

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЧЫБІСОВ ДМИТРО ОЛЕГОВИЧ



УДК 342.92

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

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор
Лошицький Михайло Васильович,
Національна академія прокуратури України,
ректор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Калянов Дмитро Петрович,
Одеський державний університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін;

кандидат юридичних наук
Гарбузюк Костянтин Геннадійович,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
заступник декана факультету № 3.

Захист відбудеться 23 квітня 2019 р. о 09-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49000, м. Дніпро, проспект Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розіслано 21 березня 2019 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



В.С. Березняк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Корупція як суспільне явище здавна відома людству і небезпечна насамперед тим, що несе загрозу розвитку громадянського суспільства, підриває довіру у відносинах між населенням та владою, гальмує розвиток економіки, шкодить авторитету держави у міжнародному співтоваристві. Держави в усьому світі єднають зусилля у спробах виробити ефективні механізми боротьби з корупцією, визнаючи її транскордонні масштаби.

Вочевидь, боротьба з корупцією залишається найбільшою проблемою у країнах пострадянського простору. Розгалужена адміністративна система, не обтяжена необхідністю служіння населенню, а також десятиліття існування суспільно-політичних відносин, за яких прийняття управлінських і владних рішень залежало від конкретної особи та її настрою, зумовили виникнення в європейських країнах посткомуністичного блоку суспільства, в якому нормальним вважалося «вирішення» справ за гроші, а дача хабарів для багатьох стала буденним явищем. На жаль, з такою реальністю маємо справу і в Україні. Безперечно, окреслені проблеми не можна подолати виключно правовими засобами, йдеться також про необхідність суспільно-культурних змін.

Впродовж останніх років боротьба з корупцією в Україні є пріоритетним напрямом державної політики, при цьому вкрай важливе значення має підтримка міжнародних організацій. Насамперед йдеться про здійснення реформування багатьох сфер та галузей з метою побудови відкритих для людей та прозорих державних інституцій, що зменшить ризики корупції. Крім того, іншим важливим напрямом державної політики протидії корупції є створення системи спеціалізованих органів боротьби з корупцією. Одним із таких органів стало Національне антикорупційне бюро України, на яке покладено завдання забезпечувати виконання антикорупційної політики шляхом попередження, розслідування та розкриття корупційних правопорушень.

З одного боку, ефективність позитивних зрушень знаходить підтвердження у поступовій динаміці руху України за Індексом сприйняття корупції (з 144 місця у 2012 році до 130 у 2018 році). Водночас в суспільстві продовжує існувати глибока недовіра людей до влади, крім того, на міжнародній арені Україна продовжує сприйматися як корумпована держава з високим рівнем толерантності суспільства до корупції.

У даному контексті першочергове значення має визначення теоретико-методологічних засад протидії корупції. Проте у питаннях правового регулювання та адміністративної діяльності в сфері протидії корупції накопичилось чимало проблем, які суттєво впливають на ефективність боротьби з корупцією. Створення спеціалізованих антикорупційних інституцій (Національне антикорупційне бюро України,

Національне агентство із запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура) вимагає детального наукового дослідження їх адміністративно-правового статусу, а законодавство в цій сфері – подальшого вдосконалення.

Таким чином, актуальність і важливість наукового дослідження адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України зумовлені, з одного боку, невідкладною потребою удосконалення його діяльності в сучасних умовах, а з іншого – пов'язані з недостатньою кількістю комплексних досліджень даної проблематики.

Окремі теоретичні і практичні питання правового регулювання адміністративно-правового статусу органів боротьби з корупцією у різні часи досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: В. Авер'янов, П. Андрушко, О. Бандурка, Д. Бахрах, М. Бездольний, Р. Войтюк, В. Галушко, Р. Гречанюк, М. Гуцалюк, Е. Дмитренко, Є. Додін, В. Заросило, Д. Йосифович, Р. Калюжний, Г. Клеменчич, В. Козленко, Ю. Комарова, К. Крамаренко, А. Кручок, Р. Майкл, Р. Мельник, Є. Невмержицький, О. Новіков, В. Олефір, Я. Пилип, О. Рябченко, О. Скомаров, Є. Скулиш, В. Чечерський, В. Шамрай, В. Шепітько, О. Ярмиш та ін.

У дослідженні були використані праці українських та зарубіжних учених, які розглядали проблеми правового забезпечення протидії корупції, зокрема: В. Беглиці, О. Безпалової, М. Белякова, А. Гайдука, В. Гвоздецького, О. Джафарової, О. Жовнір, Д. Заброди, І. Корулі, Н. Курка, М. Мельника, В. Соловйова.

Важливе значення в дослідженні проблематики адміністративно-правового статусу мають праці С. Алексєєва, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гаращука, К. Гарбузюка, Є. Гетьмана, Е. Демського, Д. Журавльова, Д. Калаянова, В. Колпакова, Т. Коломоець, А. Комзюка, В. Курила, М. Лошицького, Т. Мінки, В. Настюка, О. Негодченка, О. Остапенка, П. Рабіновича, С. Стеценка, В. Сущенка, Ю. Фрицького, В. Шкарупи.

У сучасній науці адміністративного права ґрунтовне дослідження адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України надається у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю.М. Комарової «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» (2018 р.), зокрема розглядаються теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Змістовне дослідження адміністративно-правових засад діяльності Національного антикорупційного бюро України міститься й у монографії О. Скомарова, Н. Рибалки «Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти» (2017 р.), здійснюється періодизація історичних етапів формування системи антикорупційних органів, вироблено пропозиції щодо покращення правового забезпечення

функціонування Національного антикорупційного бюро України. Розгорнутий аналіз адміністративно-правових основ діяльності Національного антикорупційного бюро України здійснений у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.Г. Козленка «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2016 р.), зокрема досліджено зарубіжний досвід запобігання корупції та визначено можливість його застосування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, 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.

Дисертацію виконано в межах загальноуніверситетської наукової теми «Теоретико-методологічні та прикладні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (державний реєстраційний номер 0118U100436).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та міжнародних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та структуру адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *задач*:

- розглянути та уточнити особливості становлення Національного антикорупційного бюро України;
- з'ясувати та проаналізувати поняття й елементи адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України;
- визначити місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України;
- встановити та охарактеризувати систему функцій, принципів і повноважень Національного антикорупційного бюро України;
- проаналізувати поняття та зміст юридичної відповідальності Національного антикорупційного бюро України;
- визначити та охарактеризувати зміст гарантій як елементу адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України;
- проаналізувати міжнародний досвід діяльності спеціалізованих антикорупційних органів та визначити можливості його застосування в Україні;

– окреслити напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах.

Об'єктом дослідження є система суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються в процесі здійснення діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність філософських, загальнонаукових та спеціальних засобів і прийомів пізнання суспільних явищ і процесів. Методи дослідження були обрані з урахуванням мети та задач, сформульованих у роботі, а також об'єкта і предмета дослідження.

Діалектичний метод використано в процесі розгляду розвитку наукової думки та теоретико-правових засад адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України (підрозділи 1.1-1.3, 2.1, 2.3). *Історико-правовий метод* застосовувався для вивчення розвитку законодавства щодо створення в Україні спеціалізованого антикорупційного органу (підрозділи 1.1, 1.3). *Формально-юридичний метод* застосовано під час аналізу положень чинного законодавства, що визначають структуру адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). *Логіко-семантичний метод* використано для дослідження основоположних понять теорії права та адміністративного права, за допомогою яких виявилось можливим розкрити особливості функціонування позначуваних ними правових утворень у рамках адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). *Метод системного аналізу* дав змогу виявити зв'язки між структурними елементами адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). *Порівняльно-правовий метод* застосовано в процесі дослідження законодавства зарубіжних країн із визначенням спільного, відмінного та особливого у співставленні із національним законодавством (підрозділ 3.1).

Нормативною основою дисертації є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, що визначають правові засади діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Для виявлення позитивних міжнародних практик правового регулювання діяльності антикорупційних органів розглянуто відповідні положення національних законодавств деяких іноземних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять систематизовані матеріали

офіційної статистичної звітності й аналітичні матеріали Національного антикорупційного бюро України, МВС України, Національної поліції України, узагальнення практики діяльності судів, довідкові видання за 2012-2018 роки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що за своїм характером і змістом дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним монографічним дослідженням адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, за підсумками якого сформульовано низку концептуальних положень, висновків та пропозицій, що характеризуються науковою новизною, а саме:

уперше:

- сформульовано основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України, а саме: формування механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства для забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою формування в суспільстві негативного ставлення до корупції; впровадження сучасних технологій підвищення кваліфікації працівників Національного антикорупційного бюро України через проведення лекцій, тренінгів, семінарів з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, інтерактивних форм навчання; формування чітких механізмів взаємодії з державними органами, в т.ч. антикорупційними, з метою запобігання змагальності між органами та конфлікту інтересів; удосконалення співробітництва щодо протидії корупції на міждержавному та міжнародному рівні, що включає підготовку кадрів, обмін інформацією та методиками розслідування, технічну допомогу;

- встановлено історико-правові передумови створення Національного антикорупційного бюро України, що дозволило виділити кілька умовних періодів його генезису: 1) організаційний (охоплює створення Національного бюро, призначення директора та його заступників, створення матеріально-технічної бази); 2) формувальний (включає оголошення конкурсу на посади та проходження кандидатами конкурсного добору, укладення угод про співробітництво, в т.ч. міжнародне); 3) етап активізації роботи щодо виявлення та розслідування корупційних правопорушень (включає діяльність щодо виявлення, розслідування корупційних правопорушень відповідно до підслідності, передачі справ до суду, відкриття територіальних управлінь);

удосконалено:

- визначення Національного антикорупційного бюро України як спеціально уповноваженого державного правоохоронного органу у сфері протидії корупції, що має особливий адміністративно-правовий статус і

покликаний здійснювати попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави;

- поняття адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України як правового інституту, що складається з таких елементів: функції, компетенція та гарантії їх реалізації; структура, порядок створення і принципи діяльності, юридична відповідальність, що закріплені у нормах адміністративного права;

- здійснено класифікацію функцій Національного антикорупційного бюро України на основні (правоохоронна, оперативно-розшукова, функція досудового слідства, превентивна) та допоміжні (аналітично-інформаційна, освітньо-роз'яснювальна, виховна, зв'язків з громадськістю, управління персоналом, матеріального забезпечення);

- положення щодо можливості імплементації окремих прогресивних положень міжнародного досвіду правового регулювання створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій у законодавство України;

- надано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: 1) у частині встановлення обов'язковості тестування на поліграфі при відборі на зайняття посад у Національному антикорупційному бюро України, тим самим законодавчо закріпивши існуючу практику; 2) у частині надання НАБУ повноважень на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування);

дістало подальшого розвитку:

- обґрунтування доцільності існування Національного антикорупційного бюро України як спеціального антикорупційного органу з особливим правовим статусом, що зумовлено низкою чинників: необхідність реформування системи правоохоронних органів; неефективність протидії корупції через розпорошеність функцій між значною кількістю існуючих правоохоронних органів; звернення до міжнародного досвіду створення ефективних антикорупційних агентств;

- положення про форми та методи діяльності Національного антикорупційного бюро України з обґрунтуванням необхідності застосування методів заохочення та стимулювання громадян до співпраці з Національним антикорупційним бюро України, включаючи матеріальне стимулювання та захист інформаторів, пом'якшення відповідальності для осіб, які сприяли розслідуванню;

- наукове положення про компетенцію Національного антикорупційного бюро України як елемент адміністративно-правового статусу, яка включає сукупність владних повноважень Національного антикорупційного бюро України у визначеній сфері діяльності, якою є

відповідна галузь суспільних відносин щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави;

- правові позиції щодо принципів діяльності Національного антикорупційного бюро України, які запропоновано класифікувати на загальні (верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями) та спеціальні (спеціалізація діяльності; належне ресурсне забезпечення; високий рівень професійності у підготовці кадрів);

- характеристика гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України, під якими пропонується розуміти систему законодавчо закріплених способів, засобів та умов юридичного й організаційно-правового характеру для забезпечення реалізації повноважень Національного антикорупційного бюро України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки й рекомендації становлять науково-теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані у:

- науковій діяльності – з метою поглибленого опрацювання теоретичних і прикладних проблем підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах, а також розробки відповідних питань адміністративного права (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 15.05.2018);

- законодавчій діяльності – у ході пошуку науково обґрунтованих та орієнтованих на прикладне застосування ідей, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, для покладення їх в основу проєктів нормативно-правових актів (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 15.05.2018);

- практичній діяльності – використання одержаних результатів дозволить поліпшити діяльність Національного антикорупційного бюро України;

- освітній діяльності – під час удосконалення вже існуючих та розробки нових програм і планів підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів юридичного профілю, при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, а також у процесі підвищення кваліфікації практичних працівників (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від

19.03.2018).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях: «Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні» (м. Дніпропетровськ, 2016 р.), «Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції» (м. Дніпропетровськ, 2016 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертаційного дослідження відображено у восьми одноосібних публікаціях, з яких п'ять наукових статей опубліковано у наукових фахових виданнях, внесених до переліку МОН України, одну статтю – у зарубіжному науковому виданні, дві – у формі тез виступів на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 183 сторінки, з яких 139 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 214 найменувань і займає 22 сторінки. Додатки викладено на 4-х сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовуються актуальність теми дисертаційного дослідження, ступінь наукової розробки проблеми, вказується на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначається мета і задачі дослідження, його об'єкт, предмет, методологія дослідження, визначаються наукова новизна роботи й положення, які виносяться на захист, теоретичне та практичне значення отриманих у ході дослідження висновків, ступінь їх апробації.

Розділ 1 «Теоретико-правові аспекти адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України» складається з трьох підрозділів, які присвячені характеристиці становлення Національного антикорупційного бюро України, визначенню правової основи його діяльності, встановленню місця Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України, з'ясуванню поняття та елементів адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України.

У *підрозділі 1.1 «Становлення Національного антикорупційного бюро України та правова основа його діяльності»* досліджуються історичні аспекти становлення Національного антикорупційного бюро України. Проаналізовано причини та фактори, що зумовили необхідність створення спеціалізованого антикорупційного органу, зокрема необхідність реформування системи правоохоронних органів; неефективність протидії

корупції через розпорошеність функцій між великою кількістю існуючих правоохоронних органів; звернення до міжнародного досвіду створення ефективних антикорупційних агентств.

Досліджено існуючі в світі моделі антикорупційних інституцій, в т.ч. модель мультиорганізаційного (багатоцільового) органу, модель органу запобігання корупції та координації дій, модель спеціалізованого органу в системі правоохоронних органів. Зроблено висновок, що, обираючи модель спеціалізованого антикорупційного органу, потрібно враховувати необхідність її адаптації до політичних, економічних, історичних, культурних особливостей конкретної країни.

Пропонується розглядати такі етапи становлення Національного антикорупційного бюро України: 1) організаційний (включає створення Національного бюро, призначення директора та його заступників, створення матеріально-технічної бази); 2) формувальний (включає оголошення конкурсу на посади та проходження кандидатами конкурсного добору, укладення угод про співробітництво, в т.ч. міжнародне); 3) етап активізації роботи щодо виявлення та розслідування корупційних правопорушень (виявлення, розслідування корупційних правопорушень відповідно до підслідності, передача справ до суду, відкриття територіальних управлінь).

Розглядаючи питання правового забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України, зазначається, що правова основа діяльності Національного антикорупційного бюро України являє собою систему нормативно-правових актів, що визначають порядок створення та структуру Національного антикорупційного бюро України, його функції, компетенцію, форми та методи діяльності.

У підрозділі 1.2 *«Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України»* автор досліджує поняття «адміністративно-правове регулювання», «адміністративно-правовий статус», «адміністративна правосуб'єктність», аналізуючи наукові погляди та оцінюючи співвідношення цих понять. Обґрунтовується визначення поняття адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України як правового інституту, що складається з таких елементів: функції, компетенція та гарантії їх реалізації; структура, порядок створення і принципи діяльності, юридична відповідальність, що закріплені у нормах адміністративного права.

Проаналізовано організаційний блок адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, до якого автор включає структуру Національного антикорупційного бюро України та порядок його створення.

Встановлено, що конкурсний порядок добору кандидатів у Національне антикорупційне бюро України є відкритим, об'єктивним та прозорим, відбувається із залученням громадськості та враховує рівень

знань, умінь і навичок, фізичної підготовки, моральних якостей та репутації кандидатів. Водночас пропонується внести зміни і доповнення до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», в частині встановлення обов'язковості тестування на поліграфі при доборі на зайняття посад у Національному антикорупційному бюро України, тим самим законодавчо закріпивши існуючу практику.

У підрозділі 1.3 «Місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України» на основі аналізу наукових джерел сформульовано розуміння Національного антикорупційного бюро України як спеціально уповноваженого державного правоохоронного органу у сфері протидії корупції, що має особливий адміністративно-правовий статус і покликаний здійснювати попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави.

Зазначається, що місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України визначається насамперед завданнями Національного антикорупційного бюро України, визначеними чинним законодавством України. Сформульовано позицію щодо спеціального статусу Національного антикорупційного бюро України, зумовленого його функціями, порядком створення, структурою, повноваженнями та принципами діяльності. Наголошено, що спеціалізований статус Національного антикорупційного бюро України реалізується шляхом забезпечення структурної, організаційної та фінансової автономії.

Розглянуто порядок та принципи взаємодії Національного антикорупційного бюро України з органами державної влади. Аналіз вказаних принципів дав можливість виокремити особливості взаємодії Національного антикорупційного бюро України із правоохоронними органами, а також з іншими державними органами.

Розділ 2 «Структура адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України» складається з трьох підрозділів, які репрезентують елементи адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, визначають систему функцій, принципів, гарантій та повноважень Національного антикорупційного бюро України, а також зміст юридичної відповідальності Національного антикорупційного бюро України.

У підрозділі 2.1 «Система функцій, принципів та повноважень Національного антикорупційного бюро України» досліджено категоріальний апарат компетенційного блоку адміністративно-правового статусу. Зосереджуючи увагу на питанні компетенції як елемента адміністративно-правового статусу, дисертант на підставі існуючих наукових підходів пропонує розуміти її як сукупність владних повноважень Національного антикорупційного бюро України у визначеній сфері

діяльності, якою є відповідна галузь суспільних відносин, щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави. Повноваження Національного антикорупційного бюро України розглядаються як законодавчо закріплені основні права і обов'язки, за допомогою яких реалізуються функції Національного антикорупційного бюро України.

Визначаючи функції Національного антикорупційного бюро України, автор розглядає їх як основні напрямки діяльності Національного антикорупційного бюро України, які мають постійний характер, взаємопов'язані та реалізуються через повноваження Національного антикорупційного бюро України. Функції Національного антикорупційного бюро України запропоновано класифікувати на основні (правоохоронна, оперативно-розшукова, функція досудового слідства, превентивна) та допоміжні (аналітично-інформаційна, освітньо-роз'яснювальна, виховна, функція зв'язків з громадськістю, функція управління персоналом, функція матеріального забезпечення).

Аналізуючи наукові джерела та підходи до розуміння категорії «принципи», автор зазначає, що принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України слід розглядати як вихідні, законодавчо закріплені ідеї та положення, які виступають основою створення та функціонування Національного антикорупційного бюро України. Пропонується класифікувати принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України на загальні (верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями) та спеціальні (спеціалізація діяльності; належне ресурсне забезпечення; високий рівень професійності у підготовці кадрів).

Визначаючи форми діяльності Національного антикорупційного бюро України, доведено, що характерними є правозастосовча, контрольна й інтерпретаційна форми діяльності.

Дослідженням методів діяльності Національного антикорупційного бюро України обґрунтовано доцільність застосування методів заохочення та стимулювання громадян до співпраці з Національним антикорупційним бюро України, включаючи матеріальне стимулювання та захист інформаторів, пом'якшення відповідальності для осіб, які сприяли розслідуванню.

У підрозділі 2.2 «Юридична відповідальність Національного антикорупційного бюро України» констатовано, що працівники

Національного антикорупційного бюро України у разі вчинення протиправних діянь можуть нести адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову, кримінальну відповідальність. Акцентовано, що підстави юридичної відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро України потребують подальшої деталізації.

Юридична відповідальність Національного антикорупційного бюро України розглядається як міжгалузевий комплексний правовий інститут і визначається як правовідносини охоронного виду, що виникають внаслідок особливого юридичного факту – правопорушення та являють систему заходів державного примусу до винних осіб з метою відновлення порушених прав, стимулювання дотримання норм права та попередження вчинення правопорушень. Підкреслено, що правова підстава юридичної відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро України встановлена статтею 61 Конституції України, за якою юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

У підрозділі 2.3 *«Поняття та зміст гарантій як елементу адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України»* аналізується поняття гарантій діяльності правоохоронних органів. Сформульовано позицію щодо визначення сутності гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України, під якими пропонується розуміти систему законодавчо закріплених способів, засобів та умов юридичного й організаційно-правового характеру для забезпечення реалізації повноважень Національного антикорупційного бюро України.

Наголошується, що ефективність реалізації повноважень Національного антикорупційного бюро України значною мірою зумовлюється системою гарантій його діяльності. Підкреслено, що систему гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України складають політичні, економічні, соціальні, організаційні та юридичні гарантії. Досліджено та проаналізовано законодавчо закріплені юридичні гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України, а саме: 1) закріплення порядку формування та ліквідації Національного антикорупційного бюро України; 2) визначення компетенції Національного антикорупційного бюро України; 3) встановлення особливого порядку та засад конкурсного відбору директора та працівників Національного антикорупційного бюро України; 4) закріплення засобів забезпечення особистої безпеки працівників Національного антикорупційного бюро України, їх близьких родичів та майна; 5) встановлення порядку фінансового та матеріально-технічного забезпечення Національного антикорупційного бюро України.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України» складається із двох підрозділів та висновків, присвячених характеристиці напрямів підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро

України в сучасних умовах.

У підрозділі 3.1 *«Міжнародний досвід діяльності спеціалізованих антикорупційних органів»* зазначається, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України безпосередньо пов'язане з вивченням та адаптацією позитивного зарубіжного досвіду у даній сфері. Проаналізовано міжнародні документи щодо протидії корупції та законодавство зарубіжних країн, зокрема Норвегії, Іспанії, Хорватії, Словенії, Македонії, Великої Британії, Німеччини, Польщі, Франції, Литви, Китаю, Румунії, Бельгії, Латвії тощо.

Зазначається, що у світовій практиці антикорупційним органам притаманні такі функції: розроблення антикорупційної політики, моніторинг та координація антикорупційних заходів; запобігання корупції; освітньо-просвітницька функція; збір та аналіз даних, що стосуються корупції; виявлення та розслідування антикорупційних правопорушень. Зроблено висновок, що запорукою ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних органів у зарубіжній практиці є дотримання основних засад, якими є незалежність (в т.ч. структурна, організаційна та фінансова); спеціалізація; ресурсна база; професійний підхід у системі кадрового добору.

На підставі проведеного аналізу запропоновано конкретні пропозиції щодо імплементації позитивного міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій.

У підрозділі 3.2 *«Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах»* розглядаються такі напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України:

- формування механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства для забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України;

- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою формування в суспільстві негативного ставлення до корупції;

- впровадження сучасних технологій підвищення кваліфікації працівників Національного антикорупційного бюро України через проведення лекцій, тренінгів, семінарів з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, інтерактивних форм навчання;

- формування чітких механізмів взаємодії з державними органами, в т.ч. антикорупційними, з метою запобігання змагальності між органами та конфлікту інтересів;

- удосконалення співробітництва щодо протидії корупції на міждержавному та міжнародному рівні, що включає підготовку кадрів, обмін інформацією та методиками розслідування, технічну допомогу.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні та вдосконаленні адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, а також окреслено конкретні практичні рекомендації щодо підвищення ефективності його діяльності. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки, пропозиції і рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети:

1. Встановлено чинники, що зумовили необхідність створення спеціалізованого антикорупційного органу, зокрема необхідність реформування системи правоохоронних органів; неефективність протидії корупції через розпорошеність функцій між великою кількістю існуючих правоохоронних органів; звернення до міжнародного досвіду створення ефективних антикорупційних агентств. Зроблено висновок, що, обираючи модель спеціалізованого антикорупційного органу з-поміж існуючих в світі моделей антикорупційних інституцій, потрібно враховувати необхідність адаптації до політичних, економічних, історичних, культурних особливостей України.

Зазначено, що, як і будь-яка державно-правова інституція, Національне антикорупційне бюро України проходить певні етапи становлення. Проведений аналіз дозволив виділити кілька умовних періодів його генезису: 1) організаційний (включає створення Національного бюро, призначення директора та його заступників, створення матеріально-технічної бази); 2) формувальний (включає оголошення конкурсу на посади та проходження кандидатами конкурсного добору, укладення угод про співробітництво, в т.ч. міжнародне); 3) етап активізації роботи щодо виявлення та розслідування корупційних правопорушень (виявлення, розслідування корупційних правопорушень відповідно до підслідності, передача справ до суду, відкриття територіальних управлінь).

2. Пропонується визначення поняття адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України як правового інституту, що складається з таких елементів: функції, компетенція та гарантії їх реалізації; структура, порядок створення і принципи діяльності, юридична відповідальність, що закріплені у нормах адміністративного права.

Підкреслено, що порядок створення Національного антикорупційного бюро України та його структура становлять організаційний блок адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, тоді як компетенційний блок включає функції та компетенцію Національного антикорупційного бюро України, а також гарантії їх реалізації.

3. На основі аналізу наукових джерел сформульовано розуміння

Національного антикорупційного бюро України як спеціально уповноваженого державного правоохоронного органу у сфері протидії корупції, що має особливий адміністративно-правовий статус і покликаний здійснювати попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави.

Зазначається, що місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України визначається насамперед завданнями Національного антикорупційного бюро України, визначеними чинним законодавством України. Акцентовано, що спеціалізований статус Національного антикорупційного бюро України реалізується шляхом забезпечення структурної, організаційної та фінансової автономії.

4. Визначаючи функції Національного антикорупційного бюро України, автор розглядає їх як основні напрямки діяльності Національного антикорупційного бюро України, які мають постійний характер, взаємопов'язані та реалізуються через повноваження Бюро. Функції Національного антикорупційного бюро України запропоновано класифікувати на основні (правоохоронна, оперативно-розшукова, функція досудового слідства, превентивна) та допоміжні (аналітично-інформаційна, освітньо-роз'яснювальна, виховна, функція зв'язків з громадськістю, функція управління персоналом, функція матеріального забезпечення). Повноваження Національного антикорупційного бюро України розглядаються як законодавчо закріплені основні права і обов'язки, за допомогою яких реалізуються функції Національного антикорупційного бюро України.

Аналізуючи наукові джерела та підходи до розуміння категорії «принципи», автор зазначає, що принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України слід розглядати як вихідні, законодавчо закріплені ідеї та положення, які виступають основою створення та функціонування Національного антикорупційного бюро України. Пропонується класифікувати принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України на загальні та спеціальні.

Доведено, що характерними формами діяльності Національного антикорупційного бюро України є правозастосовча, контрольна та інтерпретаційна форми діяльності. Обґрунтовується доцільність застосування методів заохочення та стимулювання громадян до співпраці з Національним антикорупційним бюро України, включаючи матеріальне стимулювання та захист інформаторів, пом'якшення відповідальності для осіб, які сприяли розслідуванню.

5. Пропонується розглядати юридичну відповідальність Національного антикорупційного бюро України як міжгалузевий комплексний правовий інститут і визначати як правовідносини охоронного

виду, що виникають внаслідок особливого юридичного факту – правопорушення та являють систему заходів державного примусу до винних осіб з метою відновлення порушених прав, стимулювання дотримання норм права та попередження вчинення правопорушень.

Встановлено, що працівники Національного антикорупційного бюро України у разі вчинення протиправних діянь можуть нести адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову, кримінальну відповідальність. Акцентовано, що підстави юридичної відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро України потребують подальшої деталізації.

6. Сформульовано позицію щодо визначення сутності гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України, під якими пропонується розуміти систему законодавчо закріплених способів, засобів та умов юридичного й організаційно-правового характеру для забезпечення реалізації повноважень Національного антикорупційного бюро України.

Підкреслено, що систему гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України складають політичні, економічні, соціальні, організаційні та юридичні гарантії.

7. Здійснено науковий аналіз міжнародно-правового досвіду діяльності спеціалізованих антикорупційних органів та наголошено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України безпосередньо пов'язане з вивченням та адаптацією позитивного зарубіжного досвіду у даній сфері.

Зроблено висновок, що у світовій практиці антикорупційним органам притаманні такі функції: розроблення антикорупційної політики, моніторинг та координація антикорупційних заходів; запобігання корупції; освітньо-просвітницька функція; збір та аналіз даних, що стосуються корупції; виявлення та розслідування антикорупційних правопорушень.

Акцентовано, що запорукою ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних органів у зарубіжній практиці є дотримання основних засад, якими є незалежність; спеціалізація; ресурсна база; професійний підхід у системі кадрового добору.

8. Сформульовано основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України, а саме: формування механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства для забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою формування в суспільстві негативного ставлення до корупції; впровадження сучасних технологій підвищення кваліфікації працівників Національного антикорупційного бюро України через проведення лекцій, тренінгів, семінарів з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, інтерактивних форм навчання; формування чітких механізмів взаємодії з державними органами, в т.ч.

антикорупційними, з метою запобігання змагальності між органами та конфлікту інтересів; удосконалення співробітництва щодо протидії корупції на міждержавному та міжнародному рівні, що включає підготовку кадрів, обмін інформацією та методиками розслідування, технічну допомогу.

Пропонується внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема абзац 4 п. 3 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» викласти в такій редакції, тим самим законодавчо закріпивши існуючу практику: «Конкурс на зайняття посад у Національному бюро передбачає складання кваліфікаційного іспиту (тестування), проведення співбесіди та проведення перевірки на поліграфі».

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані
основні наукові результати дисертації:*

1. Чібісов Д.О. Форми і методи діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Випуск 29. Частина 2. Том 4. С. 67-70.

2. Чібісов Д.О. Основні напрями підвищення ефективності діяльності національного антикорупційного бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 48-52.

3. Чібісов Д.О. Функції національного антикорупційного бюро України: поняття, зміст та сутність. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 3-2. Том 3. С. 132-136.

4. Чібісов Д.О. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 202-209.

5. Чібісов Д.О. Застосування зарубіжного досвіду функціонування антикорупційних механізмів у боротьбі з корупцією в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 159-165.

6. Чибисов Д.О. Мировой опыт создания и деятельности специализированных антикоррупционных институтов. *Право и закон*. 2018. № 3. С. 139-143.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Чібісов Д.О. Використання позитивного досвіду діяльності центрального антикорупційного бюро Польщі у контексті боротьби з

корупцією підрозділами Національної поліції. *Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 17 берез. 2016 р.).* Дніпропетровськ: ДДУВС; Ліра ЛДТ, 2016. С. 455-457.

8. Чібісов Д.О. Теоретичні аспекти визначення статусу Національного антикорупційного бюро України. *Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 27 трав. 2016 р.).* Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 228-231.

АНОТАЦІЯ

Чібісов Д.О. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Дніпро, 2019.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Розглянуто історичні особливості становлення Національного антикорупційного бюро України та правову основу його діяльності. З'ясовано поняття та елементи адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Визначено та проаналізовано місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України. Охарактеризовано систему функцій, принципів та повноважень Національного антикорупційного бюро України. Досліджено принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України. Розглянуто сутність та особливості гарантій як елементу адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Охарактеризовано поняття та зміст юридичної відповідальності Національного антикорупційного бюро України. Визначено можливості імплементації зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності спеціалізованих антикорупційних органів. Окреслено напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України в сучасних умовах. Обґрунтовано ряд теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій.

Пропонуються такі напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України: формування механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства для забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою формування в суспільстві негативного ставлення до корупції; впровадження

сучасних технологій підвищення кваліфікації працівників Національного антикорупційного бюро України через проведення лекцій, тренінгів, семінарів з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, інтерактивних форм навчання; формування чітких механізмів взаємодії з державними органами, в т.ч. антикорупційними, з метою запобігання змагальності між органами та конфлікту інтересів; удосконалення співробітництва щодо протидії корупції на міждержавному та міжнародному рівні, що включає підготовку кадрів, обмін інформацією та методами розслідування, технічну допомогу.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Національне антикорупційне бюро України, функції, повноваження, юридична відповідальність, принципи, корупція.

SUMMARY

Chibisov D.O. Administrative and legal status of the National anticorruption bureau of Ukraine. – Manuscript.

The thesis is for candidate degree of legal sciences on speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; informational law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2019.

The thesis deals with the complex study of the administrative and legal status of National anticorruption bureau of Ukraine. The scientific achievements of domestic and foreign scientists are considered. As a result, generalization of their considerations concerning the notion and content of administrative and legal status of National anticorruption bureau of Ukraine has done.

Expedience of existence of the National anticorruption bureau of Ukraine as the special anticorruption body with the special legal status is grounded. The national anticorruption bureau of Ukraine is examined as the specially authorized state law enforcement body in the field of counteraction of corruption, having the special administrative and legal status and called to carry out warning, exposure and investigation of the corruption offences accomplished by the higher public servants of the state.

It is suggested to select the following history stages of becoming of the National anticorruption bureau of Ukraine: 1) organizational; 2) forming; 3) stage of activation of work in relation to the exposure and investigation of corruption offences.

The system of functions of the National anticorruption bureau of Ukraine is explored and generalized. It is offered to classify the functions on basic (law enforcement, operational search, function of pre-court investigation, preventive) and auxiliary (analytical, educational, function of communications with public, function of management by a personnel, function of the material providing).

An author points out that expedience of application of methods of

encouragement and stimulation of citizens to collaboration with the National anticorruption bureau of Ukraine is grounded, including material stimulation and defense of informants, softening of responsibility for persons cooperant to investigation.

A conclusion is done, that in world practice the following functions are inherent to the anticorruption agencies: forming of anticorruption policy, monitoring and co-ordination of anticorruption measures; prevention of corruption; educational function; collection and data analysis, touching a corruption; exposure and investigation of anticorruption offences.

It is accented, that the observance of basic principles of activity of the specialized anticorruption agencies in foreign practice is the mortgage of efficiency (including financial structural, organizational independence; specialization; resource base; professional approach in the system of skilled selection).

Basic directions of increase of efficiency of activity of the National anticorruption bureau of Ukraine are formulated. Main of them are: forming of mechanisms of co-operation with the institutes of civil society for providing of transparency of activity of the National anticorruption bureau of Ukraine; conducting of informational activity with the purpose of forming in society of negative attitude toward a corruption; introduction of modern technologies of the in-plant training of workers of the National anticorruption bureau of Ukraine by conducting of lectures, training, seminars with the use of technologies, interactive forms of teaching; forming of clear mechanisms of co-operation with state bodies, with the purpose of prevention of competition between bodies and conflict of their interests; improvements of collaboration in relation to counteraction of corruption at level intergovernmental and international, that includes the personnel training, exchange by information and methods of investigation, technical help.

Keywords: *administrative and legal status, National anticorruption bureau of Ukraine, functions, authority, legal liability, principles, corruption.*