

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**ЄРЕНКО ДМИТРО ВІТАЛІЙОВИЧ**

УДК 342.922

**НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ  
В МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Запоріжжя – 2019

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Класичному приватному університеті, м. Запоріжжя.

**Науковий керівник –** доктор юридичних наук, доцент  
**АРМАШ Надія Олексіївна**,  
Національний авіаційний університет, м. Київ,  
професор кафедри господарського,  
повітряного та космічного права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**СОКОЛЕНКО Ольга Леонідівна**,  
Дніпропетровський національний університет  
ім. Олеся Гончара, м. Дніпро,  
декан юридичного факультету;

кандидат юридичних наук, доцент  
**КУВАКІН Сергій В'ячеславович**,  
Національна академія митної служби та фінансів,  
м. Дніпро,  
доцент кафедри адміністративного  
та митного права.

Захист відбудеться «24» червня 2019 р. о 9<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 17.127.07 Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 124.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 114.

Автореферат розісланий «23» травня 2019 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



О. В. Гороховська

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Визначення ефективності антикорупційної діяльності публічної адміністрації сьогодні набуває все більшої ваги. Громадські обговорення, пряма участь громадян у контролі за законністю в діяльності та прийняттям рішень органами публічної виводить на новий рівень реалізацію концепції людиноцентризму в державному управлінні. Активізація антикорупційної діяльності органами публічної влади є результатом їх постійної взаємодії з громадськістю та спрямування основних антикорупційних засобів на запобігання корупції як явища. Проте, статистичні дані як національних, так і міжнародних джерел вказують на незавершеність формування державної політики та недосконалість антикорупційного механізму в цілому.

Як зазначає антикорупційна мережа Transparency International, «Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні «Індекс сприйняття корупції» (CPI) за 2017 р. і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж у 2016 р.»<sup>1</sup> А відповідно до поданих Національним антикорупційним бюро України даних за 2017 р., «489 кримінальних проваджень у роботі, 107 справ скеровано до суду, 149 підозрюваних та 165 обвинувачених в корупції та 19 обвинувальних вироків»<sup>2</sup>. Рівень корупції та кількість резонансних справ, що «розсипаються» під час судового розгляду, вказує на неефективність роботи цього ключового органу, на який суспільство поклало великі сподівання щодо подолання корупції в державі. Проте, не в останню чергу потрібно звернути увагу на забезпечення кадрової підготовки Національного антикорупційного бюро України. Цілий ряд кримінальних проваджень щодо самих працівників НАБУ та перманентне протистояння зі Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою – органом, з яким НАБУ мало б працювати в тандемі, свідчить про кадрову кризу.

Відтак, запровадження системного підходу до встановлення адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України та посадових осіб є першорядним завданням юридичної науки.

Проблеми ефективності антикорупційної діяльності органів публічної влади розглядали вчені адміністративного права України, фахівці з державного управління та кримінального права, зокрема: В. Б. Авер'янов, Н. О. Армаш, Д. О. Беззубов, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков,

<sup>1</sup> Індекс сприйняття корупції-2018. *Transparency International Ukraine*: сайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryjnyattya-koruptsiyi-2018> (дата звернення: 16.09.2018).

<sup>2</sup> Звіт: друге півріччя 2017 року. *Національне антикорупційне бюро України*: сайт. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2017-roku> (дата звернення: 16.09.2018).

Т. М. Кравцова, С. В. Кувакін, О. В. Кузьменко, М. І. Мельник, В. Я. Настюк, В. Л. Ортинський, О. І. Остапенко, О. В. Петришин, Н. Г. Плахотнюк, О. Л. Соколенко, Н. П. Тиндик та ін.

Проте, залишається нерозкритим питання врахування особливостей правового статусу службовців Національного антикорупційного бюро України при реалізації ними повноважень у сфері антикорупційної діяльності, що й зумовило вибір теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації 0108U008955). Особисто здобувачем проаналізовано передумови та ризики виникнення корупції, складові адміністративно-правового статусу, визначено місце цього органу в системі органів публічної адміністрації, розкрито адміністративно-правовий статус службовців Національного антикорупційного бюро України.

**Мета і задачі дослідження.** *Метою дослідження* є визначення місця Національного антикорупційного бюро України в системі органів публічної влади, що наділені повноваженнями щодо запобігання корупції, і вироблення пропозицій до чинного законодавства з удосконалення системи та методів застосування антикорупційних заходів у Національному антикорупційному бюро України.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- систематизувати методологічні засади дослідження адміністративно-правового механізму запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України;
- простежити походження правового регулювання у сфері боротьби з корупцією службовцями Національного антикорупційного бюро України;
- визначити сферу дії Національного антикорупційного бюро України в системі органів із запобігання корупції в Україні;
- встановити особливості нормативно-правової основи діяльності Національного антикорупційного бюро України;
- сформулювати поняття та визначити особливості адміністративно-правового статусу службових осіб Національного антикорупційного бюро України;
- визначити систему адміністративно-правових заходів протидії корупційним правопорушенням;
- встановити взаємозв'язок рівня соціального забезпечення службовців Національного антикорупційного бюро України з ефективністю їх антикорупційної діяльності;

– запропонувати способи запобігання конфлікту інтересів на службі в Національному антикорупційному бюро України;

– розробити пропозиції до чинного законодавства щодо вдосконалення системи та методів використання антикорупційних заходів у Національному антикорупційному бюро України.

*Об'єкт дослідження* – правовідносини, що виникають під час функціонування Національного антикорупційного бюро України та використання його повноважень органами влади.

*Предмет дослідження* – Національне антикорупційне бюро України в механізмі запобігання корупції в Україні.

**Методи дослідження.** У ході дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи. Діалектичні, системно-структурні, порівняльно-правові, історичні й інші наукові методи пізнання надали змогу розкрити всі взаємопов'язані питання, об'єктивно оцінити діяльність Національного антикорупційного бюро України та виконання його службовцями владних повноважень і реалізувати можливості порівняльного дослідження з елементами соціологічного, історичного та логічного аналізу.

*Діалектичний* метод застосовано для з'ясування змісту компонентів механізму реалізації діяльності Національного антикорупційного бюро України та реалізації його службовцями владних повноважень (підрозділ 2.1); *компаративний* – для аналізу зарубіжної системи органів з антикорупційними функціями (підрозділ 3.1); *системно-структурний* – для визначення місця Національного антикорупційне бюро України в алгоритмі запобігання корупції в Україні (підрозділ 2.3); *історичний* – для виявлення етапів становлення та закономірностей розвитку антикорупційної діяльності (розділ 1); *спостереження* – для збирання й аналізу інформації, вироблення пропозицій щодо вдосконалення системи та методів застосування антикорупційних заходів у системі Національного антикорупційного бюро України; *структурно-функціональний* – для з'ясування складових адміністративно-правової організації такого процесу (підрозділ 1.2).

*Нормативною основою дослідження* є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, підзаконні акти – укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють відносини щодо забезпечення антикорупційної діяльності Національного антикорупційного бюро України.

*Емпіричною основою дослідження* стали статистичні дані та аналіз інформації у відкритих джерелах про діяльність Національного антикорупційного бюро України й реалізацію його службовцями владних повноважень.

**Наукова новизна одержаних результатів.** У дисертації на основі проведеного комплексного аналізу методів застосування антикорупційних заходів у системі Національного антикорупційного бюро України сформульовано низку концептуальних положень і висновків, які мають наукову новизну, а саме:

*уперше:*

– систему методів застосування антикорупційних заходів у функціонуванні Національного антикорупційного бюро України визначено як сукупність виконавчо-розпорядчих дій, спрямованих на реалізацію положень законодавства щодо запобігання та протидії корупції, встановлення корупціогенних чинників у роботі органів публічної влади, що пов'язана із застосуванням адміністративних засобів боротьби з таким явищем;

– визначено поняття механізму запобігання корупції в Україні як урегульовану адміністративно-правовими нормами цілісну систему засобів державного примусу шляхом застосування до порушників антикорупційних заходів з метою запобігання та припинення порушення антикорупційного законодавства;

*удосконалено:*

– підходи до організації складових механізму адміністративно-правового впливу Національного антикорупційного бюро України, серед яких потрібно виділити: норми антикорупційного законодавства, що встановлюють адміністративно-правовий статус НАБУ; розподіл повноважень серед службових осіб НАБУ; засоби контролю за дотриманням законодавства в антикорупційній сфері (система декларування тощо); засоби інформаційного забезпечення діяльності НАБУ (державні реєстри тощо);

– шляхи застосування результатів громадського контролю в діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України через запровадження публічного рейтингу службовців за критерієм їх доброчесності з наданням умовного коефіцієнта, на який впливають факти притягнення до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, виявлення конфлікту інтересів тощо;

– поняття адміністративної діяльності в антикорупційній сфері як застосування до осіб заходів адміністративного примусу з метою запобігання, виявлення, припинення корупційних правопорушень а також застосування до них адміністративних стягнень, що мають різні за характером обтяжливі наслідки на підставах і в порядку, передбачених нормами адміністративного права;

*набули подальшого розвитку:*

– наукове обґрунтування визначення терміна «корупція» через подання його в широкому та вузькому значенні: у широкому – це зловживання особою

своїм службовим становищем у політичній (політична корупція), економічній (корупція в приватно-правовому секторі) та адміністративній (корупція в публічно-правовому секторі) сферах; у вузькому – це суто використання особою свого службового становища та отримання неправомірної вигоди;

– окреслення специфіки застосування примусу в діяльності Національного антикорупційного бюро України: 1) мінімізація впливу особистої зацікавленості при реалізації повноважень публічними службовцями; 2) збалансування політичного впливу застосуванням зовнішнього й внутрішнього примусу; 3) застосування обмежень у реалізації дискреційних повноважень службовцями Національного антикорупційного бюро України; 4) реалізація повноважень в умовах взаємодії з іншими антикорупційними структурами.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення, висновки та пропозиції, обґрунтовані в дослідженні, можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – як підґрунтя для майбутніх розробок пропозицій щодо покращення функціонування Національного антикорупційного бюро України та реалізації його службовцями владних повноважень;

– у правотворчій сфері – для внесення змін і доповнень до чинного адміністративно законодавства у сфері функціонування Національного антикорупційного бюро України;

– у правозастосовній сфері – для вдосконалення організації та безпосереднього застосування антикорупційного законодавства (довідка про впровадження в діяльність Центру судових експертиз та експертних досліджень ДП «Інформаційні судові системи» Державної судової адміністрації від 03.03.2019);

– в освітньому процесі – під час розробки програм та інших навчально-методичних матеріалів із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність».

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною науковою роботою, що містить авторські пропозиції до законодавства та правозастосовчої практики органів публічної влади. Викладені в ній положення й висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення, теоретичні та практичні висновки й рекомендації було оприлюднено на науково-практичних конференціях та круглому столі: «Форум з прав людини» (м. Київ, 2015 р.); «Роль і місце адміністративної юстиції в умовах проведення конституційної реформи» (м. Запоріжжя, 2015 р.); «Аеро-2017. Повітряне і космічне право» (м. Київ, 2017 р.); «Аеро-2018. Повітряне і космічне право» (м. Київ, 2018 р.).

**Публікації.** Основні результати дослідження відображено в 9 наукових публікаціях, з них: 4 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття в зарубіжному виданні, 4 – матеріали конференцій та круглого столу.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 187 сторінок, з них основний текст – 156 сторінок. Список використаних джерел містить 190 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми; вказано зв'язок роботи з науковою темою; визначено мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження; викладено наукову новизну й практичне значення одержаних результатів; подано відомості про публікації, структуру та обсяг дисертації.

**Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового механізму запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України»** містить три підрозділи, у яких сформовано базу для розробки чіткого, науково обґрунтованого алгоритму діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України. Ефективна діяльність такої структури можлива виключно за методологічно вивіреного підходу до з'ясування особливостей правового статусу її службовців та максимальної уніфікації використання термінології в цьому процесі.

У *підрозділі 1.1 «Методологія дослідження адміністративно-правового механізму запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України»* приділено увагу методичній та теоретичній основі дослідження адміністративно-правового статусу службовців Національного антикорупційного бюро України. Наукові напрацювання в цьому напрямі надають змогу виробити ефективний механізм прийняття управлінських рішень у процесі антикорупційної діяльності службовцями Національного антикорупційного бюро України та суттєво мінімізувати корупціогенні чинники в роботі самих службовців цієї інституції.

У ході аналізу запропонованих практикою та теорією функціонування органів публічної влади методології антикорупційної діяльності як ззовні, так і всередині структури систематизовано методологічні засади дослідження адміністративно-правового механізму мінімізації корупційних проявів службовцями Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, систему методів застосування антикорупційних заходів у діяльності Національного антикорупційного бюро України визначено як сукупність



виконавчо-розпорядчих дій та прийняття управлінських рішень, спрямованих на реалізацію положень законодавства щодо запобігання корупції, мінімізації корупціогенних чинників у роботі органів публічної влади та пов'язаних із застосуванням заходів державного примусу для боротьби з таким негативним явищем. Упровадження в науковий термінологічний обіг цього терміна надасть змогу формалізувати методологічну складову антикорупційної діяльності Національного антикорупційного бюро України, що позитивно вплине на ефективність державної антикорупційної політики.

У підрозділі 1.2 «Становлення та зміст правового регулювання у сфері протидії корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України» досліджено передумови формування законодавства в цій сфері. Встановлено закономірності трансформаційних процесів, що відбувались у системі правоохоронних органів та структур, які діяли на виконання антикорупційної політики держави.

Зокрема, основними передумовами створення сучасного антикорупційного законодавства, зокрема того, що визначає правовий статус службовців Національного антикорупційного бюро України, є:

– інформаційна політика держави в антикорупційній сфері, що активізувала процеси в громадянському суспільстві, створивши сприятливі умови для розвитку контролю з боку громадськості через окремі громадські об'єднання або структури, інтегровані в органи публічної влади (Громадські ради);

– вплив на правовий статус службовців органів публічної влади в разі виникнення деліктних відносин. Прозорість та чіткість обліку осіб, яких притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, є ефективним запобіжником потрапляння осіб з корупціогенним фактором до кадрового складу Національного антикорупційного бюро України;

– багатоелементна структура антикорупційних органів, що зумовлює нагромадження апарату державних службовців та складність здійснення контролю за їх діяльністю.

У зв'язку з тенденцією до криміналізації діянь, що мають ознаки корупції, проведено диференціацію таких діянь на корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Обґрунтовано неефективність відмови від адміністративного впливу на правопорушників у цій сфері. Обмеження використання засобів адміністративної відповідальності лише щодо осіб, які вчинили правопорушення, пов'язані з корупцією, є недостатнім для ефективної антикорупційної діяльності. Відтак, запропоновано внести певні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Сучасний рівень розвитку науки адміністративного права надає змогу говорити про позитивні зрушення в напрямі підвищення ефективності антикорупційного законодавства. Проведені комплексні дослідження все частіше стають основою антикорупційних нормативно-правових актів, до наукової спільноти звертаються за експертними висновками щодо прийнятих управлінських рішень органами, що здійснюють запобіжну антикорупційну діяльність. Така тенденція дає підстави розраховувати на позитивну динаміку зниження рівня корупції в Україні найближчим часом.

У підрозділі 1.3 «*Національне антикорупційне бюро України в системі органів із запобігання корупції в Україні*» розкрито місце й роль спеціального антикорупційного органу в ієрархії органів публічної влади, що уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність, у їх взаємозв'язку.

Зокрема, встановлено обсяг повноважень Національного антикорупційного бюро України в системі органів запобігання корупції в Україні. У зв'язку з необхідністю підвищення ефективності антикорупційної діяльності запропоновано розширити повноваження Національного антикорупційного бюро України в питанні притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб у разі виявлення факту спільного корупційного інтересу службовців та/або якщо їх протиправні дії направлені на забезпечення корупційного інтересу юридичної особи. Наведено аргументи на користь надання повноважень Національному антикорупційному бюро України вирішувати питання гарантування безпеки особам, які беруть участь в антикорупційній діяльності НАБУ, та стимулювати тим самим ефективну роботу із запобігання корупційним діянням.

Визначено причини низької ефективності антикорупційного законодавства: відсутність комплексного нормативно-правового регулювання з урахуванням розгалуженої системи антикорупційних органів, що зумовлює потребу в постійному, несистемному корегуванні законодавства; слабка координація в проведенні антикорупційних заходів службовцями Національним антикорупційним бюро України з іншими уповноваженими суб'єктами; високий відсоток справ, які не завершуються притягненням винних до відповідальності через неналежну підготовку доказової бази. Запропоновано шляхи усунення цих причин.

**Розділ 2 «Адміністративно-правове регулювання реалізації Національним антикорупційним бюро України своїх функцій»** поєднує в собі три підрозділи, в яких системно розкрито сутність механізму антикорупційної діяльності Національного антикорупційного бюро України відповідно до чинного законодавства. Відзначено широкий спектр спеціального законодавства, яке регулює процедуру реалізації Національним антикорупційним бюро України своїх функцій.

У підрозділі 2.1 «Нормативно-правова основа діяльності Національного антикорупційного бюро України» визначено, що воно створено відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» 2014 р. Згідно із цим Законом, воно є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

З огляду на відсутність в Україні історичного досвіду наявності спеціального антикорупційного органу, завдання якого полягає в запобіганні й протидії корупції серед представників вищих посадових осіб держави, запобігання та протидія корупції серед вищих посадових осіб держави, підготовка, внесення, розгляд і прийняття законопроектів щодо вдосконалення діяльності зможуть забезпечити швидке становлення Національного бюро та якісне виконання його завдань.

Відзначено, що реалізація службовцями своїх повноважень повинна сприяти усвідомленню суті корупції, її причин і загроз, викликаних нею. Участь інститутів громадянського суспільства, приватного сектору та засобів масової інформації в підвищенні обізнаності громадськості стануть суттєвою допомогою в антикорупційній діяльності публічних службовців. Дуже важливо при цьому антикорупційним органам і надалі зміцнювати свою співпрацю з міжнародними організаціями та відповідними органами іноземних держав відповідно до законодавства України й міжнародних договорів.

Не можна оминати увагою й кадрове питання. Адже від нього залежить ефективність діяльності і органу, і системи, і держави. Удосконалення публічної служби, забезпечення більш прозорої процедури, що стосується допуску до публічної служби, просування по службі, звільнення з неї, оцінювання діяльності публічних службовців, упровадження системи контролю за проходженням публічної служби – такі кроки наближають суспільство до безкорупційної дійсності. Інституціональні механізми та правила, що регулюють вступ на публічну службу до Національного антикорупційного бюро України, мають залишатися прозорими, на основі конкурсу.

У підрозділі 2.2 «Поняття та особливості адміністративно-правового статусу службових осіб Національного антикорупційного бюро України» акцентовано увагу на тому, що, враховуючи роль і місце Національного антикорупційного бюро України в реалізації функцій держави щодо гарантування та захисту прав і свобод громадян, виконанні низки суто управлінських повноважень публічних службовців у сфері правоохоронної діяльності, можна з упевненістю стверджувати, що адміністративно-правовий

статус службовців Національного антикорупційного бюро України належить до сфери адміністративно-правових відносин та потребує ґрунтовного теоретичного осмислення.

Серед специфічних ознак посадової особи правоохоронного органу – Національного антикорупційного бюро України – виділено такі: специфічний вид публічної служби, що пов'язана з правоохоронною діяльністю; професійність при відборі на посади (конкурсному відборі); поєднання статусу службовця (посадової особи) і посади; реалізація діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави; виконання посадових обов'язків на постійній основі.

Загальний обсяг прав та обов'язків службових осіб Національного антикорупційного бюро України є узагальненням поняття «компетенція» й корелює з повноваженнями самого органу державної влади. Такий підхід у науці має певне підґрунтя, оскільки розділити права і обов'язки так, як щодо фізичних осіб, у цьому разі неможливо. Службовці Національного антикорупційного бюро України реалізують права і обов'язки у своєму взаємозв'язку, що означає, що їх права є їх же обов'язками, і навпаки.

У підрозділі 2.3 «*Структура Національного антикорупційного бюро України*» наголошено, що Національне антикорупційне бюро України на сьогодні є однією з основних гарантій прав і свобод людини у сфері запобігання корупції, що є ще одним вагомим доказом еволюції національного законодавства до міжнародного співробітництва в цьому напрямі. Його структура логічно побудована таким чином, щоб забезпечити ефективне виконання своїх функцій у взаємозв'язку з іншими органами публічної влади, які уповноважені на антикорупційну діяльність.

Взаємодії Національного антикорупційного бюро з іншими органами влади властиві такі ознаки: 1) суспільно корисний характер; 2) вирішення суспільно значущих проблем, зокрема пов'язаних з мінімізацією поширення корупції як соціального явища; 3) багатогранність (може мати як двосторонній, так і багатосторонній характер); 4) процесуальний та управлінський характер; 5) закріпленість обов'язків щодо взаємодії на законодавчому рівні тощо.

Запропоновано поділяти взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими органами на постійну й непостійну. Прикладом постійної взаємодії є практика укладення міжвідомчих меморандумів та угод про взаємодію. Натомість прикладом непостійної (має епізодичний, разовий характер) взаємодії є витребування в порядку, передбаченому законом, інформації від державних контролюючих органів про стан законності або з окремих питань їх діяльності, у зв'язку з необхідністю виконання окремих, специфічних завдань.

**Розділ 3 «Шляхи вдосконалення діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України»** містить три підрозділи, у яких запропоновано напрями вдосконалення законодавства та правозастосовчої практики Національного антикорупційного бюро України, підвищення ефективності діяльності його службовців.

У підрозділі 3.1 *«Соціальне забезпечення службовців Національного антикорупційного бюро України як гарантія їх ефективної роботи»* зазначено, що ч. 1 ст. 46 Конституції України від 28.06.1996 встановлює право громадян України на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Громадянам України, які перебувають на державній службі, держава гарантує соціальний захист.

У дисертації наголошено, що такий елемент правового статусу, як право на соціальне забезпечення службовців Національного антикорупційного бюро України, можна визначити як систему норм різних галузей права, які гарантують реалізацію службовцями своїх конституційних прав і свобод, матеріальне та інше забезпечення в розмірах, що стимулюють зацікавленість громадян у службі й створюють умови для якісної реалізації службових прав та виконання службових обов'язків, що безпосередньо впливає на рівень законності й ефективності правоохоронної діяльності в державі.

Підтримано думку вчених про те, що термін «соціальне забезпечення» потрібно застосовувати до діючих службовців, а термін «соціальний захист» – до службовців, що втратили спроможність самостійно забезпечувати себе та свою сім'ю на належному рівні в результаті виконання ними своїх повноважень.

У підрозділі 3.2 *«Адміністративно-правові заходи протидії корупційним правопорушенням»* подано основні напрями подальшого вдосконалення роботи системи антикорупційних органів, якими мають стати:

– надання громадськості інформації про свою діяльність. Антикорупційні органи вживають необхідних заходів, щоб дозволити людям, ЗМІ та інститутам громадянського суспільства отримати максимум інформації про функціонування державних органів;

– чітка підзвітність, спрямована на підвищення відповідальності органів державної влади та державних посадових осіб;

– контроль за функціонуванням органів державної влади з боку правоохоронних органів;

– запобігання корупції та невідворотність відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією;

– ефективне державне управління, що включає в себе прийняття цілеспрямованих та ефективних заходів, наявність у публічних службовців

необхідних навичок з гнучкості й оперативності в прийнятті управлінських рішень.

Адміністративно-правові засоби запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України запропоновано розглядати в аспекті загальної та спеціальної превенції. Залежно від напрямку антикорупційної діяльності їх можна відповідно поділити таким чином:

1) антикорупційні заходи загальної превенції: вироблення внутрішньоорганізаційної та реалізація загальної антикорупційної стратегії; створення спеціального антикорупційного підрозділу; а

2) антикорупційні заходи спеціальної превенції: моніторинг звітності службовців; застосування адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Визначено систему адміністративно-правових заходів протидії корупційним правопорушенням. Зокрема, удосконалено систему суб'єктів протидії корупційним правопорушенням шляхом включення до неї суб'єктів, які здійснюють антикорупційні заходи профільного спрямування. Цей крок надасть змогу структурним підрозділам органів виконавчої влади та місцевого самоврядування більш повно враховувати виникнення корупціогенних чинників в окремих секторах чи галузях.

У підрозділі 3.3 *«Запобігання виникненню корупційних факторів під час проходження служби в Національному антикорупційному бюро України»* встановлено, що заходи Національного антикорупційного бюро України у сфері боротьби з корупцією, а також обов'язки та повноваження державних органів у цій сфері здійснюються відповідно до принципів верховенства права, поваги до прав і свобод людини і громадянина.

Проаналізувавши проблеми запобігання корупційним правопорушенням в Україні та діяльності органів держави, на яких покладено таку місію, можна визначити базові ідеї щодо підвищення ефективності антикорупційної діяльності. Зокрема, державна стратегія в цій сфері має передбачати, насамперед, заходи, спрямовані на підвищення прозорості механізмів прийняття рішень і встановлення правил допуску до державної служби, прозорості доходів та видатків державного бюджету, фінансування політичних партій, механізму державних закупівель, приватизації, функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.

Запропоновано способи запобігання появі колізій інтересів під час служби в Національному антикорупційному бюро України: а) внутрішні спецперевірки, що проводять уповноважені підрозділи прямого підпорядкування керівнику; б) моніторинг матеріально-фінансової звітності службовців Національному антикорупційному бюро України на предмет коректності та повноти внесених даних; в) ведення контролю за відповідністю

матеріально-фінансового становища службовців їх доходам, вказаним у декларації; г) роз'яснювальна робота серед службовців Національного антикорупційного бюро України щодо чинного антикорупційного законодавства, поточних змін і методики його застосування; д) робота з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, індивідуальних осіб-підприємців та громадських формувань на предмет виявлення фактів перебування службовців НАБУ як кінцевих бенефіціарних власників (контролерів).

## ВИСНОВКИ

Основними теоретичними й практичними результатами цього дослідження є, зокрема, такі положення та пропозиції:

1. Систематизовано методологічні засади дослідження адміністративно-правового механізму запобігання корупції з боку посадових осіб Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, наголошено, що базовим елементом у механізмі запобігання корупції є термінологічний апарат. Єдину вивірену термінологію потрібно застосовувати незалежно від особливостей правовідносин, які виникають у зв'язку з антикорупційною діяльністю органів публічної влади. У зв'язку із цим запропоновано термін «корупція» визначати як зловживання особою своїм службовим становищем у політичній (політична корупція), економічній (корупція в приватно-правовому секторі) та адміністративній (корупція в публічно-правовому секторі) сферах.

Особливість, на яку мають звертати увагу службовці Національного антикорупційного бюро України, проводячи антикорупційну діяльність, полягає в тому, що корупція є багатоконпонентним явищем, яке може виявлятися не лише в прямих матеріальних і нематеріальних благах для певних зацікавлених осіб, а й через політичний інтерес та інтерес конкурентних компаній. Відповідно, встановлення факту використання службових повноважень у зв'язку з отриманням будь-яких переваг матеріального чи нематеріального характеру понад визначену оплату праці необхідно розглядати як корупціогенний фактор, що може містити ознаки корупційного правопорушення.

2. Простежено походження правового регулювання у сфері протидії корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України. При цьому виявлено тенденції до криміналізації діянь, що мають ознаки корупції. На етапі становлення сучасного антикорупційного законодавства було проведено диференціацію таких діянь на корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. У дисертації заперечується ефективність відмови від адміністративного впливу на правопорушників у цій

сфері. Обмеження використання засобів адміністративної відповідальності лише щодо осіб, які вчинили правопорушення, пов'язані з корупцією, є недостатнім для ефективної антикорупційної діяльності. Відтак, запропоновано внести певні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

3. У результаті проведеного дослідження чинного законодавства та практики його застосування визначено обсяг повноважень Національного антикорупційного бюро України в системі інститутів запобігання корупції в Україні. Зокрема, запропоновано відкоригувати повноваження Національного антикорупційного бюро України щодо процедури притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб у разі виявлення факту спільного корупційного інтересу службовців та/або якщо їх протиправні дії направлені на забезпечення корупційного інтересу юридичної особи. Також аргументовано надання повноважень Національному антикорупційному бюро України вирішувати питання гарантування безпеки особам, які беруть участь в його антикорупційній діяльності, та стимулювати тим самим ефективну роботу із запобігання корупційним діям.

Визначено причини низької ефективності антикорупційного законодавства: відсутність комплексного нормативно-правового регулювання з урахуванням розгалуженої системи антикорупційних органів, що зумовлює потребу в постійному, несистемному корегуванні законодавства; слабка координація в проведенні антикорупційних заходів службовцями НАБУ з іншими уповноваженими суб'єктами; високий відсоток справ, які не завершуються притягненням винних до відповідальності через неналежну підготовку доказової бази. Запропоновано шляхи усунення цих причин.

4. Визначено систему адміністративно-правових заходів протидії корупційним правопорушенням. Зокрема, удосконалено систему суб'єктів протидії корупційним правопорушенням шляхом включення до неї суб'єктів, які здійснюють антикорупційні заходи профільного спрямування. Цей крок надасть змогу структурним підрозділам органів виконавчої влади та місцевого самоврядування більш повно враховувати виникнення корупціогенних чинників в окремих секторах чи галузях.

5. Запропоновано при визначенні поняття адміністративно-правового статусу службовців Національного антикорупційного бюро України спиратися на три елементи статусу в адміністративно-правових відносинах: становище посади в системі управління; компетенція; обов'язок нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень. При цьому дотримання принципів проходження публічної служби на посадах Національного антикорупційного бюро України є запорукою безвідмовного механізму реалізації публічної влади через правоохоронні органи і, як наслідок, максимального захисту прав



і свобод українських громадян та мінімізації корупційної складової в роботі органів державної влади.

6. Взаємодії Національного антикорупційного бюро з іншими органами влади властиві такі ознаки: 1) суспільно корисний характер; 2) вирішення суспільно значущих проблем, зокрема пов'язаних з мінімізацією поширення корупції як соціального явища; 3) багатогранність (може мати як двосторонній, так і багатосторонній характер); 4) процесуальний та управлінський характер; 5) закріпленість обов'язків щодо взаємодії на законодавчому рівні тощо.

Запропоновано поділяти взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими органами на постійну й непостійну. Прикладом постійної взаємодії є практика укладення міжвідомчих меморандумів та угод про взаємодію. Натомість прикладом непостійної, яка має епізодичний, разовий характер взаємодії є витребування в порядку, передбаченому законом, інформації від державних контролюючих органів про стан законності або з окремих питань їх діяльності, у зв'язку з необхідністю виконання окремих, специфічних завдань.

7. Відзначено, що такий елемент правового статусу, як право на соціальне забезпечення службовців Національного антикорупційного бюро України, можна визначити як систему норм різних галузей права, які гарантують реалізацію службовцями своїх конституційних прав і свобод, матеріальне та інше забезпечення в розмірах, що стимулюють зацікавленість громадян у службі та створюють умови для якісної реалізації службових прав і виконання службових обов'язків, що безпосередньо впливає на рівень законності та ефективності функції забезпечення правопорядку в державі. Підтримано думку вчених про те, що термін «соціальне забезпечення» потрібно застосовувати до діючих службовців, а термін «соціальний захист» – до службовців, що втратили спроможність самостійно забезпечувати себе та свою сім'ю на належному рівні в результаті виконання ними своїх повноважень.

8. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України запропоновано розглядати в аспекті загальної та спеціальної превенції. Залежно від напрямку антикорупційної діяльності їх можна поділити таким чином: 1) антикорупційні заходи загальної превенції (вироблення внутрішньоорганізаційної та реалізація загальної антикорупційної стратегії; створення спеціального антикорупційного підрозділу); 2) антикорупційні заходи спеціальної превенції (моніторинг звітності службовців; застосування адміністративної та дисциплінарної відповідальності).

9. Запропоновано способи запобігання появі колізій інтересів під час служби в Національному антикорупційному бюро України: а) внутрішні

спецперевірки, що проводять уповноважені підрозділи прямого підпорядкування керівнику; б) моніторинг матеріально-фінансової звітності службовців Національному антикорупційному бюро України на предмет коректності та повноти внесених даних; в) ведення контролю за відповідністю матеріально-фінансового становища службовців їх доходам, вказаним у декларації; г) роз'яснювальна робота серед службовців Національного антикорупційного бюро України щодо чинного антикорупційного законодавства, поточних змін і методики його застосування; д) робота з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, індивідуальних осіб-підприємців та громадських формувань на предмет виявлення фактів перебування службовців НАБУ як кінцевих бенефіціарних власників (контролерів).

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Статті в наукових фахових виданнях України*

1. Єренко Д. В. Місце та роль Національного антикорупційного бюро України в системі органів публічної влади. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право.* 2015. Вип. 2. С. 57–62.
2. Єренко Д. В. Система суб'єктів протидії корупційним діям за законодавством України. *Право.иа.* 2017. № 4. С. 80–85.
3. Єренко Д. В. Правове регулювання у сфері протидії корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2018. № 2. С. 76–82.
4. Єренко Д. В. Особливості антикорупційної діяльності на сучасному етапі державотворення. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2018. № 4. Т. 1. С. 8–11.

### *Стаття в зарубіжному виданні*

5. Єренко Д. В. Эффективные шаги к минимизации коррупционных рисков. *Право и политика* (Кыргызская Республика, г. Бишкек). 2017. № 4. С. 91–96.

### *Матеріали конференцій*

6. Єренко Д. В. Корупційні ризики в діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України. *Форум з прав людини: зб. тез доповідей* (м. Київ, 9 грудня 2015 р.). Київ, 2015. С. 128–133.
7. Єренко Д. В. Запобігання корупційним проступкам як напрям реалізації Антикорупційної стратегії держави. *Роль і місце адміністративної*

юстиції в умовах проведення конституційної реформи: матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Запоріжжя, 23 жовтня 2015 р.). Запоріжжя: КПУ, 2015. С. 94–96.

8. Єренко Д. В. Національне антикорупційне бюро України як гарант дотримання законності в авіатранспортній сфері. *Аеро-2017. Повітряне і космічне право*: матеріали Всеукр. конф. молодих вчених і студентів (м. Київ, 2017 р.). Тернопіль: Вектор, 2017. С. 167–171.

9. Єренко Д. В. Суб'єкти протидії корупційним діям в авіаційній сфері. *Аеро-2018. Повітряне і космічне право*: матеріали Всеукр. конф. молодих вчених і студентів (м. Київ, 2018 р.). Тернопіль: Вектор, 2018. С. 154–156.

## АНОТАЦІЯ

**Єренко Д. В. Національне антикорупційне бюро України в механізмі запобігання корупції.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2019.

У дисертаційній роботі визначено повноваження Національного антикорупційного бюро України в системі органів запобігання корупції в Україні. У зв'язку з необхідністю підвищення ефективності антикорупційної діяльності запропоновано розширити повноваження Національного антикорупційного бюро України в питанні притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб у разі виявлення факту спільного корупційного інтересу службовців та/або якщо їх протиправні дії направлені на забезпечення корупційного інтересу юридичної особи. Визначено причини низької ефективності антикорупційного законодавства: відсутність комплексного нормативно-правового регулювання з урахуванням розгалуженої системи антикорупційних органів, що зумовлює потребу в постійному, несистемному корегуванні законодавства; слабка координація в проведенні антикорупційних заходів службовцями НАБУ з іншими уповноваженими суб'єктами; високий відсоток справ, які не завершуються притягненням винних до відповідальності через неналежну підготовку доказової бази. Запропоновано шляхи усунення цих причин.

Наведено аргументи на користь надання повноважень Національному антикорупційному бюро України вирішувати питання гарантування безпеки особам, які беруть участь в його антикорупційній діяльності, та стимулювати тим самим ефективну роботу із запобігання корупційним діям.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, антикорупційна діяльність, адміністративна відповідальність, публічна служба, правовий статус, Національне антикорупційне бюро України.

## АННОТАЦИЯ

**Еренко Д. В. Национальное антикоррупционное бюро Украины в механизме предотвращения коррупции.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Классический приватный университет, Запорожье, 2019.

В диссертации определены полномочия Национального антикоррупционного бюро Украины в системе органов предотвращения коррупции в Украине. В связи с необходимостью повышения эффективности антикоррупционной деятельности предлагается расширить полномочия Национального антикоррупционного бюро Украины в вопросе привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения юридических лиц в случае выявления факта совместного коррупционного интереса служащих и/или если их противоправные действия направлены на обеспечение коррупционного интереса юридического лица. Определены причины низкой эффективности антикоррупционного законодательства: отсутствие комплексного нормативно-правового регулирования с учетом разветвленной системы антикоррупционных органов, что вызывает необходимость постоянной, несистемной корректировки законодательства; слабая координация в проведении антикоррупционных мер служащими НАБУ с другими уполномоченными субъектами; высокий процент дел, которые не заканчиваются привлечением виновных к ответственности за ненадлежащую подготовку доказательственной базы. Предложены пути их устранения.

Приведены аргументы в пользу наделения полномочиями Национального антикоррупционного бюро Украины решать вопросы обеспечения безопасности лиц, участвующих в его антикоррупционной деятельности, и стимулировать тем самым эффективную работу по предотвращению коррупционных деяний.

**Ключевые слова:** административная деятельность, антикоррупционная деятельность, административная ответственность, публичная служба, правовой статус, Национальное антикоррупционное бюро Украины.

## SUMMARY

**Yerenko D. V. The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the mechanism of prevention of corruption.** – On the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; finance law; information law. – Classic Private University, Zaporizhzhia, 2019.

In the dissertation work the powers of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the system of bodies of prevention of corruption in Ukraine are determined. In connection with the need to increase the effectiveness of anti-corruption activities, it is proposed to extend the powers of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the matter of prosecuting corruption offenses of legal entities in case of revealing a common corruption interest of employees and / or if their unlawful actions are aimed at ensuring the corruption interest of a legal entity. The reasons of the low effectiveness of anticorruption legislation are determined and the ways of their overcoming are proposed: absence of complex legal regulation taking into account the extensive system of anti-corruption bodies, which necessitates constant, non-systematic adjustment of the legislation; the previous reason results in the following: weak coordination in carrying out anti-corruption measures by NABU employees with other authorized entities; a high percentage of cases that do not end with bringing the perpetrators to justice because of improper preparation of the evidence base.

The dissertation traces the origin of legal regulation in the field of counteraction to corruption by officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. At the same time, the tendencies towards the criminalization of acts that have signs of corruption are revealed. At the stage of the formation of modern anti-corruption legislation, the differentiation of such acts into corruption offenses and offenses related to corruption was carried out. The dissertation denies the effectiveness of the refusal of administrative influence on offenders in this area. The limitation of the use of administrative liability only to those who committed offenses related to corruption is not sufficient for effective anti-corruption activities. Therefore, it is proposed to make certain changes to the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

The system of administrative and legal measures to combat corruption is determined. In particular, an improved system of counteracting corruption offenders through the inclusion of actors that carry out anti-corruption measures of a special focus. This step will allow structural subdivisions of executive bodies and local self-government to more fully take into account the emergence of corruption-causing factors in particular sectors or sectors.

Proposed ways to prevent conflicts of interest during service to the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: a) internal verifications conducted by

authorized subdivisions of direct submission to the head; b) monitoring material and financial reporting of employees to the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine for correctness and completeness of the data entered; c) control over the compliance of the material and financial condition of employees with their income, specified in the declaration; d) explanatory work among officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine on current anti-corruption legislation, current changes and methods of its application; e) work with the Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Associations for the purpose of revealing facts of staying of employees of NABU as ultimate beneficiary owners (controllers).

In addition, the author provides arguments to empower the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine to address security issues for those involved in the anti-corruption activities of NABA and thus stimulate effective work to prevent corruption.

**Key words:** administrative activity, anticorruption activity, administrative responsibility, public service, legal status, National anticorruption bureau of Ukraine.

**ЄРЕНКО ДМИТРО ВІТАЛІЙОВИЧ**

**НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ  
В МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Підписано до друку 20.05.2019

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Цифровий друк. Гарнітура Times  
Умовн.-друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 150 пр. Зам. № 07-19АБ

---

Видавець та виготовлювач  
Класичний приватний університет  
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
серія ДК, № 3321 від 25.11.2008