарату державного управління» [107, с. 88]. Вказаний суб'єкт вступає у наступні правовідносини:

- регулятивні (його діяльність відбувається на підставі юридичних дозволів та сприяє реалізації правомірних дій суб'єктів);
- охоронні (витікають з юридичних заборон і полягають у реагуванні на вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією);

– матеріально-правові (виникають у зв'язку із забезпечення існуючих прав та свобод);

– процесуально-правові (досліджуваний орган реалізує норми процесуального права у своїй діяльності).

На думку М. Ю. Бездольного, метою державної політики у сфері протидії корупції є, зокрема, попередження виникнення корупції в державній організації, тоді як її завданням – затвердження процедур, що запобігають корупції, та проведення розслідування і судового або кримінального переслідування за фактом корупції у повному обсязі, що передбачений законом і органами адміністративної влади, у випадку, якщо про факт корупції повідомлено або він установлений [23, с. 102]. Немоżliво не погодитися з викладеним, адже процес запобігання корупційним правопорушенням напряду залежить від правильного застосування спеціально уповноваженими особами норм КПК, КУпАП та інших нормативних актів.

Враховуючи вищевказані аспекти діяльності НАБУ у сфері запобігання корупції, вбачається за необхідне у представленому дисертаційному дослідженні звернути увагу на принципи, якими дана інституція керується у своїй діяльності.

Проте спочатку необхідно проаналізувати виникнення поняття «принцип». Так, на думку О. М. Січивиці, принцип являє безпосереднє узагальнення досвіду і фактів, результатом яких може бути якась основна думка, положення, що служить для побудови теорії. Автор зазначає, що принцип є законом науки, оскільки в ньому виражаються істотні необхідні відносини дійсності [157, с. 34].

Інший автор – Г. В. Атаманчук виходить з того, що принцип державного управління являє собою закономірність, відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого в більшості своїй правом і застосовуваного в теоретичній і практичній діяльності людей з управління [17, с. 276].

Також окремо розглядається поняття «принципи права» як «...основні вихідні положення, що визначають і виражають його сутність» [17, с. 281]. Інший автор А. Ф. Мельник, вважає, що принцип права – це закономірності, зв'язки, відносини [43, с. 242].

Зазначене стосується і принципів діяльності НАБУ, які закріплені в ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [142] та відображають суть та мету функціонування вказаної інституції, а також способи реалізації його повноважень, а саме: принцип верховенства права; поваги та дотримання прав і свобод людини, а також громадянина; законності; безсторонності та справедливості; незалежності даного органу та його працівників; підконтрольності і підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам; відкритості для демократичного цивільного контролю; політичної нейтральності та позапартійності; а також взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Пропонується розглянути їх більш детально та розпочати з принципу верховенства права, який надає можливість НАБУ керуватися власним уявленням про справедливість у разі виявлення прогалин у законодавстві, при цьому не ставити під сумнів відповідність закону нормам права. Верховенство права покликане накласти на державні органи, у тому числі й НАБУ, певні правові обмеження при реалізації ними повноважень та обмежити їх гарантіями свободи людини від неправомірного втручання у життя, шляхом дотримання основоположних прав, а не забезпечувати зміцнення державної влади та її примусу. Зазначений принцип є досить важливим у діяльності НАБУ, оскільки вона досить часто полягає у здійсненні втручання в життєдіяльність інших суб'єктів для перевірки та встановлення фактів порушення законодавства, а у разі виявлення таких порушень – у застосуванні заходів відповідальності.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [151] «Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, – є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, загальнолюдського виміру права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, що, зокрема, виражена й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню». Погоджуємось з цим твердженням, оскільки при буквальному тлумаченні принципу верховенства права може виникнути конфлікт принципів. Прикладом може слугувати презумпція невинуватості, коли детектив НАБУ буде вважати особу винною за своїми внутрішніми переконаннями, але не зможе пред'явити їй обвинувачення та притягнути до відповідальності.

Іншим визначальним принципом діяльності НАБУ є повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина, який законодавчо закріплений ст. 3 Основного Закону та трактується наступним чином: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [77]. Саме тому у своїй діяльності НАБУ має дотримуватися не лише Конституції України, а й законів та міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, в яких закріплені фундаментальні засади правового статусу людини як біологічної істоти та особистості, гарантії

їх дотримання й реалізації. У разі обмежень прав та свобод громадянина вони повинні мати тимчасовий характер та базуватися лише на законодавчій основі.

У своїй діяльності НАБУ керується і принципом законності, який передбачає: рівність перед законом усіх суб'єктів правовідносин, стороною яких є НАБУ; зобов'язується забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина, закріплених у законі; гарантує невідворотність настання юридичної відповідальності за вчинені правопорушення тощо. Цей принцип застосовується у всіх сферах діяльності зазначеного органу та має комплексний характер.

Щодо принципу безсторонності та справедливості, то він полягає у рівності усіх учасників правовідносин перед законом та набуває особливого значення при здійсненні кваліфікації кримінального правопорушення чи проступку, а також сприяє правомірному застосуванню відповідальності, при цьому не виділяючи одну зі сторін розслідування через суб'єктивне сприйняття.

Принцип політичної незалежності та позапартійності гарантує відсутність політичного характеру діяльності даного правоохоронного органу та неможливість впливу на його функціонування з боку політичних сил, а також неможливість членства його працівників у партійних організаціях. У разі втручання політичних лідерів та надходження неправомірних наказів, детектив негайно повідомляє про це своє керівництво. Цей обов'язок закріплений у абз. 3 ст. 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [142].

Незалежність працівників бюро під час здійснення своїх функціональних обов'язків полягає у відсутності втручання сторонніх осіб у досудове розслідування, окрім випадків, передбачених законом, а також відсутність тиску з боку керівних органів. Недотримання цього принципу суттєво впливатиме на виконання покладених на дану антикорупційну інституцію завдань щодо виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних

правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

З приводу наступних двох принципів, а саме: підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам, а також відкритість для демократичного цивільного контролю, то їх розмежування на два самостійних положення є досить дискусійним питанням. Погоджуємося з думкою О. В. Скомарова, що «...питання демократичного цивільного контролю і громадського контролю співвідносяться як ціле та частина» [162, с. 228].

Зокрема, ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [131] визначає широке коло суб'єктів його здійснення, до складу яких віднесено Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в межах відповідних повноважень, прокуратуру України, судові органи, громадян та громадські організації. Водночас Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [142] передбачено, що діяльність НАБУ контролює комітет ВРУ, до предмета відання якого належать питання запобігання і протидії корупції.

Останнім є принцип взаємодії Національного бюро з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями є дуже важливим для функціонування зазначеного органу, адже він не може існувати окремо від інших державних інституцій. Така взаємодія обумовлена необхідністю обміну оперативною інформацією з іншими правоохоронними структурами, а також інформацією про стан запобігання та протидії корупції, виявлені правопорушення, причини та умови, що їм сприяють, спільним проведенням негласних та гласних слідчо-розшукових дій тощо.

Велика увага питанню взаємодії НАБУ з іншими державними органами приділена у статтях 19¹ та 19² Закону України «Про Національне

антикорупційне бюро України» [142], одночасно у даному законі на достатньому рівні не врегульовано засади такої форми взаємодії як утворення спільних слідчих груп для покращення ефективності співробітництва детективів зі слідчими та оперативними працівниками інших правоохоронних структур при розслідуванні правопорушень з метою економії часу, відведеного на проведення слідчих та оперативно-розшукових дій. Підставою для створення таких слідчих груп, як зазначають науковці, є складність, великий обсяг та особлива суспільна значимість кримінального провадження, що не дає можливості одному детективу (слідчому) успішно та своєчасно розслідувати його, а приводом – багатоепізодність фактів злочинної діяльності, виникнення необхідності в здійсненні безліч слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій, які потребують задіяння значних і різноманітних за своїми можливостями сил, методів та засобів [184, с. 54].

Необхідно відзначити, що у п. 8 ч. 1 ст. 17 вищезгаданого Закону міститься вказівка на те, що НАБУ має право за письмовим рішенням Директора Національного бюро або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників. Також у ч. 3 даної статті вказується, що Національне бюро може створювати та брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до цього закону та інших законодавчих актів та міжнародних договорів України [142]. Проте не конкретизується чи має право НАБУ створювати такі слідчі групи спільно з іншими правоохоронними органами нашої держави.

Враховуючи зазначене, пропонується п. 8 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти наступним чином: «за письмовим рішенням Директора Національного бюро або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні з іншими правоохоронними органами слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників;». Під час проведення даного дослідження було проведено відповідне анкетування серед працівників правоохоронних органів, що засвідчило підтримку 75,6 % респондентів ідеї щодо створення спільних слідчих груп

НАБУ спільно з іншими правоохоронними органами (див. Додаток В).

Крім того, у зв'язку з реорганізацією органів внутрішніх справ та створенням нового державного органу – Національної поліції, пропонується у тексті 19¹ Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» слова «органами внутрішніх справ» замінити словами «Національною поліцією України».

Однак зупинятися більш детально на даному питанні недоцільно, тому що діяльність слідчих груп регулюється КПК та ККУ, що не відповідає напрямку нашого дисертаційного дослідження. Крім того, детальний аналіз питання взаємодії НАБУ з іншими публічними інституціями буде здійснено в наступному розділі дисертаційного дослідження.

За результатами дослідження основних принципів діяльності НАБУ, можливо також стверджувати, що у законодавстві необхідно закріпити принцип відкритості, прозорості та гласності, доповнивши ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» пунктом 10 відповідного змісту. Цей принцип полягатиме в установленні зазначеним органом умов, що забезпечуватимуть залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень. Прикладом може слугувати Рада громадського контролю при НАБУ (далі – РГК), яка є незалежним цивільним органом, що здійснює контроль за діяльністю даної інституції, посилює комунікацію із суспільством, виявляє недоліки та правопорушення у її діяльності. Хоча на думку респондентів, опитаних в межах даного дослідження, це питання є спірним – на користь розширення співпраці Бюро з громадськими організаціями висловились лише 48,5 %. Крім того, слід у ч. 1 ст. 30 вказаного Закону передбачити участь даного органу у запровадженні електронного урядування.

Заслужують на особливу увагу форми та методи діяльності НАБУ, тому пропонується розглянути правові (юридичні) та неправові (організаційні) форми його діяльності.

Правові форми полягають у здійсненні діяльності, яка пов'язана з реалізацією юридично значущих дій у порядку, чітко визначеному законом. Такі форми виступають у ролі однорідної діяльності, котра поєднує в собі прийняття правових актів і настання юридично значущих наслідків. У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень [42, с. 99; 112, с. 70].

Існує безліч класифікацій правових форм, але ми розглянемо декілька з них та розпочнемо з наведеної В. К. Колпаковим, який їх на: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративна правотворчість; 2) прийняття ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій [72].

Інший же автор, Є. О. Васильєв пропонує поділяти правові форми на: 1) правоустановчі (правотворчість), 2) правовиконавчі, 3) правоохоронні [31, с. 23].

Однак, для нас найбільш прийнятним є наступний розподіл правових (юридичних) форм діяльності органів державної влади на: установчу, контрольно-наглядову, правотворчу, правозастосовну та інтерпретаційну [58, с. 55]. Вони також містять низку характерних ознак: врегульовуються процесуальними та матеріальними нормами права; використовують багатоманітні методи та засоби юридичної техніки; висвітлюються у реалізацій безпосередніх операцій з нормами права (процесуальними чи матеріальними); мають тісний зв'язок із розглядом юридичних справ, інакше кажучи існування життєвих обставин, прямо передбачених законом чи іншими нормативно-правовими актами та потребують юридичного забезпечення і підтвердження; можуть здійснюватися лише уповноваженими на те органами чи посадовими особами з обов'язковою фіксацією складу, обсягу повноважень учасників

правової форми діяльності та наявністю відповідних нормативно-правових актів; наявний причинно-наслідковий зв'язок, тобто виникають юридично значущі наслідки (виникнення, припинення чи зміна правовідносин); їх наслідки містяться у відповідних процесуальних документах, які повинні бути законодавчо закріпленої форми та носити офіційний характер.

Отже, приходимо до висновку, що характерними для НАБУ є всі з вищеперерахованих форм діяльності, але найважливіша з них – правозастосовна, адже вона реалізується шляхом примусу, який переважає в методах діяльності зазначеної інституції.

Щодо неправових форм, то їх можна розглядати як вид однорідної діяльності, яка не пов'язана із прийняттям правових актів та здійсненням юридично значущих дій, а також не вимагає дотримання суворого та повного юридичного оформлення. До неправових форм діяльності належать: організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо) та матеріально-технічні операції (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо). Правові та неправові форми доповнюють одна одну в процесі реалізації функцій діяльності суб'єктів публічної адміністрації [6, с. 195].

Необхідно зупинитися на методах, які даний орган використовує під час своєї діяльності, так як вони теж є досить різнопланові, як і форми, розглянуті нами вище. У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Саме тому, під методом слід розуміти способи, прийоми, засоби, що використовуються з метою досягнення встановленої мети і становлять зміст цієї діяльності [71, с. 180].

У публічному адмініструванні під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності суб'єктів управління. Іншими словами метод публічного адміністрування – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб чи окрему особу) [26, с. 72]. Час від часу метод управління розглядають як сукупність

певних прийомів, практик чи операції підготування та прийняття, організації або контролю за виконанням управлінських рішень, прийнятих учасниками процесу. Деякі дослідники вважають, що складовою частиною тут є операція (процедура), під якою розуміють конкретну, елементарну дію виконання згідно з управлінським завданням [71, с. 5].

Притримуючись класичного розуміння методів публічного адміністрування, приходимо до висновку, що методи діяльності НАБУ – це прийоми, способи та процедури, які воно використовує для реалізації своїх правоохоронних функцій та впливу на суспільні відносини у сфері протидії корупційним правопорушенням.

Широковідомими методами, що використовуються у всіх сферах і галузях права є примус та переконання. Вони, перш за все, окреслюють систему прав та обов'язків, виокремлюють характерні владним відносинам ознаки, підкреслюють необхідність дотримання субординації суб'єктами та об'єктами управління.

Ми вважаємо, що НАБУ у своїй діяльності використовує методи примусу та переконання комплексно з метою реалізації превентивних функцій [113, с. 69], а саме: виявлення причин та умов, що сприяють учиненню корупційних правопорушень; проведення оперативно-розшукових заходів із виявлення правопорушників та осіб, котрі вчиняють злочини; провадження досудового розслідування, тощо. Проте, метод переконання відіграє важливу роль у діяльності Бюро як за порядком, так і за його обсягом.

Як нами зазначалось вище, метод примусу переважає у діяльності зазначеного органу, виступає засобом запобігання злочинності та корупції, а також направлений на превентивну діяльність, виправлення правопорушників та забезпечення законності. Цей метод виступає як реакція НАБУ на протиправну поведінку правопорушників та його можна розглядати як авторитетний, владний, негативний вплив (тиск) на правопорушників усупереч їх волі з метою завадити їм порушувати права та свободи інших громадян.

Доречно згадати тут, що він проявляє себе як комплекс трьох груп відповідних заходів: адміністративно-попереджувальних, адміністративно-припинювальних та адміністративно-каральних. Заходи припинення і попередження мають запобіжно-захисний характер. Адміністративні ж стягнення є покараннями, їхнє застосування неможливе без юридичної оцінки діяння, встановлення вини, наявності інших елементів складу правопорушення. Але з подібними вимогами не пов'язане застосування адміністративного припинення. Останнє стосується майбутнього діяння або діяння, що має місце у даний час [66, с. 4].

Під переконанням розуміють засіб впливу на свідомість та поведінку людей, комплекс виховних, роз'яснювальних та заохочувальних заходів, що здійснюються з метою підвищення свідомості, організованості та дисциплінованості, сумлінного дотримання громадянами всіх правових норм [30, с. 168-169]. Якщо метод переконання виявляється неієвим для певних верств суспільства, тоді держава застосовує до них метод примусу. Його держава використовує як допоміжний метод у своїй діяльності, котрий здійснюється на базі методу переконання та не раніше його застосування.

Крім того, в метод переконання входять такі способи впливу на суспільство як: виховна робота (реалізується за допомогою проведення бесід, які формують у індивідів розуміння недоцільності порушень норм закону та обов'язковості їх дотримання); агітаційно-пропагандистська діяльність (передбачає поширення правових знань через виступи з доповідями, викладення лекційного матеріалу, проведення особистих бесід, публікування на офіційному сайті Бюро та мережі Інтернет (Facebook, Twitter тощо) інформацій правового характеру, залучення до роботи органу засобів масової інформації; а також заохочення (виступає, як свого роду, підтримка дисципліни та законності у державному управлінні та громадянському суспільстві).

З приводу останнього, то слушно зазначає В. П. Петков «... всі суспільні відносини, що регулюються державою, з точки зору дії на них державної дисципліни та законності, можна поділити на три групи: перша група -

забезпечується методами тільки державної дисципліни (дотримання індивідуально - визначених правових актів, коли однією з сторін відносин є держава); друга - забезпечується методами лише законності (виконання юридичних норм у відносинах між громадянами і недержавними органами і організаціями); третя - забезпечується одночасно методами законності і державної дисципліни (дотримання юридичних норм в суспільних відносинах, одна з сторін яких - держава). Тут сфери впливу законності та державної дисципліни перетинаються: заходи щодо зміцнення законності сприяють зміцненню державної дисципліни, і навпаки» [107, с. 90]. Однак, нині механізм заохочення не врегульований та потребує удосконалення. Саме тому пропонується спрямувати його на інститут викривачів. Проте Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» не передбачена співпраця з інститутом викривачів, а також запровадження механізму винагород таким викривачам. Відповідні питання підіймаються в проекті Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» від 20.07.2016 № 4038а [141].

Доцільно доповнити Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» статтею 19-³, відповідно до якої надати право НАБУ взаємодіяти з викривачами корупції та виплачувати грошову винагороду таким особам, а також покласти обов'язки по забезпеченню їх захистом від переслідування, захисту каналів зв'язку для одержання повідомлень викривачів від несанкціонованого втручання та витоку інформації стороннім особам, у встановленому законом порядку [142]. Також необхідно у цій нормі передбачити можливість для викривачів повідомляти про корупцію як особисто під час прийому, за допомогою пошти, через офіційний веб-сайт, електронну пошту, спеціальну телефонну лінію, так і анонімно.

Проведений нами аналіз наукових джерел та нормативної бази, дозволяє зробити висновок, що НАБУ як суб'єкт протидії корупції виконує ряд функцій, таких як: виявлення корупційних правопорушень; здійснення досудового розслідування та кримінального переслідування; проведення фінансового

контролю за державними витратами; забезпечення відкритого доступу до органів державного управління; запобігання конфліктам інтересів у державних службовців та здійснює співпрацю з громадськістю.

Відповідно НАБУ у своїй діяльності керується низкою принципів, законодавче регулювання яких потребує удосконалення. Також аналіз форм та методів діяльності цього органу свідчить про необхідність подальшого впровадження такого методу публічного адміністрування як заохочення, та його закріплення при визначенні взаємодії НАБУ та викривачів корупції.

Далі пропонується розглянути місце Національного антикорупційного бюро України у системі публічної адміністрації.

1.2. Місце Національного антикорупційного бюро України у системі публічної адміністрації.

Корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому [153, с. 3], однак попри намагання українського Уряду створити потужну нормативну базу з метою запобігання та протидії корупції, дане деструктивне явище не викорінюється, а навпаки зростає та лишається системною проблемою для держави. В Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато, зокрема прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування[182, с. 184], розроблено та затверджено спеціальну державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні - Антикорупційну стратегію на 2015 -2017 роки [136]. На сьогодні НАЗК розроблено Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» та подано на розгляд ВРУ.

Однією з суттєвих новел у системі публічної адміністрації стало створення НАБУ як автономного органу з правоохоронними функціями, що має значні переваги в порівнянні з існуючими правоохоронними органами. Даний

орган розглядається суспільством як можливість відійти від застарілої неефективної практики у протидії корупційним правопорушенням та досягти кращих результатів на цьому напрямі. Вбачається, що на відміну від всіх існуючих правоохоронних органів, можливе формування суспільної довіри до зазначеного органу та широка підтримка суспільства, оскільки він ще не віднесений суспільною думкою до неефективних та корумпованих державних інституцій. Вагомим плюсом створення даного органу стало те, що через свою автономність він не залежить від корупційних та політичних впливів, а також є незалежним від інших державних органів, що дозволить йому безперешкодно втручатися у їхню діяльність при виявленні, розкритті та припиненні корупційних правопорушень серед державних службовців.

При визначенні місця НАБУ у структурі публічної адміністрації варто розглянути ту сферу суспільних відносин у якій цей орган реалізує надані йому повноваження. Тому слід розпочати з визначення самого поняття корупція, оскільки його розкриття відіграє важливу роль у дисертаційному дослідженні, адже об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають у сфері діяльності НАБУ щодо протидії корупційним проявам. Всебічний аналіз даного негативного явища нами проведено у науковій статті [121, с. 52].

У свою чергу, вітчизняні адміністративісти дотримуються такої думки, що корупція – це соціальне явище, яке бере витoki у далекому минулому. Від античної доби й до сьогодення значною проблемою політики в Європі є питання контролю за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства в цілому. З появою такої соціальної групи, як чиновництво, корупція набула масштабного розмаху. Її міра та відвертість визначалися повнотою надання чиновництву влади над населенням та рівнем загального культурно-цивілізаційного розвитку самого суспільства [83, с. 78].

Інший же дослідник Р.М. Тучак, підкреслює те, що соціальна природа цього негативного явища з'являється практично одночасно з виникненням держави і полягає у тому, що державний апарат (державні службовці) у

процесі свого розвитку поступово стає особливою сукупністю людей, відокремлених від інших внаслідок специфічності їх соціального стану, що виражається у наділенні його представників владними повноваженнями публічного характеру. Звідси у них виникають особливі інтереси, що відрізняються за своїм змістом і спрямованістю від інтересів всіх інших членів суспільства. Такий стан викликає певною мірою «корозію» політичних інститутів і владних структур держапарату, що і породжує у певній категорії службовців солідарність у досягненні групової або особистої винагороди [175, с. 65].

Підтримаємо думку зазначеного дослідника та зазначимо, що з виникненням держави та появою такої когорти, як посадові особи, суспільство автоматично поділилося на «керівників» та «підлеглих». Перші наділені владними повноваженнями та мають часткову перевагу над іншими. Саме отримання часткових привілеїв стимулює у свідомості особи хибне відчуття зверхності, можливості уникнення покарання за вчинені правопорушення та бажання збагачення за рахунок інших осіб.

Після проголошення незалежності України розпочався період широкомасштабних реформ, що повинен був завершитись перетворенням України радянського зразка на європейську державу [108, с. 35].

Першим кроком у реформуванні правоохоронної системи, як нами зазначалось раніше, стало прийняття Закону № 1699-VII від 14 жовтня 2014 року «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [137]. Метою якого стало створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції із застосуванням нових засад для формування та реалізації антикорупційної політики. Пізніше на засіданні НАЗК було схвалено проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки, який перебуває на погодженні. Для його розробки створили міжвідомчу групу та провели низку досліджень з приводу корупційної ситуації в країні, врахували

недоліки попередньої стратегії, а також залучили до розробки як національні, так і міжнародні ресурси.

Слід зазначити, що функціями протидії та запобігання корупції наділені кілька інституцій, а саме: вищезгадане НАЗК, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та Національний антикорупційний комітет [135].

Згодом, для виконання міжнародних договорів (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) і рекомендацій міжнародних організацій, учасниками яких є Україна (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР) і Групи держав проти корупції (ГРЕКО), 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України (далі - ВРУ) було прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», який набув чинності 25 січня 2015 року. Парадоксальним є й те, що сам орган Указом Президента був створений лише 16 квітня 2015 року. Цим законом регламентовано його створення та зазначено, що НАБУ здійснює свою діяльність з метою попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [51, с.178-179]. Варто також відмітити, що базою для формування даного антикорупційного органу стали спроби Уряду запобігти корупції та знизити її рівень за сприянням НАБУ. Зазначене й обумовлює необхідність визначення місця даного органу в системі існуючих суб'єктів, що здійснюють функції держави із запобігання корупції.

Розкриття сутності та особливостей діяльності НАБУ, як особливого органу державного управління, а також визначення його місця серед органів державного управління не можливе без визначення ознак та сутності органів державної влади. Саме тому, необхідно звернутися до основ теорії держави та права, проаналізувавши думки дослідників з приводу поняття «орган державної влади».

Так, О. Ф. Скакун вважає, що орган державної влади як частина

державного апарату – група осіб або одна особа, котра має юридичне визначену державно-владну компетенцію для виконання завдань і функцій держави [159, с. 124].

Натомість О. М. Куракін та В. М. Кириченко вважають, що орган державної влади це елемент апарату держави, створений державою чи обраний безпосередньо народом колектив державних службовців (або один державний службовець), які наділені державно-владними повноваженнями та необхідними матеріально-технічними засобами для виконання завдань і функцій держави [64, с. 170].

Однак, нам більше імпонує останнє визначення та ми поділяємо думку авторів, що органи держави мають певні ознаки, які відрізняють їх від державних підприємств, установ, а також від недержавних структур. В основні вони виділяють наступні ознаки державних органів: є структурним елементом апарату держави; мають певну економічну й організаційну відокремленість і самостійність; створюється державою чи обирається безпосередньо народом; наділені нормативно закріпленими державно - владними повноваженнями; характеризуються відповідною організаційною структурою; мають територіальні межі діяльності; здійснюють свої функції від імені держави; використовують символи держави у офіційному порядку; мають відповідну компетенцію, приймають юридично обов'язкові нормативні та індивідуальні акти; характеризуються певними особливостями підпорядкування у процесі взаємодії з іншими державними органами і установами; спираються у процесі реалізації повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави; забезпечують державно - владні повноваження шляхом застосування засобів виховання, переконання, заохочення, а в певних випадках - заходів примусу та характеризуються особливим порядком утворення, видами діяльності, характером та обсягом повноважень, формами і методами виконання функцій [171, с. 342].

Загальновідомим є той факт, що національна система органів державної влади поділена на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Такий поділ

закріплено ст. 6 Конституції України: «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [75]. Проте такий поділ має умовний характер, адже державна влада є єдиною та неподільною. Тобто, всі гілки влади є рівними між собою і жодній з них перевага не надається. Надання переваг котрійсь з них заборонено конституційними нормами України, як і у переважній більшості країн світу та сприймається як узурпація влади.

Такою моделлю системи органів державної влади користуються багато країн світу, проте хотілось би зазначити, що не обходиться і без винятків. Ним являється інститут Президента України, який є предметом постійних дискусій науковців. Останні не можуть однозначно з'ясувати його місце в системі поділу влади. Одні схильні вважати, що він є головою виконавчої влади, а інші, що він перебуває поза межами такого поділу. Окрім інституту Президента України існує ще ряд органів, які мають так званий спеціальний статус і не відносяться до жодної з гілок влади. До таких органів можна віднести Рахункову палату України, прокуратуру та ін. До цього переліку слід також віднести досліджувану нами антикорупційну інституцію, що буде розкрито далі.

Першочергово слід відмітити, що НАБУ не відноситься до законодавчої та судової гілок влади та є, як нами зазначалось у підрозділі 1.1. нашого дисертаційного дослідження, спеціальним правоохоронним органом запобігання та протидії корупційним правопорушенням, що має ознаки органу виконавчої влади. Саме тому, розглянемо які саме органи входять до цієї гілки влади.

Аналіз чинного законодавства дає підстави відзначити, що на сьогоденнішньому етапі побудови системи органів виконавчої влади склалася така система органів виконавчої влади: 1) Кабінет Міністрів України; 2) міністерства; 3) центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції); 4) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України,

Державний комітет телебачення і радіомовлення України); 5) Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні (обласні та районні) адміністрації [38, с. 79-80].

Вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) є колегіальним органом, який займається спрямуванням і координацією роботи міністерств, інших органів виконавчої влади. Він являється органом загальної компетенції та, по суті, є центром по організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів державної влади України. Міністерства, у свою чергу, являються провідними органами у системі центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Останні, спрямовуються і координуються Прем'єр-міністром України або одним із віце-прем'єр-міністрів, вносять пропозиції по формуванню державної політики та забезпечують її реалізацію у окресленій сфері діяльності. ЦОВВ зі спеціальним статусом відрізняються від попередніх спеціальним порядком утворення, реорганізації, ліквідації, підзвітності, підконтрольності, а також порядку призначення чи звільнення керівників тощо.

На сьогодні, центральні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування надають громадянам і юридичним особам достатньо широкий спектр адміністративних послуг [87, с. 18], однак, враховуючи специфіку нашого дисертаційного дослідження, слід більш детально розглянути той факт, що в цю систему органів виконавчої влади входять і суб'єкти запобігання корупції. Саме тому, пропонуємо перейти до розгляду даних антикорупційних інституцій та, перш за все, розглянемо їх наукові класифікації.

Отже, серед наукових класифікацій суб'єктів протидії корупції необхідно відмітити, класифікацію здійснену М. І. Мельником, котрий поділив вказані суб'єкти на такі, що: 1) визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) створюють і удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; 3) здійснюють безпосередню правоохоронну діяльність у сфері протидії корупції; 4) здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) спрямовують діяльність на запобігання корупції;

6) здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [95].

Підтримуємо зазначену класифікацію та вважаємо, що через велике розмаїття органів, що здійснюють запобігання корупції, необхідно окреслити коло суб'єктів та учасників, що виконують допоміжні функції у цьому процесі.

Проаналізуємо чим відрізняються між собою та як співвідносяться такі категорії як «запобігання», «протидія» і «боротьба з корупцією». Досліджуючи природу таких понять як «протидія» та «боротьба», М. І. Мельник вказує на наявність низки спільних та відмінних ознаки. Проте зазначений вчений не визначає поняття «боротьба з корупцією», хоча і називає деякі риси, що відрізняють протидію та боротьбу у цій сфері [87, с. 23-24].

Д. Г. Заброра не погоджується з думкою М. І. Мельника про те, що термін «боротьба» стосовно подолання корупції використовуватися не може. На погляд автора, боротьба з корупцією є складовою протидії цьому явищу, її напрямом або ж етапом. Це, перш за все, стосується діяльності органів, на які згідно з законодавством покладається обов'язок виявляти, припиняти та попереджати корупційні правопорушення, розкривати корупційні злочини, притягати винних до юридичної відповідальності за їх скоєння, здійснювати загальну та індивідуальну профілактику у цій сфері, тобто реалізовувати силовий компонент протидії корупції [50, с. 101].

Думка Д. Г. Заброди імпонує нам більше, адже ми вважаємо, що таке поняття як «боротьба з корупцією» є широковживаним не тільки у наукових публікаціях авторів, а й у назвах антикорупційних нормативно-правових актах та пропонуємо розглядати її в контексті діяльності органів державної влади по припиненню та попередженню корупції. Підтвердженням цього є Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, підписана від імені України 27.01.1999 в

м. Страсбурзі та ратифікована згідно із Законом України від 18.10.2006 № 252-V; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, підписана від імені України 04.11.1999 в м. Страсбурзі та ратифікована згідно із Законом України від 16.03.2005 № 2476-IV; Постанова КМУ від 29.11.2006 № 1673 «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів»; Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 06.02.2003 № 84/2003 та інші [105].

Підбиваючи підсумки, сформулюємо основні ознаки заходів запобігання корупції: здійснюються антикорупційними інституціями та спеціально уповноваженими на те органами; носять правоохоронний характер та мають на меті виявлення, припинення та попередження корупційних правопорушень, з подальшим усуненням умов та причин, котрі їм сприяють [116, с. 200].

Вважаємо за доцільне розглядати поняття «запобігання корупції» як один із напрямків діяльності антикорупційних інституцій та уповноважених законодавством суб'єктів, здійснюваний з метою виявлення, припинення та попередження корупційних правопорушень.

Розглянувши таку категорію як «суб'єкти запобігання корупції», перейдемо до визначення їх системи. Якщо дослідити поняття «система» з етимологічної точки зору, варто навести позицію авторського колективу великого тлумачного словника сучасної української мови, які роз'яснюють його як: а) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і таке інше); б) заведений, прийнятий порядок; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; в) сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; сукупність принципів, які є основою певного вчення; продуманий план; сукупність предметів, пристроїв і таке інше однакового призначення; г) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; д) сукупність господарчих одиниць, установ,

об'єднаних організаційно; е) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь [32, с. 720].

Відтак, можна впевнено стверджувати, що система суб'єктів запобігання корупції – це закріплені в нормативно-правових актах суб'єкти, які наділені відповідним обсягом повноважень у сфері протидії корупції.

Здійснене дослідження дозволяє поділити їх на три групи: суб'єкти із загальними повноваженнями; суб'єкти зі спеціальними повноваженнями та суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів [186, с. 77].

Під категорію суб'єктів із загальними повноваженнями підпадають ті суб'єкти, що не були спеціально створені для запобігання корупційним правопорушеннями, але уповноважені на це державою. У межах своєї компетенції Президент України затверджує законопроекти, концепції, загальнонаціональні програми, тощо у сфері протидії корупції. ВРУ приймає закони на своїх засіданнях, а Кабінет Міністрів України має право на встановлення та реформування підрозділів, діяльність яких спрямована на запобігання і протидію корупції.

Стосовно наступної групи, то це визначені Законом України «Про запобігання корупції» спеціально уповноважені суб'єкти запобігання корупції, діяльність яких спрямована на виявлення, припинення або розслідування корупційних правопорушень чи правопорушень пов'язаних з ними. До них належать:

1) Національна поліція України, яка з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління [139]. Працівники даного органу відповідно до ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією та передбачені наступними статтями

172⁴-172⁹КУпАП [69]. Однак корупційні правопорушення, які відносяться до підслідності НАБУ вони не розслідують, а передають уповноваженому органу.

2) Органи прокуратури, які здійснюють протидію корупції шляхом реалізацій функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтриманням державного обвинувачення, а також координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальній корупції [147]. Також у автономний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України була відокремлена Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), яка наділена значно ширшим колом повноважень запобігання корупції, та здійснює безпосередній нагляд за діяльністю іншої автономної антикорупційної інституції – НАБУ та взаємодіє з нею у виявленні, розслідуванні та попередженні корупційних правопорушень.

3) Державне Бюро розслідувань (далі – ДБР) – це центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [132]. До його повноважень відносять розслідування злочинів, які скоїли працівники правоохоронних органів, службові особи, що займають особливо відповідальне становище, судді, службові особи НАБУ, а також військові злочини.

4) НАЗК, яке відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [135].

5) Національне антикорупційне бюро України, що відповідно до ст. 1 Закону України № 1698-VII від 14 жовтня 2014 року «Про Національне антикорупційне бюро України» визначається як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [142].

До третьої групи відносяться державні органи; громадяни, об'єднання громадян (у разі їх згоди); органи влади; посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи [135]. Необхідно зауважити той факт, що роль цих суб'єктів полягає у сприянні здійснення заходів щодо протидії корупційним правопорушенням спеціально уповноваженим суб'єктами. Завдання та повноваження третьої групи мають вузький профіль у порівнянні із вищезазначеними групами.

До державних органів, що здійснюють у межах своїх повноважень заходи щодо запобігання корупції, відносяться Національний банк України, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Державна фіскальна служба, Фонд державного майна України; Державна аудиторська служба, засоби масової інформації, тощо.

На нашу думку, ще в одну окрему групу можна виокремити суди загальної юрисдикції, адже вони здійснюють судові розгляди справ про корупційні правопорушення. Також вони приймають рішення щодо відшкодування збитків, заподіяних кримінальними проступками, намагаючись відновити порушені права громадян, держави, тощо у такий спосіб. Важливим нововведенням у судовій практиці стане створення Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКСУ), законопроект про створення якого вже наданий на розгляд ВРУ та визначено Президентом, як невідкладний. Більш детально ВАКСУ буде розглянуто у третьому розділі даного дисертаційного дослідження.

Отже, суб'єкти протидії корупції можна розглянути як підсистему правоохоронних органів, адже кожен антикорупційний орган, що входить у склад системи суб'єктів протидії корупції, виконує насамперед свою специфічну роль із реалізації напрямів та задач по запобіганню корупційним правопорушенням. Наприклад, органи прокуратури виконують координуючу

функцію, а більшість інших виконавчі функції з протидії та попередження корупційних правопорушень.

На нашу думку, заслуговує на особливу увагу дві з вищевказаних антикорупційних інституцій, а саме НАЗК та НАБУ, тому пропонуємо виокремити спільні та відмінні риси між нами з метою визначення місця НАБУ в системі органів державної влади. Отже, розпочнемо з першої зі спільних рис та зазначимо, що обидва органи діють на підставі Статутів та створені на основі Законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про запобігання корупції»; здійснюють свою діяльність в інтересах та від імені держави у відносинах з національними та закордонними юрисдикційними органами; мають особливі державно-владні повноваження (нормотворчі, контрольно-наглядові, застосовують заходи примусу); виступають в ролі уповноважених державних установ, які діють на підставі законодавства України в сфері протидії корупції; тісно співпрацюють з іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадськими спілками, тощо; організаційна структура апарату будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням; а також мають державну символіку у зовнішніх атрибутах (печатка із зображенням державного гербу України та власне найменування на всіх документах органів).

Що стосується НАБУ, то воно за законодавством не являється ЦОВВ, однак вважаємо, що дана інституція є спеціальним правоохоронним органом запобігання та протидії корупційним правопорушенням та має ознаки органу виконавчої влади. Аргументуємо цю думку тим, що для зазначеного органу характерні наступні риси:

- 1) здійснює правозастосовну форму діяльності;
- 2) виконує завдання та функції, покладені на нього державою;
- 3) немає власних коштів, тому що його розтрата передбачені державним бюджетом;
- 4) співробітники являються державними службовцями, адже державою

гарантований їх соціальний захист та зайнятість;

5) цей орган економічно та організаційно автономний та його організаційна форма та структура чітко окреслені;

6) повноваження, якими наділене НАБУ - нормативно закріплені;

7) інформує Президента України, ВРУ та КМУ з основних питань своєї діяльності про виконання покладених завдань, а також звітує перед суспільством;

8) його діяльність поширюється на конкретні територіальні межі;

9) здійснює свої функції від імені держави;

10) взаємодіє з іншими державними органами й установами;

11) у своїй діяльності застосовує засоби примусу та переконання.

Слід визнати дискусійність можливого включення НАБУ до системи органів виконавчої влади, оскільки серед опитаних респондентів – працівників правоохоронних органів лише 41,2% підтримують віднесення НАБУ до центральних органів виконавчої влади (див. Додаток В).

Тому пропонуємо абзац перший ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти у наступній редакції «Національне антикорупційне бюро України (далі - Національне бюро) є спеціальним правоохоронним органом запобігання та протидії корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Враховуючи, що попереднє визначення НАБУ містило перелік завдань, які визначаються для даного органу, в другий абзац цієї ж норми слід викласти наступним чином: «Завданням Національного антикорупційного бюро України є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції».

Хочемо також зазначити, що формування НАБУ – безпрецедентний випадок появи нового державного органу, діяльність якого носить прозорий та публічний характер. Гіпотетично можна стверджувати, що всі суб'єкти

запобігання корупції в Україні різними засобами та способами здійснюють протидію цьому деструктивному явищу. Проте спільною рисою для них є можливість складання протоколів щодо вчинення правопорушень пов'язаних із корупцією уповноваженими на те особами.

У наступному підрозділі дисертаційного дослідження буде надано загальну характеристику адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України.

1.3. Поняття адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України

Дослідження сутності поняття та структури адміністративно – правового статусу НАБУ є складним і багатоетапним процесом, оскільки він передбачає необхідність висвітлення особливостей функціонування зазначеного органу в правовій системі. Наукове визначення статусу НАБУ неможливе без розкриття понять адміністративно-правового статусу та адміністративно-правового регулювання. Однак, поставлена у дисертаційному дослідженні мета визначає необхідність першочергового визначення такої категорії як «адміністративно-правовий статус». Зазначена категорія взаємопов'язана з такими поняттями як «статус» та «правовий статус». Вивченням правового статусу різних суб'єктів займалися такі вітчизняні вчені як: В. Б. Авер'янов, А. І. Панчишин, М. С. Сторогович, М. А. Бояринцева, В. М. Галунько, В. М. Плішкін, Д. С. Роговенко, С. Г. Стеценко, І. А. Покровський та ін.

Якщо вести мову про значення слова «статус», то необхідно зауважити, що воно визначає кількісні та якісні характеристики якогось явища або предмета. Синонімічними словами є становище, стан, модальність чи індігенат (для іноземної особи). Також статус можна розглядати як певну позицію чи ранг у тій чи іншій ієрархії, системі, організації, суспільстві, структурі, тощо.

Також його можна розглядати як сукупність певних прав та обов'язків фізичної чи юридичної особи, що характеризують їх правове положення.

Науковці-адміністративісти поняття «статус» у загальному вигляді визначають як «... щось стабільне, основне у правовому стані суб'єкта, яке разом з правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав і обов'язків» [53, с. 86]. Зокрема, С. В. Ківалов стверджує, що «конкретні права і обов'язки відображають специфіку реального правового становища особи, яке пов'язано більше з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основою загального становища суб'єкта в даній правовій системі» [3, с. 70-72].

Отже, відповідно до змісту обсягу обов'язків і прав суб'єкта (як юридичної, так і фізичної особи), можливе визначення обсягу його правосуб'єктності, а також ролі та становища конкретного учасника правових відносин.

Враховуючи також сферу діяльності суб'єкта права, норми, які визначають його місце у системі права, а також його соціальну роль, необхідно розрізняти наступні види статусів: культурний, соціально-побутовий, професійний та правовий. В нашому дисертаційному дослідженні нас цікавить саме правовий статус юридичної особи, тобто НАБУ.

Так, щодо поняття «правового статусу», то згідно з точкою зору В. М. Плішкіна, правовий статус включає в себе компетенцію, тобто права, обов'язки, відповідальність [172, с. 304].

На думку В. Б. Авер'янова компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [34, с. 247].

А. В. Панчишин у своїх працях пише, що правовий статус є складною категорією, що характеризується системністю, універсальністю та комплексністю. Вона відіграє надзвичайно важливу роль в організації

суспільних відносин, оскільки, шляхом встановлення прав, обов'язків, а також гарантій їх реалізації, визначає основоположні принципи взаємодії суб'єктів правовідносин та визначає місце конкретного суб'єкта в суспільстві. Правовий статус характеризується чіткою системністю та стабільністю, що, з одного боку, надає суб'єктам відносин певні гарантії реалізації своїх прав, а, з іншого, запобігає зловживанню наданими їм правами [102, с. 97].

За М. С. Строговичем правовий статус (правове положення) становлять права, надані громадянам законом, разом з обов'язками, що лежать на громадянах у силу закону [169, с. 167].

Цікавою є думка Д. С. Роговенко, що «...правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві [152, с. 95-96].

На думку І. А. Покровського «наявність у кожного суб'єкта правового статусу розкриває таку важливу ознаку права, як універсальність, хоча головною метою права є регулювання суспільних відносин, його регламентуючий вплив розповсюджується і на інших суб'єктів, таких як: держава, юридичні особи, органи місцевого самоврядування, тощо. Здійснюючи регулятивний вплив на певні суспільні відносини, право надає їм юридичні (правові) форми, які характеризуються наявністю стійких зв'язків між правовими соціальними явищами, що, з огляду на їх важливість для суспільства, потребує правової регламентації з боку держави. Тобто в площині юридичної форми суспільні відносини отримують правову регламентацію, а суб'єкти цих відносин - відповідний статус. Статус учасників у суспільних відносинах регламентується певними соціальними нормами, не є винятком і правовий статус суб'єкта, який визначається нормами права» [122, с. 36].

Таким чином, проведений аналіз демонструє, що правовий статус – це особлива ознака, котра вказує на певний стан учасника суспільних відносин, яка характеризується наявністю певного комплексу юридичних прав та обов'язків (правоздатність та дієздатність особи) та обов'язково законодавчо закріплена нормами права. Одночасно міру юридичної відповідальності, яка

настає у разі порушення особою вимог норм права, а також обсяг нормативно закріплених прав та обов'язків суб'єкта права, котрі, у свою чергу, визначають межі необхідності та можливості поведінки індивіда, регулює саме правовий статус.

Так, В. С. Нерсисянц вважає, що «.. саме права, обов'язки та свободи у своїй сукупності й утворюють правовий статус, який відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії та стан законності» [146, с. 225].

Правовий статус може бути кримінально-правовим, конституційно-правовим, адміністративно-правовим, цивільно-правовим, тощо, відповідно до норм галузі права, якими він регулюється. Зокрема під останнім В. Б. Авер'янов розумів комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [8, с. 219]. На думку С. В. Ківалов та Л. Р. Біла адміністративно-правовий статусу осіб – це складає комплекс їхніх прав і обов'язків, що закріплені нормами адміністративного права, а також гарантії захисту цих прав і обов'язків [5, с. 177].

М. А. Бояринцева пропонує адміністративно-правовий статус розуміти як встановлену законом та іншими правовими актами сукупність прав й обов'язків, що гарантують участь в управлінні державними справами та задоволення публічних і особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування [28, с. 22].

Нове визначення адміністративно-правового статусу розроблено С. Г. Стеценком. Він визначає його як сукупність прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права. Також автор підкреслює, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу [168, с. 90].

Дослідивши думки авторів, ми погоджуємося з думкою С. Г. Стеценка, про те, що адміністративно-правовий статус у кожного суб'єкта адміністративного права особливий.

Враховуючи об'єкт даного дослідження пропонується до адміністративно-правового статусу НАБУ відносити наступні елементи: мету створення, місце в системі публічної адміністрації, принципи діяльності, структуру, завдання, функції, права, обов'язки, юридичну відповідальність, особливості взаємодії з іншими суб'єктами. На думку переважної більшості опитаних під час дисертаційного дослідження респондентів – 91%, існує потреба удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу даного органу (див. Додаток В). Тому вищезазначене визначає необхідність подальшого дослідження у роботі зазначених категорій з додатковим вивченням нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу НАБУ; системи прав, обов'язків та юридичної відповідальності цього органу; особливостей його взаємодії з іншими органами публічної адміністрації.

Метою створення НАБУ стала необхідність в існуванні спеціалізованої інституції по запобіганню корупції, яка була б наділена достатнім рівнем незалежності від інших гілок влади, та мала б достатні ресурси і повноваження для здійснення покладених на неї функціональних обов'язків у відповідній сфері [67].

Як нами зазначалось раніше, НАБУ було створено саме Президентом України, який згідно із ст. 102 Конституції також є головою держави, виступаючи від її імені та не відноситься до жодної з гілок влади. Досліджуваний орган був утворений головою держави, а не Кабінетом Міністрів України, який наділений відповідними повноваженнями на створення центральних органів виконавчої влади, тому що, на думку авторів цієї ідеї, це б унеможливило його існування як автономної, тобто поза системою наявних, інституційної гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. Однак, існує невідповідність у питаннях створення НАБУ,

призначення на посаду та звільнення з посади Директора, затвердження складу Конкурсної комісії, тощо між Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Конституцією України, зокрема статтею 106, яка закріплює вичерпний перелік повноважень Президента, і в ній таких повноважень немає. Також недоліком вказаного Закону України є той факт, що механізм ліквідації НАБУ законодавчо неурегульований. Цей порядок не вирішується жодним нормативно-правовим актом.

У п. 9¹ ст. 116 Основного Закону зазначено, що Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади «... утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» [75]. Проте НАБУ не відноситься до системи центральних органів виконавчої влади через свій особливий статус. Тому і пропонується наділити цими повноваженнями ВРУ. Вважаємо за доцільне у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» видалити положення про те, що даний орган утворюється Президентом України.

Саме тому, ми вважаємо, що доцільніше було б усунути дані проблеми, а тому у ч. 2 ст. 1 цього закону передбачити, що питання утворення, ліквідації та реорганізації Національного антикорупційного бюро України вирішуються Верховною радою України, шляхом внесення законодавчих змін, якщо відповідне питання було підтримано на голосуванні не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Стосовно пріоритетних завдань НАБУ, то ними є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчиняються вищими посадовцями, які виконують функції держави на державному чи місцевому рівні та які становлять загрозу національній безпеці.

Досліджуваний нами орган, як і всі інші органи державної влади, має права та обов'язки перед державою. Основним обов'язком цієї

антикорупційної інституції є здійснення розслідувань у кримінальних правопорушеннях, віднесених законом до його підслідності, а також інших, котрі визначаються законом. Стосовно прав, то зазначений орган може проводити усі необхідні оперативно-розшукові та слідчі дії для виконання покладених на нього обов'язків. Більш детально права та обов'язки НАБУ нами буде розглянуто в наступному розділі дисертаційного дослідження.

Вважаємо за доцільне простежити, яким органам НАБУ є підзвітним та підконтрольним, адже системна ієрархія органів виконавчої влади виступає певною формою перевірки діяльності цих органів. Нами з'ясовано, що за результати своєї діяльності даний орган відповідає перед Комітетом ВРУ з питань запобігання і протидії корупції, проте звітує воно Президенту України, ВРУ та КМУ. Саме така система підпорядкування підкреслює його спеціальний статус порівняно з іншими правоохоронними органами. Законодавчо ця норма закріплена у п. 1 ст. 26 Закону – «контроль за діяльністю НАБУ здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання запобігання і протидії корупції, в порядку, визначеному Конституцією, Законом «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, іншими законами України» [142].

Стосовно порядку звітування, то НАБУ здійснює його за допомогою Директора даного органу, адже саме він від імені інституції звітує про всі основні напрямки та питання діяльності центрального бюро та його територіальних підрозділів щодо виконання ними покладених завдань з додержання законодавства, прав і свобод людини.

Звітування проводиться в обмежений проміжок часу, а саме не пізніше 10 лютого та 10 серпня щороку та відбувається у письмовій формі із зазначенням відомостей про всю здійснену діяльність органу протягом шести місяців. Даний звіт подається на розгляд РГК, котра протягом двох тижнів надає свій висновок про результати діяльності НАБУ Далі звіт у письмовому екземплярі разом з висновком РГК подається Президенту, ВРУ та КМУ.

На нашу думку, у звіті НАБУ повинні міститися наступні відомості: статистика про кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; кількість проведених оперативно-розшукових заходів; кількість кримінальних проваджень з обвинувальними актами, що були направлені на судовий розгляд; кількість кримінальних проваджень, по яких було винесено вирок та обвинувальні акти набрали законної сили; кількість осіб, щодо яких судом винесено виправдувальний вирок, що набрав законної сили; кількість кримінальних правопорушень, вчинених посадовими особами та працівниками зазначеного органу, притягнутих до юридичної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; результати перевірки особового складу та інших публічних осіб на доброчесність; кількість направлених на розгляд подань з пропозиціями та рекомендаціями щодо усунення причин та умов, котрі стимулюють осіб до вчинення кримінальних корупційних правопорушень; відомості щодо накладення санкцій (арешт, конфіскація, тощо) майна та доходів здобутих незаконним шляхом; відомості про результати взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, іноземними відомчими органами, неурядовими організаціями, спілками, тощо; відомості про результати внутрішніх перевірок діяльності особового складу, кількість притягнутих до дисциплінарної чи будь-якої іншої відповідальності працівників НАБУ та вчинених ними корупційних проступків чи правопорушень; інформацію про виконання кошторису відомства та інші відомості про результати діяльності даним органом та виконання ним функціональних обов'язків.

Окрім порядку звітування НАБУ, існує і інша форма контролю за його діяльністю – аудит. Він проводиться щорічно та результати оприлюднюються на відкритих для громадськості слуханнях. Такий посилений контроль до зазначеної антикорупційної інституції з боку не тільки державних органів, а й громадськості також вказує на його спеціальний статус.

Розглянемо ще один важливий аспект, що відділяє НАБУ від інших

правоохоронних органів – фінансування, що відбувається коштом бюджету України. Сам порядок фінансування передбачений ст. 24, 25 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», що регулює діяльність НАБУ. Фінансування Національного бюро за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги. Гарантується повне і своєчасне фінансування Національного бюро в обсязі, достатньому для його належної діяльності. У кошторисі Національного бюро передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій. Національне бюро забезпечується необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності. Забороняється здійснення матеріально-технічного забезпечення Національного бюро за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги [142].

На нашу думку, дуже важливим є повна фінансова та матеріально-технічна незалежність НАБУ від органів державної влади, політичних фігур, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, спілок та будь-яких інших утворень, оскільки це звільняє його від відповідальності та тиску з боку перерахованих структур.

Наступним складовим елементом правового статусу НАБУ є структура органу, яка складається із центрального та територіальних управлінь. Рішення про утворення територіальних підрозділів приймає Директор даного органу [119, с. 247]. Проте існують кількісні обмеження щодо територіальних управлінь. Їх не повинно бути понад сім у всіх областях України. Розслідування у кримінальних провадженнях ведуть детективи центрального апарату, а працівники територіальних відомств допомагають в обробці заяв, повідомлень про злочини.

Вищі адміністративні посади центрального апарату НАБУ обіймають: Директор НАБУ, його перший заступник, а також ще два його заступника.

Структуру даного управління складають:

- 1) юридичне управління;
- 2) управління внутрішнього контролю;
- 3) відділ по роботі з персоналом;
- 4) відділ документообігу;
- 5) режимно-секретний відділ;
- 6) відділ забезпечення роботи Директора НАБУ (патронатна служба);
- 7) управління бухгалтерського обліку та звітності;
- 8) управління забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- 9) оперативно-технічне управління;
- 10) управління спеціальних операцій;
- 11) управління по роботі з громадськістю;
- 12) управління зовнішніх комунікацій;
- 13) головний підрозділ детективів;
- 14) другий підрозділ детективів;
- 15) управління аналітики та обробки інформації;
- 16) управління інформаційно-аналітичних систем та технологій [170].

За рішенням Директора НАБУ в нині Україні утворено три територіальних підрозділи у Львові, Одесі та Харкові. Управління, що знаходиться в м. Львів поширює свою юрисдикцію на наступні регіони: Львівську, Волинську, Закарпатську, Чернівецьку, Тернопільську, Івано-Франківську, Рівненську та Хмельницькі області. Управління, що розташоване у м. Одеса здійснює свою діяльність охоплюючи: Одеську, Херсонську, Миколаївську та Кіровоградську області. Останнє управління, що територіально розміщується у м. Харків реалізує свою діяльність на території наступних областей: Харківська, Сумська, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська, а також Донецька, включно з територією проведення Антитерористичної операції.

Територіальне управління НАБУ у м. Львові складається з: керівного складу – Директора та заступника директора Львівського територіального управління; головних спеціалістів з питань забезпечення роботи Управління, з організаційної роботи та по роботі із свідками та заявниками, а також детективів Головного підрозділу детективів робоче місце для яких визначено у м. Львові.

Інше ж територіальне управління НАБУ у м. Одесі складається з: керівного складу – Директора та заступника директора Одеського територіального управління; головних спеціалістів з документообігу, по роботі із свідками та заявниками, з питань забезпечення роботи Управління та взаємодії з громадськістю і ЗМІ та з питань матеріально – технічного забезпечення, а також детективів Головного підрозділу детективів робоче місце для яких визначено у м. Одесі.

Щодо територіального управління НАБУ у м. Харків, то складається воно також з керівного складу – Директора та заступника директора Харківського територіального управління; головних спеціалістів з документообігу, по роботі із свідками та заявниками та з питань забезпечення роботи Управління та взаємодії з громадськістю і ЗМІ, а також детективів Головного підрозділу детективів робоче місце для яких визначено у м. Харкові.

Слід зазначити, що у структурі НАБУ кожен підрозділ відповідає за здійснення відведених йому функцій та звітує про результати проведеної діяльності його Директорові. Право на призначення до складу органу чи заміщення відповідної посади має лише Директор зазначеного органу та за його наказами затверджується штатний розпис і структура в цілому.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу НАБУ є його повноваження та обов'язки. Сферу діяльності будь - якого органу державної влади становить його компетенція, однак конкретні можливості у виконанні своїх функціональних обов'язків в її рамках передбачають саме повноваження. Саме повноваження виступають певного роду межами компетенції даної інституції та контролюють можливість пересікання сфер діяльності відразу

декількох органів мінімізуючи вплив на однорідні суспільні зв'язки. У нормативно-правових актах нашої країни сфера діяльності НАБУ окреслюється із застосуванням бланкетної норми та відсилає до його підслідності. А його повноваження, як нами зазначалося вище, формуються через ряд прав та обов'язків.

Не можливо не погодитися із думкою Т. О. Карабіної, що «...права дають органам влади можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання, тобто самотійної оцінки ситуації, і якщо вона (ситуація) є такою, що потребує втручання органу влади, то потрібно виконати свій обов'язок і здійснити це втручання. Обов'язки ж не передбачають можливості вибору, а жорстко регламентують діяльність органу у тій чи іншій ситуації. Якщо у першому випадку орган повинен оцінити ситуацію і відповідно до неї діяти, то тут ситуація вже ніби «оцінена» нормативно і чітко визначено спосіб, у який повинен діяти орган [63, с. 87].

Проте питанню аналізу прав і обов'язків НАБУ буде приділено більше уваги у другому розділі дисертаційного дослідження, а далі необхідно приділити увагу розгляду ще такому важливому елементу адміністративно-правового статусу НАБУ, як гарантіям його діяльності, адже саме вони дають можливість даному органу застосовувати свої права на практиці, виконуючи при цьому свої функціональні обов'язки та реалізуючи таким чином свої повноваження. Тож вважаємо за необхідне висвітлити такі поняття, як «гарантії» та «діяльність» із наданням подальшої класифікації їх видів.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «діяльності» представлено наступним чином: 1) функціонування, діяння живого організму; робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини тощо; 2) застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь сфері; 3) виявлення сили, енергії чого-небудь [33, с. 556]. Тим самим словником закріплене поняття «гарантії» під яким розуміють: 1) поруку в чомусь, забезпечення чого-небудь; 2) умови, що забезпечують успіх чого-небудь; 3) передбачене законом або певною угодою зобов'язання, за яким

юридична чи фізична особа відповідає кредиторами у разі невиконання боржником своїх зобов'язань. При цьому юридичні гарантії (фр. *garantie* – порука, умова, забезпечувати що-небудь) – це законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави [33, с. 432].

Отже приходимо до висновку, що умови та засоби забезпечення функціонування органу державної влади (у нашому випадку НАБУ) виступають гарантіями його діяльності. Саме тому, перейдемо до класифікації гарантій, що допоможе нам у їх розподілі на такі групи, що сприятимуть глибшому пізнанню їх сутності та змісту, а також відповідатимуть їх фактичній ролі під час забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Перш за все, гарантії носять соціально-політичний, а також юридичний характер та характеризується практичним, ідеологічним та пізнавальним аспектами. Відносно практичного, то в його основі лежить передумова задоволення соціальних благ особи та його можна розглядати, як інструментарій юриспруденції. Ідеологічний - це спосіб пропаганди серед громадян та за її межами демократичних ідей політичної влади. А що стосується пізнавального, то з його допомогою розкривають предметні теоретичні знання, об'єкти їх впливу, практичні дослідження соціальної та правової політики країни.

Гарантії можуть також виступати на загальнодержавному рівні (юридичні, економічні, духовні, організаційні, тощо) та на міжнародному. Такої думки притримується А. М. Шульга та вважає, що гарантії - це спосіб та умови, що забезпечують їх реальне існування, тобто існування не на словах, а на ділі [188, с. 69].

Ще однією поширеною класифікацією є поділ гарантій на загальні та спеціальні. До загальних відносять суб'єктивні та об'єктивні фактори, що використовуються при реалізації прав та обов'язків органу державної влади (соціальні, економічні, політичні, ідеологічні та інші), а організаційні та

юридичні гарантії вже відносять до спеціальних, адже вони характеризують правовий статус суб'єкта. Загальні гарантії виступають як матеріальна база для спеціальних у діяльності органу.

Економічними гарантіями діяльності НАБУ є його матеріальне та технічне забезпечення. Щодо соціальних гарантій, то ними виступає соціальний захист його працівників, членів їхньої родини, а також підтримка певного рівня життя населення, шляхом зменшення корупційних правопорушень, забезпечення непорушності охоронюваних прав і свобод громадян. Особи начальницького складу та працівники НАБУ обов'язково підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. Вище нами було розглянуто такий вид незалежності НАБУ, як: конкурсний відбір Директора та працівників даного органу.

Отже, систему юридичних гарантій діяльності НАБУ складають різні конкретні засоби, що володіють як загальними, так і специфічними властивостями. Юридичні гарантії діяльності цього органу можна характеризувати залежно від різних критеріїв, зокрема: за ступенем визначеності, механізмом та суб'єктами реалізації, рівнем регулювання тощо. Проте для цілей нашого дослідження необхідно дослідити і класифікацію гарантій залежно від характеру їх правового оформлення та сфери дії. За цим критерієм вони поділяються на гарантії, передбачені матеріальними адміністративно-правовими нормами, і гарантії, передбачені нормами адміністративно-процесуального права [59, с. 7-8].

Можна впевнено стверджувати, що низка юридичних гарантій діяльності НАБУ законодавчо закріплена у нормативно-правових актах та практичне їх застосування підкріплюється загальними гарантіями, до яких відносять як політико-ідеологічний, так і соціально-економічний блок. Важливим є те, що НАБУ несе відповідальність за дії своїх працівників, як юридична особа та притягує їх до дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Статтею 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначені наступні гарантії незалежності НАБУ:

- 1) особливий порядок конкурсного відбору його Директора НАБУ та вичерпний перелік підстав припинення повноважень Директора НАБУ;
- 2) конкурсні засади відбору інших працівників Національного бюро, їх особливий правовий та соціальний захист, належні умови оплати праці;
- 3) установлення законом порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення даного органу;
- 4) визначення законом засобів забезпечення особистої безпеки працівників НАБУ, їхніх близьких родичів, майна;
- 5) інші засоби, визначені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Пропонуємо охарактеризувати кожен більш детально та розпочнемо з першої гарантії, визначеної Законом, котру окремо виділили через бюрократію, яка присутня в нашій країні з пострадянських часів та призводить до збільшення у державних органах корумпованих чиновників та сприяє поєднанню державних структур з антигромадськими елементами. Як результат – ігнорування громадських і державних інтересів, конституційних прав і свобод. Бюрократія заважає державі забезпечувати реалізацію чинних нормативно-правових актів, управлінських рішень, притягувати винних осіб до відповідальності та вимагати від громадян чи чиновників суворого дотримання закону.

Окрім порядку проведення подібного відбору кандидатів на посади, працівники НАБУ отримують особливий правовий та соціальний захист, належні умови оплати праці, що зобов'язують їх належним чином виконувати свої функціональні обов'язки, не вчиняти корупційних правопорушень та не вступати у корупційні зв'язки з антигромадським елементом. Адже кожна адекватна особа, що забезпечена належними умовами для праці з щомісячною стабільною заробітною платою, буде побоюватися втратити роботу та стабільний заробіток. Згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національне

антикорупційне бюро України», умови грошового забезпечення осіб начальницького складу та оплата праці інших працівників зазначеного органу повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності та особливого характеру роботи, забезпечувати добір до НАБУ висококваліфікованих кадрів, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності, компенсувати фізичні та інтелектуальні затрати працівників.

На нашу думку, відсутність корупційних правопорушень можлива, лише за умови соціального забезпечення працівників, створення для них непорушної «зони комфорту» та впевненості щодо забезпечення її конституційних прав. Сказане повною мірою стосується також порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБУ.

Ще однією гарантією є соціальний захист працівників та їх близьких родичів. Так, відповідно до ст. 21 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», працівники Національного бюро під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Ніхто, за винятком уповноважених посадових осіб державних органів у передбачених законами випадках, не має права втручатися в їхню законну діяльність. В інтересах забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та членів їхніх сімей не допускається розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання цих осіб. Відомості про проходження служби працівниками Національного бюро надаються з дозволу Директора Національного бюро або його заступника. У разі затримання працівника Національного бюро або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою його тримають окремо від інших осіб. Працівник Національного бюро, який відповідно до цього Закону повідомив про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Національного бюро, не може бути звільнений з посади або бути змушений до такого звільнення, притягнутий до відповідальності чи іншим чином

переслідуватися за таке повідомлення, крім випадку притягнення до відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. Посадовим особам Національного бюро забороняється розголошувати відомості про працівників Національного бюро, які повідомили про порушення [142].

При розгляді елементів адміністративно-правового статусу цієї антикорупційної інституції, слід враховувати її особливості як державного правоохоронного органу, що має особливе правове регулювання діяльності та наділений спеціальними повноваженнями. Тому сутність адміністративно-правового статусу НАБУ слід розуміти, як наявність та сукупність компетенцій (мети створення, цілей діяльності, завдань, функцій), повноважень (права та обов'язки у визначеній діяльності, а також її гарантії) та юридична відповідальність. В результаті пропонується поділити елементи адміністративно - правового статусу на дві групи:

1) елементи операційного характеру, за допомогою яких здійснюється основна діяльність НАБУ, такі як: права, обов'язки, повноваження, компетенція та відповідальність;

2) елементи організаційного характеру, які носять установчий характер, такі як: мета створення, завдання, принципи, напрями діяльності, порядок створення, реорганізації та ліквідації, структура, чисельність та територіальні підрозділи.

Крім аналізу елементів адміністративно-правового статусу слід також приділити увагу правовим основам діяльності НАБУ, яку становлять: Конституція України, яка не врегульовує питання правової діяльності зазначеного органу, але як Основний Закон визначає загальні для усіх державних органів засади діяльності, міжнародні договори та інші підзаконні акти; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року; Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року.

Щодо Законів України, якими у своїй діяльності керується НАБУ, то ними є: Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року; «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року; «Про депозитарну систему України» від 6 липня 2012 року; «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року, а також «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року. Законами України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції» закріплено правові основи організації та діяльності НАБУ. Процесуальні аспекти реалізації повноважень цього органу у кримінально-правовій сфері визначено Кримінальним процесуальним кодексом України та Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», а підстави та процесуальний порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог його посадових осіб – Кодексом України про адміністративні правопорушення. Окрім того, законами України «Про банки і банківську діяльність», «Про депозитарну систему України» визначено порядок доступу Національного бюро до інформації, що містить банківську таємницю [51, с. 112-113; 91, с. 7].

Задля забезпечення більш ефективної діяльності у НАБУ було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів:

1) Положення про конкурсну комісію з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 15.05.2015 № 4-н);

2) Регламент конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 22.05.2016 № 6-н);

3) Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 18.05.2017 № 115-0) [62];

4) Положення про Приймальню громадян Національного антикорупційного бюро України і Порядку організації та проведення

особистого прийому громадян посадовими особами у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 22.12.2015 № 52);

5) Порядок відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Національне антикорупційне бюро України (Наказ Директора НАБУ від 30.06.2017 № 168) [124];

6) Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Національне антикорупційне бюро України (Наказ Директора НАБУ від 08.02.2016 № 34);

7) Інструкція про порядок приймання, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 04.03.2016 № 54);

8) Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 11.07.2016 № 189) [125];

9) Правила внутрішнього розпорядку для осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України (Наказ Директора НАБУ від 30.06.2016 № 167) [127];

10) Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Національного антикорупційного бюро України (затверджені загальними зборами (конференцією) державних службовців від 07.09.2016 № 2) [128];

11) Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України (Наказ Директора НАБУ від 11.01.2017 № 3) [144];

12) Положення про комісію з оцінки корупційних ризиків в діяльності Національного антикорупційного бюро України (Наказ Директора НАБУ від 16.01.2017 № 8-0);

13) Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України (Наказ Директора НАБУ від 01.09.2016 № 242);

14) Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 31.05.2017 № 123) [126];

15) Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Національному антикорупційному бюро України (Наказ Директора НАБУ від 24.03.2017 № 78-0) [104].

Зауважимо, що останньою категорією нормативно-правових актів не встановлюється адміністративно-правовий статус НАБУ, в них фактично деталізуються положення актів вищої юридичної сили, а тому вони спрямовані на реалізацію адміністративно-правового статусу, а не на його визначення. Однак наведені нормативно-правові акти НАБУ викликають певний інтерес через те, що діяльність даного органу ще не врегульована на достатньому рівні, у зв'язку з його нещодавнім створенням. Розглянута система нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу НАБУ свідчить про потребу удосконалення законодавства та внесення змін, які запропоновано в даному розділі роботи, а також будуть висуватись у подальшому.

Висновки до розділу 1

Аналіз законодавства та наукових джерел у даному розділі дисертаційного дослідження дозволив прийти до висновку, що НАБУ, як суб'єкт владних повноважень, вступає у наступні правовідносини: регулятивні (його діяльність відбувається на підставі юридичних дозволів та сприяє реалізації правомірних дій суб'єктів; охоронні (витікають з юридичних заборон і полягають у реагуванні на вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією);

матеріально-правові (виникають у зв'язку із забезпеченням існуючих прав та свобод); процесуально-правові (досліджуваний орган реалізує норми процесуального права у своїй діяльності).

Дослідження принципів діяльності зазначеного органу, а саме принципу взаємодії, дозволило запропонувати внесення змін до п. 8 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» якими надати право даному органу створювати у разі необхідності спільно з іншими правоохоронними органами слідчі групи, з метою забезпечення високої результативності процесуальних дій, їх своєчасності та ефективності. Крім того, для розширення законодавчого закріплення принципів діяльності НАБУ, у профільному законі запропоновано додати такий принцип як «відкритість, прозорість та гласність діяльності» (див. Додаток Б).

За результатами вивчення форм та методів діяльності даної інституції встановлена необхідність запровадження такого методу як заохочення та, у зв'язку з цим, обґрунтовано необхідність удосконалення механізмів взаємодії НАБУ з добросовісними викривачів корупції, що відображено у відповідних пропозиціях до законодавства (див. Додаток Б).

При визначенні місця НАБУ у системі публічної адміністрації, сформульовано авторську позицію щодо визначення поняття «запобігання корупції» під яким слід розуміти один із напрямків діяльності антикорупційних інституцій та уповноважених законодавством суб'єктів, здійснюваний з метою виявлення, припинення та попередження корупційних правопорушень. А тому запропоновано визначити, що система суб'єктів запобігання корупції – це закріплені в нормативно-правових актах суб'єкти, які наділені відповідним обсягом повноважень у сфері протидії корупції.

Більш детальний аналіз місця даного органу, дав змогу дійти висновку, що він за законодавством не являється ЦОВВ, однак має спеціальний статус і ознаки органу виконавчої влади. Тому було запропоновано визначити НАБУ як спеціальний правоохоронний орган запобігання та протидії корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими

на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Завданням цього органу є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції. Відповідні законодавчі зміни щодо визначення місця даного органу, а також особливостей його правового регулювання запропоновано у вигляді окремих законодавчих змін (див. Додаток Б).

Пропонується під адміністративно-правовим статусом розуміти сукупність таких елементів як: мета створення, місце в системі публічної адміністрації, принципи діяльності, структура, завдання, функції, права, обов'язки, юридична відповідальність, особливості взаємодії з іншими суб'єктами. Дослідження цих елементів дало змогу дійти висновку про їх поділ на дві групи: 1) елементи операційного характеру, за допомогою яких здійснюється основна діяльність НАБУ, такі як: права, обов'язки, повноваження, компетенція та відповідальність; 2) елементи організаційного характеру, які носять установчий характер, такі як: мета створення, завдання, принципи, напрями діяльності, порядок створення, реорганізації та ліквідації, структура, чисельність та територіальні підрозділи.

Дослідження сукупності зазначених елементів надало змогу стверджувати про необхідність удосконалення порядку створення та ліквідації НАБУ. Зокрема, запропоновано видалити із законодавства положення про те, що даний орган утворюється Президентом України, одночасно слід надати це право Верховній Раді України. Особливості статусу досліджуваного органу також полягатимуть в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади його Директора, а також у порядку ліквідації, яка буде здійснюватися Верховною Радою України (див. Додаток Б).

Існуюча система нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу НАБУ засвідчила про потребу удосконалення законодавства та внесення запропонованих у розділі змін відповідних змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також обумовила

напрямок наукового пошуку у наступних розділах роботи де буде розглянуто такі елементи адміністративно-правового статусу як: права, обов'язки, юридична відповідальність та взаємодія зазначеного органу.

РОЗДІЛ 2

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

2.1. Права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України

НАБУ, як і будь-яка юридична особа публічного права, має характерні особливості правового статусу. Оскільки зазначений орган суттєво відрізняється від інших суб'єктів публічного адміністрування за своїми функціями, повноваженнями, сферою діяльності, принципами, тощо. Головне завдання даної інституції полягає у запобіганні корупційним правопорушенням, що скоюються високопосадовцями, наділених державою владними повноваженнями. Зазначене завдання реалізується шляхом використання власних законодавчо закріплених повноважень. Саме нормативне закріплення за НАБУ його повноважень, компетенції, сфери діяльності, у тому числі визначення законодавчо закріплених прав та обов'язків, слід розглядати як певний спосіб адміністративно-правового регулювання його статусу та регламентації суспільних відносин у сфері протидії корупції. Сюди також необхідно відносити правове визначення механізмів юридичної відповідальності даного органу, його підзвітність та підконтрольність конкретним органам влади, які мають необхідні контрольно-наглядові повноваження.

Узгодженість, своєчасність, ефективність та чіткість дій державного апарату впливає із правильного та повного закріплення компетенції та повноважень кожного суб'єкта публічної адміністрації. Адже саме від правильності визначення компетенції та повноважень того чи іншого органу влади залежать законність, об'єктивність, ефективність та обґрунтованість рішень його працівників у відповідній сфері.

Дослідження відповідного кола наукових проблем здійснювали такі вчені, як: А. В. Дуда, Є. А. Говійко, О. З. Гладун, С. І. Ожегов, В. В. Лазарєв, Ю. М. Старілов, Ю. С. Шемшученко та інші.

Зокрема, В. К. Колпаков стверджує, що «... суб'єктивні права у сфері публічного управління - це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно - правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин» [71]. Як видно, зазначена позиція корелюється з відомими конституційними положеннями, що публічна адміністрація повинна реалізовувати свої повноваження відповідно до законодавчих актів України.

Слід підтримати думки вітчизняних адміністративістів, що до суб'єктивних прав у сфері публічного управління слід відносити: а) можливість певної поведінки; б) можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю й адміністративною дієздатністю; в) можливість, надана з метою задоволення її інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, що стоять перед нею; г) поведінка, що реалізується у правовідносинах; д) поведінка в певних межах, порушення яких є зловживанням правом; е) існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин і без виконання цього обов'язку не можуть бути реалізовані; ж) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку; з) мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно - правовими нормами і регламентуються державою [73, с. 201].

Неможливо не погодитися з позицією В. К. Копакова та О. В. Кузьменко, що у сфері державного управління без суб'єктивних обов'язків не існувало б і суб'єктивних прав. Адже, як стверджують автори «...у державному управлінні існування обов'язків поза правами і навпаки — прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу» [73, с. 204].

Згідно позиції, яка були окреслена В. К. Колпаковим, суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки — це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах,

їх реалізація, забезпечення можливістю державного примусу. До ознак суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків ним віднесені такі: а) це необхідна, належна поведінка; б) можуть покладатися тільки на правоздатну особу; в) покладаються в інтересах інших осіб; г) існують у правовідносинах; д) реалізація забезпечується державним примусом; е) мають свою межу, міру; є) мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно - правовими нормами і забезпечуються застосуванням державного примусу [71, с. 113].

Враховуючи викладену позицію, а також взаємні визначеність та обумовленість таких категорій як «права» та «обов'язки», пропонується розглянути такі комплексні та важливі елементи адміністративно-правового статусу НАБУ як компетенція та повноваження, що являють собою своєрідну сукупність прав та обов'язків.

У наукових джерелах поняття «компетенція» та «повноваження» тлумачать наступним чином: повноваження – це сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків, державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством, компетенція – це обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля її співробітників на виконання завдань [164, с. 265]. Зазначене поняття ще буде нами більш детально розглянуте у даному розділі.

Відповідно, компетенцію розуміють як «межі діяльності якої-небудь організації, установи, особи, а повноваження – це право, надання кому-небудь для здійснення чогось» [32, с. 814]. Також, деякими авторами, компетенцію визначено як: 1) сукупність повноважень, якими володіє орган або посадова особа, визначені конституціями, законами, указами та актами державного управління [167, с. 251]; 2) сукупність встановлених нормативними правовими актами прав і обов'язків (повноважень), організацій, посадових осіб, що здійснюють виконавчо-розпорядчі функції [189, с. 205 – 206; 92, с. 7]; 3) коло питань, у яких хто-небудь добре обізнаний, або коло чийх-небудь повноважень, прав [21, с. 376].

У тлумачному словнику С.І. Ожегова компетенція визначається як «коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийхось повноважень, прав», а у «Новому тлумачному словнику української мови» слово «компетенція» трактується як «добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи» [37, с. 25].

Фактично компетенція визначає місце того чи іншого органу чи посадової особи у системі органів державної влади. Саме зміст та обсяг компетенції посадових осіб свідчить про його самостійність від всього апарату та можливість відособленої, самодостатньої владної діяльності при прийнятті управлінських рішень. Усі наведені трактування поняття компетенції узагальнені, не прив'язані до конкретного суб'єкта та не виступають його індивідуальною характеристикою. У даному понятті відображаються як когнітивний, так і регулятивний аспекти.

У розумінні характеристик окремих індивідуумів поняття «компетенція» може використовуватись як певний рівень, при досягненні якого особа має набути певні знання та професійний досвід для правильного вирішення завдань, використовуючи при цьому найменшу кількість ресурсів. Проте слід розрізняти компетенцію та компетентність, адже остання виступає як оцінка досягнення чи недосягнення цього рівня.

Щодо компетенції НАБУ, то її слід розглядати як систему взаємообумовлених елементів (завдання, повноваження, функції, мета), крізь «призму» яких визначається специфіка та особливості діяльності цього органу, спрямованої на протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Як нами зазначалось вище, ще одним важливим елементом адміністративно-правового статусу НАБУ є повноваження. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови, повноваженням розглядається як право, надане для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або

підприємству органами влади [32, с. 1000]. Зазвичай, під правом розуміється: здійснювана державою форма законодавства; система загальнообов'язкових норм поведінки санкціонованих державою; наявність науки, що вивчає юриспруденцію та органів судової влади. Проте слід зазначити, що поняття «повноваження» та «право» не є тотожними за своєю сутністю.

У своїй науковій праці М. М. Андріїв аналізує таку категорію як «повноваження» та для прикладу надає визначення інших вчених: «... Ю. Шемшученко та В. Лазарев визначають повноваження як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, закріплених у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. У свою чергу, Ю. Старилов, розширюючи поняття повноважень, визначає, що вони являють собою належні державному органу і державному службовцю права і можливості діяти в різних ситуаціях, функції та завдання, спрямовані на виконання компетенції державних органів»[14, с. 6]. Однак на нашу думку, останнє визначення є досить спірним, оскільки функції та задачі не повинні розглядатися як елементи повноважень. Адже ці дві категорії реалізуються державними органами за допомогою прав та обов'язків, що по суті й є повноваженнями.

У публічному адмініструванні повноваження - це законодавчо закріплені за органом державної влади чи органом місцевого самоврядування права та обов'язки, які використовуються посадовими особами під час виконання ними своїх функціональних обов'язків.

Заслуговує на увагу думка українського вченого А. В. Дуди, який вважає, що функція не є юридичним явищем і тому не може бути елементом компетенції, крім того, він пов'язує реалізацію функцій не з правами й обов'язками органу управління, а лише з обов'язками. Повноваження ж є складовою частиною функції. На кожную сферу як на об'єкт діяльності органів виконавчої влади «накладається» відповідна функція, складена із спеціальних повноважень[46, с. 40].

Одночасно, «компетенцію» необхідно розглядати як ширше поняття ніж

«повноваження», адже вона становить відповідну сферу діяльності конкретного органу державної влади. Щодо «повноважень», то вони передбачають лише конкретні можливості даного органу, які він використовує для виконання своїх обов'язків, покладених на нього відповідно до законодавства. Повноваження виступають в якості обмежень (меж) для компетенції, тому що вони не допускають перетинання сфер діяльності одразу кількох органів державної влади та таким чином усувають подвійний вплив на однорідні суспільні відносини. Такий підхід дає можливість: розмежувати повноваження органів державної влади; провести аналіз сутності та кола повноважень чи окремо взятого повноваження з урахуванням завдань, поставлених перед органом; створення дієвого механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері запобігання корупційним правопорушенням; надати оцінку діям і рішенням органу державної влади на їх відповідність до закону та права.

Як вже зазначалось у даному розділі, даний правоохоронний орган відрізняється від інших державних органів влади, насамперед, предметом і сферою діяльності. Існує потреба в аналізі компетенції та повноважень досліджуваного органу, адже на думку опитаних респондентів їх межі у законодавстві чітко не визначені, що зазначають 93,5% серед опитаних (див. Додаток В). До його компетенції відносяться заходи спрямовані на виявлення, припинення, розслідування, розкриття, попередження та запобігання корупційним правопорушенням, що визначається у відповідності до кола функцій НАБУ. Зазначені заходи нерозривно пов'язані з основними напрямками діяльності органу та визначають зміст і характер його повноважень. Останні ж слід розглядати як законодавчо закріплені права та обов'язки цього органу.

Враховуючи викладене, пропонується розглядати *повноваження НАБУ, як систему прав та обов'язків, наданих державою як центральному управлінню, так і його територіальним підрозділам з метою здійснення ними антикорупційної діяльності, а саме: попередження, виявлення, припинення,*

розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Коло повноважень НАБУ нерозривно пов'язане з тими функціями, які виконує даний орган. У наукових джерелах відсутня єдина позиція щодо визначення та класифікації вказаних функцій. Наприклад, Р.Гречанюк зазначає, що з огляду на права та обов'язки НАБУ виконує три функції: 1) оперативно-розшукову; 2) досудового розслідування; 3) превентивну, що полягає у здійсненні інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ [40, с. 47]. Крім того, виходячи зі змісту ч.1. ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», доцільно виділити правоохоронну функцію НАБУ, суть якої полягає у забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом[169, с. 52]. Перелічені функції умовно можуть бути віднесені до основних функцій Бюро, які нерозривно пов'язані з його основним завданням.

Також не можливо оминати увагою ряд допоміжних функцій, які притаманні досліджуваному органу. До таких функцій відносяться: матеріальне забезпечення, розвиток інфраструктури органу, управління персоналом, здійснення юридичних дій, зв'язки з громадськістю тощо.

Зазначені функції не є визначними у діяльності НАБУ, проте їх належна реалізація є запорукою досягнення основного завдання, яке покладається на даний орган. Наприклад, його матеріальне-технічне забезпечення, згідно ч.2 ст.25 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» [142], забороняється здійснювати за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги. Законом також гарантується повне і своєчасне фінансування даного органу, з урахуванням специфіки та обсягів його діяльності. Характерним для НАБУ є той факт, що у його

кошторисі передбачено створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій, які присутні у повсякденній діяльності детективів.

Таким чином, усуваються потенційні можливості виникнення корупційних зв'язків між вказаною інституцією, її підрозділами та працівниками з органами місцевого самоврядування, громадськістю, громадськими угрупованнями, окремими фізичними та юридичними особами, тощо. Такий підхід є певною гарантією самостійності та незалежності (автономності) досліджуваної антикорупційної інституції, що додатково забезпечує свободу дій при виконанні покладених завдань.

Наступною є функція розвитку інфраструктури НАБУ, що спрямована на забезпечення взаємодії між територіальними та центральним підрозділами, а також усіма відділами та працівниками даної установи. Процес взаємодії містить в собі дві складові, а саме: взаємовплив та взаємодоповнення діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, а також визначає права кожного працівника та межі його повноважень, що дає змогу уникнути конфліктних ситуацій в колективі чи перетинання функціональних обов'язків окремих підрозділів.

Досить важливою допоміжною функцією є управління персоналом, оскільки діяльність НАБУ не може бути ефективною, якщо підрозділи будуть не укомплектовані чи навпаки укомплектовані працівниками з низьким рівнем кваліфікації. Функція управління – це, перш за все, визначення потреби у нових кадрах, порядку набору та навчання (стажування) працівників, їх розподіл на вакантних посадах, щорічні перевірки, переведення на інші посади, підвищення, звільнення та ведення особових справ працівників, тощо.

Наступна важлива функція НАБУ – це зв'язок з громадськістю, адже ефективна діяльність даного органу можлива лише у тому випадку, якщо вона буде підтримана громадськістю. Для забезпечення підтримки громадськості НАБУ використовує такі важелі впливу як участь працівників Бюро у телепередачах, запуск на телебаченні соціальних роликів, реклами, тощо. Ще одним ефективним важелем є передача засобам масової інформації дозволених

для розголосу матеріалів про хід досудового розслідування, відеоматеріалів оперативних затримань високопосадовців, судових засідань про обрання їм міри запобіжного заходу тощо. Тобто робота у медіаспектрі проводиться на регулярній основі з метою залучення громадськості та отримання від них схвалення методів своєї діяльності. Налагодження відносин із громадськістю є одним з досить ефективних механізмів протидії корупції, адже НАБУ залучає пересічних громадян до активного обговорення отриманої інформації, тобто до непрямої участі у розслідуванні того чи іншого корупційного правопорушення. Найбільш свідомі та активні громадяни створюють організації, спілки, ради та об'єднання для можливості прийняття вже безпосередньої участі, контролюючи чи здійснюючи тиск на органи державної влади та посадових осіб. Адже вони мають чітке розуміння того, які найбільш суттєві проблеми у сфері протидії корупції в країні, бачать стан корумпованості усіх гілок влади, унеможлиблюють для посадовців уникнення відповідальності за корупційні правопорушення.

Зазначені основні та допоміжні функції обумовлені на законодавчому рівні через закріплення відповідних прав та обов'язків. Так, у відповідності до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [142; 115, с. 125-127], на досліджуваний орган покладається низка обов'язків, які за функціональною ознакою умовно можливо поділити на такі групи:

– обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності, що спрямована на попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних кримінальних правопорушень:

- 1) здійснення оперативно-розшукові заходів;
- 2) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень;
- 3) вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ;

- обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами:

1) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами;

2) забезпечення особистої безпеки працівників НАБУ та інших визначених законом осіб; захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних зазначеному органу кримінальних правопорушеннях;

3) забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;

4) здійснення міжнародного співробітництва;

– обов'язки щодо планування, аналізу та звітності;

1) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

2) надання звітів про свою діяльність у порядку, визначеному законодавством;

3) інформування суспільства про результати своєї роботи.

У порівнянні з обов'язками, сукупність прав НАБУ більш детально визначена у законодавстві, а проте вони можуть бути аналогічно поділені за функціональною ознакою на:

– права щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності

1) заводити оперативно-розшукові справи та здійснювати гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

2) витребовувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження;

3) витребовувати та одержувати в установленому законом порядку від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном;

5) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

6) отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб;

7) на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України;

8) за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;

9) використовувати з наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним та юридичним особам, для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування та затримання осіб, які підозрюються у їх вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги;

10) зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу;

– права щодо взаємодії з іншими суб'єктами:

1) залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень НАБУ;

2) здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності

цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень;

3) порушувати питання щодо створення спеціальних умов (у тому числі щодо засекречування перебування, здійснення заходів безпеки, поміщення в окремому приміщенні) в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із НАБУ;

4) створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників;

5) надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій;

6) видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку;

7) здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України;

8) одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України у триденний строк матеріали, отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень;

9) виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків НАБУ, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;

10) надавати міжнародні доручення щодо проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, укласти угоди про співробітництво з питань її повноважень з іноземними і міжнародними правоохоронними органами та організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів в установленому законодавством України та відповідних держав порядку;

11) створювати та брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до цього закону та інших законодавчих актів та міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів у запобіганні корупції, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням нею своїх обов'язків;

- права щодо планування, аналізу та звітності:

1) мати прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

2) у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством;

3) за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України.

Окрім низки функцій, що реалізуються НАБУ, а також тих прав і обов'язків, які закріплено у законодавстві безпосередньо за даним органом, повноваження даного органу відображаються у визначених законодавством повноваженнях посадових осіб. Для повноти дослідження прав та обов'язків зазначеного органу, необхідно провести аналіз прав і обов'язків, які законодавчо закріплені за його керівником – Директором Національного антикорупційного бюро України. Дане питання вже було предметом нашого дослідження у раніше опублікованих працях [114, с. 171], тому в даній роботі пропонується виділити лише характерні особливості правового статусу даного

суб'єкта:

1) на нього покладається уся відповідальність за діяльність НАБУ та за законність здійснюваних ним оперативно-розшукових заходів, слідчих дій, додержання прав і свобод осіб під час здійснення досудового розслідування, тощо;

2) він виступає організатором робочого процесу НАБУ та за його рішенням перший заступник, заступники Директора НАБУ, Директори територіальних управлінь наділяються відповідними владними повноваженнями;

3) займається координацією та контролем за діяльністю центрального та всіх територіальних управлінь, затверджує їх штатну чисельність та структуру;

4) виступає гарантом діяльності свого підрозділу та саме тому він слідкує за зберіганням та знищенням відповідно до законодавства отриманої НАБУ в ході досудового розслідування інформації;

5) вживає усіх можливих заходів для запобігання несанкціонованому доступу до інформації з обмеженим доступом; встановлює порядок реєстрації, та оброблення усіх видів інформації, а також забезпечує додержання законодавства про доступ до публічної інформації, розпорядником якої є НАБУ;

6) призначає на посади та звільняє з них працівників НАБУ, які за власним бажанням вирішили покинути підрозділ або вчинили дисциплінарні проступки, або кримінальні правопорушення;

7) видає накази та розпорядження в межах його службових повноважень, а також надаються доручення, що є обов'язковими для виконання усіма працівниками даного органу;

8) всі оперативні, перспективні та поточні плани роботи НАБУ затверджуються тільки Директором;

9) вирішує яким чином заохотити осіб, що сумлінно виконують свої функціональні обов'язки у попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

10) розглянувши рішення Дисциплінарної комісії НАБУ, приймає рішення про заохочення чи накладення дисциплінарного стягнення на працівника;

11) присвоює ранги державним службовцям, що працюють у НАБУ та спеціальні звання особам начальницького складу. Щодо присвоєння рангів державних службовців та спеціальних звань вищого начальницького складу, то він у свою чергу вносить подання про таке присвоєння Президенту України;

12) вносить пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність НАБУ;

13) виступає представником НАБУ у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, а також органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями тощо;

14) має право на присутність у всіх засіданнях комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісіях, а також мати дорадчий голос у засіданнях Кабінету Міністрів України;

15) забезпечує відкритість та прозорість діяльності НАБУ;

16) звітує про його діяльність;

17) розпоряджається коштами фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій НАБУ.

Аналіз наведених повноважень Директора зазначеного органу дає можливість дійти висновку, що владні повноваження даного органу реалізуються переважно через його керівника. Це насамперед обумовлено низкою ознак, які притаманні вказаній посадовій особі, як очільнику досліджуваного органу. Адже директор НАБУ, як суб'єкт владних повноважень та у відповідності до чинних норм законодавства:

1) наділений юридичними правами й обов'язками, а також представляє колектив (групу) в інших організаціях;

2) наділений системою офіційно закріплених санкцій для впливу на підлеглих;

3) здійснює представництво у зовнішній сфері відносин та на міжнародній арені;

4) несе юридичну відповідальність за свої дії та дії підлеглих йому осіб;

5) враховує та оцінює не лише кількість, а ще й якісні показники свого відомства;

6) звітує про результати його діяльності;

7) суворо відноситься до помилок підлеглих та задля їх усунення проводить курси, семінари, тренінги, тощо для підвищення кваліфікаційного рівня працівників.

Підсумовуючи все вище викладене, відзначимо, що права та обов'язки НАБУ можливо класифікувати за такими функціональною ознакою на:

- права та обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності;

- права та обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами;

- права та обов'язки щодо планування, аналізу та звітності.

Перша з названих категорій «права та обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності», умовно також може бути розподілена на такі підкатегорії як:

- права та обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності;

- права та обов'язки на стадії досудового розслідування;

- права та обов'язки по супроводженню виконання судових рішень.

Комплексний аналіз прав та обов'язків НАБУ свідчить про необхідність удосконалення їх законодавчого закріплення. В першу чергу, це стосується тих, що вже включено до статей 16 та 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Потребують уточнення права даного органу, оскільки їх неточна визначеність може призвести до певних зловживань, з боку його уповноважених представників.

Хоча окремі питання, яких стосуються дані норми додатково регулюються кримінально-процесуальним законодавством, або як у випадку службової необхідності витребувати від банків важливу інформацію, яка

містить банківську таємницю, тоді НАБУ діє по аналогії з СБУ України [149] та здійснює такого роду процедуру в порядку та обсязі, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність» з урахуванням положень, а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, – в порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України», однак з урахуванням положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Проте у ст. 17 згаданого закону необхідно передбачити, що НАБУ, **виключно в межах кримінального провадження**, має такі права як:

- витребувати та одержувати від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію (п. 3 ст. 17);
- знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом (п. 4 ст. 17);
- на підставі рішення Директора НАБУ або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків НАБУ (п. 5 ст. 17) [142].

Відповідні зміни слід внести шляхом доповнення зазначених норм відповідними положеннями, та викласти у новій редакції, що запропонована у додатках до представленої дисертаційного дослідження (див. Додаток Б).

Крім зазначених змін, вбачається за доцільне наділити НАБУ певними правами та обов'язками щодо застосування заходів адміністративного примусу у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення. Справа в тому, що за вказаних обставин, після закриття кримінального провадження, але при наявності в діях особи ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про

закриття кримінального провадження, що визначається ч. 4 ст. 38 КУпАП[69]. Це створює можливості для уникнення відповідальності винними особами, оскільки НАБУ після закриття кримінального провадження не має права застосовувати заходи адміністративної відповідальності, а повинно передати матеріали відповідному уповноваженому органу, а останній – передати протокол про корупційне адміністративне правопорушення з такими матеріалами до суду. Внаслідок того, що у даній процедурі задіяна значна кількість суб'єктів, потенційно існує можливість недотримання місячного терміну для призначення покарання, що визначений законодавством.

На користь викладеного також можливо навести думку О.З. Гладуна, який вважає, що якщо під час вирішення питання про складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення особа звільниться за власним бажанням з посади, пов'язаної із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, вона не може бути звільнена у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення. Своєчасне складання відповідного протоколу про адміністративне корупційне правопорушення дозволяє запобігти наведеній ситуації, оскільки згідно з частиною четвертою ст. 257 КУпАП особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з надісланням його до суду надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складання протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено. На підставі такого повідомлення особу, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, може бути відсторонено від виконання службових повноважень до закінчення розгляду справи судом [36, с. 36].

Одночасно, у відповідності до ст. 255 КУпАП, НАБУ вже має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які встановлено ст. 185⁻¹³ «Невиконання законних вимог посадових осіб

Національного антикорупційного бюро України» КУпАП [69], а саме ненадання інформації на запит, або надання завідомо недостовірної інформації, чи не в повному обсязі, а також порушення встановлених законом строків її надання та повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація. У разі наявності однієї з вищевказаних підстав працівник даного органу має право скласти адміністративний протокол та передати матеріали на розгляд до суду, для прийняття рішення про накладення на правопорушника адміністративного стягнення. Тому надання відповідних повноважень по складанню протоколів про адміністративні правопорушення за статтями 172⁻⁴ - 172⁻⁹, 172⁻⁹⁻¹, 172⁻⁹⁻², 184⁻¹, 185⁻⁴, 185⁻⁶, 212⁻¹⁵, 212⁻²¹, за результатами закритих кримінальних проваджень, буде доцільним та адекватним заходом. Зазначене також підтверджується результатами проведеного за дисертаційним дослідженням опитуванням, під час якого 70,3% респондентів погодились з необхідністю наділення НАБУ правами та обов'язками щодо реалізації адміністративної відповідальності, у разі виявлення ознак адміністративного корупційного правопорушення (див. Додаток В).

В даному контексті, пропонується до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» включити обов'язки наступного змісту: у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного корупційного правопорушення, невідкладно, але не пізніше 3 діб, забезпечує складання протоколу про адміністративне правопорушення та передає їх на розгляд до суду. Відповідно у п. 5 зазначеної статті передбачити також здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню не тільки кримінальних, а і адміністративних корупційних правопорушень.

Слід також крім вказаних обов'язків надати НАБУ відповідні права, а тому необхідно доповнити ст. 17 вищезазначеного Закону правом, відповідно до якого: у разі виявлення ознак корупційного адміністративного правопорушення, працівники цього органу:

- складатимуть відносно правопорушника протокол про адміністративне правопорушення, який направлятиметься до суду;
- звертатимуться до керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила корупційне адміністративне правопорушення, про відсторонення її від займаної посади до закінчення розгляду справи судом;
- застосовуватимуть привід у разі ухилення правопорушника від явки для складання протоколу та розгляду справи судом.

Існує також потреба внесення змін до законодавства щодо закріплення права складати протоколи про адміністративні правопорушення за статтями 172⁻⁴ - 172⁻⁹, 172⁻⁹⁻¹, 172⁻⁹⁻², 184⁻¹, 185⁻⁴, 185⁻⁶, 185⁻¹³, 212⁻¹⁵, 212⁻²¹ КУпАП за уповноваженими на те посадовими особами НАБУ (див. Додаток Б).

Крім того, в контексті регулювання повноважень у сфері запобігання та протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, пропонується до ст. 19 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» включити положення про те, що заяви і повідомлення про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передаються НАБУ на розгляд відповідних компетентних органів, а порядок такої передачі визначається його Директором.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновки, що співвідношення прав та обов'язків НАБУ знаходяться на досить достатньому рівні. Тобто для ефективного виконання покладених на нього обов'язків, зазначений орган наділений достатнім обсягом прав у сфері протидії корупційним правопорушенням. Можливо стверджувати, що права більшою мірою реалізуються саме через обов'язок НАБУ діяти в тій чи іншій сфері його відання та визначаються, насамперед, напрямком діяльності органу. Досить важливим є той факт, що даний орган має доступ до інформаційно-аналітичних баз різних державних відомств та має змогу використовувати отриману інформацію для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції. Саме ці завдання є головними в діяльності даної інституції та чітко визначені в

нормативно-правових актах її повноваження в сфері протидії корупції. Вони ж фіксують нормативні рамки діяльності НАБУ. Проте в даному розділі було також визначено, що потребують додаткового регулювання окремі права та обов'язки, у першу чергу пов'язані з протидією корупційним адміністративним правопорушенням.

У наступному підрозділі дисертаційного дослідження необхідно розглянути юридичну відповідальність Національного антикорупційного бюро України, як елемент адміністративно-правового статусу.

2.2. Юридична відповідальність Національного антикорупційного бюро України

Розвиток системної корупції в Україні потребував корінних змін у сфері протидії їй з боку антикорупційних інституцій та правоохоронних органів держави. Саме тому, в рамках впровадження пакету антикорупційних реформ було розроблено та впроваджено законодавчі пропозиції щодо втілення новітніх форм організації оперативно-розшукових та процесуальних заходів, а також створено нові інституції на які було покладено відповідні завдання. Україна перейняла зарубіжний досвід, з метою подолання системної корупції, а також досягнення успіхів у декриміналізації суспільства та створила абсолютно нову для країни форму організації досудового слідства й оперативно-розшукових заходів, що яскраво ілюструє досвід створення та діяльності НАБУ. Суттєвою новелою стало створення у його складі підрозділу детективів, що фактично об'єднав оперативні підрозділи зі слідчими з наданням їм повноважень зі здійснення як оперативно-розшукових заходів в межах оперативно-розшукових справ, так і гласних чи негласних слідчих (розшукових) дій під час кримінального провадження.

Фактично новостворений орган отримав досить широкі повноваження, реалізація яких, пов'язана з обмеженням низки конституційних прав людини і

громадянина. Відповідно важливим елементом статусу досліджуваного органу є його юридична відповідальність. Тим більше, що в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро» немає положень, які б закріплювали конкретну відповідальність НАБУ, його керівників або співробітників за недодержання ними вимог законодавства, в тому числі і про захист прав та свобод громадян, чи порушення ними своїх професійних обов'язків. Зазначені питання розглядаються у вказаному законі досить поверхнево та переважно спрямовані на врегулювання питань дисциплінарної відповідальності працівників досліджуваного органу.

Здійснюючи дослідження кола питань, що визначені в даному підрозділі, у першу чергу, необхідно розглянути таке поняття як «відповідальність», а далі надати визначення поняттю «юридична відповідальність» та дослідити її види. Отже, «відповідальність» – це загально соціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Відповідальність означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи [15].

На думку І. Д. Бега, вона передбачає визнання людиною єдиної активної причетності до соціального і природного світу, і це визнання є не стільки результатом оцінки особистості іншими людьми, скільки її власним переконанням, моральним принципом, підсумком самоусвідомлення. Тому людина є не пасивним споглядачем будь-яких соціальних подій. Останні завжди розглядаються нею з позиції учасника. Відповідальна людина має право стверджувати: я відповідаю всім своїм життям, кожний мій акт і переживання є моментом мого життя як відповідальності. Внутрішній світ відповідальної особистості завжди відкритий для соціальних потреб, пріоритетів, людських цінностей [24, с. 15; 47, с. 19].

Щодо юридичної відповідальності, то на думку П. М. Рабіновича – це закріплений у законодавстві й забезпечуваний державою юридичний обов'язок

правопорушника, згідно якого він має зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали [47, с. 17].

Натомість, Л. С. Явич, вказує, що у найпростішому підході юридична відповідальність є застосуванням відповідної санкції порушеної правової норми [191, с. 66; 57, с. 8].

Пропонуємо визначити юридичну відповідальність, як реакцію держави на правопорушення з боку особи шляхом застосування до неї законодавчо закріплених заходів примусу (санкцій) з метою позбавлення її певних цінностей, прав, тощо.

Юридичну відповідальність поділяють на два типи: позитивну (перспективну) і негативну (ретроспективну). На думку Ф. Н. Фаткуліна, «позитивна відповідальність - це усвідомлення правових властивостей своїх дій (бездіяльності), співвіднесення їх з діючими законами і підзаконними актами, готовність відповідати за них перед державою і суспільством» [177, с. 141].

Згідно з точкою зору І. Б. Аземши, негативна юридична відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, що являє собою реакцію з боку суспільства та держави на здійснення особою винного протиправного діяння в формі застосування до неї заходів державного примусу, серед яких заходи: особистого (позбавлення волі), майнового (штраф), організаційного (звільнення) характеру [190, с. 55].

На думку Н. П. Свиридюк юридична відповідальність - один із засобів правового регулювання дозволяє забезпечити реалізацію мети права, посилити авторитетність владного впливу, надати йому більшої ефективності [155, с. 24].

Фактично ретроспективна (негативна) юридична відповідальність характеризується осудом протиправної поведінки суб'єкта правопорушення з боку держави та суспільства із застосуванням до нього державно-правового примусу, котрий спрямований на позбавлення особи певних прав, цінностей, тощо.

Невизначеність особливостей юридичної відповідальності НАБУ, обумовлюється тим, що цей орган є новоствореним, а тому зазначена проблема

ще не достатньо відома юридичній науці та практиці. Перш за все, слід звернути увагу на той аспект, що розглядати цю категорію можна у двох напрямках: відповідальність бюро як юридичної особи та відповідальність працівників бюро, я посадових осіб [120, с. 135].

Перший напрям – юридична відповідальність НАБУ як юридичної особи викликає дискусії серед науковців та практиків, оскільки можливість притягнення до адміністративної, кримінальної, дисциплінарної та деяких інших видів юридичної відповідальності юридичної особи є досить дискусійним питанням у сучасних наукових дослідженнях. Тому в пріоритеті необхідно розглядати особливості адміністративної відповідальності працівників зазначеної антикорупційної інституції. Проте деякі питання юридичної відповідальності НАБУ, як юридичної особи, все ж таки необхідно коротко розглянути.

Відповідальність є невід’ємною частиною правового статусу НАБУ, котре в свою чергу зобов’язане нести правову відповідальність у випадку порушення законності, прав особи в процесі здійснення своїх функцій [85, с. 115].

Відтак, дана антикорупційна інституція не є виключенням та так само як і всі органи державної влади у разі прийняття його підлеглими незаконних рішень, вчинення правопорушень чи їх бездіяльності, що завдали матеріальної чи моральної шкоди потерпілому зобов’язане відшкодувати збитки відповідно до положень Основного Закону України [75]. Отже, враховуючи особливості юридичної відповідальності вищезазначеного органу, можливо стверджувати, що як юридична особа він повинен нести цивільно-правову відповідальність та відповідальність в межах адміністративного судочинства.

Слід зазначити, що у профільних законодавчих актах, які врегульовують діяльність НАБУ не зазначається про можливість притягнення досліджуваного органу до юридичної відповідальності. Проте це не означає, що даний орган взагалі не можливо притягнути до юридичної відповідальності. Якщо керуватись положеннями згаданої раніше ст. 56 Конституції України, а також

нормами цивільного права, то можливо погодитись зі ствердженням, що Цивільний кодекс України (далі – ЦК) визначає загальні передумови притягнення органів влади до цивільно-правової відповідальності [9, с.144; 180], а порядок її застосування врегульовано Цивільним процесуальним кодексом (далі – ЦПК) [181].

Існуюча правозастосовча практика свідчить про недосконалість правового регулювання питань відшкодування заподіяної державними органами шкоди у цивільно-правовому порядку, проте така можливість закріплена у цивільному законодавстві, яке визначає, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування під час здійснення нею своїх повноважень, відшкодовується ними незалежно від вини особи, що вчинила таке діяння [176].

Враховуючи викладене, вбачається за можливе підтримати думку С. М. Аксюкова, який вважає, що для настання цивільно-правової відповідальності держави не має значення протиправної діяльності суб'єкта владних повноважень і ступінь вини. Така діяльність може містити ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, не слід враховувати мотиви вчинення правопорушення, що заподіяло шкоду. Цивільна відповідальність держави, в першу чергу, повинна бути обумовлена тим, що повноваження, які використала винна особа, були надані їй для забезпечення відповідних публічно-правових інтересів[9, с. 114]. Одночасно цивільно-правова відповідальність, як наукова категорія не є предметом даного дослідження, а тому пропонується перейти до розгляду інших видів юридичної відповідальності НАБУ.

Наступною є відповідальність НАБУ в межах адміністративного судочинства, яка тісно пов'язана з попереднім видом відповідальності, оскільки протиправні рішення, дії чи бездіяльність посадових і службових осіб органів державної влади досить часто тягнуть за собою заподіяння майнової шкоди.

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кодексом адміністративного судочинства України визначається, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [68]. Кожна особа має право в порядку, встановленому зазначеним Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Хоча діяльність НАБУ переважно пов'язана з розслідуванням кримінальних проваджень, а тому значна кількість спорів мають розглядатись у порядку Кримінального процесуального кодексу України. Проте окремі рішення, дії чи бездіяльність його працівників, поза межами кримінально-процесуальної діяльності, можуть буди предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства. Тому пропонується більш детально розглянути особливості юридичної відповідальності посадових та службових осіб НАБУ.

Насамперед, слід звернути увагу на те, що працівники НАБУ – це громадяни України, на яких поширюється юрисдикція нашої країни щодо застосування юридичної відповідальності у разі вчинення ними правопорушення. Є два види порядку притягнення їх до відповідальності, залежно від вчиненого правопорушення: загальний та спеціальний. Згідно Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», зазначених осіб можуть притягнути до всіх видів юридичної відповідальності. Так, у ч. 2 ст. 20 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» вказано, що його працівники за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. Якщо працівниками НАБУ порушуються вимоги та обов'язки, що відносяться до їх адміністративно-правового статусу, тоді їх

притягують до юридичної відповідальності в спеціальному порядку.

На нашу думку, важливо розглянути більш детально всі види юридичної відповідальності, що застосовуються до працівників НАБУ, а саме: дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну. Тим більше, що існує необхідність удосконалення законодавчих засад притягнення до юридичної відповідальності зазначених осіб, що підтримується 65,4% осіб, які були опитані за даним дослідженням (див. Додаток В.).

До посадових осіб застосовується дисциплінарна відповідальність, яка виражається у накладенні керівником певного органу, адміністрацією підприємства, установи чи організації стягнень на працівників та службовців за порушення ними трудової дисципліни. Відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» на осіб начальницького складу НАБУ поширюється положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ та Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України. Проте 02 квітня 2018 року Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» було направлено на підпис Президенту України, а тому пропонується внести відповідні зміни до статей 10 та 28 закону, що визначає статус досліджуваного органу (див. додаток Б).

Для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ утворюється Дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб.

Дисциплінарна відповідальність спрямована на зміцнення дисципліни, попередження дисциплінарних проступків, виховання працівників у дусі розуміння свого обов'язку працювати з дотриманням правил внутрішнього розпорядку підприємства, установи (органу) [11, с. 111].

У контексті досліджуваного питання слід звернути особливу увагу на саму категорію «дисципліна». У юридичній літературі існують різні точки зору на поняття дисципліни, з них можна виділити дві групи:

На думку, В. П. Петкова «Дисципліна є необхідною умовою нормального існування суспільства. Завдяки дисципліні поведження людей набуває

упорядкованого характеру, що забезпечує колективну діяльність і функціонування соціальних організацій» [107, с. 11].

На думку Г. Г. Петришиної-Дюг, дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим забезпечуючим фактором правомірної поведінки. Вона характеризується наявністю, як правило, власної підстави – дисциплінарного проступку, особливих санкцій – дисциплінарних стягнень, суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосовувати дисциплінарне стягнення в позасудовому порядку [106, с. 37].

Законодавством закріплено такі види дисциплінарної відповідальності: у порядку, встановленому законами України; у порядку, встановленому Кодексом законів про працю України; відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців, а також на підставі дисциплінарних статутів та положень, чинних у різних галузях чи сферах державного управління [158, с. 136].

Нами вже було зазначено вище, що працівники НАБУ керуються Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, а далі розглянемо порядок накладення цих стягнень.

Підрозділи по роботі з персоналом зобов'язані вести облік дисциплінарних стягнень на підставі відповідних наказів. Вони ж роблять відмітки про всі види стягнень в особових справах працівників у місячний термін із зазначенням наступних даних: коли, на якій підставі та ким було накладено дисциплінарне стягнення; дата та номер наказу про застосування дисциплінарного стягнення та відмітка про ознайомлення особи, відносно якої застосовано стягнення; відомості про оскарження стягнення із зазначенням ким, коли та яке прийнято рішення, у разі не оскарження відомості повинні бути також занесені до особової справи; дата та номер наказу про зняття стягнення чи відмітка про закінчення його строку дії. Таким чином, відомості про накладення на працівника НАБУ дисциплінарного стягнення обов'язково

фіксуються в його особовій справі. Стягнення накладаються по висхідній. Якщо працівник отримав усне зауваження і це відображено в справі, то наступним буде зауваження, догана, тощо. Рішення про зняття стягнення, як і про його накладання, приймає керівник підрозділу, тобто його Директор. Окремо всі дані про адміністративні стягнення вносяться до електронної бази не для широкого загалу, а лише для службового користування – «Парус Персонал». Використання такої системи дозволяє зробити управління персоналом досконалим інструментом в руках фахівців.

Наступним видом юридичної відповідальності, що застосовується, є цивільно-правова відповідальність, про яку вже згадувалось вище. Вона виступає як самостійний вид юридичної відповідальності, який полягає у застосуванні державного примусу до правопорушника шляхом позбавлення особи певних благ чи покладення обов'язків майнового характеру. До правопорушника застосовуються санкції майнового характеру, які спрямовані на відновлення порушених прав та полягають у відшкодуванні збитків, стягненні неустойки чи пені [179].

Сутність цивільно-правової відповідальності полягає у настанні негативних наслідків для правопорушника та створенні стосовно нього нових додаткових обтяжень. Працівників можуть зобов'язати відшкодувати матеріальну шкоду у повному обсязі, частково або у кратному розмірі, тобто сплатити збитки у більшому розмірі, ніж розмір завданої майнової шкоди. Згідно зі статтями 230, 231 ЦК у разі вчинення правочину під впливом обману або насильства винна сторона відшкодовує іншій стороні збитки у подвійному розмірі та моральну шкоду. Кратний розмір відповідальності може встановлюватися і за домовленістю сторін.

Щодо адміністративної відповідальності посадових осіб, то це регламентована адміністративно-деліктними нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися в порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає в застосуванні до посадової (службової) особи

заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які мають несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру й владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення [178, с. 937].

Для такого виду відповідальності характерним є застосування адміністративних стягнень, наслідки яких суттєво відрізняються від наслідків інших видів юридичної відповідальності. Найчастіше відмінність помітна між майновою та немайновою відповідальністю, кримінальним покаранням тощо. Ще одна особливість – чисельна кількість посадових осіб та органів, яким дозволено накладати на порушників адміністративні стягнення. Вичерпний перелік таких органів наведено в КУпАП. Наступна особливість полягає у відсутності зв'язку підпорядкування, характерного для державного управління, у разі притягнення правопорушника посадовими особами чи відповідними органами. Також порядок притягнення до адміністративної відповідальності має свої характерні відмінності від інших видів юридичної відповідальності.

Аналізуючи спеціальні підстави притягнення працівників НАБУ до адміністративної відповідальності, приходимо до висновку, що вони можуть виступати спеціальними суб'єктами у деяких складах правопорушень, що збільшує коло вчинюваних ними правопорушень у порівнянні зі звичайними громадянами. Ця ознака значно підвищує відповідальність працівників НАБУ.

Особливої уваги серед адміністративних правопорушень, за які можуть бути притягнуті працівники НАБУ, є корупційні адміністративні проступки. Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що працівники даного органу самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом [142]. Одночасно працівники НАБУ, як начальницький, так і рядовий склад, несуть адміністративну відповідальність за скоєні ними корупційні правопорушення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та КУпАП. Цими законодавчими

актами визначаються організаційні та правові засади, за допомогою яких функціонує система протидії корупції в Україні; визначаються суб'єкти корупційних правопорушень і правила етичної поведінки цих суб'єктів; розкриваються аспекти виявлення, припинення корупційних проявів; порядок застосування антикорупційних механізмів, що спрямовані на превентивну діяльність з метою усунення корупційних наслідків, відновлення законних інтересів і прав громадян; порядок відшкодування завданих фізичним та юридичним особам збитків, спричинених корупційними правопорушеннями, тощо. Нормами КУпАП визначаються завдання, принципи та порядок застосування до правопорушників юридичної відповідальності, накладення адміністративних стягнень та надається перелік органів та посадових осіб, уповноважених їх накладати.

Суттєві зміни до національного законодавства були внесені під час його реформування з прийняттям Закону України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»[130], яким доповнено КУпАП Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» і визначено особливості провадження у справах зазначеної категорії, а саме: ст. 172⁴КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; ст. 172⁵КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»; ст. 172⁶КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю»; ст. 172⁷КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; ст. 172⁸КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»; ст. 172⁹ КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції»; а також ст. 172⁹⁻¹ «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням»[69]. Відразу ж зауважимо, що останнє правопорушення розглядатись не буде, оскільки специфічні особливості адміністративно-правового статусу працівників НАБУ жодним чином не впливають на їх кваліфікацію: в ст. 172⁹⁻¹КУпАП суб'єктом

правопорушення виступають особи, які визначені в Законі України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Як свідчить аналіз судової статистики, упродовж 2016 року на розгляд до місцевих загальних судів на виконання вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (Закон) надійшло 2,6 тис. справ про вчинення правопорушень, передбачених у главі 13-А КУпАП, що на 11,2% більше, ніж у 2015 році (2,3 тис.). Крім того, місцеві загальні суди закрили провадження у справах про такі адміністративні правопорушення стосовно 612 осіб (у 2015 році – 379), що на 61,5% більше. Зокрема, у 2016 році було закрито провадження про адміністративні правопорушення, передбачені у главі 13-А КУпАП, у зв'язку з такими обставинами, як: відсутність події та складу адміністративного правопорушення – стосовно 333 осіб або 54,4% від кількості осіб, щодо яких провадження у справах цієї категорії закрито (у 2015 році – 230 (60,7%)); закінчення строків для накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП, – стосовно 168 осіб, або 27,5% (у 2015 році – 81 (21,4%)). За малозначністю вчиненого корупційного правопорушення звільнено від адміністративної відповідальності 96 осіб, або 15,7% (у 2015 році – 52 особи (13,7%))[12].

Із моменту запровадження зазначених законодавчих ініціатив розпочався і триває новий етап протидії корупції в Україні, було закріплено основні дефініції понять, які суттєво вплинули на підходи правозастосовувачів до вирішення питань про наявність підстав для притягнення осіб до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

У відповідності до КУпАП, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за адміністративні

правопорушення, зворотної сили не мають. Провадження у справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про правопорушення [69].

Що стосується процесуальної підстави адміністративної відповідальності працівників НАБУ, тут слід зазначити, що чинний КУпАП не достатньо чітко регулює вказане коло правовідносин, натомість практика вже давно має достатні напрацювання у цій сфері.

Отже, процедуру притягнення до адміністративної відповідальності працівника даного органу можна розглядати як систему логічних, взаємозалежних та функціонально послідовних процесуальних дій, що мають єдину мету та характеризуються однорідністю діяльності, яка, в свою чергу, спрямована на накладення санкцій на правопорушника згідно чинного законодавства. Разом з тим, певний науковий інтерес являють собою саме види адміністративних корупційних правопорушень та особливостей провадження у таких справах.

Так у ст. 172⁴КУпАП України закріплено відповідальність за порушення особою обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) [69].

Такі обмеження передбачені законодавцем не випадково, адже правоохоронна діяльність має свою специфіку та особлива увага, що їм приділяється, цим обумовлена. Якщо випадки сумісництва трапляються, то така робота не має становити конкуренцію основній ані за рівнем отриманої винагороди, ані за обсягом витраченого часу. Суміщення правоохоронної діяльності з іншими видами вищевказаних робіт, завжди створює умови для виникнення корупційних ризиків, підвищує ймовірність виникнення конфлікту інтересів, впливає на об'єктивність та неупередженість прийнятих рішень, а також на загальний професійний рівень державного службовця, незалежно навіть від того, оплачуваною вона є чи ні. Водночас, повністю обмежувати коло непрофесійних інтересів державного службовця, а також ізолювати його від

суспільного та громадського життя – не доцільно. Саме тому, законодавець підходить вибірково до встановлення даної групи правообмежень.

Однак, враховуючи той факт, що визначення таких понять, як: «підприємницька діяльність», «зайняття іншою оплачуваною діяльністю (роботою)», «викладацька діяльність», «наукова діяльність», «творча діяльність», «медична практика», «суддівська практика зі спорту», «інструкторська практика зі спорту» закріплені в різних нормативно-правових актах, необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши її даною термінологією. Такі зміни допоможуть уникнути негативного впливу на правозастосовну практику та усунути неоднозначне трактування норм закону. За порушення зазначених обмежень працівника НАБУ може бути притягнуто до юридичної відповідальності та навіть звільнено з посади. Процесуальну діяльність щодо реалізації адміністративної відповідальності здійснює НАЗК.

У ст. 172⁵КУпАП закріплено відповідальність за порушення особою обмежень щодо одержання подарунків. П. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» відносить до подарунків грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової[135]. Ми погоджуємося з думкою І. В. Іванюка «...що сьогодні правозастосовна практика йде шляхом притягнення до адміністративної відповідальності за аналізованою статтею також осіб, які порушили визначений в законі порядок одержання подарунків. І з метою практичної реалізації зроблених вище висновків, пропонуємо внести наступні зміни до ст. 172⁵КУпАП: у назві статті та в ч. 1 після слів «одержання подарунків» необхідно доповнити словами «та порядку їх одержання» [60, с. 98].

Для того, щоб з'ясувати, які ж саме обмеження щодо отримання подарунків встановлені для працівників НАБУ, необхідно звернутись до ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції». Ч. 1 ст. 23 Закону забороняє професійним суддям: вимагати, просити, одержувати подарунки безпосередньо

або через інших осіб для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням особою діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні особи, яка отримує подарунок [135].

Отже, працівники НАБУ нести будуть адміністративну відповідальність за незаконне отримання подарунку, незалежно від способу його передачі та хто саме був ініціатором подарунку: працівник НАБУ (інші особи) чи дарувальник. У першому випадку правопорушення вважається закінченим з моменту висунення вимоги або прохання; у другому випадку – необхідним є доведення факту фактичного отримання подарунку особою, або ж надання нею згоди на отримання такого подарунку. Для притягнення до відповідальності не має значення яка саме особа передає подарунок, юридична чи фізична, а також на власну користь чи на користь інших осіб спрямований незаконно отриманий подарунок.

Наступною розглянемо ст. 172⁶КУпАП, яка закріплює відповідальність за порушення працівниками НАБУ вимог фінансового контролю. Фінансовий контроль є важливою складовою у механізмі запобігання та протидії корупції. Про це, зокрема, свідчить аналіз норм Закону України «Про запобігання корупції», що встановлює для державних службовців цілу низку зобов'язань фінансового характеру. Передусім, мова йде про закріплений в ст. 45 вищевказаного Закону та передбачає подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Існують також додаткові заходи здійснення фінансового контролю, які передбачаються ст. 52 того ж самого Закону та застосовуються у разі неповідомлення суб'єктом декларування НАЗК про відкриття ним або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента, а також суттєвої зміни у його майновому стані.

Щодо порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які регулюються нормою ст. ст. 172⁷КУпАП. Ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» покладає на працівників НАБУ (так само як і на

всіх інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування) цілу низку обов'язків, спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Зокрема, вони зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування на посаді, яка не передбачає наявності безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [135].

Тобто, об'єктивна сторона даного правопорушення може виражатись як у формі бездіяльності (неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів), так і у формі дії (вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів).

Проте, Законом України «Про запобігання корупції» не встановлено чітких критеріїв до змісту та форми повідомлення про наявність в особи конфлікту інтересів, тобто воно може бути як усним, так і письмовим. Ми категорично не погоджуємося з таким підходом, адже усна форма повідомлення не надає гарантій захисту працівників НАБУ від неправомірного обвинувачення в приховуванні зазначених фактів. Натомість, письмова форма повідомлення з його обов'язковою реєстрацією дає змогу більш ефективно відреагувати на кожен факт виникнення конфлікту інтересів. Враховуючи вищевикладене, вбачаємо за доцільне *внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» та доповнити її словами «2) письмово повідомляти ...»* і далі за текстом.

У ст. 172⁸КУпАП передбачено відповідальність за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень. В умовах сьогодення, адміністративні санкції КУпАП охороняють будь-яку інформацію, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень, незалежно від того, відкрита вона чи таємна. При кваліфікації дій працівника НАБУ за ст. 172⁸КУпАП неодмінно мають бути доведені наступні обставини: використання інформації дійсно було незаконним та інформація була використана у власних цілях для задоволення певних потреб (отримання винагороди як матеріального, так і морального характеру). Термін «власні цілі» слід розширити та мати на увазі не лише незаконне використання для задоволення особистих інтересів, а й інтересів членів його сім'ї.

Згідно ст. 172⁹ КУпАП детективи несуть відповідальність за невжиття заходів щодо протидії корупції. Тобто бездіяльність детектива чи відсутність негайного письмового повідомлення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції про його вчинення дає право притягнути його до адміністративної відповідальності. Також, у разі виявлення факту вчинення підлеглим правопорушення, пов'язаного з корупцією та за яке було накладено адміністративне стягнення, керівник зобов'язаний вжити передбачених законом заходів.

У разі складання протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення за невжиття працівником НАБУ заходів щодо протидії корупції, його разом з іншими матеріалами провадження у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення. А також, одночасно з надісланням його до суду надсилається Директорові НАБУ, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено [4, с. 53].

Крім того, працівники НАБУ можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності також за значну кількість інших адміністративних правопорушень. По-перше, вони нести будуть відповідальність як загальні

суб'єкти за такі правопорушення як порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, порушення тиші в громадських місцях тощо. По-друге, у залежності від виконуваних функцій, зазначені особи можуть бути також притягнуті до адміністративної відповідальності як спеціальні суб'єкти, наприклад за порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212² КУпАП), порушення права на інформацію (ст. 212³ КУпАП) і т.п.

Далі розглянемо останній вид відповідальності, до якої притягаються працівники НАБУ за вчинені ними правопорушення, – кримінальну відповідальність. Вона також є різновидом юридичної відповідальності, сутність якої полягає в офіційному засудженні особи, що вчинила кримінальне правопорушення, у формі кримінального покарання, винесеного державним органом, тобто судом. Такий вид відповідальності охоплює найбільш суворі заходи державного примусу. Порядок її здійснення закріплено нормами кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства. Відносно особи рядового чи начальницького складу вносяться відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі - ЄРДР) з зазначенням кваліфікації, пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин вчиненого правопорушення тощо. Далі проводиться об'єктивне та всебічне досудове розслідування з метою встановлення всіх потерпілих, свідків, очевидців даного правопорушення та дослідження зібраної доказової бази. У разі доведення вини правопорушника, йому письмово повідомляють про підозру у скоєнні правопорушення та обирають йому міру запобіжного заходу. Далі слідчим за погодженням з прокурором складається обвинувальний акт та справу передають для судового розгляду. Важливою ознакою, що відрізняє цей вид юридичної відповідальності від вищезазначених є те, що особа під час проведення відносно неї досудового розслідування відсторонюється від займаної посади та очікує на вирок суду. Найчастіше злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг,

передбачають позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю протягом певного строку чи накладенням штрафу, визначеного судом та спеціальною конфіскацією майна правопорушника, а також передбачено позбавлення волі строком, який призначить слідчий суддя.

Так працівники НАБУ потенційно можуть бути притягнуті до відповідальності за вчинення наступних кримінальних правопорушень:

- злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина: ч. 2 ст. 162 ККУ (порушення недоторканості житла); ч. 2 ст. 163 ККУ (порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер); ч. 2 ст. 171 ККУ (перешкоджання законній професійній діяльності журналістів);

- злочини у сфері я трудових і інших прав громадян при здійсненні посадових (службових) обов'язків: ст. 170 ККУ (перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій); ст. 172 ККУ (грубе порушення законодавства про працю); ст. 174 ККУ (примушування до участі у страйку або перешкоджання участі у страйку); ст. 175 ККУ (невиплата заробітної плати, пенсії, стипендії або інших встановлених законом виплат);

- злочини у сфері службової діяльності: ст. 364 ККУ (зловживання владою або службовим положенням); ст. 365 ККУ (перевищення влади або службових повноважень); ст. 366 ККУ (службове підроблення); ст. 367 ККУ (службова недбалість); ст. 368 ККУ (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою); ст. 368² ККУ (незаконне збагачення); ст. 369 ККУ (пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі); ст. 370 ККУ (провокація підкупу), ст. 371 ККУ (завідомо незаконні затримання, привід або арешт), ч. 1,2 ст. 372 (притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності), ч. 1,2 ст. 373 (примушування дати показання).

Зазначений перелік не є вичерпним, оскільки в кожному конкретному

випадку порушення законодавства працівником НАБУ необхідно здійснювати розслідування та надавати кваліфікацію злочинним діям, залежно від того, яким суспільним відносинам безпосередньо було заподіяно шкоду. Проте дослідження питань кримінальної відповідальності не відноситься до сфери наукового пошуку, в якій здійснюється дане дослідження, а тому пропонується обмежитись викладеним.

Враховуючи викладене у розділі, можливо зазначити, що найбільш лояльний вид юридичної відповідальності, котрий застосовується відносно працівників НАБУ, - це дисциплінарна відповідальність. Санкції накладаються керівником органу, тобто Директором, на певний час із занесенням до особової справи, проте такі санкції можуть бути зняті через певний проміжок часу. Наступною по суворості є цивільно-правова відповідальність, адже згідно неї правопорушник може самостійно компенсувати шкоду, завдану його протиправною діяльністю, а також надає повноваження керівнику підрозділу чи іншим уповноваженим на те особам та органам накласти матеріальну відповідальність відносно такої особи. У разі добровільного відшкодування збитків особою та відсутність претензії з обох сторін, подальшу відповідальність вона не несе. Адміністративна відповідальність являє собою більш суворий вид юридичної відповідальності, адже складаються адміністративні протоколи відносно правопорушників та рішення по ним приймається вже слідчим суддею. Той факт, що всі адміністративні та кримінальні правопорушення заносяться до інтегрованої інформаційно-пошукової системи МВС (ІПС «АРМОР») є загально відомим та законодавчо закріплений у наказі МВС № 436 від 12.10.2009 «Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України» [138]. Відтак, відомості про особу, що вчинила правопорушення, перебуватимуть у цій базі на постійній основі та будуть підійматися при перевірках.

Щодо кримінальної відповідальності, то нами вже було зазначено вище, що це найбільш жорсткий вид покарання правопорушників, що тягне за собою

не тільки штраф зі спеціальною конфіскацією майна суб'єкта правопорушення, а й позбавляє його права займатися певним видом діяльності на визначений термін та можливе позбавлення волі.

Враховуючи рівень корупційних правопорушень серед посадових осіб, ми вважаємо, що відомості про всіх правопорушників повинні зanosитися у інтегровану інформаційно-пошукову систему для подальшого запобігання проявам корупції серед службовців. Такі відомості також нададуть можливість в подальшому перевіряти осіб при проведенні відносно них службових перевірок та посилять контроль за не доброчесними працівниками.

Таким чином, наділивши НАБУ надвеликими повноваженнями, порівняно з іншими правоохоронними органами нашої держави, представники уряду не вжили необхідних заходів для законодавчого урегулювання реального та дієвого контролю, а, тим більше, незалежного (незаангажованого) нагляду з боку Генерального прокурора України як за діями цього відомства, так і за діями та рішеннями підпорядкованих йому керівників САП та його прокурорів. Такого не існує в жодній європейській державі та створює прецедент для існування в системі правоохоронних органів України непідконтрольних нікому суб'єктів з такими обширними повноваженнями [17].

Нині ЗМІ майже не щоденно повідомляють пересічним громадянам, про «гучні» затримання високопосадовців, оголошення про підозру, обіцянки «перспективності» розслідувань корупційних справ, тощо. З одного боку співпраця з громадськістю є дуже важливою функцією даного органу, як нами зазначалася раніше, але існують випадки, коли детективи ще не маючи «на руках» вироку суду звинувачують, як словесно, так і у своїх інформаційних повідомленнях ту чи іншу особу у вчиненні кримінального правопорушення, в той час як розслідування ще продовжується та невідомо чи завершиться дійсним притягненням до кримінальної відповідальності, чи тим більше – покаранням підозрюваного чи обвинуваченого. Така поведінка порушує гарантоване право особи на «презумпцію невинуватості» та в подальшому замість підтримки народу, НАБУ може наштовхнутися на недовіру з його боку.

Також не поодинокими є випадки, зловживання своїми можливостями доступу до матеріалів кримінальних проваджень керівниками НАБУ та САП та розголошення ними даних досудового розслідування, які ганьблять особу. Такі дії є порушенням права особи на повагу до її честі і гідності, що згідно чинного законодавства передбачає настання кримінальної відповідальності. Прикладом може слугувати публічно оприлюднені на офіційному сайті НАБУ чи в медіа - просторі процесуальні документи, або інші матеріали кримінального провадження, стосовно невизнаної судом винною особи, яку НАБУ вважає обвинувачує у вчиненні цього злочину. Ми вважаємо, що це неприпустимо в правовій державі, тому що з об'єктивної точки зору, такі процесуальні документи побудовані лише на припущеннях до прийняття судового рішення. Ми розуміємо, що детективи НАБУ під час досудового розслідування могли отримати беззаперечні докази вини такої особи, але вважаємо, що піддавати гласності такі дані можна лише після того, як вирок набере законної сили і особа буде визнана винною у скоєнні правопорушення.

Здійснене дослідження дозволяє зробити такі висновки, що існування прогалин у законодавстві України щодо урегулювання питання юридичної відповідальності працівників НАБУ, сприяють виникненню зловживань та порушень у даній сфері. За результатами проведеного аналізу, пропонується внести зміни до ст. 28 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо удосконалення механізму відповідальності працівників НАБУ, які не дадуть змоги уникнути адміністративної чи кримінальної відповідальності в разі не добросовісного виконання ними своїх обов'язків, а також створять гарантії захисту від необґрунтованого притягнення до відповідальності. Також необхідно у даній статті зазначити про те, неможливо притягнути працівника до дисциплінарної відповідальності, після винесення судом виправдувального акту чи рішення про закриття кримінального чи адміністративного провадження, якщо останній добросовісно та у повному обсязі виконав свої функціональні обов'язки (див. Додаток Б).

У наступному підрозділі дисертаційного дослідження вважаємо за

доцільне дослідити взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування.

2.3. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю

Антикорупційна політика нашої держави має на меті розв'язання назрілих в українському суспільстві корупційних проблем та створення повної взаємодії усіх суб'єктів, які здійснюють свою діяльність у запобіганні корупційним правопорушенням. Перш за все, для розуміння усіх аспектів взаємодії НАБУ з іншими державними органами, слід розкрити поняття «взаємодія».

Так, А. М. Авер'янов вважає, що категорія «взаємодія» є суттєвим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Щоб визначити суть об'єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії. Будь-який об'єкт може бути пізнаний лише в системі відносин і взаємодій з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії, і водночас воно є результатом взаємодії між суб'єктом та об'єктом. Будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії з середовищем [1, с. 112].

Однак, нам більш імponує визначення іншого автора В.М. Шванкова, який зазначає, що взаємодія у значенні взаємозв'язку та взаємообумовленості, тобто філософська категорія, і взаємодія в значенні узгодженості, тобто як прагматично-прикладна категорія – це далекі одне від одного поняття і змішувати їх не можна [185, с. 10].

Також взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи [166, с. 216]. Саме тому, під впливом зовнішніх і внутрішніх дій, а також при відсутності стійких зв'язків й взаємодії між частинами, система не може бути цілісною та розпадеться.

Так, Ю. С. Назар вважає, що «... у теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах – як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Більшість авторів розкривають поняття управління, процес управління, систему управління за допомогою категорії взаємодії» [94]. В свою чергу О. М. Бандурка стверджує, що «управління являє собою такий процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [20, с. 13]. З точки зору В. К. Колпакова «управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів» [71, с. 10].

На основі проведеного у дисертаційному дослідженні аналізу можна стверджувати, що взаємодії НАБУ з іншими органами державної влади характерні наступні ознаки:

- 1) здійснюється на засадах співробітництва та координації, проте деякі елементи взаємодії мають контрольно-наглядовий характер;
- 2) здійснюється як на державному так і на міжнародному рівнях, з дотриманням норм національного законодавства та міжнародно-правових актів;
- 3) реалізація антикорупційної політики, викорінення корупційних правопорушень та повернення довіри суспільства – єдина мета усіх суб'єктів взаємодії;
- 4) здійснюється шляхом реалізації горизонтальних правовідносин, що обумовлено наявністю автономності від інших органів державної влади.

Статтею 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями визначено у якості одного з принципів діяльності НАБУ, що зумовлює необхідність налагодження такої роботи з метою якісного виконання завдань, які покладені на даний правоохоронний орган [142].

Взаємодія НАБУ з іншими державними органами вкрай необхідна, адже спрямована на викриття корупціонерів серед високопосадовців, уповноважених

державою на виконання її функцій та носить суспільно корисний характер. Також, вона допомагає спільно з іншими державними органами вирішувати суспільно значимі проблеми поширення такого негативного соціального явища як корупція. Між її учасниками виникають багатосторонні, а також двосторонні відносини, так як вона може носити як багатосторонній, так і двосторонній характер. У свою чергу, такі відносини можуть носити як процесуальний, так і управлінський характер. Одночасно взаємодія НАБУ з іншими державними органами є законодавчо закріпленою та зобов'язує суб'єктів вступати з ним у взаємодію [111, с. 69]. Існує необхідність удосконалення механізмів взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, що підтримується 82% опитаних респондентів (див. додаток В).

Законом частково визначаються окремі питання взаємодії НАБУ з іншими державними органами, а саме в ст. 19-² Закону України «Про національне антикорупційне бюро України», відповідно до якої цей орган взаємодіє з Національним банком України (далі - НБУ), Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, НАЗК, органами Державної прикордонної служби, податковими і митними органами, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі – спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), та іншими державними органами [142].

Вищеперераховані органи, з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності НАБУ, зобов'язані:

1) передавати НАБУ одержувані при здійсненні контрольних функцій і аналізі інформації, що надходить, відомості, що можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для попередження,

виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

2) за зверненням НАБУ проводити у межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України фізичними та юридичними особами.

Слід також зазначити, що згідно цієї ж статті НАБУ може укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією.

Натомість ст. 19-¹ вказаного Закону України регламентує порядок забезпечення взаємодії НАБУ з ОВС, СБУ та іншими правоохоронними органами у штатних розписах центральних апаратів зазначених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких входить здійснення взаємодії з НАБУ. Умови і порядок обміну інформацією між зазначеним органом та органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, органами, уповноваженими законом на проведення досудового розслідування, регулюються спільним нормативно - правовим актом НАБУ та відповідних органів.

Також, відповідно до ст.19-² цього Закону України, НАБУ взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та іншими державними органами [142].

Законодавче урегулювання обов'язкової взаємодії НАБУ та інших державних органів дає змогу налагодити співпрацю антикорупційних інституцій у напрямку протидії корупції.

Щодо взаємодії НАБУ з державними і громадськими органами, установами та організаціями, то її умовно можна поділити на організаційну та процесуальну форми. Організаційні форми взаємодії це певні організаційні

заходи, які спрямовані налагодити цілеспрямовану та узгоджену діяльність НАБУ та державних і громадських органів, установ, організацій, які регламентуються відомчими та міжвідомчими нормативними актами. Організаційні форми постійно удосконалюються на відміну від процесуальних, тому що вони чітко закріплені кримінально-процесуальним законом і діють протягом тривалого часу.

В нашому розумінні до організаційних форм взаємодії належать:

- колективний аналіз оперативної ситуації; прийняття рішень по взаємодії; її формування та визначення;
- спільне планування взаємодії як в цілому, так і в конкретних спеціальних заходах, а також розроблення комплексних, галузевих планів та цільових програм як системи управлінських рішень;
- розробка спільних заходів з інформаційного забезпечення взаємодії як у цілому, так і в конкретних спеціальних заходах;
- надання взаємної допомоги наявними силами та засобами;
- підсумовування та розповсюдження досвіду спільної діяльності;
- проведення засідань колегій, оперативних та консультативних нарад, наукових семінарів, конференцій, методичних зборів, службових нарад, тощо, з метою здійснення аналізу та підбиття підсумків спільної діяльності.

У процесуальній взаємодії НАБУ найчастіше співпрацює з Генеральною прокуратурою України, якщо бути конкретнішими, то з САП. Згідно ч. 5 ст.8 Закону України «Про прокуратуру»[145], саме на неї покладається здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законодавством та пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Але САП не єдиний державний орган, з яким НАБУ взаємодіє в ході проведення досудового розслідування у рамках кримінального провадження. В

даному дослідженні вже зазначалось раніше, що дана антикорупційна інституція має право витребовувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності. Отже, слідчі та оперативні підрозділи органів НПУ, СБУ, ДФС та ДБР також відносяться до суб'єктів, з якими взаємодіє НАБУ у межах кримінального провадження з питань, пов'язаних з витребуванням кримінальних проваджень та ОРС за рішенням його Директора за погодження прокурора.

Таким чином, усі інші органи, зазначені у ст. 19-² Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», підпадають під категорію тих, що взаємодіють з НАБУ поза межами кримінального провадження.

Звертають на себе увагу обставини, на яких НАБУ залучає державні органи до співпраці з ним. Взаємодія може відбуватися в ініціативній та договірній формах [112, с. 57-58].

Розпочнемо з ініціативної взаємодії НАБУ з іншими державними органами, адже вона втілюється при застосованні широкого кола прав НАБУ. Ми звертали увагу у своєму дисертаційному дослідженні на п.3 ч.1 ст.17 вищезазначеного Закону України, де передбачено, що НАБУ має право витребовувати за рішенням керівника структурного підрозділу та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання покладених на нього обов'язків, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном [142].

Така норма є прикладом ініціативної форми взаємодії НАБУ з іншими державними органами, адже при отриманні такого запиту останні, обов'язково надають відповідну інформацію або в триденний строк, або (з дозволу НАБУ) у

п'ятиденний. У яких випадках суб'єкти, що отримали запит від НАБУ несуть відповідальності за його невиконання, про що вже згадувалось у даному дослідженні.

Викладене дозволяє констатувати, що ініціативна взаємодія НАБУ з іншими державними органами може виступати дієвим інструментом при виконанні своїх функціональних обов'язків, який у разі правильного застосування сприятиме ефективному виявленню та припиненню кримінальних корупційних правопорушень серед високопосадовців держави.

Договірна форма взаємодії НАБУ полягає в укладенні міжвідомчих угод чи меморандумів про співпрацю з іншими правоохоронними органами. Фактично мова йде про укладання адміністративних договорів, оскільки зазначені меморандуми мають ознаки останніх.

Загалом у юридичній науці було приділено значну увагу дослідженню поняття «адміністративний договір». Так, на думку Ю. П. Битяка, адміністративний договір – це правовий акт управління, який встановлюється на підставі норм двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом державної виконавчої влади, може включати в себе загальнообов'язкові правила поведінки або встановлювати конкретні правовідносини між його учасниками [25, с. 102].

Згідно позиції С. С. Скворцова, адміністративний договір – це заснована на правових нормах договірна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом виконавчої влади та має владні або делеговані повноваження у сфері державного управління, укладена у формі правового акту, за допомогою якого встановлюються, змінюються та припиняються їх взаємні права та обов'язки, а також визначається відповідальність його учасників [160, с. 108].

Аналіз адміністративно-правових досліджень дає змогу стверджувати, що міжвідомчі угоди чи меморандуми про співпрацю, що укладаються НАБУ з іншими суб'єктами, мають низку ознак, які характерні для адміністративних договорів:

- вони укладаються для задоволення публічних інтересів (потреб) у сфері публічного адміністрування;
- укладання такого договору обмежене вимогами, визначеними законодавством;
- зазначені договори укладаються для сприяння реалізації владних повноважень.

До такого роду договорів відносяться наступні (див. Додаток Г):

1) Угода з Державною службою фінансового моніторингу України (Угода № 1 була підписана 30.06.2016 року «Про міжвідомче та інформаційне співробітництво між НАБУ та Держфінмоніторингом»). Предметом даної Угоди є взаємодія сторін та обмін інформацією, необхідною для виконання покладених на них функцій у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень;

2) Меморандум про обмін інформацією та співробітництво у сфері боротьби з корупційними деліктами з Міністром внутрішніх справ України, Міністром юстиції та Директором НАБУ. Меморандум був підписаний з метою співпраці зазначених правоохоронних органів у сфері обміну інформаційного обміну на стадіях збору, обробки та аналіз інформації, що є у їх розпорядженні і може свідчити про кримінальні правопорушення, або використовуватися для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, а також навчання фахівців роботі з Єдиним та Державними реєстрами;

3) Угода про інформаційну співпрацю з Державною прикордонною та Державною фіскальною службами України. Предметом Угод між зазначеними органами є обмін інформацією та порядок її передачі. У свою чергу Наказ № 815/250 від 08.09.2016 року регулює порядок надання ДФС інформації з

Державного реєстру фізичних осіб – платників податків про доходи фізичних осіб на запити НАБУ.

4) Протокол від 23.02.2017 року із змінами та доповненнями «Про порядок надання Міністерством юстиції України НАБУ відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Інформаційна взаємодія передбачає формування та передачу Мін'юстом через технічного адміністратора Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань до інформаційно-телекомунікаційної системи НАБУ;

5) Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Національним банком України від 04.02.2016 року, який був підписаний через необхідність своєчасного обміну інформацією та подання відомостей для оперативного, всебічного та неупередженого розгляду інформації про корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, або використання для попередження, виявлення, припинення, і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом підслідності НАБУ;

6) Меморандум №32/14 від 30.05.2016 року про взаєморозуміння та обмін інформацією між НАБУ та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, а також протокол до нього, який передбачає організацію інформаційно-аналітичної діяльності, обмін інформацією, необхідною для недопущення, виявлення і припинення корупційних діянь та правопорушень, пов'язаних з корупцією, із дотриманням положень і вимог законів України про захист інформації та доступ до персональних даних, розкриття інформації, що є банківською таємницею;

7) Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Пенсійним фондом України, який передбачає налагодження процесів доступу НАБУ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, володільцем яких є Пенсійний фонд України, шляхом врегулювання технічних процесів доступу та, у разі необхідності, внесення змін до законодавства;

8) Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Управлінням державної охорони України, підписаний для встановлення взаємних відносин та створення ефективних форм взаємодії, спрямованих на допомогу у виконанні покладених на НАБУ та на Управління державної охорони завдань;

9) Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з МОЗ було підписано з метою розвитку співпраці сторін у сфері запобігання та протидії корупції з урахуванням їх компетенції та повноважень, а також координації їх спільних дій;

10) Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з НАЗК від 13.01.2017 року, передбачає, що сторони встановлюють взаємоприйнятну організаційну основу для їх співпраці у сфері запобігання корупції, а також містить обмеження щодо невтручання в діяльність одне одного;

11) Меморандум про співпрацю у сфері запобігання та протидію корупції в сфері гарантування вкладів фізичних осіб підписаний 31.08.2015 року між НАБУ та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, метою якого є своєчасний обмін інформацією та подання відомостей для оперативного, всебічного та неупередженого розгляду інформації про корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, виявлені Фондом під час виведення неплатоспроможних банків з ринку;

12) Угода №104-15 від 31.08.2015 року про інформаційне співробітництво НАБУ з Державною казначейською службою України. Предметом даної угоди є обмін інформацією між ДКСУ та НАБУ, а також порядок її передачі;

13) Меморандум від 19.07.2016 року про співпрацю та обмін інформацією з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, передбачає своєчасний обмін інформацією та подання відомостей для оперативного, всебічного та неупередженого розгляду інформації про кримінальні корупційні правопорушення та інші злочинні діяння, підслідні НАБУ, виявлені Комісією під час виконання повноважень, визначених законодавством;

14) Меморандум з Державною міграційною службою України, згідно якого НАБУ отримало регламентований доступ до Єдиного державного демографічного реєстру (Технічний протокол про доступ від 11.05.2016 року та Угода про співпрацю);

15) Меморандум від 22.03.2016 року про співробітництво з Київським науково-дослідним інститутом судових експертиз МЮУ. Даний Меморандум має на меті взаємодію НАБУ та КНДІСЕ під час проведення останнім експертиз та експертних досліджень у межах досудового розслідування або судового провадження;

16) Меморандум від 27.01.2016 року про співпрацю та обмін інформацією між НАБУ та Радою бізнес-омбудсмена, положення якого спрямоване на забезпечення позитивних зрушень у забезпеченні прозорості діяльності органів державної влади, сприянні зниженню рівня корупції та запобіганні недобросовісній (нечесній) поведінці стосовно суб'єктів підприємництва в Україні;

17) Угода № 28 від 11.05.2016 року про інформативне співробітництво між Державною аудиторською службою України та НАБУ. Предметом цієї Угоди є обмін інформацією між Держаудитслужбою та НАБУ, яка з'являється у практичній діяльності сторін, а також порядок її одержання, обробки, поширення та зберігання.

18) Меморандум від 30.09.2016 року про партнерство та співробітництво із Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого. Метою якого є втілення ефективних форм співпраці сторін задля підвищення кваліфікації працівників НАБУ на базі Інституту післядипломної освіти університету.

Однак, ще залишилися державні установи з якими Угоди про співпрацю до теперішнього часу не підписані (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Державна фінансова інспекція; Фонд державного майна; тощо).

Задля ефективної взаємодії з іншими органами державної влади НАБУ уклало наступні також спільні накази, які мають ознаки адміністративних договорів:

1) Порядок взаємодії НАБУ та МВС щодо обміну інформації з питань обліку осіб, оголошених у розшук (від 24.04.2017 року № 99-0/335), з метою підвищення ефективності інформаційної взаємодії [123].

2) Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (від 27.07.2017 року №157-0). Запровадження даних принципів дозволить реалізувати політику Єдиного голосу при висвітленні діяльності відомств, а також забезпечити регулярне та об'єктивне інформування суспільства про перебіг та результати досудових розслідувань з врахуванням необхідності дотримання таємниці слідства [48].

Відтак, можна впевнено стверджувати, що при договірній взаємодії НАБУ та інших державних органів можливе оптимальне встановлення та удосконалення їх зв'язків під час виконання своїх функціональних обов'язків. З метою покращення діяльності працівників НАБУ у напрямку антикорупційної політики України доцільно ініціювати підписання схожих Меморандумів з вищими навчальними закладами системи МВС та інших правоохоронних органів в містах, де розташовані центральне управління даного органу та його територіальні підрозділи. Така співпраця дозволить працівникам «на місцях» відвідувати семінари, лекції, практикуми, тренінги, вебінари тощо з метою підвищення кваліфікації працівників у сфері запобігання та виявлення корупції та отримання ними усіх необхідних знань з питань антикорупційного законодавства.

За тривалістю зв'язків можна виокремити постійну та періодичну взаємодію НАБУ з іншими державними органами.

Враховуючи специфіку діяльності окремих державних органів, їх права та обов'язки в адміністративно-правових відносинах, взаємодія НАБУ з іншими державними органами може носити постійний та періодичний характер.

На постійній основі даний орган співпрацює з державними органами перерахованими нами вище. Тобто з усіма відомствами з якими НАБУ уклало міжвідомчі Меморандуми та Угоди про взаємодію, які регламентують порядок такого співробітництва, права й обов'язки сторін, умови передання інформації тощо. Інколи співпраця НАБУ та інших відомств може носити епізодичний чи разовий характер. Як приклад слугує необхідністю виконання окремих специфічних завдань НАБУ у конкретний проміжок часу. Задля їх виконання зазначений орган може витребувати дані від державних контролюючих органів про окремі питання їх діяльності тощо.

Гіпотетично можна стверджувати, що співпраця НАБУ з іншими державними органами відбувається в залежності від тривалості міжвідомчих зв'язків, сфери її здійснення та порядку залучення до неї.

Взаємодія НАБУ з комітетом ВРУ, до предмету відання якого відноситься питання запобігання і протидії корупції, має дуже важливе значення для ефективності діяльності цих органів у сфері протидії корупції. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» комітет ВРУ з питань запобігання і протидії корупції покликаний здійснювати контроль за діяльністю бюро та не рідше одного разу на рік проводити відкриті для громадськості слухання на тему діяльності НАБУ, виконання покладених на нього завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб [142].

На користь такої думки можливо зазначити, що в нашій державі до нині не існувало спеціального антикорупційного органу, в основі діяльності якого лежить запобігання та протидія корупції серед вищих посадових осіб держави. Проте через новизну такого органу та наявні колізії у законодавстві, яке регулює його діяльність, дуже сповільнюється процес удосконалення підготовлених та винесених на розгляд законопроектів. Саме тому така взаємодія може сприяти налагодженню роботи НАБУ, усуненню юридичних колізій щодо регулювання його діяльності.

Дані здійсненого аналізу дозволяють зробити висновок про важливість взаємодії НАБУ з іншими державними органами, адже вона носить суспільно

корисний характер, допомагає у вирішенні суспільно значимих проблем, а також дає змогу суб'єктам співробітництва обрати який характер взаємовідносин для них прийнятний (двосторонній, багатосторонній, процесуальний чи управлінський).

Зазначена антикорупційна інституція також не лишає поза своєю увагою недержавні організації та ЗМІ. В період часу з 30.07.2016 року по 30.01.2017 рік було проведено 524 медійних заходи. Серед них вісім брифінгів та прес-конференцій за участі Директора НАБУ та його заступників; десять телеінтерв'ю за участі керівництва НАБУ; п'ять інтерв'ю для друкованих ЗМІ; двадцять три інтерв'ю для Інтернет-видань; надано п'ятдесят шість відповідей на запити ЗМІ та 422 коментарі для ЗМІ про діяльність бюро [54].

Окремо, як приклад взаємодії НАБУ та ЗМІ, можна розглядати порядок отримання від журналістів матеріалів їх журналістських розслідувань. Лише у період кінця 2015 та початку 2016 року НАБУ отримало такі матеріали від журналістів програм «Люстратор» каналу «2+2» та «Схеми», яка являється спільним проектом «Радіо Свобода» та телеканалу «UA: Перший». Такий вид співпраці має систематичний характер, адже значна кількість антикорупційних журналістів є членами РГК.

Відповідно до положень ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [135] громадські об'єднання, їхні члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

- 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких було вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

- 2) запитувати та отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до

публічної інформації» [133], інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Нині Кабінетом Міністрів України видано низку актів, якими визначаються завдання, спрямовані на налагодження взаємодії з громадськістю з метою залучення її до формування та реалізації державної політики, серед яких:

1) Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [134], яка регулює порядок проведення консультацій з громадськістю та взаємодії з громадською радою;

2) Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [140], якою визначається порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади;

Отже, як один із механізмів участі громадськості у запобігання корупції є здійснення контролю за діяльністю НАБУ Радою громадського контролю, яка утворюється відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за його діяльністю.

Вважаємо за доцільне здійснити аналіз завдань та обов'язків Ради громадського контролю при НАБУ. Отже, до основних завдань РГК відносяться: здійснення цивільного контролю за діяльністю НАБУ та сприяння його взаємодії з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції.

Щодо обов'язків Ради, то згідно з Указом Президента України № 272/2015 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» [109] до них можна віднести:

1) проведення заслуховувань наданої інформації про діяльність, виконання планів і завдань НАБУ;

2) вивчення звітів НАБУ та затвердження свого висновку щодо них;

3) проведення засідань з приводу обирання з її членів двох представників, які входитимуть до складу Дисциплінарної комісії НАБУ;

4) визначення представників, які входитимуть до складу конкурсних комісій, що проводитимуть конкурси на зайняття вакантних посад у НАБУ, у кількості не більше трьох осіб до складу однієї із конкурсних комісій (9 із 15 членів входять до конкурсних комісій НАБУ);

5) здійснення діяльності щодо сприяння громадському обговоренню проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з приводу діяльності НАБУ;

6) здійснення обговорювань із залученням представників громадських об'єднань, ЗМІ, громадян України, тощо з питань запобігання спробам

дискредитації НАБУ та його працівників, забезпечення відкритості та прозорості його діяльності, а також виробленні відповідних рекомендації з цих питань;

7) згідно з установленим порядком визначати свою позицію з приводу фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками НАБУ.

8) відслідковування процесів, які відбуваються в НАБУ та ініціювання проведення зустрічей з керівництвом даного органу чи іншими працівниками.

Виконуючи покладені на неї завдання, РГК взаємодіє з громадськими об'єднаннями, в тому числі міжнародними, недержавними ЗМІ, а також іншими інститутами громадянського суспільства.

Процес формування РГК відбувається в умовах відкритого та прозорого конкурсного відбору, шляхом інтернет-голосування. Кількісний склад РГК становить 15 осіб. Взяти участь в обранні членів громадських організацій, які здійснюють суспільний контроль за діяльністю НАБУ, можуть усі охочі громадяни України [110, с. 117]. Проте ми вбачаємо негатив у порядку затвердження Президентом України Положення про РГК, адже це обмежує доступ громадянського суспільства до діяльності НАБУ. Саме тому, вбачається за необхідне викласти ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» у такій редакції *«Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування розробляють і обговорюють громадські організації, що зареєстровані в законному порядку і здійснюють антикорупційний моніторинг, з подальшим поданням Президенту України для його затвердження»*.

Нормами Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», зазначено хто не може входити до складу РГК, проте вимог до бажаючих стати членами Ради взагалі не висунуто, що в подальшому призведе до політичних дискусій та негативно вплине на її роботу. Саме тому, беручи за основу Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад

державних службовців [45], пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 31 зазначеного закону аналогічними вимогами до членів РГК:

1) *володіти знаннями з Конституції України, законів України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», а також антикорупційного законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурних підрозділів;*

2) *вміти вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;*

3) *досконало володіти державною мовою, а також однією іноземною мовою (на рівні побутового і професійного спілкування), в разі прийняття участі у вирішенні питань, пов'язаних з формуванням та здійсненням міждержавних зв'язків.*

Підсумовуючи аналіз діяльності РГК, хочемо зазначити, що не дивлячись на те, що завданням Ради є контроль за діяльністю НАБУ, вона також намагається створити позитивну репутацію серед населення та запобігти появі корупційних ризиків у членів Ради. Саме Раді та її налагодженій комунікації з НАБУ на вакантні посади не було призначено жодної недобросовісної особи. РГК також розробляє пропозиції щодо вдосконалення процесів обробки великих масивів інформації про кандидатів на посади в НАБУ та ініціювала створення робочої групи, яка має поліпшити процедуру обробки звернень, що надходять до НАБУ від громадян та громадських організацій.

Пріоритетним напрямком роботи РГК є налагодження партнерських відносин у регіонах між громадськістю та новоствореними територіальними управліннями НАБУ, а також поглиблений контроль за законністю проведення слідчих дій, прозорістю процедур закупівель й оцінка корупційних ризиків. Її також залучають для проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених НАБУ на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Як форму взаємодії з інститутами громадського суспільства можна розглядати інформування громадян і здійснення правоосвітньої роботи. Під час такої взаємодії обов'язкові до ухвалення плану заходів, який орієнтований на різні соціальні та вікові групи, а також спрямований на комплексне вирішення проблеми толерантного ставлення населення до корупції. Він повинен включати в себе:

1) регулярне проведення інформаційних кампаній, спрямованих на формування психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми;

2) підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав і свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;

3) роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, здійснюваних у державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки;

4) системне запровадження проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки у тих чи інших ситуаціях з можливими корупційними ризиками;

5) запровадження культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень;

6) подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції, залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності;

7) підвищення рівня довіри до антикорупційних та інших державних органів, уповноважених на здійснення заходів із запобігання та протидії корупції [136].

Важливим напрямком взаємодії НАБУ з громадськістю є звернення фізичних та юридичних осіб, адже вони являються основним джерелом для відкриття кримінальних проваджень. За період з серпня 2015 по лютий 2016 року до Національного антикорупційного бюро України надійшло 2318 письмових звернень, з них загальних звернень від громадян – 1850, запитів

щодо доступу до публічної інформації – 67, депутатських запитів і звернень – 101 [96].

З метою удосконалення даного способу взаємодії НАБУ у тестовому режимі з 1 лютого 2016 року, запустило безкоштовну телефонну лінію задля анонімних повідомлень про корупційні злочини та правопорушення, пов'язані з корупцією, а також для інформування громадян про робочий графік зазначеного органу тощо. Можливість направити повідомлення про вчинення корупційного правопорушення, запити, заяви, скарги, пропозиції, як від фізичних осіб, так і від юридичних, а також об'єднань громадян без статусу юридичної особи, вказати на факти неправомірної поведінки його працівників, тощо, наразі можливо і на електронну поштову адресу НАБУ.

Для забезпечення більшого рівня прозорості діяльності НАБУ та підвищення його співпраці громадськими організаціями доцільно підписати угоди чи меморандуми про взаємодію з такими масштабними антикорупційними організаціями як:

1) *Громадська Правозахисна організація «Права людини»*, напрямки діяльності якої розповсюджуються на реалізацію проектів щодо запобіганню появі в Україні корупційних схем ліцензування аптек та оцінці корупційних ризиків при публічних закупівлях. Найвідоміші проекти даної організації - *«Стоп корупція!»* та *«Протидія застосуванню корупційних схем у державних закупівлях в Київській області»*;

2) *Центр політико-правових реформ (ЦППР)*, який бере участь у реформуванні політико-правової сфери держави та проводить антикорупційні експертизи законопроектів на громадських засадах;

3) *Національне відділення Transparency International*, яке являється міжнародною недержавною організацією із запобігання корупції, яка відома своїми антикорупційними дослідженнями (Індексом сприйняття корупції);

4) *Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» (ЦПСА «Ейдос»)* – організація, що займається аналітикою даних щодо проблем доступу до публічної інформації та зберігає свої дослідження на власних серверах;

5) *Центр Протидії Корупції (ЦПК)*, який чинить тиск на законодавців і чиновників з метою створення та удосконалення дієвих антикорупційних органів;

6) *Група «Антикорупційна реформа» Реанімаційного пакету реформ* – це союз висококваліфікованих «народних» експертів, які самостійно розробляють, супроводжують та займаються імплементацією антикорупційних реформ.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що одним з пріоритетних напрямів діяльності НАБУ є участь громадськості в процесі запобігання і протидії корупції, яка повинна корегувати взаємодію державних органів та громадськості, а також враховувати думку населення під час розробок методичних рекомендацій та законопроектів з питання запобігання корупції.

У наступному розділі дисертаційного дослідження вважаємо за доцільне дослідити міжнародно-правовий досвід регулювання адміністративно-правового статусу органів, що здійснюють запобігання корупції, а також напрямки удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ.

Висновки до розділу 2.

Здійснене в межах даного розділу дослідження надало змогу викласти деякі пропозиції щодо характеристики окремих елементів адміністративно-правового статусу НАБУ, а також сформулювати законодавчі зміни, які сприятимуть удосконаленню правового регулювання діяльності цього органу.

У розділі запропоновано авторську класифікацію прав та обов'язків НАБУ, які за функціональною ознакою пропонується поділяти на:

- права та обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності (з такими підкатегоріями: права та обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності; права та

обов'язки на стадії досудового розслідування; права та обов'язки по супроводженню виконання судових рішень);

- права та обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами;
- права та обов'язки щодо планування, аналізу та звітності.

Для удосконалення правового закріплення прав, які має НАБУ, та упередження зловживань у відповідній сфері, запропоновано внести зміни до п.п. 3, 4, 5 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», якими передбачити, що права, які визначаються у даних нормах, можуть бути реалізовані досліджуваним органом виключно в межах кримінального провадження.

Запропоновано також внести зміни до ст. 17 вищезазначеного Закону, якими надати НАБУ права щодо реалізації заходів адміністративного примусу при виявленні ознак корупційного адміністративного правопорушення: складати відносно правопорушника протокол про адміністративне правопорушення; звертатись до керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила корупційне адміністративне правопорушення, про відсторонення її від займаної посади до закінчення розгляду справи судом; застосовувати привід у разі ухилення правопорушника від явки для складання протоколу та розгляду справи судом. У зв'язку з цим, також запропоновано у ст. 16 того ж Закону включити такі обов'язки: у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного корупційного правопорушення, невідкладно, але не пізніше 3 діб, забезпечити складання протоколу про адміністративне правопорушення та передати їх на розгляд до суду. Копію протоколу про адміністративне корупційне правопорушення направити до НАЗК у порядку інформування. Відповідно у п. 5 зазначеної статті передбачити також здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню не тільки кримінальних, а й адміністративних корупційних правопорушень.

Дослідження питань юридичної відповідальності Національного антикорупційного бюро України надало змогу сформулювати пропозицію щодо

удосконалення п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» та доповнення її словами «2) письмово повідомляти ...» і далі за текстом. Також пропонується внести зміни до ст. 28 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо удосконалення механізму відповідальності працівників НАБУ, а саме передбачити, які не дадуть змоги уникнути адміністративної чи кримінальної відповідальності в разі не добросовісного виконання ними своїх обов'язків, а також створять гарантії захисту від необґрунтованого притягнення до відповідальності. Також необхідно у даній статті зазначити про те, неможливо притягнути працівника до дисциплінарної відповідальності, після винесення судом виправдувального акту чи рішення про закриття кримінального чи адміністративного провадження, якщо останній добросовісно та у повному обсязі виконав свої функціональні обов'язки.

Аналіз особливостей взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими органами публічної адміністрації та громадськістю дав можливість стверджувати, що для неї характерні наступні ознаки: 1) здійснюється на засадах співробітництва та координації, проте деякі елементи взаємодії мають контрольно-наглядовий характер; 2) здійснюється як на державному так і на міжнародному рівнях, з дотриманням норм національного законодавства та міжнародно-правових актів; 3) реалізація антикорупційної політики, викорінення корупційних правопорушень та повернення довіри суспільства – єдина мета усіх суб'єктів взаємодії; 4) здійснюється шляхом реалізації горизонтальних правовідносин, що обумовлено наявністю автономності від інших органів державної влади.

Запропонована авторська класифікація видів взаємодії, які притаманні НАБУ, так вона може поділятися:

- за формою на: організаційну та процесуальну;
- за юридичними підставами: ініціативна та договірна;
- за тривалістю зв'язків: періодична та постійна.

При дослідженні договірної взаємодії НАБУ було встановлено, що міжвідомчі угоди чи меморандуми про співпрацю, які укладаються цим органом з іншими суб'єктами, мають низку ознак, які характерні для адміністративних договорів: вони укладаються для задоволення публічних інтересів (потреб) у сфері публічного адміністрування; укладання такого договору обмежене вимогами, визначеними законодавством; зазначені договори укладаються для сприяння реалізації владних повноважень.

Для удосконалення механізму взаємодії НАБУ та громадськості, запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та встановити до членів Ради громадського контролю вимоги аналогічні вимогам, що висуваються до державних службовців, а саме: володіння знаннями законодавства та специфіки функціональних повноважень досліджуваного органу; вміння вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію; досконалого володіння державною мовою, а також однією іноземною мовою (на рівні побутового і професійного спілкування), в разі прийняття участі у вирішенні питань, пов'язаних з формуванням та здійсненням міждержавних зв'язків.

Відповідно ч. 2 ст. 31 цього ж закону слід викласти у наступній редакції «Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування розробляють і обговорюють громадські організації, що зареєстровані в законному порядку і здійснюють антикорупційний моніторинг, з подальшим поданням Верховній Раді України для його затвердження».

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

3.1. Міжнародний досвід щодо визначення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів

Влада нашої держави привселюдно назвала запобігання корупції головним пріоритетом, проте запропонована нею антикорупційна політика зазнала «краху» та у світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих, що на 2 бали більше, ніж минулого року. Наша країна посіла 131 місце зі 176 країн та розділила цю сходинку із показником 29 балів разом з нами розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран [61]. Результатом такого ганебного стану нашої держави на міжнародній арені є недостатня кількість професійних судових працівників та суддів, а також бездіяльність останніх у винесенні вироків корупціонерам та затягування судового розгляду.

Проаналізувавши дослідження корупційної ситуації нашої країни, ми приходимо до висновків, що спроби імплементувати міжнародний досвід у сучасне законодавство не дали суттєвих результатів, адже за показниками World Justice Project Rule of Law Index Україна набрала +10 балів у порівнянні з минулими роками[198]. Дослідження World Competitiveness Yearbook дає таку ж саму невтішну статистику з результатом +3 бали [196].

На наше переконання використання державними службовцями на всіх рівнях державного управління суттєво зменшилось у порівнянні з минулими роками, проте у судовій гілці влади ситуація залишається незмінною.

Відповідно до результатів дослідження Freedom House Nations in Transit, Україна країна посіла 18 місце з 29 можливих у рейтингу розвитку демократії

серед пост-комуністичних країн. В ході дослідження країни розглядалися за 7 критеріями: процес виборів, розвиток громадянського суспільства, свобода ЗМІ, рівень демократії центрального уряду, рівень демократії місцевого управління, незалежність і робота системи правосуддя і корупція [194]. Експерти вказали на позитивні зміни в нашій державі, а саме: створення абсолютно нового антикорупційного органу та результати його діяльності, а також похвальну динаміку у залученні громадськості до антикорупційних реформах, а також державне фінансування партій. Натомість, було наголошено на недосконалості державних органів, які повинні контролювати економіку держави та перешкоджати нехтуванням з боку високопосадовців загальнообов'язковими нормами права.

Враховуючи таку сумну статистику та той факт, що законодавча база України щодо протидії корупційній злочинності фрагментарно окреслена та не являється «взірцем для наслідування», вивчення міжнародного досвіду щодо створення та регулювання діяльності спеціальних антикорупційних органів є актуальним для даного дослідження. Саме тому, нами проаналізовані наукові праці таких вітчизняних адміністративістів, як: А. Б. Кручок, О. Г. Яновська, О. Є. Желтухін, О. В. Скочиляс-Павлів, Н. А Шматко та інші, що вивчали зарубіжний досвід функціонування антикорупційних структур з метою імплементування окремих положень до законодавства України. Проте зосередили свою увагу на дисертаційних дослідженнях В. Г. Козленка та О. В. Скомарова, які також досліджували зарубіжний досвід діяльності спеціальних антикорупційних органів.

Важливість врахування міжнародного досвіду також обумовлюється тим, що створенню Національного Антикорупційного Бюро України передували вимоги не тільки українського суспільства, а й міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною. Відповідно до ст. 36 Конвенції ООН проти корупції, кожна Держава - учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які

спеціалізуються на запобіганні корупції за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави - учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань [74]. Кримінальна конвенція «Про боротьбу з корупцією», а саме ст. 20, також вимагає від кожної Сторони цієї конвенції вживати таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією [81]. Схожі рекомендації з приводу створення спеціалізованих антикорупційних органів містяться в документах, виданих міжнародними організаціями, членом яких є й Україна, а саме: Стамбульський план дій Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР) і Групи держав проти корупції (ГРЕКО) [44, с. 32]. Реалізація функції протидії корупції у кожній державі здійснюється відповідно до її національного законодавства та системи права. Найчастіше вона розподілена між багатьма правоохоронними органами. Однак, задля зменшення кількості антикорупційних інституцій, міжнародною спільнотою було прийнято рішення реорганізувати їх у багатоцільові відомства по запобіганню корупції.

Тому дослідження та імплементація міжнародного досвіду щодо діяльності антикорупційних інституцій розвинутих країн необхідні для розбудови основних принципів антикорупційної системи відповідно до світового рівня та виявлення, у ході аналізу, недоліків у практиці Національного антикорупційного бюро України з метою їх подальшого усунення [117, с. 68]. Провідним та важливим є досвід антикорупційних органів країн – членів «Великої Сімки» (G7 – від англ. *Group of Seven*), які досягли значного успіху в цій сфері, адже через визначений обсяг роботи, встановлений для даного виду дослідження, напри великий жаль, розкрити практичний досвід значної кількості країн не можливо.

Вважаємо за доцільне розпочати порівняльний аналіз досвіду та розпочнемо з *Великобританії*. У 2010 році було прийнято «Закон про підкуп» (The Bribery Act, 2010), який одночасно скасував низку застарілих законодавчих актів у цій сфері. Основною метою його прийняття було приведення антикорупційного законодавства Великобританії у відповідність до існуючих міжнародно-правових стандартів. Цей закон суттєво розширив комплекс кримінально-правових та кримінально-процесуальних заходів щодо протидії корупції у Великобританії.

Найбільш суттєвими новелами зазначеного закону стали досить жорсткі санкції за корупційні правопорушення. Наприклад максимальний термін позбавлення волі встановлюється до 10 років з можливою конфіскацією майна, а на визнані винними компанії може бути накладено штраф, верхня межа якого не обмежена. Крім того, суттєвим кроком стало те, що британське антикорупційне законодавство діє за принципом екстериторіальності. Суди Великобританії мають право розглядати справи, якщо корупційне правопорушення вчинено проти інтересів даної держави, незалежно від місця вчинення та місця перебування правопорушника [195].

У Великобританії виокремлюють такі види корупції, як: банківську, поліційну, політичну та корупцію у державному секторі. «Пальму першості» серед найнебезпечніших для країни видів корупції посідає політична, адже вона сприяє нелегальному фінансуванню політичних діячів та партій за кошти, здобуті нелегальним шляхом (шахрайство, фіктивне банкрутство, отримання незаконної вигоди, ухилення від сплати податків, підробка чи використання фальсифікованих накладних, тощо). Суб'єктами політичної корупційної діяльності виступають високопосадовці, політичні діячі та члени парламенту.

Як форму політичної корупції Великобританії можна розглядати корупцію у державному секторі, котра безпосередньо стосується органів місцевого управління та їх посадових осіб, яким державою делеговані повноваження пов'язані із соціальним забезпеченням населення. Найчастішим

корупційним правопорушенням у цій сфері є незаконне використання державних або громадських фондів в особистих інтересах. Прослідковується дуже тісний зв'язок цього виду корупції з організованою злочинністю та відмиванням грошей, які мають міжнародне значення, адже бізнесмени та політичні діячі найвищого рівня часто використовують інші країни для відмивання грошей, які вони одержали в результаті корумпованої та кримінальної діяльності [101].

Щодо поліційної корупції, то до цієї категорії належать дисциплінарні правопорушення, скоєні поліцейськими проти громадян, які пов'язані зі зловживанням поліцейською владою. Регулюються такі правопорушення як кримінальним законодавством, так і дисциплінарним уставом поліційної служби Великобританії [101].

Корупційні правопорушення на всіх рівнях держави розслідує цілий сектор поліції, що має назву Секція по розслідуванню корупції в громадському секторі (*від англ. «Public Sector Corruption Sector»*). Проте найширшими владними повноваженнями в області дотримання антикорупційного законодавства Великобританія наділила Управління по боротьбі з великим шахрайством (*від англ. UK Serious Fraud Office*). Це Управління є абсолютно незалежним органом влади та має право проводити розслідування у сфері корупційних правопорушень, якщо ними державі завдані збитки на суму більше двох мільйонів фунтів стерлінгів або у тому випадку, коли правопорушення є особливо тяжким, або викликає суспільний резонанс. Глава Управління призначається і підпорядковується Генеральному прокурору Великобританії. Обвинуваченням та представництвом в суді у таких справах виступає Прокурорська Служба її Величності.

Поширеною у суспільстві Великобританії є думка щодо корумпованості банкірів, які використовують своє службове становище для задоволення власних корисливих інтересів. Враховуючи той факт, що банки та банківські службовці наділені особливим статусом і функціями нагляду за легітимністю

фінансових операцій, тому трапляються випадки вчинення корупційних правопорушень серед службових осіб, шляхом замовчування виявлених фактів відмивання грошей за певну винагороду.

Слід також згадати про існування у Великобританії ще одного спеціально-уповноваженого органу з протидії корупції. Це Управління з питань шахрайства (Serious Fraud Office) – урядовий орган, що не входить до структури будь-якого з існуючих міністерств, який проводить розслідування найбільш небезпечних видів шахрайства та корупції в Англії, Уельсі та Північній Ірландії. Даний орган підзвітний Генеральному прокуророві Англії та Уельсу. Діяльність Управління з питань шахрайства спрямована на протидію двом основним видам корупційних проявів. Це корупція, що існує в межах політичної системи чи установи, коли політичні діячі чи публічні службовці шукають незаконну особисту вигоду через такі дії, як хабарництво, вимагання, лобіювання інтересів, розкрадання тощо. До другого виду відноситься корпоративна корупція, оскільки в корпоративному секторі пропонуються хабарі юридичними чи фізичними особами особам для того, щоб отримати певні економічні переваги перед конкурентами [197].

Ще одним органом запобігання корупції є Комітет Нолана – незалежний консультативний орган Британського Уряду, який зосереджує свою увагу та зусилля на корупційних ризиках, що викликають занепокоєння у суспільстві, а саме: праця колишніх міністрів чи посадових осіб в тих чи інших галузях індустрії, які раніше регулювали, перебуваючи в уряді, а також прагнення діючих членів парламенту впливати на державну політику через свою працю у ролі консультантів різноманітних фірм. Тому Палата Громад парламенту Великобританії прийняла рішення про заборону протекцій та дала дозвіл на розголошення сторонніх заробітків членів парламенту. Також кожна особа, яка призначається на міністерський пост надає повний список своїх фінансових інтересів та своєї сім'ї із зазначенням компанії, де розміщені інвестиції та переліком належного майна [52, с. 87].

У Великобританії співробітники державної служби протягом двох років після виходу на пенсію або звільнення не мають права обіймати посаду в приватному підприємстві без дозволу свого відомства. Це правило поширюється і на тих колишніх службовців, які мають намір заснувати власну фірму для консультування приватних підприємців. Такі дозволи видаються тільки в тому випадку, якщо дії конкретного чиновника «не викликають підозри», що він у період своєї роботи в державній установі надавав певним фірмам пільги та переваги в розрахунку на відповідну подяку з їх боку в майбутньому. Загальним правилом є те, що колишнім службовцям забороняється переходити на роботу в такі приватні компанії, з якими ведуть справи їх колишнє відомство [16, с. 187].

Також у 1995 році Комітетом Нолана сформульовано сім принципів державної роботи чиновників, які закладені у своєрідному Кодексі поведінки:

1) Некористолюбство – служіння тільки громадським інтересам, відмова від яких-небудь дій для досягнення матеріальних і фінансових вигод для себе, своєї сім'ї та друзів.

2) Непідкупність – недопущення якої-небудь фінансової або іншої залежності від зовнішніх осіб або організацій, які можуть вплинути на виконання офіційних обов'язків.

3) Об'єктивність – неупереджене вирішення всіх питань.

4) Підзвітність – відповідальність за вчиненні дії перед суспільством і надання повної інформації в разі публічної перевірки.

5) Відкритість – максимальне інформування суспільства про всі рішення і дії, їх обґрунтованість (при цьому скорочення інформації допустиме при необхідності дотримання вищих громадських інтересів).

6) Чесність – обов'язкове повідомлення про свої приватні інтереси, пов'язані з громадськими обов'язками, вжиття всіх заходів для вирішення можливих конфліктів на користь громадських інтересів.

7) Лідерство – дотримання принципів лідерства й особистого прикладу у виконанні стандартів громадського життя [154, с. 40-45].

Також у кінці 2011 року було створено спеціальний відділ, який проводить збір інформації щодо незаконної діяльності чиновників, організацій та фізичних осіб, які порушують положення Закону про хабарництво. Інформація знаходить від фізичних та юридичних осіб конфіденційним шляхом і надає істотну допомогу органам влади Великобританії в розслідуванні корупційних злочинів [80, с. 29].

На нашу думку таке розгалуження національного законодавства має позитивні сторони, адже кожен орган (комітет) проводить розслідування корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції, тому у Великобританії відсутнє дублювання повноважень серед антикорупційних інституцій, яке яскраво виражене в нашій державі.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, ми вважаємо, що Україна має запозичити досвід Великобританії не лише у розподілі повноважень та усуненні дублювання функцій, а також по перевірці фінансових інтересів та статків наших чиновників.

Наступна країна, яка була нами обрана для проведення порівняльного аналізу у нашому дисертаційному дослідженні – *Сполучені Штати Америки* (далі – США).

Цією країною була створена дієва система заходів адміністративно-правового впливу, спрямована на запобігання корупції не лише в межах кордонів держави. Історичну роль у протидії корупції має Федеральний закон про боротьбу з корумпованими та такими, що перебувають під рекетирським впливом організаціями (Закон РІКО) 1970 р. США займає лідируючу позицію в організації співпраці з антикорупційної діяльності на міжнародному рівні. Початок був ознаменований підписанням Закону «Про корупційну діяльність за кордоном» 1977 р., що відкрило новий етап у протидії з корупцією в США, і за її межами [174, с. 195]. Міністерство юстиції США – головна антикорупційна

інституція в країні, тому що розробляє антикорупційні стратегії та координує діяльність підконтрольних їй правоохоронних підрозділів. Прикладом може слугувати Федеральне бюро розслідувань (ФБР), яке здійснює боротьбу з організованою злочинністю. Воно виступає у ролі федерального кримінального слідчого органу і внутрішньої розвідки (контррозвідки). Під його юрисдикцію підпадають розслідування незаконної діяльності, до якої відносять понад 200 категорій федеральних злочинів та порушень. З англійської ФБР перекладається як «Вірність, відвага, чесність» («Fidelity, Bravery, Integrity»), що є безпосереднім девізом даного органу. Пріоритетним напрямком діяльності ФБР є розслідування інцидентів, які пов'язані з порушенням федеральних законів США, загрозою безпеці громадян і президента, а також прийняття активної участі у перевірках особистостей кандидатів на вступ на державну службу в США; протидію діяльності наркоторговців, провокаціям радикально налаштованих громадських об'єднань й захисту громадян від тероризму. Вона була заснована у 1908 році та мала назву Бюро розслідувань, а вже з 1935 року її було перейменовано.

Органами, які здійснюють антикорупційну діяльність в Сполучених Штатах є: Національна рада по боротьбі з організованою злочинністю, Головне контрольно-фінансове управління, Спеціальний сенатський комітет з етики, Комітет з стандартів службової поведінки посадових осіб палати представників, Управлінням з етики при уряді США. Діяльність державних службовців США регулюється «Принципами етичної поведінки урядовців і службовців» 1990 р. і Актом «Про етику поведінки державних службовців США» 1978 р. [174, с. 200]. До антикорупційних заходів США відносяться: постійний контроль за обов'язковим декларуванням фінансових доходів та видатків службовця за рік; кримінальна відповідальність не лише фізичних, а й юридичних осіб за корупційну діяльність; перевірка державних службовців на поліграфі; відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня, включно президента, сенаторів та конгресменів [84, с. 42]; заборона державним

службовцям отримувати цінні подарунки; наявність інституту донесення про випадки корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист даних осіб від звільнення та дискримінації відповідно до Закону «Про громадянські ініціативи» 1989 р.; діяльність спеціально призначеного співробітника в кожному відомстві виконавчої влади для здійснення координації та контролю за дотриманням посадовими особами норм етичної поведінки; чіткий розподіл функцій між органами, які здійснюють антикорупційну діяльність; законодавча регламентація діяльності лобістів, що регулюється Законом «Про федеральне регулювання лобістської діяльності»; активна громадська діяльність, широке залучення діяльності неурядових організацій; безперешкодне висвітлення проблем корупції у засобах масової інформації; звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії [174, с. 198-199]

Суттєву роль в організації протидії корупції відіграє Міністерство фінансів США, зокрема такі його структурні підрозділи: таємна служба; служба внутрішніх доходів; бюро з алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї. До центральних відомств США, які здійснюють протидію корупції, також належать: митна служба; поштова служба; міністерство праці США; комісія з цінних паперів на біржах та інші [13].

Американці, як і українці пов'язують корупцію з державною службою, адже вважають, що обсяг дискретних повноважень, якими наділені посадові особи та їх безконтрольна діяльність дозволяють їм використовувати своє посадове становище у власних інтересах і всупереч інтересам держави. Саме тому цілком звичайним є контроль за відносинами між владними структурами і бізнесом. Вважається нормальним, коли бізнес у законодавчому порядку відділений від урядових і державних структур, щоб уникнути «конфлікту інтересів», неможливою є ситуація, коли якийсь урядовий чиновник має самостійний бізнес. Дуже ретельно перевіряється матеріальний статус чиновників [79, с. 168].

Також, досить цікавим для України є досвід США з питань транспарентності державної влади. Як приклад можна навести постанову Верховного Суду США, що була прийнята ним у 1980 р. по справі «компанія Richmond Newspapers, Inc. проти штату Вірджинія». Суд, трактуючи Першу поправку до Конституції США, яка гарантує свободу слова, вказав, що вона включає право громадян на доступ до кримінального судочинства. У основі даного права закладено визнання важливої ролі, яку відіграє отримання громадськістю інформації про кримінальні судові процеси в демократизації життя суспільства [100, с. 195; 165].

Отже, в США діє принцип відкритості діяльності органів влади, що дає змогу населенню проявляти свою активну позицію та зацікавленість у питаннях контролю за виконанням владних приписів. Громадяни Америки сприймають таку позицію як громадянський обов'язок та інформують відповідні органи про випадки корупційних дій. Чиновники, у свою чергу, звітують про результати проведених розслідувань та вжиті заходи запобігання корупції.

З появою НАБУ в Україні було запроваджено щорічні звіти про результати діяльності органу не лише перед урядом країни, а й перед громадськістю. На нашу думку, запозичення такого міжнародного досвіду дає змогу населенню здійснювати своєрідний контроль за вжиттям заходів запобігання корупції та результатами проведених ним розслідувань.

Досить цікавим прикладом для України є канадський механізм протидії корупції, адже законодавство *Канади*, певною мірою визнаючи право бізнесу брати участь у політичному житті країни (і в цьому відношенні будучи більш ліберальним, ніж законодавство України), особливо під час парламентських виборів, націлене на те, щоб ця участь протікала в строго окреслених рамках. Зв'язки парламентаріїв зі світом бізнесу є в сучасній Канаді об'єктом адміністративно-юридичного регулювання, передусім за такими параметрами, як поєднання депутатських і підприємницько-менеджерських обов'язків, володіння цінними паперами, отримання грошей на передвиборні кампанії та їх

витрати. Важливими компонентами вимог, що пред'являються законодавством до поведінки парламентаріїв у разі зіткнення їхніх політичних і економічних інтересів, є гласність і звітність [41, с. 77-78].

Саме тому канадський уряд намагається не допустити зіткнення політичних і економічних інтересів парламентаря та проявів парламентської корупції (хабарництва). Санкції за хабарництво передбачають тюремне ув'язнення терміном до 14 років із позбавленням депутатського мандата з дня визнання його винним у суді. Актом про Парламент та Регламентом Парламенту передбачений ряд правил та рекомендацій, які допомагають регулювати поведінку законодавців при такого роду зіткненні інтересів. Спрямованість даних норм полягає у недопущенні використання депутатами службового становища в корисливих цілях, а також залежності Парламенту від бізнесу. Депутату Парламенту також забороняється отримувати прибутки від державних фірм і корпорацій за винятком тих випадків, коли, за висновком канцлера з етичних питань, отримувані депутатом проценти прибутку не спричинять до суперечностей з його громадськими обов'язками та не позначаться на його діяльності. Категорично забороняється одержувати члену Парламенту прибутків від приватних установ, які зайняті у сфері надання послуг та реалізації товарів. У разі, якщо до обрання членом Парламенту особа займалася бізнесом, після набуття статусу парламентаря вона зобов'язана передати свої права на управління власністю та прибутками довіреній особі. Умови передання прав та конкретні довірені особи узгоджуються з канцлером з етичних питань [148, с. 113].

Антикорупційними суб'єктами також є: Уповноважений з питань конфлікту інтересів і етики, Уповноважений з питань лобізму, Генеральний аудитор Канади, а також комісія з державної служби, компетенцію якої визначено Законом «Про занятість на державній службі». Остання висуває до кандидатів у держслужбовці такі цінності як професійність та позапартійність,

що, у свою чергу, не ставить під загрозу втрату робочого місця зі зміною складу уряду [89, с. 111].

В Україні з недавніх пір набір держслужбовців проводиться на конкурсній основі із залученням Конкурсної комісії, проте на нашу думку, вона не є гарантією того, що на посаду візьмуть кваліфікованого працівника з «ідеально чистою» біографією та відсутністю корумпованих зв'язків.

Нормативна база *Канади* чітко регулює механізм запобігання корупції в країні. Закон про відповідальність федерального уряду, Закон про конфлікт інтересів, що створений на основі положень «Кодексу правил, що стосуються конфлікту інтересів і правил поведінки після виходу у відставку для державних посадових осіб», Закон про Парламент Канади, «Кодекс правил поведінки в умовах конфлікту інтересів для членів Палати общин» 2004 р., «Кодекс правил поведінки в умовах конфлікту інтересів для сенаторів» 2005 р., «Відповідальний уряд: керівництво для міністрів та державних секретарів», «Закон про лобізм», «Кодекс поведінки лобістів», «Принципи внутрішнього аудиту Ради Казначейства» [174, с. 196]. Канадським урядом було створено спеціальну комісію, яка займається кадровими питаннями, а також відбирає державних службовців відповідно до висунутих вимог. Окремою «кастою» являються посадовці Сенату, котрі займаються питаннями етичної поведінки державних службовців. Ще одним суб'єктом запобігання корупції в Канаді є Уповноважений з питань конфлікту інтересів і етики, котрий зобов'язаний врегульовувати всі спірні ситуації між посадовими особами, які виникають при появі конфліктів інтересів останніх. Щодо Уповноваженого з питань лобізму, котрий являється «незалежним агентом уряду» та забезпечує зв'язок держави та громадян. Ключовими цінностями держслужбовців є професійність та позапартійність, що не ставить під загрозу втрату робочого місця зі зміною складу уряду. У Канаді в 2007 році набув чинності Закон про захист державних службовців, які повідомили інформацію щодо правопорушень на службі.

Законом передбачено захист державних службовців та канадців, які повідомили про правопорушення в органах федерального уряду [89, с. 107].

Прикладом для наслідування у сфері запобігання корупції являється *Італія*, яка в 90-х роках була перенасичена мафіозними угрупованнями та змогла подолати їх, створивши спеціальні «антимафіозні» організації: *Direzione Investigativa Antimafia*, що об'єднала під своїм командуванням карабінерів, поліцію та інших каральні органи та *Direzione Nazionale Antimafia* – спеціальна прокуратура [99, с. 67-68]. Серед заходів антикорупційної діяльності Італії ефективними визнаються такі: забезпечення виконання принципу рівності перед законом; забезпечення незалежної діяльності засобів масової інформації; дотримання законності та прозорості у діяльності правоохоронних органів; незалежна судова влада; організований контроль з боку громадського суспільства за всією системою державного адміністрування; пропаганда серед населення нетерпимості до проявів корупції [103, с. 133-136].

Італійським Парламентом було створено Державне управління боротьби з мафією, Генеральну Раду боротьби з організованою злочинністю, а також окружні управління боротьби з організованою злочинністю та мафією задля забезпечення ефективної боротьби з цими негативними явищами.

Як зазначає І. О. Ревак : «Для боротьби з організованою злочинністю, в тому числі й корупцією, створено міжвідомчий спеціальний орган - «Управління розслідувань Антимафія» (ДІА). Основна частина кадрів ДІА - це фахівці слідчих органів Державної поліції, карабінерів та Фінансової гвардії із залученням цивільних фахівців у галузі інформатики, технічного та адміністративного забезпечення. До компетенції цього органу належить боротьба зі злочинами з наявністю ознак «угруповання мафіозного типу». Крім того, в складі Генеральної прокуратури Італії створено оперативно-слідче управління боротьби з організованою злочинністю та мафією (Закон «Про невідкладні засоби з координації інформаційної та оперативно-слідчої діяльності у боротьбі з організованою злочинністю» від 30 грудня 1991 року).

Таким чином, всі перераховані підрозділи становлять систему багатофункціональних, спеціалізованих оперативних, слідчих та інформаційних елементів з питань протидії організованій злочинності [150, с. 128].

До проблем, що входять сфери інтересу даних організацій, належать: створення стратегії боротьби з організованою злочинністю та цілепокладання окремо для кожного поліцейського формування; удосконалення використання ресурсів і грошей, призначених для боротьби з організованою злочинністю; періодичне дослідження отриманих підсумків у їх взаємозв'язку з встановленим напрямком роботи і затвердження певних директив, зорієнтованих на ліквідацію недоліків [78, с. 232].

Ефективним антикорупційним інструментом необхідно прийняти також те, що слідчі, прокурори та судді є фактично представниками однієї професії та систематично змінюються на посадах один з одним. У державі визначено панівне становище неодмінного прокурорського провадження в абсолютно всіх процесах. Відсутність цього факту саме по собі може бути визнане злочином. Подібні механізми забезпечили в Італії запобігання корупції, її подолання та усунення участі політиків у корупційних схемах [77, с.239].

Вживання закону «Про угруповання мафіозного типу» виконується також під наглядом громадськості та представницьких органів, що дало змогу дестабілізувати криміналітет. Серед форм такого нагляду є заслуховування звітів. Раз на півроку діючий міністр внутрішніх справ виступає з доповіддю у парламенті про хід виконання робіт. Передбачається також раз на рік доповідь міністра перед парламентом стосовно усього комплексу проблем, що мають відношення до організованої злочинності. Подібні багаторівневі зусилля суб'єктів управління та італійських спеціалістів юридичної сфери мають серйозні результати[19, с. 128]. На думку В. П. Беглиці «це було втілено завдяки впровадженню у правовому полі Італійської держави принципів розподілу повноважень, дійсної незалежності судової влади по відношенню до впливу та втручання законодавчої та виконавчої гілок влади. Судова система

Італії є найважливішою та найдієвішою з усіх гілок влади в системі органів по боротьбі з корупцією» [22].

Щодо протидії корупції серед державних службовців у *Федеративній Республіці Німеччини* (далі - ФРН), то, відповідно до споконвічної німецької доктрини, чиновника у цій країні розглядають як слугу, орган і представника держави, державної ідеї. Правовий статус федеральних чиновників Німеччини регулюється двома найважливішими законами: Федеральним Законом «Про державних службовців» від 27.02.1985 р. і Федеральним Законом «Про правове положення чиновників» від 27.02.1985 р. [176, с. 34].

Цікавим є той факт, що правове положення чиновників на кожній землі ФРН регулюється власними законами, які мають характерні для кожної місцевості відмінності. При цьому, необхідною умовою для їх чинності являється відповідність нормам Федерального Закону. Характерним для всіх земель є обмеження високопосадовців у вільному вираженні власних думок та заборона приймати участь у мітингах чи страйках. Ще однією притаманною лише чиновникам рисою є порядок призначення на посади та звільнення з них. Також законом їм дозволено отримувати подарунки вартістю до 20 німецьких марок, у разі повідомлення про нього безпосереднього керівника. Останній має право наказати віддати подарунок уряду чи лишити його підлеглому.

В. А. Номоконов зазначає, що «..в основу протидії з корупцією була покладена розроблена «Директива федеративного уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління» [97, с. 63]. Інші вчені стверджують, що: «...відповідно до «Директиви федеративного уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління» здійснювалися такі заходи: визначення переліку посад, які наділяються повноваженнями, що створює ризик вчинення корупційних діянь; особливо ретельний відбір при призначенні на посади, де виконання функціональних обов'язків, допускає можливість вчинення корупційних дій; посилення внутрішньовідомчого контролю у формі ревізій; навчання і підвищення кваліфікації співробітників з

метою підвищення правосвідомості, і як результат, утримання від вчинення корупційних злочинів; посилення службового нагляду керівництвом федеративного органу; ротація персоналу, що займають відповідальні посади, з метою запобігання корупції; суворе дотримання прописаних процедур при виділенні і оформленні державних замовлень; чіткий поділ етапів, пов'язаних з плануванням, виділенням і розрахунками при оформленні державних замовлень; виключення з конкурсу учасників аукціону, в разі серйозного порушення встановлених правил [27, с. 50].

В цій же Директиві знаходяться положення, що направлені на попередження корупції:

- 1) визначення посад, що найбільш підпадають під ризик впливу корупціогених факторів;
- 2) посилення внутрішнього контролю у різних формах;
- 3) особливо пильний підхід під час призначенні кандидатів на посади, виконання яких передбачає реальні можливості здійснення корупційних дій;
- 4) підготовка та підвищення кваліфікації службовців у питаннях профілактики дій, що підпадають під кваліфікацію корупційних злочинів;
- 5) посилення робочого моніторингу керівництвом органів влади всіх рівнів;
- 6) ротація службовців, що обіймають посади, які найбільше підпадають під загрозу корупції;
- 7) жорстоке дотримання задекларованих процедур під час провадження та оформлення державних замовлень [90, с. 146-147].

Обов'язок держслужбовця ФРН доповідати про протиправні діяння, які стали йому відомими, особливо, якщо це стосується корупційних дій. Посилені правила та обмеження на державній службі, компенсуються належним утриманням та додатковими виплатами, пільгами та можливостями, що забезпечують стабільність займаної посади і кар'єру, а також належний рівень життя. В Німеччині, щоб здобути роботу у іншій структурі, крім державної

організації, службовцю необхідно попередньо отримати дозвіл вищої посадової особи. Якщо говорити про так звану подяку, для державних службовців нормативною базою визначено можливість отримання подарунка, який коштує не більше 10 євро. Проте навіть в такому випадку держслужбовець повинен доповісти про цей факт своєму керівництву, яке може прийняти відповідне рішення: залишити подарунок у співробітника, який його отримав чи наказати йому в установленій процедурі здати презент державі [183, с. 14-15].

У антикорупційній діяльності даної країни стратегічними напрямками визначаються: суворий фінансовий контроль; проведення соціальної політики несприйняття корупції (особливий акцент робить на підвищення рівня правосвідомості громадян); регулювання проведення тендерних закупівель; залучення експертів для розробки індивідуальних антикорупційних норм; введення реєстру корумпованих фірм. Відповідно фірма потрапивши до такого реєстру позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів [78, с. 232].

Отже, приходимо до висновку, що ФРН реалізує антикорупційну політику шляхом: деталізації та нормативного закріплення правил етичної поведінки державних службовців, організації тренінгів, вебінарів, семінарів тощо, котрі сприяють підвищенню кваліфікації чиновників, а також контролює всі кадрові переміщення посадових осіб публічних адміністрацій.

У *Французькій Республіці* діє велика кількість органів державної влади, на які покладено забезпечення протидії корупції, серед яких:

- 1) Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;
- 2) Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);
- 3) правоохоронні органи: організація з боротьби проти відмивання грошей ТРАСФІН; Міністерство юстиції; Відділ з боротьби проти корупції (ВБК, створений у 2004 року в межах Управління боротьби проти економічних

та фінансових злочинів при Судовій поліції; Центральна служба запобігання корупції, яка співпрацює з наведеними вище правоохоронними структурами, та інші [51]. Всі вони фінансуються з державного бюджету та кожна служба діє у визначеній для неї сфері.

Напрямами діяльності Центральної служби запобігання корупції є: накопичування інформації щодо корупційних злочинів та правопорушень, пов'язаних з корупцією; розробка та імплементація антикорупційних законів; надання роз'яснень з питань корупційних ризиків; співпраця з незалежними експертами; інформаційно-просвітницька діяльність серед громадян, а також виявлення корупційних злочинів та передача таких справ розгляд Державного прокурора.

Правову основу антикорупційного механізму сучасної Франції складають: Статут про державну службу (редакцій 1946 та 1992 р.); постанова уряду країни 1988 р. «Про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на проведення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв»; Закон «Про фінансування політичних партій» (1990); Закон «Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях»; Закон Сегена 1995 р., що надає Рахунковій палаті право контролювати процес призначення на державну службу [173, с. 3].

Отже, першочергово у Франції контролюється діяльність державних службовців відповідними органами на всіх рівнях влади, підтримується гласність та відкритість антикорупційних заходів Франції, а також приділяється увага звітності політичних партій.

Щодо *Японії*, то в країні відсутня комплексна стратегія і єдиний комплексний акт спрямований на запобігання корупції, однак антикорупційні приписи містяться в нормах таких законів: «Про вибори громадських посадових осіб» (1950 р.), «Про парламент» (1950 р.), «Про регулювання

політичних фондів»(1948 р.), «Про державних службовців» (1948 р.), «Про місцеве самоврядування» (1947 р.) [95].

Уряд Японії намагається забезпечити своїх підлеглих належними умовами праці та гідною заробітною платою, а також стимулює працівників, використовуючи метод заохочення; зобов'язує політичні партії звітувати перед урядом та суспільством; гарантує дотримання громадських свобод, а також регулює кадрову політику та етичну поведінку підлеглих.

Набутий зарубіжний досвід може стати для України зразком для наслідування по визначенню адміністративно-правового статусу НАБУ. Одночасно можливо виділити низку спільних рис серед наявних у світі моделей спеціальних антикорупційних інституцій. Їх, у своїй доповіді під назвою «Спеціалізовані антикорупційні органи: огляд моделей» ОЕСР класифікує наступним чином: багатоцільові спеціалізовані органи; спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури та інституції із виключно превентивними функціями.

Перша модель поєднує в собі правоохоронний та превентивний напрямок діяльності. Вперше такого роду інституції було створено в Гонконзі - Незалежна комісія проти корупції та Сінгапурі - Бюро з розслідування випадків корупції. Надалі, досвід перейняли такі країни як: Литва, яка створила Спеціальну слідчу службу; Республіка Молдова - Національний центр по боротьбі з корупцією; Латвія - Бюро з протидії корупції, а також Польща - Центральне антикорупційне бюро [118, с. 41].

Щодо спеціальних підрозділів в структурі поліції або органів прокуратури, то вони займаються не лише розслідуванням корупційних злочинів, а й переслідуванням правопорушень, пов'язаних з корупцією. Перевагу такій моделі надають: Норвегія - Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища; Бельгія - Центральне управління боротьби проти корупції; Іспанія - Спеціальна прокурорська служба з припинення

економічних злочинів, пов'язаних з корупцією; Хорватія - Управління з припинення корупції та організованої злочинності та Угорщина - Центральне управління розслідування [65].

Органи третьої моделі спеціалізуються на профілактичній діяльності у сфері запобігання корупції, тобто збирають статистичні дані з приводу корупційних ризиків, правопорушень, пов'язаних з корупцією та корупційних злочинів; допомагають розробляти та імплементувати проекти антикорупційних законів; врегульовують конфлікти інтересів своїх підлеглих, а також сприяють міжнародній взаємодії. Інституції, створені за цією моделлю, функціонують: у Франції (Центральна служба із запобігання корупції); в Албанії (Антикорупційна моніторингова група); на Мальті (Постійна комісія проти корупції); у Сербії і Чорногорії (Антикорупційне управління); у США (Управління з урядової етики); в Індії (Центральна служба пильності); на Філіппінах (Офіс омбудсмена); у Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції) [65].

Отже, приходимо до висновку, що НАБУ має ознаки притаманні першому типу моделі спеціальних антикорупційних органів, однак, вона, як новостворена інституція, має певні недоліки та потребує удосконалення. У своєму дисертаційному дослідженні В. Г. Козленко зазначає, що «...шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України повинні характеризуватися такими ознаками, як комплексність та послідовність. За таких умов правовий статус досліджуваного органу має перспективи для удосконалення, а його діяльність стане раціональною та ефективною» [70, с. 154].

Відтак, незважаючи на різноплановий досвід країн у сфері запобігання корупції, слід підтримати думку В. М. Трепака, що «за особливостями побудови системи протидії корупції, зокрема кількісним складом новостворених органів антикорупційної спрямованості, Україна визначила пріоритетним для себе впровадження досвіду протидії корупції у таких країнах

як США, Франція та Канада, де має місце чіткий розподіл спеціальних суб'єктів протидії за ознакою функціональної спрямованості» [174, с. 198].

Враховуючи викладене, з метою зниження загального рівня корупції в Україні необхідно: привести національне антикорупційне законодавство у відповідність з міжнародно-правовими стандартами на основі наукової розробки способів імплементації положень міжнародних документів; законодавчо закріпити чіткий поділ корупційних діянь на види за ступенем суспільної небезпечності на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні та цивільно-правові; розробити ефективні заходи щодо попередження, розслідування корупції та визначити процедуру притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь; встановити окрему норму щодо процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь осіб з особливим правовим статусом (судді, працівники правоохоронних органів тощо) [76].

Також зазначимо, що необхідність впровадження досвіду іноземних держав щодо законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу НАБУ підтримує 82% опитаних респондентів (див. Додаток В). Проте в розглянутих іноземних державах моделі визначення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів побудовані таким чином щоб забезпечити максимальну ефективність їх діяльності з урахуванням національних особливостей правоохоронної системи.

Слушною є думка О. В. Баганця, що «...однією з найважливіших і обов'язкових рис спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією є не повна незалежність від судового контролю і прокурорського нагляду, як це нав'язується в Україні, а достатній рівень організаційної і операційної автономії, гарантованої інституційними та юридичними механізмами, спрямованими на попередження неправомірного політичного втручання, а також забезпечення «попереджувальної слухняності» інституцій» [18].

Підтримуємо думку автора та вважаємо, що необхідно не впроваджувати одну з моделей спеціальних антикорупційних інституцій, а використовувати їх поєднання та враховувати специфіку правоохоронної системи в Україні.

У наступному підрозділі дисертаційного дослідження вважаємо за доцільне дослідити шляхи вдосконалення антикорупційної діяльності на основі правозастосовчої практики.

3.2. Напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України

Якщо розглядати можливі напрями удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ, то крім аналізу попередніх розділів роботи також слід розглянути найбільш відомі негативні фактори діяльності цього органу.

Наприклад, потрібно звернути увагу на той факт, що цей орган з 1 січня по 30 червня 2017 року отримав 411 скаргу на своїх працівників. Дев'ятьох працівників НАБУ притягнуло до дисциплінарної відповідальності. Так, троє працівників отримали догану, один – попередження про неповну службову відповідність, чотири – зауваження, а ще одного працівника НАБУ звільнили. Також було проведено 17 службових розслідувань[93]. Генеральна прокуратура України звернула увагу на численні факти правопорушень керівництва і посадовців НАБУ, що мстять ознаки злочинів, та ініціювала проведення відповідних розслідувань з даного приводу. Зазначене свідчить про потребу удосконалення нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки його працівників, що підтримують 65,3% опитаних осіб (див. Додаток В).

Ще одним негативним фактором є постійні суперечності між НАБУ, НАЗК та ГПУ. Прикладами таких розбіжностей слугують: оприлюднення складеного працівниками НАЗК протоколу про адміністративне

правопорушення відносно Директора НАБУ, в якому йдеться про те, що «перебуваючи на посаді Директора Національного антикорупційного бюро України, Артем Ситник не виконав законні вимоги Національного агентства і представив з порушенням встановленого терміну запитувані в листі Національного агентства копії документів та інформації, а також представив їх не в повному обсязі, чим вчинив адміністративне правопорушення» [29].

Іншим випадком конфлікту антикорупційних органів стало відкриття кримінального провадження працівниками ГПУ проти Директора НАБУ, у зв'язку з нібито розголошенням даних досудового слідства [35]. В свою чергу Національне антикорупційне бюро України відкрило кримінальне провадження за фактом ймовірного незаконного збагачення генерального прокурора Юрія Луценка [92]. Така поведінка антикорупційних органів є неприйнятною та веде до дискредитації антикорупційних інституцій в очах українського народу, адже на європейському прикладі ми можемо спостерігати налагоджену взаємодію між аналогічними структурами.

Проблемним є те, що ВРУ ще не прийнято проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих положень з питань діяльності Національного антикорупційного бюро України» [129], який передбачає проведення закритого конкурсу для працівників на посади, перебування на яких становить державну таємницю. Ми вважаємо, що це рішення однозначно має бути прийнято, адже їх гласність призведе до витоку інформації та зможе нашкодити у оперативно-розшукових та негласних слідчих діях. Як приклад можна розглянути втручання ГПУ у діяльність НАБУ та проведення нею обшуку за місцем проживання агента зазначеного органу «...під час обшуку за місцем проживання агента Катерини Сікорської в селі Козин у приватному будинку були вилучені документи з грифом «обмеження доступу», зошити з секретною інформацією про прослуховування об'єктів та матеріали проведених негласних слідчих дій» [39].

Ще однією негативною рисою є відсутність у НАБУ повноважень щодо

контролю, перевірки та кримінального переслідування порушень фінансування політичних партій. Такі повноваження наявні у всіх аналогічних іноземних антикорупційних інституцій (Сінгапур, Латвія, Польща, Грузія), робота яких успішно відзначається міжнародними організаціями. Не є секретом, що політичні партії в Україні являються достатньо закритими фінансовими проектами, які не представляють інтереси та політичну волю своїх виборців, натомість прощовхують і лобіюють інтереси тіньових інвесторів, часто нерезидентів, та є інструментом незаконного збагачення, відмивання доходів, та кар'єрного просування по державній вертикалі осіб із сумнівною репутацією. Наявність повноважень контролю над фінансуванням політичних партій звісно нашоухує на думку про імовірні зловживання влади щодо усунення політичних конкурентів, однак унеможливленням цього має стати система стримувань та противаг, основою якої стане громадський та парламентський контроль за діяльності НАБУ [82, с. 74].

Процес роботи конкурсної комісії при призначенні керівників НАБУ також неодноразово критикувався з боку громадянського суспільства [98]. Адже на завершальному етапі роботи комісії декілька разів урядовці намагалися змінити умови проведення конкурсу та збільшити кількість кандидатів на посади у НАБУ. Мова йде про внесений народними депутатами від фракцій Блоку Петра Порошенка та Народного фронту у Верховній Раді України законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (щодо скасування граничного віку перебування особи на посаді директора НАБ України) [129], а також заяви про нібито помилковий вибір кандидатів на посади Директора НАБУ. З огляду на вказане, необхідно позитивно відмітити затверджений наказом Директора НАБУ від 31 травня 2017 року № 123-О «Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України» [143], відповідно до якого конкурс передбачає складання кваліфікаційного іспиту (тестування) та проведення співбесіди. При цьому

кваліфікаційний іспит (тестування) включає тестування на знання законодавства, психологічне тестування, тестування загальних здібностей, а для посад начальницького складу – також тестування з фізичної підготовки. Кандидат на посаду в НАБУ допускається до наступних етапів конкурсу лише за умови успішного складання тестування на знання законодавства. Психологічне тестування та тестування загальних здібностей має рекомендаційний характер та враховується конкурсною комісією при прийнятті рішення під час співбесіди. В окремих випадках за рішенням Директора НАБУ кваліфікаційний іспит може бути обмежений тестуванням на знання законодавства [192, с. 134].

В даному випадку, конкурсна процедура обрання не лише Директора, а й працівників НАБУ має проводитися в он-лайн режимі чи з відео фіксацією з метою попередження негативної критики роботи комісії серед осіб, кандидатури яких не були затверджені. Матеріальне забезпечення НАБУ дозволяє передбачити таке положення у регламенті Конкурсною комісії та відділити технічне обладнання задля її забезпечення.

Проведений у дисертаційному дослідженні аналіз адміністративно-правового статусу, а також зазначені проблемні питання, визначили необхідність формулювання пропозицій щодо призначення та звільнення Директора НАБУ.

Аналіз зарубіжного досвіду засвідчив, що у призначенні осіб на аналогічні посади в інших країнах досить активно приймають участь парламенти цих країн. Наприклад У США Директор Федерального бюро розслідувань призначається Президентом Сполучених Штатів з підтвердженням призначення Сенатом і служить на цій посаді десять років, якщо не буде відправлений у відставку достроково. У Сінгапурі Директор назначається президентом, який в свою чергу обирається парламентом. Тому пропонується змінити існуючий порядок призначення та звільнення з посади Директора НАБУ, а саме надати таке право Верховній Раді України.

Для цього слід ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти наступним чином: «1. Керівництво діяльністю Національного антикорупційного бюро України здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України в порядку, визначеному цим Законом». Абзац третій ч. 4 цієї ж статті викласти наступним чином: «Директора Національного антикорупційного бюро України не може бути звільнено, а постанову Верховної Ради України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, зазначених у цій частині».

У зв'язку з цим, необхідно скоригувати правові засади діяльності комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України, для чого внести відповідні зміну до ст. 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»(див. Додаток Б).

Крім зазначених питань пропонується також врегулювати деякі аспекти пов'язані з призначенням Директора НАБУ. По-перше, слід зауважити на необхідності відповідної фахової підготовки кандидатів на дану посаду, а тому пропонується у ст. 6 зазначеного Закону України передбачити вимогу щодо наявності повної вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра. По-друге, в тій же нормі видалити як неконституційну вимогу про те, що не може бути призначена на посаду Директора НАБУ особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією. По-третє, частину 3 цієї ж статті викласти наступним чином: «3. Директор Національного антикорупційного бюро України призначається Верховною радою України строком на сім років, шляхом внесення законодавчих змін, якщо відповідне питання було підтримано на голосуванні не менш як двома третинами народних депутатів України від

конституційного складу Верховної Ради України. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд».

Суттєвим фактором, який покращить умови діяльності НАБУ може стати заснування ВАКСУ, проект його створення, якого перебуває на розгляді ВРУ. Є очевидним, що ВАКСУ повинен бути абсолютно незалежною організацією та працювати як суд першої інстанції по провадженням, підслідним НАБУ. У свою чергу Антикорупційна палата при ньому, повинна буде переглядати рішення по справам, розгляд яких закінчено по суті. Оскарження рішень ВАКСУ та Антикорупційної палати може здійснюватися у касаційному порядку Верховним Судом України.

За словами заступника голови Комітету ВР України з питань правової політики та правосуддя Сергія Алексєєва, формування антикорупційного суду та його діяльність має здійснюватися на загальних засадах, визначених для судової системи в цілому. «Основні критерії при формуванні антикорупційного суду – це, по-перше, обов'язкова можливість розгляду справ щодо антикорупційних злочинів у трьох інстанціях, включаючи можливість оскаржити рішення у четвертій інстанції. Оскільки оскарження рішення є реалізацією громадянами свого конституційного права, то немає значення, в якому злочині обвинувачується особа. Тобто порядок оскарження рішень суду щодо корупційних злочинів має бути таким, як і порядок оскарження щодо інших злочинів (вбивство чи крадіжка). По-друге, важливим критерієм є порядок призначення суддів до антикорупційних судів. Відбір має бути прозорим. Кандидати повинні мати серйозний юридичний стаж, бути досвідченими фахівцями в галузі права та викликати довіру в суспільстві. Для того щоб це не була замкнена система (НАБУ – антикорупційний суд), умови в судовому процесі як для адвоката, так і для антикорупційного прокурора мають бути рівними, тобто потрібно створити умови для змагальності сторін. Крім того, антикорупційний суд повинен завжди спиратися на практику Верховного Суду, адже єдність судової практики в країнах Західної Європи та

в США – це одна із засад системи правосуддя, що закладає в неї антикорупційні елементи. Щодо формування складу суду, то воно має бути для всіх на одних умовах. Ми не можемо створювати «елітні» суди та ставити одних суддів вище за інших. Не може один суд формуватися більш прозоро, а інший – навпаки. Формування будь-якого суду має здійснюватися на єдиних засадах: об'єктивності, неупередженості, прозорості. Не бачу причин, чому формування антикорупційного суду може якісно вирізнитися від формування інших судів. Правосуддя в країні єдине. За результатами рішення оскаржуються до Верховного Суду» [49].

Позитивним аспектом співробітництва НАБУ та ВАКСУ має стати той факт, що останній розглядатиме корупційні провадження, які підслідні лише НАБУ, тим самим збільшивши ефективність його діяльності. А також наявність в штаті 70-суддів і окремої Палати слідчих суддів надасть їм можливість на проведення розгляду процесуальних питань в найкоротші терміни, адже нині слідчі судді районних судів перенавантажені кількістю проваджень на одну особу, що унеможлиблює невідкладний, в окремих випадках, розгляд справи по суті.

Желтухін Є. О. зазначає, що «...апеляційна палата знаходитиметься в цьому ж суді, тому не буде витрачатися час на пересилання документів, як це відбувається сьогодні. Якщо хтось подасть апеляцію, то її одразу перенаправлять в апеляційну палату, судді якої призначають розгляд. Це економія часу та коштів. До того ж судді апеляційної палати розглядатимуть виключно процесуальні матеріали»[49]. Однак, ст. 15 Законопроекту «Про Вищий антикорупційний суд» зазначено, що «судові палати Вищого антикорупційного суду для здійснення правосуддя в першій інстанції розміщуються в межах одного населеного пункту. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду також розміщується в межах одного населеного пункту. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду та судові палати Вищого антикорупційного суду для здійснення правосуддя в першій інстанції

не можуть розміщуватися в одному будинку. Вищий антикорупційний суд, його палати та апарат не можуть розміщуватися в одному будинку разом з іншими судами, державними органами, їх територіальними, структурними підрозділами, представництвами, органами місцевого самоврядування, установами, організаціями” [147].

Низка сумнівів та зауважень виникає при вивченні зазначеного Законопроекту в питанні існування ВАКСУ як суду першої інстанції та апеляції одночасно, адже в реаліях сьогодення судді, які працюють в одній структурі взаємопов’язані, що суттєво може вплинути на об’єктивність прийнятих ними рішень по апеляційним провадженням.

Дискусійним ще у Законопроекті є питання створення «інших плат», адже не зовсім зрозуміла для нас така термінологія. Що саме автори мали на увазі, включаючи це поняття до Законопроекту та чому не надали йому розшифрування також не зрозуміло.

Загальноприйнятим є той факт, що у сучасних судах наявні дві палати – цивільна та кримінальна. Враховуючи те, що ВАКСУ буде розглядати лише корупційні правопорушення від однієї антикорупційної інституції, то якими судами будуть розглядатися матеріали інших досудових розслідувань, де суб’єктом скоєння корупційного правопорушення не є високопосадовець? Ще одне питання, яке виникає до авторів Законопроекту: до якого суду САП буде направляти свої провадження та чи не доцільно було б з’єднати розгляд усіх корупційних справ та віднести їх до підслідності ВАКСУ, а не створювати цілу систему нових судів для розгляду матеріалів від одного лише Бюро?

Позитивним моментом у створенні ВАКСУ є його «особлива антикорупційна система», якої не мають інші суди, тобто наявність апеляційної палати. Остання переглядає рішення та ухвали ВАКСУ, якими закінчувалися вивчення справ по суті.

Також, важливу роль відіграє його адміністративна та фінансова незалежність від інших палат Верховного Суду та Касаційного кримінального

суду, яка передбачає необхідність утворення в системі Верховного Суду ще одного касаційного суду з надзвичайним статусом у складі. Проте існують потенційні ризики його незалежності через те, що на спільних зборах ВАКСУ та Антикорупційної палати Верховного Суду, (у першому випадку суд першої інстанції, у другому – апеляційної) розглядаються певні категорії справ.

Іншим ризиком є те, що судді даної палати не відносяться до Пленуму Верховного Суду та зборів суддів Касаційного кримінального суду Верховного Суду, що унеможливило б притягнення судді ВАКСУ до дисциплінарної відповідальності, адже на них не розповсюджуються права та обов'язки, передбачені для інших суддів.

Автори Законопроекту, на наш погляд, помиляються стосовно повноважень антикорупційних суддів та формування їх складу. Першочерговим питанням, яке виникає під час аналізу Законопроекту та Конституції України – це порядок його створення, адже вони суперечать один одному. Прикладом слугує п. 3 Прикінцевих положень даного проекту, та ст. 125 Основного Закону, в якому йдеться про те, що: «Суд утворюється, реорганізовується та ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя». Однак, даний проект такої процедури не пройшов і на даний час взагалі знятий з розгляду ВРУ.

Приходимо до висновку, що ВАКСУ має важливе значення для ефективної діяльності НАБУ, однак Законопроект потребує максимального удосконалення та усунення розбіжностей з Основним Законом України, а також мінімізації спекулювання судовою реформою у власних інтересах високопосадовців.

Проаналізувавши НАБУ як багатоцільовий антикорупційний орган, ми прийшли до висновку, що сфера діяльності та повноваження спеціального антикорупційного органу надто обмежені, оскільки воно за Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» протидіє лише

кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Тим самим, коло його повноважень, у порівнянні з закордонними аналогами, неабияк звужує та мінімізує його можливості та ефективність діяльності. Пропонуємо розширити сферу його практики наступним колом питань: повноваженнями суб'єктів провадження, розміром предмета злочину або завданої ним шкоди, колом суспільних інтересів, яким загрожують такі правопорушення, заходами адміністративної діяльності тощо. Такий підхід дозволить звужити список корупційних правопорушень, підслідних іншим правоохоронним органам та ліквідувати дублювання функцій наявних в Україні антикорупційних інституцій, надавши НАБУ привілеї у запобіганні ним.

Також погоджуємося з думкою О. В. Скомарова, що: «...доцільно розширити превентивні повноваження НАБУ, та наділити його освітньою функцією. Така удосконалена модель антикорупційного органу відповідатиме всім вимогам та ознакам, притаманним такого роду інституціям, та підвищить ефективність його діяльності» [161, с. 59].

Доречно також розвивати співпрацю з населенням та ЗМІ, шляхом підписання відповідних Угод та Меморандумів з громадськими організаціями, телеканалами, газетами тощо. Результатом такої діяльності буде формування позитивної громадської думки як засобу аналізу й оцінки ефективності державного управління. У цьому відношенні важлива роль належить формуванню показників та індикаторів їх проведення, що у такий спосіб засвідчувало б прозорість та підзвітність державної влади інститутам громадянського суспільства [187].

Враховуючи корумпованість високопосадовців та «покривання» один одного, ефективним інструментом протидії виступає суспільний тиск на органи влади, привернення міжнародної уваги та розкриття шляхом

оприлюднення фактів корупції у ЗМІ. Громадянське суспільство не може замінити державні органи, але воно може змусити їх виконувати свої функції. Також для багатогранної аналітичної оцінки роботи НАБУ необхідна незалежність ЗМІ від політичних партій та діячів. Адже, лише при злагодженій взаємодії між НАБУ, громадськістю та ЗМІ можливий розвиток суспільного діалогу, громадянського суспільства, зміцнення демократії в Україні шляхом забезпечення участі суспільства в обговоренні та виробленні державної політики, а також гарантування їх прав на отримання та доступ до інформації в контексті протидії корупції.

Неможливо не погодитися з думкою О. В. Скочиляс-Павлова, що: «наявні нині результати боротьби з корупцією, на думку вчених та практиків, підтверджують висновок про те, що репресивні заходи, які ґрунтуються на застосуванні суворих санкцій, спричиняють лише загострення цього суспільно небезпечного явища зі світового досвіду бачимо, що ефективні антикорупційні програми ґрунтуються на комплексному застосуванні примусових, запобіжних та просвітницьких процедур. Це, своєю чергою, потребує спільної участі у цьому процесі органів державної влади та інститутів громадянського суспільства» [163, с. 30; 86, с. 233]. Вважаємо, що необхідно приділити велику увагу зацікавленню громадян звертатися до зазначеної антикорупційної інституції з інформацією про конкретні корупційні факти, порушення прав та свобод громадян тощо. Це дасть змогу визначити:

- 1) стан поширення корупції та процеси її виникнення;
- 2) виявити механізми корупційних проявів;
- 3) можливі заходи захисту прав громадян;
- 4) систему ефективного реагування на такого роду звернення.

За період з серпня 2015 по лютий 2016 року до Національного антикорупційного бюро України надійшло 2318 письмових звернень, з них загальних звернень від громадян – 1850, запитів щодо доступу до публічної інформації – 67, депутатських запитів і звернень – 101 [54]. А з 1 лютого 2016

року у тестовому режимі в НАБУ запрацювала безкоштовна телефонна лінія, зателефонувавши на яку громадяни мають можливість висловити свої пропозиції, скарги, зауваження, заві тощо, дізнатися про графік роботи громадської приймальні, а також повідомити про кримінальні корупційні правопорушення. Щодо запитів на отримання публічної інформації про діяльність НАБУ, то їх можна надсилати на електронну скриньку органу чи поштову адресу.

Відтак, з'ясовано, що звернення громадян – це важливе джерело інформації про скоєні корупційні правопорушення, але не всі громадяни знають про таємність таких звернень та побоюються повідомляти відому їм інформацію через можливість втратити робоче місце, громадський осуд тощо. Ми пропонуємо доводити до відома громадян за допомогою ЗМІ (на правах реклами), що вони мають право звертатися до НАБУ інкогніто або особисто, при цьому їхні особисті відомості не стануть відомими широкому загалу.

Враховуючи проведені дослідження та викладені вище, можливо визначити *організаційні напрями удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ* на підставі існуючої практики:

1. *Забезпечення належної координації між антикорупційними інституціями, що надасть можливість уникнути інституційних конфліктів та дискредитації один одного в очах населення;*

2. *Пошук балансу між превентивним та каральним напрямками антикорупційної діяльності;*

3. *Забезпечення відкритості при відборі кандидатів на посади НАБУ, з одночасним збереженням закритого конкурсу для працівників на посади, перебування на яких становить державну таємницю;*

4. *Розробка та прийняття Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»;*

5. *Розробка та прийняття законодавчих змін щодо надання НАБУ повноважень з контролю, перевірок та кримінального переслідування*

порушень фінансування політичних партій;

Крім зазначених аспектів діяльності НАБУ, необхідно також визначити загальні законодавчі напрями удосконалення його адміністративно-правового статусу. Викладене в даному дисертаційному дослідженні дозволяє виділити наступні ключові напрямки.

1. Визначення місця НАБУ в системі публічної адміністрації. Існує необхідність чіткого законодавчого закріплення місця даного органу у системі публічної адміністрації. У роботі ставиться питання щодо визначення його як спеціального правоохоронного органу запобігання та протидії корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

2. Удосконалення системи принципів діяльності НАБУ. Проведений аналіз існуючих принципів діяльності досліджуваного органу надав можливість визначити потребу у подальшому законодавчому закріпленні таких принципів як відкритість, прозорість та гласність діяльності.

3. Коригування механізму утворення та ліквідації НАБУ. Існує потреба законодавчого визначення порядку утворення даної інституції, зокрема, надання відповідного права КМУ. А з урахуванням спеціального статусу, ліквідація НАБУ має здійснюватися ВРУ за поданням Прем'єр Міністра України, якщо питання ліквідації було підтримано на голосуванні не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу ВРУ.

4. Удосконалення системи прав і обов'язків НАБУ. Потребують подальшого удосконалення права, які надаються зазначеному органу, оскільки їх недостатньо для повноцінної реалізації відповідних завдань. Наприклад, існує потреба надання НАБУ прав щодо притягнення до адміністративної відповідальності осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень, а також застосування заходів адміністративного характеру до таких правопорушників.

Зазначене також слід корелювати з обов'язками, до яких включити обов'язок фіксації корупційних адміністративних правопорушень, що були виявлені під час здійснення кримінальних проваджень.

Також пропонується передбачити можливість негайного відсторонення правопорушника від займаної ним посади, у разі складання на нього адміністративного протоколу працівником НАБУ. Доцільно не звертатися до керівника органу з проханням про відсторонення, а направляти йому вимогу про таку міру у вигляді постанови, винесеної на підставі протоколу.

5. Визначення правового статусу працівників НАБУ та його забезпечення. Існує необхідність забезпечити захист працівників НАБУ від необґрунтованого дисциплінарного переслідування, у разі якщо з об'єктивних причин судом було закрито кримінальне або адміністративне провадження, крім випадків умисного порушення такими працівниками вимог законодавства чи неналежного виконання службових обов'язків. Крім того, необхідно законодавчо закріпити, що притягнення працівників НАБУ до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом.

6. Удосконалення засад взаємодії НАБУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Було встановлено, що окремі питання взаємодії даного органу з іншими державними органами та окремими фізичними і юридичними особами потребують подальшого вирішення. Зокрема, існує необхідність удосконалення механізму створення спільних з іншими правоохоронними органами слідчих груп.

Також слід розвивати взаємодію з інститутом добросовісних викривачів корупції та забезпечувати їх захист від переслідування, що підтримують 64% опитаних в межах даного дисертаційного дослідження осіб (див. Додаток В). В даному випадку, слід підтримати думку Директора НАБУ – А. Ситника про доцільність запровадження інституту викривачів. Він вважає, що: «Найнадійніший спосіб дістатися до корупціонерів на високих посадах – це

заохотити дрібного чиновника, який підписав документ, до співробітництва з органами слідства» [156]. Така необхідність виникає через відсутність законодавчого врегулювання заборони встановлення умовного терміну за тяжкі корупційні злочини, навіть якщо особа буде співпрацювати зі слідством, тим самим виключає діяльність інституту угод про співробітництво зі слідством стосовно корупційних правопорушень.

У контексті взаємодії з громадськістю пропонується удосконалити порядок розробки та прийняття Положення про Раду громадського контролю НАБУ та порядок її формування, а також визначити ключові вимоги до членів РГК.

У даному дисертаційному дослідженні вже зверталась увага на розширенні участі громадянського суспільства у роботі НАБУ та пропонувалось, щоб такі громадські організації, як Громадська Правозахисна організація «Права людини», Центр політико-правових реформ (ЦППР), Національне відділення Transparency International, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» (ЦПСА «Ейдос»), Центр Протидії Корупції (ЦПК), Група «Антикорупційна реформа» Реанімаційного пакету реформ та інші, що проводять антикорупційний моніторинг і зареєстровані в законному порядку, мали право приймати участь у розробці й обговоренні положення про РГК.

Необхідно, щоб НАБУ виступало антагоністом корупції не тільки декларативно, а і практично. Прерогативою діяльності НАБУ має стати: прозорість та гласність діяльності антикорупційних інституцій; якісно новий рівень роботи детективів; скорочення та оптимізація бюрократичних процедур; зменшення проявів корупційних діянь серед високопосадовців; збільшення рівня довіри населення; розширення повноважень у сфері адміністративної практики тощо.

Висновки до розділу 3

Встановлено, що в розглянутих іноземних державах моделі визначення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів побудовані таким чином щоб забезпечити максимальну ефективність їх діяльності з урахуванням національних особливостей правоохоронної системи. Тому запропоновано не запровадження сталої моделі визначення адміністративно-правового статусу, а використати їх поєднання з урахуванням специфіки правоохоронної системи в Україні.

Національне антикорупційне бюро України за своїми ознаками можливо віднести до однієї з існуючих зарубіжних моделей організації антикорупційних органів. Проте існує потреба у низці змін, які б збільшили ефективність діяльності цього органу. Необхідно розширити повноваження досліджуваного органу щонайменше в тих межах, які запропоновано в даному дослідженні, також слід на законодавчому рівні обмежити можливості втручання інших правоохоронних органів в роботу НАБУ.

Запропоновано визначити дві групи напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ: організаційні та законодавчі.

До організаційних напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу досліджуваного органу запропоновано віднести: 1) забезпечення належної координації між антикорупційними інституціями, що надасть можливість уникнути інституційних конфліктів та дискредитації один одного в очах населення; 2) пошук балансу між превентивним та каральним напрямками антикорупційної діяльності; 3) забезпечення відкритості при відборі кандидатів на посади НАБУ, з одночасним збереженням закритого конкурсу для працівників на посади, перебування на яких становить державну таємницю; 4) розробку та прийняття Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»; 5) розробку та прийняття законодавчих змін щодо надання йому повноважень з

контролю, перевірок та кримінального переслідування порушень фінансування політичних партій.

До законодавчих напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ слід віднести: 1) визначення його місця в системі публічної адміністрації; 2) удосконалення системи принципів діяльності НАБУ; 3) коригування механізму утворення та ліквідації органу; 4) удосконалення системи прав і обов'язків НАБУ; 5) визначення правового статусу працівників НАБУ та його забезпечення; 6) удосконалення засад взаємодії НАБУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Відповідні пропозиції законодавчих змін містяться у додатках до представленого дисертаційного дослідження (див. Додаток Б).

ВИСНОВКИ

У дисертації представлено теоретико-прикладне узагальнення та результати виконання наукового завдання, яке полягає в комплексному дослідженні адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, а також розроблено напрями вдосконалення норм чинного законодавства, об'єднано та систематизовано теоретичні положення, які містять елементи наукової новизни та мають практичну значущість. З огляду на поставлену мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, сформульовано такі висновки:

1. Констатовано, що НАБУ, з огляду на особливості правового регулювання його діяльності, вступає у такі види правовідносин: 1) регулятивні, 2) охоронні, 3) матеріально-правові, 4) процесуально-правові. Було сформульовано пропозиції щодо вдосконалення принципу взаємодії шляхом внесення змін до п. 8 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», якими передбачити можливість створення НАБУ слідчих груп спільно з іншими правоохоронними органами. Запропоновано розширити законодавче закріплення принципів діяльності НАБУ, зокрема доповнити їх перелік таким принципом, як «відкритість, прозорість і гласність діяльності». Обґрунтовано необхідність запровадження в діяльності зазначеного органу методу заохочення, що зумовлює подальше вдосконалення механізмів взаємодії НАБУ з доброчесними викривачами корупції шляхом внесення законодавчих змін.

2. Дослідження місця цього органу в системі публічної адміністрації дало змогу визначити його поняття та завдання, які запропоновано у вигляді законодавчих змін до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». У першому абзаці зазначеної статті запропоновано визначити НАБУ як спеціальний правоохоронний орган запобігання та протидії

корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Текст другого абзацу слід викласти таким чином: «Завданням Національного антикорупційного бюро України є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції».

3. Визначення елементів адміністративно-правового статусу НАБУ дало змогу дійти висновку про їх поділ на дві групи: 1) елементи операційного характеру, за допомогою яких НАБУ провадить основну діяльність, зокрема права, обов'язки, повноваження, компетенція та відповідальність; 2) елементи організаційного характеру, що мають установчий характер (мета створення, завдання, принципи, напрями діяльності, порядок створення, реорганізації та ліквідації, структура, чисельність і територіальні підрозділи).

Запропоновано видалити із законодавства положення про те, що цей орган утворюється Президентом України. Натомість запропоновано надати це право Верховній Раді України. Специфіка спеціального статусу досліджуваного органу полягатиме в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади його Директора, а також у порядку ліквідації НАБУ, що буде здійснюватися Верховною Радою України.

4. Запропоновано авторську класифікацію прав та обов'язків НАБУ, які за функціональною ознакою розмежовано на: 1) права й обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності (права та обов'язки щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності; права й обов'язки на стадії досудового розслідування; права та обов'язки із супроводження виконання судових рішень); 2) права та обов'язки щодо взаємодії з іншими суб'єктами; 3) права та обов'язки щодо планування, аналізу та звітності.

Запропоновано заходи з удосконалення нормативного визначення прав із застосування адміністративного примусу, які має НАБУ, для чого слід внести низку змін до ст. 16, 17, 19 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також закріпити в ст. 255 КУпАП за цим органом повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 172⁴–172⁹, 172⁹⁻¹, 172⁹⁻², 184¹, 185⁴, 185⁶, 185¹³, 212¹⁵, 212²¹ КУпАП.

5. Доведено доцільність закріплення в ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» вимоги письмово повідомляти про виникнення конфлікту інтересів. Запропоновано внести зміни до ст. 28 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо вдосконалення механізму відповідальності працівників НАБУ, які не дадуть змоги уникнути адміністративної чи кримінальної відповідальності в разі недобросовісного виконання ними своїх обов'язків, а також гарантуватимуть захист від необґрунтованого притягнення до відповідальності. Запропоновано поширити на осіб начальницького складу НАБУ дію законодавства, що регулює порядок проходження служби та дотримання службової дисципліни рядовим і начальницьким складом Національної поліції України.

6. Проаналізовано особливості взаємодії НАБУ з іншими органами публічної адміністрації та громадськістю, що дало змогу виокремити її ключові ознаки. Запропоновано авторську класифікацію видів цієї взаємодії: залежно від форми вона може бути організаційною та процесуальною; з огляду на юридичні підстави – ініціативною та договірною; за тривалістю зв'язків – періодичною та постійною. Під час дослідження договірної взаємодії НАБУ встановлено, що міжвідомчі угоди чи меморандуми про співпрацю, які цей орган укладає з іншими суб'єктами, є адміністративними договорами.

Удосконалення взаємодії НАБУ з громадськістю можливе при запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та встановити низку вимог до членів Ради громадського контролю. Запропоновано, щоб Положення про Раду

громадського контролю та порядок її формування розробляли та обговорювали громадські організації, що зареєстровані в законному порядку і здійснюють антикорупційний моніторинг, з подальшим поданням Верховній Раді України для його затвердження.

7. Унаслідок дослідження зарубіжної практики в межах визначення адміністративно-правового статусу антикорупційних органів запропоновано відмовитись від повного віднесення НАБУ до певної сталої моделі організації антикорупційних органів. Наголошено на необхідності підвищення ефективності цього органу, чому сприятиме розширення його повноважень, обмеження можливості втручання інших правоохоронних органів у його діяльність.

8. Запропоновано визначити дві групи напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ – організаційні та законодавчі. До організаційних належать: 1) забезпечення належної координації між антикорупційними інституціями, що надасть можливість уникнути інституційних конфліктів і дискредитації один одного в очах населення; 2) пошук балансу між превентивним та каральним напрямами антикорупційної діяльності; 3) забезпечення відкритості під час відбору кандидатів на посади НАБУ з одночасним збереженням закритого конкурсу для працівників на посади, перебування на яких становить державну таємницю; 4) розроблення та прийняття Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»; 5) прийняття законодавчих змін щодо надання НАБУ повноважень з контролю, перевірок і кримінального переслідування порушень фінансування політичних партій.

Визначено, що законодавчими напрямами вдосконалення адміністративно-правового статусу НАБУ є: 1) визначення місця НАБУ в системі публічної адміністрації; 2) удосконалення системи принципів діяльності НАБУ; 3) коригування механізму утворення та ліквідації органу; 4) оптимізація системи прав і обов'язків НАБУ; 5) визначення правового статусу працівників НАБУ та його забезпечення; 6) удосконалення засад

взаємодії НАБУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Сформульовано пропозиції до законодавства, пов'язані з призначенням на посаду Директора НАБУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: методологические проблемы. М., 1985. С. 112.
2. Административное право Украины : учебник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков, 2003. 576 с.
3. Административное право Украины : ученик [под общ. ред. С. В. Кивалова]. Харьков, 2004. 880 с.
4. Адміністративна відповідальність за правопорушення пов'язані із корупцією : практ. посіб. / [К. Л. Бугайчук, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.]. Харків, 2016. 100 с.
5. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / [С. В. Ківалов, Л. Р. Біла]. 2-ге вид., переробл. і доповн. Одеса, 2002. 312 с.
6. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ, 2008. 500 с.
7. Адміністративне право України : словник-довідник [В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Пібчибій]. Дніпропетровськ, 2001. 196 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов та ін.]. Київ, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
9. Адміністративно-правовий статус органів доходів та зборів : автореф. дис ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2014. С. 114.
10. Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. 486 с.
11. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. Київ, 2011. 216 с.
12. Аналіз стану здійснення судочинства у 2016 році (за даними судової статистики). URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FC0243F91293BFEEC22580E400478576](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FC0243F91293BFEEC22580E400478576).
13. Андрианов В. Д. Практика и методы борьбы с коррупцией в США. URL: <http://www.baturin.viperson.ru/wind.php?ID=631764&soch=1>.

14. Андріїв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). С. 1–8.
15. Антикорупційна політика в Україні : мультимед. навч. посіб. / [А. С. Васільєв, С. С. Чернявський, В. І. Василичук та ін.]. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/atikoruption/lectures/lecture_6.html.
16. Асламбек Аслаханов о российской мафии без сенсаций (размышления генерал-майора милиции). 2004. 406 с.
17. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997. 400 с.
18. Баганець О. В. Антикорупційна територія або як для НАБУ створюють «недоторканий» простір. 2016. URL: <http://baganets.com/blogs-baganets/-anti-korupc-ina-teritor-ja-abo-jak-dlja.html>.
19. Бакай М. Антикорупційні конвенції Європейського Союзу: особливості змісту та можливі проблеми при імплементації їх положень у кримінальне законодавство України. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 2. С. 126–129.
20. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків, 1996. С. 13.
21. Банківське право України : навч. посіб. / [кол. авт.: А. М. Жуков, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк та ін.]. Київ, 2000. 384 с.
22. Беглиця В. П. Досвід Європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії. *Наукові праці. Державне управління*. 2015. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2015/263-252-3.pdf>.
23. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 197 с.
24. Бех І. Д. Від волі до особистості. Київ, 1995. 220 с.
25. Битяк Ю. Правовая природа административных договоров. *Вестник Академии правовых наук*. 2001. № 3. С. 5–26.

26. Битяк Ю. П. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособ. Харьков, 1999. 547 с.
27. Богомоллов А. В., Неретина А. Д., Мурар В. И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *Science Time*. 2014. № 12. С. 47–52.
28. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 2. С. 21–25.
29. В мережі з'явився протокол НАЗК проти Ситника. *Телеканал новин «24»*. 2017. URL: https://24tv.ua/v_merezhi_zyavivsysya_protokol_nazk_proti_sitnika__dokument_n889218.
30. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособ. Харьков, 2001. 316 с.
31. Васильев Є. О. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності: теоретичні підходи до виникнення, становлення і розвитку. *Судова апеляція*. 2016. № 3. С. 15–28.
32. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [редкол. В. Т. Бусел та ін.]. Київ, 2005. 1728 с.
33. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [редкол. В. Т. Бусел та ін.]. Київ, 2004. 1140 с.
34. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2002. 668 с.
35. Генпрокуратура відкрила справу проти голови НАБУ Ситника. *Телеканал новин «24»*. 2017. URL: https://24tv.ua/genprokuratura_vidkrila_spravu_proti_golovi_nabu_sitnika__zmi_n890638.
36. Гладун О. З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3. С. 34–45.

37. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С. 23–30.
38. Гошовський В. С. Роль міністерств у системі органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 78–84.
39. ГПУ руйнує мережу агентів НАБУ під прикриттям. *ZN.UA*. 2017. URL: https://dt.ua/UKRAINE/gpu-ruynuye-merezhu-agentiv-nabu-pid-prikrittyam-262043_.html.
40. Гречанюк Р. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41–48. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/grechanuk.pdf>.
41. Гуров А. И. Организованная преступность в России. М., 2001. 154 с.
42. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Серьогіної. Харків, 2005. 256 с.
43. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ, 2003. 343 с.
44. Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1 (39). С. 29–34.
45. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: затверджено Наказом Нацдержслужби України 13.09.2011 № 11. URL: <http://document.ua/pro-dovidnik-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakteristi-doc85133.html>.
46. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : дис. ... канд. наук з держ. Управління : 25.00.01. Київ, 2001. 195 с.
47. Дуравкіна Н. І. Відповідальність як складова механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 15–21.

48. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-pryncypy-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalnym-antikorupciynym-byuro-ukrayiny-ta>.

49. Желтухін Є. О. Особливий антикорупційний: монополізація правосуддя? *Національна Асоціація Адвокатів України в Київській області*. 2017. URL: <http://radako.com.ua/news/osobliviy-antikorupciyniy-monopolizaciya-pravosuddya>.

50. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 233 с.

51. Загинеї З. А., Драган В. М., Ярмиш О. Н. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів : наук.-практ. посіб. Київ, 2015. 314 с.

52. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. 2012. С. 237.

53. Запотоцька О. В. Адміністративно-правовий статус Національного банку України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 238 с.

54. Звіт про роботу Національного антикорупційного бюро. *Урядовий кур'єр*. 2017. URL: https://ukurier.gov.ua/media/documents/2017/02/09/10_p6-10.pdf.

55. Звіт за результатами глобального опитування. URL: <https://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation.dispute-services>.

56. Звіт про стан протидії корупції. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm.

57. Зелена І. В. Юридична відповідальність: підходи до розуміння. *Повітряне і космічне право*. Київ, 2012. № 2 (23). С. 10–15.

58. Зозуля І. В., Мироненко І. С. Види і форми діяльності Державної фіскальної служби України та правові засади їх реалізації. *Форум права*. 2017. № 1. С. 52–59.

59. Іванов В. В. Матеріально-правові і процесуальні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 18 с.

60. Іванюк В. І. Адміністративна відповідальність суддів за правопорушення, пов'язані з корупцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. С. 98.

61. Індекс корупції CPI-2016. *Transparency International Ukraine*. 2016. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-korupsiyi-cpi-2016>.

62. Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/instrukciya-z-dilovodstva-u-nacionalnomu-antikorupciynomu-byuro-ukrayiny>.

63. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2007. 202 с.

64. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. Київ, 2010. 264 с.

65. Клеменчич Г. Стусек Я., Гайка І. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. *Огляд моделей*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.

66. Коваль Л. В. Державний примус – метод гарантування суспільної безпеки. *Наукові записки*. 2000. № 18. С. 3–6.

67. Ковриженко Д. С. Експертний висновок на проект Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (реєстр. № 5031 від 29.07.2009 р.). Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <http://parlament.org.ua/upload/docs/5031.pdf>.

68. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.

69. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

70. Козленко В. Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 209 с.

71. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ, 1999. 736 с.

72. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Київський національний університет імені Тараса Шевченка*. 2017. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/item/46-ponyattya-form-publichnoho-administruvannya-kolpakov-v-k>.

73. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с.

74. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 : Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

75. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

76. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 верес. 2006 р. № 742/2006 (втратив чинність з Указом Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U742_06.html.

77. Копачев В. П. Факторы реализации антикоррупционных программ (опыт зарубежных стран). *Теория и практика общественного развития*. 2012. № 2. С. 237–240.

78. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право* –

електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ Ужгородський національний університет». 2014. № 1. С. 230–233.

79. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / за ред. І. О. Ревак. 2011. 220 с.

80. Кремянская Е. Организация борьбы с коррупцией в зарубежных странах: опыт США и Великобритании. Новое в отраслях права. 2013. № 3. С. 24–30.

81. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 трав. 2003 р. : Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 253-V. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

82. Кручок А. Б. Національне антикорупційне бюро України: проблемні питання діяльності. *Перспективні напрямки розвитку сучасної юридичної науки*: матеріали конф. (м. Івано-Франківськ, 20–21 берез. 2015 р.). Херсон, 2015. С. 176.

83. Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка. Київ, 2012. 808 с.

84. Лалаян К. Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 40–44.

85. Мандичев Д. В. Державні інспекції в Україні: адміністративно-правовий статус. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. № 1. С. 112–117.

86. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ, 2004. 400 с.

87. Мельник М. І. Суб'єкти та принципи протидії корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2002. № 5. С. 23–24.

88. Мердова О. М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. – С. 17–22.

89. Мерфи Д. Действия Канады в связи с Конвенцией ООН против коррупции. *Вестник Академии экономической безопасности МВД России*. 2009. № 8. С. 106–114.

90. Міняйло Н. Є. Зарубіжний досвід запобігання організованих злочинності. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Чернівці, 2013, Вип. 660. С. 144–148.

91. Мочерний С. П., Гришак Л. Л. Методологія дослідження сутності банку. *Банківська справа*. 1999. № 5. С. 7.

92. НАБУ відкрило справу проти Луценка: у бюро озвучили суть. *Телеканал новин «24»*. 2017. URL: https://24tv.ua/nabu_vidkrilo_spravu_proti_lutsenka_u_byuro_ozvuchili_sut_n890762.

93. НАБУ отримало понад 400 скарг на своїх працівників. URL:<http://tyzhden.ua/News/197978>.

94. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень. 2012. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Nazar.pdf.

95. Национальная антикоррупционная практика за рубежом: уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>.

96. Національне антикорупційне бюро України : Звіт за серпень 2015 р. – лютий 2016 р. *Національне антикорупційне бюро України*. 2015. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/NAB_report_02_2016_site.pdf.

97. Номоконов В. А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней : монография. Владивосток, 2004. 200 с.

98. Обрання голови Антикорупційного бюро можуть зірвати. *Українська правда*. 2015. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/04/7/7063977/>.

99. Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2011, № 4. С. 65–69.

100. Овсяннікова О. О. Транспарентність судової влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2009. 271 с.
101. Осика М. І. Проблеми корупції у Великобританії. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/881.doc.htm>.
102. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис КУП*. № 2. 2010. С. 97.
103. Папунина Д. О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2012. № 3 (257). Вып. 7. С. 133–136.
104. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Національному антикорупційному бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/perelik-vidomostey-shcho-standovlyat-sluzhbovu-informaciyu-u-nacionalnomu-antikorupciynomu-byuro>.
105. Перелік основних антикорупційних законодавчих актів. URL: <http://ses-help.org.ua/articles/1651/>.
106. Петришина-Дюг Г. Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи. *Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича*. 2008. Вип. 461. 39 с.
107. Петков В. П. Управління виховно-виправним процесом : монографія : у 2 ч. Запоріжжя, 1998. Ч. I. 278 с.
108. Петков С. В. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 35.
109. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України № 272/2015 URL: <https://nabu.gov.ua/plozhennya-pro-radu-gromadskogo-kontrolyu>.
110. Питель Ю. М. Адміністративно-правова взаємодія Національного антикорупційного бюро України з Радою громадського контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 116–118.

111. Питель Ю. М. Аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України як суб'єкта протидії корупції. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 січ. 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 68–71.

112. Питель Ю. М. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами як основа боротьби з корупцією. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 лют. 2018 р.). Дніпро, 2018. С. 54–58.

113. Питель Ю. М. Види гарантій незалежної діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса, 2017. С. 108–111.

114. Питель Ю. М. Директор Національного антикорупційного Бюро України як суб'єкт боротьби з корупцією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 4. С. 170–174.

115. Питель Ю. М. Загальна характеристика прав та обов'язків працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. С. 123–128.

116. Питель Ю. М. Корупція як негативне соціальне явище. *Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні* : матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 15 жовт. 2015 р.). Київ, 2015. С. 197–201.

117. Питель Ю. М. Міжнародний досвід боротьби з корупцією. *Юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 2. С. 66–70.

118. Питель Ю. М. Порівняльний аналіз функцій та повноважень спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови. *Людина і закон: публічно-правовий вимір* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 жовт. 2017 р.). Дніпро, 2017. С. 89–92.

119. Питель Ю. М. Характеристика Національного Антикорупційного Бюро України як спеціалізованої інституції у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. С. 245–248.

120. Питель Ю. М. Юридична відповідальність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 134–139.

121. Питель Ю. Н. Коррупция как угроза демократии и суверенности Украины. 2017. № 5. С. 50–53.

122. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. 353 с.

123. Порядок взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ щодо обміну інформації з питань обліку осіб, оголошених у розшук. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-vzayemodiyi-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-ukrayiny-ta-ministerstva-vnutrishnih-sprav>.

124. Порядок відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Національне антикорупційне бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2015. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-vidshkoduvannya-faktychnyh-vytrat-na-kopiyuvannya-abo-druk-dokumentiv-shcho-nadayutsya-za>.

125. Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2016. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-provedennya-vidkrytogo-konkursu-yakyy-diye-dlya-konkursiv-na-vakantni-posady-ogoloshenyh-do>.

126. Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-provedennya-vidkrytogo-konkursu>.

127. Правила внутрішнього розпорядку для осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2016. URL: <https://nabu.gov.ua/pravylyla-vnutrishnogo-rozporyadku-dlya-osib-nachalnyckogo-skladu-nacionalnogo-antykorporciynogo-byuro>.

128. Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Національного антикорупційного бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2016. URL: <https://nabu.gov.ua/pravylyla-vnutrishnogo-sluzhbovogo-rozporyadku-derzhavnyh-sluzhbovciv-nacionalnogo-antykorporciynogo>.

129. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України) : проект Закону України. 2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59404.

130. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення. *Верховна Рада України*. 2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3207-17/page2>.

131. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

132. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. URL: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

133. Про доступ до публічної інформації. *Верховна Рада України*. 2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

134. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Кабінет Міністрів України*. 2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

135. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

136. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки. *Верховна Рада України*. 2014. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

137. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні. *Кабінет Міністрів України*. 2015. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-п>.

138. Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України. Міністерство внутрішніх справ України. 2009. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1256-09>.

139. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. С. 34. Ст. 2971.

140. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. *Кабінет Міністрів України*. 2008. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.

141. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам : Проект Закону України від 20 лип. 2016 р. № 4038а. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH34668A.html.

142. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2472.

143. Про порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України : Наказ. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-provedennya-vidkrytogo-konkursu>.

144. Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Національне Антикорупційне бюро України*. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-provedennya-ocinky-korupciynyh-ryzykiv-u-diyalnosti-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-1>.

145. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. 1697-VII URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

146. Проблемы общей теории права и государства : учебник. М., 2004, 832 с.

147. Проект Закону про Вищий антикорупційний суд. 2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63218.

148. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам в системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2004. 206 с.

149. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року N 2229-XII [Із змінами станом на 23.12.2015]. Відомості Верховної Ради України, 1992. № 27. ст.382.

150. Ревак І. О. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження. Львів, 2011. 220 с.

151. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). Окрема думка від 2 листоп. 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

152. Роговенко Д. С. Правовий статус Рахункової палати України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 201 с.

153. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.

154. Романюк Б. В., Бусол Б. В. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією : монографія. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Київ, 2010. № 1. 2010. 627 с.

155. Свиридюк Н. П. Юридична відповідальність у механізмі правового регулювання. *Юридичний вісник*. 2011. № 4. С. 24–27.

156. Ситник А. Інститут викривачів допоможе розкривати корупційні схеми. *Національне антикорупційне бюро України*. 2016. URL:

<https://nabu.gov.ua/novyny/sytnyk-instytut-vykryvachiv-dopomozhe-rozkryvaty-korupciyni-shemy>.

157. Сичивица О. М. Методы и формы научного познания М., 1972. 95 с.

158. Сікорський О. П. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 226 с.

159. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків, 2001. 656 с.

160. Скворцов С. С. Понятие и юридическое значение административного договора в управленческой деятельности государства. *Вестник Одесского института внутренних дел*. 2004. № 2. С. 105–109.

161. Скомаров О. В. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 214 с.

162. Скомаров О. В. Принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури*. 2016. № 3. С. 222–229.

163. Сковчиляс-Павлів О. В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 807. С. 27–33.

164. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ, 1974. 776 с.

165. Смолла Р. А. Право граждан на получение информации: «прозрачность деятельности государственных органов. URL: <http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>).

166. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. М., 1987. С. 216.

167. Советский юридический словарь / [под. ред. С. Братуся, Н. Казанцева, С. Кечекьяна]. М., 1953. 782 с.

168. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ, 2007. 624 с.
169. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. 252 с.
170. Структура Національного антикорупційного бюро (станом на 05.08.2016). *Національне антикорупційне бюро України*. 2016. URL: <https://nabu.gov.ua/struktura-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-stanom-na-05082016>.
171. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ, 2006. 688 с.
172. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ, 1999. 702 с.
173. Тіньков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>.
174. Трепак В. М. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. Київ, 2016. № 1 (21). С. 193–201.
175. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.
176. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в європейських державах: досвід для України : наук. розробка / [авт. кол.: О. Я. Красівський, В. В. Решота, Н. П. Підбережник та ін.]. Київ, 2014. 52 с.
177. Фаткулин Ф. К Проблемы теории государства и права : курс лекций. Казань, 1987. 265 с.
178. Христинченко Н. П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб. *Форум права*. 2011. № 2. С. 937. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/>.
179. Цивільне право України. *Прецедент*. 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/stefanchuk_tsivpu/part3/303.htm.
180. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

181. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 берез. 2004 р. № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40, 42. Ст. 492.

182. Цимбалюк В. І., Жовнір О. З. Вдосконалення системи державного управління у сфері протидії корупційним проявам. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 182–190.

183. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3(12). С. 13–16.

184. Чувилев А. А. Взаимодействие следователя ОВД с милицией. М., 1981. 80 с.

185. Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. М., 1978. 87 с.

186. Шемякін О. В. Протидія і запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : дис. канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2013. 242 с.

187. Шматко Н. А. Феномен публичной политики. 2001. № 17.

188. Шульга А. М. Теория государства и права : учеб. пособ. Харьков, 2003. 125 с.

189. Юридическая энциклопедия. 4-е изд., доп. и перераб. М., 1998. 526 с.

190. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54–57.

191. Явич Л. С. Право и социализм. М., 1982. 176 с.

192. Яновська О. Г. Обрання Директора Національного антикорупційного бюро України: шляхи вдосконалення конкурсної процедури. *Вісник Академії адвокатури України*. 2016. С. 133–135.

193. Ярмиш О. Н., Мельник Р. С. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. Київ, 2001. URL: chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/yarmysh.pdf.

194. Freedom House. URL: <https://hromadske.ua/posts/freedom-house-v-ukraini-problemy-z-koruptsiieiu-pravosuddiam-i-svobodoiu-zmi>.

195. The Bribery Act, 2010 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

196. The Global Competitiveness Report 2015–2016. *World Economic Forum*. 2016. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

197. The SFO investigate and prosecute serious or complex fraud, bribery and corruption. URL: <https://www.sfo.gov.uk/about-us/>.

198. World Justice Project Rule of Law Index. 2016. URL: <http://data.worldjusticeproject.org/>.

ДОДАТКИ

Додаток А

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор

**С.С. Чернявський****АКТ**

**про впровадження результатів дисертації
Питель Юлії Миколаївни на тему: «Адміністративно-правовий статус
Національного антикорупційного бюро України»
у науково-дослідну діяльність
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри фінансового права та фіскального адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Фещука В.В. (голова комісії); заступника начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського О.В.; доцента кафедри адміністративного права і процесу, кандидата юридичних наук, доцента Стрельченко О.Г. склала цей акт про те, що результати дисертації Питель Юлії Миколаївни на тему: «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» впроваджені у науково-дослідну діяльність академії.

1. Матеріали дисертації Питель Ю.М. використовуються в науково-дослідній діяльності слухачами та курсантами при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами, слухачами, під час викладання і вивчення навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Публічне адміністрування».

2. Результати дисертації Питель Ю.М. відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти ступеня «Бакалавр» та «Магістр», де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

Питель Ю. М. Характеристика Національного Антикорупційного Бюро України як спеціалізованої інституції у сфері протидії корупції / Юлія Миколаївна Питель // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – № 6. – С. 245–248.

Питель Ю. М. Міжнародний досвід боротьби з корупцією (International experience of fighting corruption) / Юлія Миколаївна Питель. // Jurnal uljuridic national teorie și practică (National Law Journal: Theory and practice). – 2016. – № 2. – С. 66–70.

Питель Ю. М. Директор Національного антикорупційного бюро України як суб'єкт боротьби з корупцією / Юлія Миколаївна Питель. // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – № 4. – С. 170–174.

Питель Ю.Н. Коррупция как угроза демократии и суверенности Украины / Юлия Николаевна Питель // Scientific Light. – 2017. - №5. – С.50 – 53.

Питель Ю.М. Корупція як негативне соціальне явище // Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: Матеріали науково – практичного семінару, (м. Київ, 15 жовтня 2015 року). Київ: Центр учбової літератури, 2015. – С. 197-201.

Питель Ю.М. Види гарантій незалежної діяльності Національного антикорупційного бюро України // Приоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: Матеріали міжнародної науково – практичної конференції, (м. Одеса, 7-8 квітня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. – С. 108 – 111.

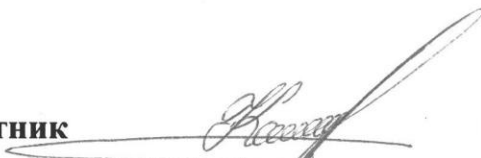
3. Зазначені праці підтвердили високий науково-теоретичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами підготовки та проведення усіх видів занять, а також були використані у науково-дослідній роботі профільних кафедр, наукових лабораторій та перемінного складу академії.

Голова комісії:
кандидат юридичних наук,
доцент



В.В. Фещук

Члени комісії:
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник



О.В. Калиновський

кандидат юридичних наук
доцент



О.Г. Стрельченко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Національної академії

внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор



Є.Д. Гусарєв

АКТ

про впровадження результатів дисертації

**Питель Юлії Миколаївни на тему: «Адміністративно-правовий статус
Національного антикорупційного бюро України»
у освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: директора Інституту післядипломної освіти, доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Удалової Лариси Давидівни (голова комісії), т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури, доктора юридичних наук, доцента Дрозда О.Ю., начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук, доцента Корж-Ікаєвої Т.Г. склала цей акт про те, що результати дисертації Питель Ю.М. на тему: «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» впроваджені у освітній процес академії.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Питель Ю.М. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема під час викладання і вивчення навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Публічне адміністрування», у рамках підвищення кваліфікації слідчих та працівників оперативних підрозділів згідно з затвердженими МВС навчальними програмами післядипломної освіти Національної академії внутрішніх справ, а також у процесі підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів, які можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи курсантів, студентів та слухачів.

Голова комісії:

Л.Д. Удалова

Члени комісії:

О.Ю. Дрозд

Т.Г. Корж-Ікаєва

Додаток Б

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ
УКРАЇНИ ЩОДО ВРЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО
АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ»

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст. 2051):

1) у статті 1:

частину 1 викласти у наступній редакції: «Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є спеціальним правоохоронним органом запобігання та протидії корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Завданням Національного бюро є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції.»;

частину 2 викласти у наступній редакції: «Питання утворення, ліквідації та реорганізації Національного бюро вирішуються Верховною радою України, шляхом внесення змін до цього Закону, якщо відповідне питання було підтримано на голосуванні не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України»;

3) доповнити частину 1 статті 3 пунктом 10 наступного змісту: «відкритість, прозорість та гласність діяльності»;

4) у статті 6:

в абзаці першому частини 2 після слів «може бути громадянин України, який має» додати слово «повну»;

в пунктах 1 та 2 абзацу другого частини 2 перед словами «вища юридична освіта» вставити слово «повна» у відповідних відмінках по усьому тексту;

абзац п'ятий частини 2 видалити;

частину 3 викласти у наступній редакції: «3. Директор Національного бюро призначається Верховною радою України строком на сім років, шляхом внесення законодавчих змін, якщо відповідне питання було підтримано на голосуванні не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд».

у абзаці 3 частини 4 слова «указ Президента України» замінити словами «постанова Верховної Ради України»

5) у статті 7:

У частині 5 слова «Офіційному інтернет-представництві Президента України» замінити словами «офіційному веб-сайті Верховної Ради України»;

у частинах 5, 6, 7, 8 слова «Президент України» замінити словами «Верховна Рада України» у відповідних відмінках;

6) частину 5 статті 10 викласти у наступній редакції: «5. На осіб начальницького складу Національного бюро поширюється дія законодавства, що врегульовує порядок проходження служби та дотримання службової дисципліни рядовим і начальницьким складом Національної поліції України, в частині яка не суперечить даному закону.»;

7) у статті 16:

у пункті 5 частини 1 після слів «віднесених до підслідності Національного бюро» включити слова: «а також адміністративних корупційних правопорушень»;

частину 1 доповнити пунктом 10 наступного змісту: у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного корупційного правопорушення, невідкладно, але не пізніше 3 діб, забезпечує складання протоколу про адміністративне правопорушення та

передає його на розгляд до суду, копія даного протоколу підлягає направленню до Національного агентства з питань запобігання корупції»;

8) у статті 17:

у пункті 3 частини 1 після слів «за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро» включити слова: «, виключно в межах кримінального провадження,»;

у пункті 4 частини 1 після слів «що містять інформацію з обмеженим доступом» включити слова: «, виключно в межах кримінального провадження»;

у пункті 5 частини 1 після слів «погодженого з прокурором» включити слова: «та виключно в межах кримінального провадження»;

пункт 8 частини 1 викласти наступним чином: «за письмовим рішенням Директора Національного бюро або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні з іншими правоохоронними органами слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників;»

частину 1 доповнити пунктом 20 наступного змісту: «у разі виявлення ознак корупційного адміністративного правопорушення, скласти відносно правопорушника протокол про адміністративне правопорушення, який направлятиметься до суду, з одночасним зверненням до керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила корупційне адміністративне правопорушення, про відсторонення її від займаної посади до закінчення розгляду справи судом, а також застосовувати привід у разі ухилення правопорушника від явки для складання протоколу та розгляду справи судом»;

9) статтю 19 доповнити частиною 4 наступного змісту: «4. Заяви і повідомлення про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передаються Національним бюро на розгляд відповідних компетентних органів у порядку визначеному Директором Національного бюро, спільно з керівниками таких органів»;

10) у статті 19¹ слова «органами внутрішніх справ» замінити словами «Національною поліцією України»;

11) включити статтю 19³ у наступній редакції:

«Взаємодія Національного бюро з добросовісними викривачами корупції»

1. Національне антикорупційне бюро України взаємодіє з інститутом добросовісних викривачів корупції та забезпечує їх захист від переслідування, максимально захищає канали зв'язку для одержання повідомлень викривачів від несанкціонованого втручання та витоку інформації стороннім особам, а також виплачує грошову винагороду таким особам, у порядку та на підставах визначених законодавством.

2. Викривачі мають право повідомляти про корупцію як особисто під час прийому, за допомогою пошти, через офіційний веб-сайт, електронну пошту, спеціальну телефонну лінію, так і анонімно»;

12) у частині 2 статті 23 слова «органів внутрішніх справ» замінити на слова «Національної поліції України»;

13) у статті 28:

у пункті 6 частини 4 слова «органів внутрішніх справ» замінити словами «Національної поліції України»;

включити частину 5 наступного змісту «Притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом. Виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального чи адміністративного провадження не може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності працівника Національного бюро, який здійснював досудове розслідування або опрацьовував адміністративні матеріали у таких провадженнях, крім випадків умисного порушення ним вимог законодавства чи неналежного виконання службових обов'язків»;

14) у частині 1 статті 30 після слів «інформує суспільство про свою діяльність» перед крапкою додати слова «, у тому числі шляхом запровадження електронного урядування»

15) у статті 31:

частину 1 після абзацу першого доповнити абзацом наступного змісту: «Особи, які є кандидатами до Ради громадського контролю при Національному бюро повинні: володіти знаннями з Конституції України, законів України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», а також антикорупційного законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурних підрозділів; вміти вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію; досконало володіти державною мовою, а також однією іноземною мовою (на рівні побутового і професійного спілкування)»;

частину 2 викласти у такій редакції: «Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування розробляють і обговорюють громадські організації, що зареєстровані в законному порядку і здійснюють антикорупційний моніторинг, з подальшим поданням Президенту України для його затвердження».

2. У пункті 2 частини 1 статті 28 Законі України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056) перед словом «повідомляти» додати слово «письмово».

3. У пункті 1 частини 1 статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення абзац п'ятдесят шостий викласти в наступній редакції: «Національного антикорупційного бюро України (статті 172⁻⁴-172⁻⁹, 172⁹⁻¹, 172⁹⁻², 184⁻¹, 185⁻⁴, 185⁻⁶, 185⁻¹³, 212⁻¹⁵, 212⁻²¹);»

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити прийняття та приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Результати анкетування працівників Національного антикорупційного бюро України та працівників практичних підрозділів Національної поліції України, стосовно правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України

З метою вивчення особливостей ставлення 96 працівників Національного антикорупційного бюро України та 230 працівників практичних підрозділів Національної поліції України, стосовно правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України було проведено анкетування у різних регіонах України (з Вінницької, Дніпропетровської, Житомирської, Закарпатської, Київської, Одеської, Львівської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернігівської областей та м. Києва).

Для зручності сприйняття результатів анкетування після запропонованих варіантів відповідей до кожного з 14 питань наводилися дві категорії відомостей:

а) про відповідний показник у відсотках щодо загальної кількості усіх опитаних осіб;

б) про кількість осіб, які обрали саме цей варіант відповіді;

Мета анкетування: з'ясувати думку респондентів щодо проблеми визначення адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України тим самим підтвердити чи спростувати результати проведеного дисертаційного дослідження, а також використати отримані відомості при формулюванні висновків і розробці пропозицій (рекомендацій) щодо удосконалення положень адміністративного законодавства.

Категорія респондентів: 96 працівників Національного антикорупційного бюро України та 230 працівників практичних підрозділів Національної поліції України.

Підстави для анкетування: наявність у респондентів досвіду практичної роботи, професійності й компетентності, а також сформованої позиції (думки) та власного уявлення щодо питань, які були поставлені в анкеті.

Форма анкетування: письмова, шляхом заповнення/давання відповідей респондентами.

Час для відповіді на одну анкету респондентом: приблизно 15-20 хвилин.

Структура анкети: 14 питань із пропонованими відповідями, котрі різняться за характером та змістом.

Зміст пропонованих питань: базується на отриманих в результаті дисертаційного дослідження персональних результатах, дискусійних положеннях, що мають бути спростовані чи підтверджені респондентами, позиціях, рейтинг яких має бути визначений чи уточнений, тощо.

Особливості пропонованих варіантів відповідей: під час анкетування застосовувався спрощений підхід, який полягав у тому, що респондент обирав одну з вже сформульованих відповідей (приміром, "так" або "ні").

№ з/п	Питання	Результати, у %	Кількість осіб
1.	Чи вважаєте Ви за необхідне вносити у подальшому зміни до існуючого антикорупційного законодавства щодо визначення основних засад діяльності антикорупційних органів?		
	а) так	94,2 %	308

	б) ні	5,8 %	19
2.	Чи вважаєте Ви, що у діючому законодавстві чітко визначені межі юрисдикції та компетенції Національного антикорупційного бюро України?		
	а) так	6,5 %	21
	б) ні	93,5 %	305
3.	Чи потребує на Ваш погляд удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України?		
	а) так	91%	297
	б) ні	9%	29
4.	Чи вважаєте Ви, що існує необхідність удосконалення порядку створення та ліквідації Національного антикорупційного бюро України?		
	а) так	62,1%	137
	б) ні	57,9%	189
5.	Чи вважаєте Ви за доцільне визначити Національне антикорупційне бюро України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом?		
	а) так	41,2%	167
	б) ні	58,8%	159

6.	Чи існує необхідність удосконалення механізмів взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю?		
	а) так	82%	267
	б) ні	18%	59
7.	Чи вважаєте Ви за доцільне передбачити у законодавстві право Національного антикорупційного бюро України створювати слідчі групи спільно з іншими правоохоронними органами?		
	а) так	75,6%	246
	б) ні	24,4%	80
8.	Чи вважаєте Ви за доцільне удосконалити механізм взаємодії Національного антикорупційного бюро України з добросовісними викривачів корупції?		
	а) так	64%	209
	б) ні	36%	117
9.	Чи доцільно покращувати рівень прозорості діяльності працівників Національного антикорупційного бюро України шляхом розширення його співпраці з громадськими організаціями?		
	а) так	48,5%	158
	б) ні	51,5%	168

10.	Чи існує необхідність у наділенні Національного антикорупційного бюро України правами та обов'язками щодо реалізації адміністративної відповідальності, у разі виявлення ознак адміністративних корупційних правопорушень?		
	а) так	70,3%	229
	б) ні	29,7%	97
11.	Чи потребують удосконалення нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки працівників Національного антикорупційного бюро України?		
	а) так	65,3%	174
	б) ні	46,7%	152
12.	Чи доцільне збереження за працівниками Національного антикорупційного бюро України поєднання функцій досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності?		
	а) так	80,1%	261
	б) ні	19,9%	65
13.	Чи існує необхідність удосконалення законодавчих засад притягнення до юридичної відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро України?		
	а) так	65,4%	213
	б) ні	34,6%	113

14.	Чи існує необхідність впровадження досвіду іноземних держав щодо законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України?		
	а) так	82%	267
	б) ні	18%	59

**НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ**

вул. Василя Сурикова, 3, м. Київ, 03035, тел./факс.: (044) 246-31-84, колл-центр: (044) 246-34-11
<http://www.nabu.gov.ua>; e-mail: document@nabu.gov.ua, info@nabu.gov.ua

30.10.2017 №10-188/39196

На № _____ від 30.09.2017

Питель Юлії Миколаївні
ulapitel@gmail.com

*Щодо відповіді на запит про
надання публічної інформації*

Шановна Юліє Миколаївно!

Національне антикорупційне бюро України розглянуло Ваш запит від 30 вересня 2017 року про отримання публічної інформації щодо надання текстів угод (меморандумів) про співпрацю та обмін інформацією укладених Національним бюро у 2015 – 2017 роках (далі – Запит) та повідомляє наступне.

Згідно з частиною першою статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Відповідно до частини першої статті 19² Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне бюро може укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією.

До цього листа долучаються, зазначені у Запиті, скановані копії меморандумів, що укладались за участю Національного бюро:

1. Меморандум щодо співпраці із Вищою кваліфікаційною комісією суддів;
2. Угода від 30.06.2015 №1 про співробітництво із Державною службою фінансового моніторингу;
3. Протокол від 23.02.2017 щодо надання Міністерством юстиції України відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;
4. Угода від 28.08.2015 про інформаційне співробітництво з Державною фіскальною службою України;

5. Угода від 31.08.2015 № 104-15 про інформаційне співробітництво з Державною казначейською службою України;
6. Меморандум про співробітництво з Київським науково-дослідним інститутом судових експертиз МЮУ;
7. Меморандум про співробітництво та обмін інформацією з Міністерством юстиції України та МВС України;
8. Меморандум про взаємодію та співпрацю з управлінням про взаємодію та співпрацю з управлінням охорони здоров'я та реабілітації МВС України;
9. Технічний протокол від 11.05.2016 щодо надання доступу до Єдиного державного демографічного реєстру;
10. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Державною міграційною службою України;
11. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Міністерством охорони здоров'я;
12. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з НАЗК;
13. Наказ № 815/250 від 08.09.2016 «Про затвердження Порядку надання ДФС України інформації з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків про доходи фізичних осіб на запити НАБУ»
14. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з НБУ;
15. Меморандум про взаєморозуміння та обмін інформацією з НКЦПФР;
16. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Пенсійним фондом України;
17. Угода про інформаційне співробітництво та організацію взаємодії між Державною прикордонною службою України;
18. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією із Радою бізнес-омбудсмена;
19. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Управлінням державної охорони України;
20. Наказ № 1062/353 від 07.12.2016 «Про затвердження порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та НАБУ»
21. Меморандум про співпрацю із Фондом гарантування вкладів фізичних осіб;
22. Меморандум про партнерство та співробітництво із Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого.

Електронні версії документів додаються до цього листа у вигляді архівного файлу.

Зазначені меморандуми спрямовані на узгодження механізму реальної співпраці щодо обміну інформацією та відомостями, що можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для попередження, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро.

Висловлюємо сподівання, що позиція Національного бюро отримає Вашу підтримку під час написання дисертаційного дослідження.

Додаток: архівні файли Додатки1.zip, Додатки2.zip, Додатки3.zip, Додатки4.zip, Додатки5.zip.

З повагою

Керівник
Юридичного управління

A handwritten signature in dark ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

І.С.Ярчак

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Pitel (Komarova) Y.M. International experience of fighting corruption. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 2 (18). С. 66–70.

2. Питель (Комарова) Ю. М. Директор Національного антикорупційного бюро України як суб'єкт боротьби з корупцією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 4. С. 170–174.

3. Питель (Комарова) Ю. М. Характеристика Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованої інституції у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. С. 245–248.

4. Питель (Комарова) Ю. Н. Коррупция как угроза демократии и суверенности Украины. *Scientific Light*. 2017. № 5. С. 50–52.

5. Питель (Комарова) Ю. М. Юридична відповідальність працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 134–139.

6. Питель (Комарова) Ю. М. Загальна характеристика прав та обов'язків працівників Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 1. С. 123–128.

7. Питель (Комарова) Ю. М. Адміністративно-правова взаємодія Національного антикорупційного бюро України з Радою громадського контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 116–118.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Питель (Комарова) Ю. М. Корупція як негативне соціальне явище. *Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : матеріали наук.-*

практ. семінару (м. Київ, 15 жовт. 2015 р.). Київ : Центр учб. літ., 2015. С. 197–201.

9. Питель (Комарова) Ю. М. Порівняльний аналіз функцій та повноважень спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови. *Людина і закон: публічно-правовий вимір* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 жовт. 2017 р.). Дніпро : Правовий світ, 2017. С. 89–92.

10. Питель (Комарова) Ю. М. Види гарантій незалежної діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ ст.* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2017. С. 108–111.

11. Питель (Комарова) Ю. М. Аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України як суб'єкта протидії корупції. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХІ ст.* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 січ. 2018 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 68–71.

12. Питель (Комарова) Ю. М. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами як основа боротьби з корупцією. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 2–3 лют. 2018 р.). Дніпро : Правовий світ, 2018. С. 54–57.