

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-9.18>

### ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

**Гречанюк Роксолана Володимирівна**,  
кандидат юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
(Національна академія  
прокуратури України м. Київ, Україна)

**Зливко Станіслав Володимирович**,  
доктор юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права  
і процесу юридичного факультету  
(Академія Державної пенітенціарної  
служби, м. Чернігів, Україна)

У статті розглянуто особливості адміністративно-правового статусу керівника Національного антикорупційного бюро України як одного із суб'єктів боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів. Досліджуються повноваження, відповідальність, права, вимоги до кандидата на посаду, порядок його призначення та звільнення. Питання визначення адміністративно-правового статусу керівника Національного антикорупційного бюро України – це новий предмет для наукових досліджень, результати яких мають стати підґрунтям для подальшого розвитку Національного антикорупційного бюро України як важливого державного правоохоронного органу, що стоїть на захисті інтересів держави та суспільства від корупційних посягань та злочинів. Кроком уперед у боротьбі з корупцією та припиненням свавілля посадових осіб вищого рангу і службових осіб правоохоронних органів є створення Національного антикорупційного бюро України – державного правоохоронного органу, на який покладається виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Правовий статус керівника Національного антикорупційного бюро України розглядається як сукупність прав, обов'язків, повноважень у сфері управління та організації означеного державного правоохоронного органу, які надають його керівнику можливість формувати власну управлінську стратегію, здійснювати оперативне управління, а також виносити управлінські рішення з подальшим закріпленням їх в адміністративних актах з метою

забезпечення сталої, якісної та ефективної роботи ввіреного органу, а особливий порядок відбору керівника Національного антикорупційного бюро України гарантує незалежність цього державного правоохоронного органу від існуючих органів виконавчої влади та політичного впливу.

**Ключові слова:** корупція, правоохоронні органи, Національне антикорупційне бюро України, боротьба з корупцією, керівник, правоохоронна система.

## PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE HEAD OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE

**Hrechaniuk Roksolana Volodymyrivna,**  
Candidate of Sciences in Law,  
Leading Researcher  
(National Academy of the Prosecutor's  
Office of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

**Zlyvko Stanislav Volodymyrovych,**  
Doctor of Sciences in Law, Docent of the  
Department of Administrative,  
Civil and Commercial Law  
(Academy of the State Penitentiary  
Service, Chernihiv, Ukraine)

The article deals with the peculiarities of administrative and legal status of the head of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as one of the subjects of fight against corruption in the law enforcement system. The authorities, responsibilities, rights, requirements for the candidate for the position, the procedure of his appointment and dismissal are examined. The issue of determining administrative and legal status of the head of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is a new subject for scientific research, the results of which should be the basis for the further development of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as an important state law enforcement body, which protects interests of the state and society against corruption offenses. Creation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as a state law enforcement body, which should prevent, reveal, stop, investigate and disclose corruption offenses, as well as prevent new ones from happening is a step forward in fighting against corruption and ending top-ranking officials and law enforcement officers' arbitrariness. The legal status of the head of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is considered to be a set of rights, duties, powers in the field of management and organization of a mentioned state law enforcement body, which give its head the right to form his own management strategy, to carry out operational administration, and also to make managerial decisions with their further fixing in administrative acts in order to ensure steady, high-quality and efficient work of the trusted body. The special procedure for selecting the head of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine guarantees the independence of this state law enforcement body from the existing bodies of executive power and political influence.

**Key words:** corruption, law enforcement bodies, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, fighting against corruption, head, law enforcement system.

Однією з найнебезпечніших загроз у сфері державного управління, без перебільшення, визнано саме корупцію. Означене соціально-правове явище вкрай негативно впливає на існуючу систему державно-владних відносин в Україні. Корупція різко знижує ефективність державного управління, руйнує концептуальні засади функці-

онування державної служби, зменшує довіру населення до органів виконавчої влади в цілому та правоохоронних органів зокрема. Тому протидія корупції є одним із пріоритетних завдань державної політики і найважливішим напрямом діяльності правоохоронних органів України, яким відводиться центральне місце в реалізації антикорупційного законодавства та забезпечення його неухильного дотримання.

Натепер в Україні сформована правова та організаційно-інституційна основа протидії корупції: ратифіковано базові міжнародні угоди, прийнято національні концептуальні стратегічні антикорупційні документи, а також нормативно-правові акти, спрямовані на їх реалізацію, та створено низку нових державних антикорупційних органів. На тлі цього останніми роками в Україні було проведено низку реформ у сфері організації діяльності органів державної влади, судової та правоохоронної систем країни.

Перебудова правоохоронної системи України привела до формування нової системи заміщення керівних посад, нових стандартів управлінської діяльності, перебудови відносин між підлеглими та керівниками. У практиці функціонування правоохоронної системи відомі вдалі приклади реформ функціонування та призначення керівника, але існують і консервативні структури, де зміни фактично не відбулись [1, с. 98]. Отже, актуальність статті зумовлена необхідністю подальших наукових розробок щодо адміністративно-правового статусу керівника в системі правоохоронних органів.

Тенденція до оновлення правоохоронної системи сприяла появі абсолютно нових інституцій, увага та функціональне спрямування яких зосереджені на найскладніших сферах суспільного та державного життя, які потребують втручання з боку спеціалізованих механізмів. Одним із таких є Національне антикорупційне бюро України, утворення якого має велике правове та соціальне значення для суспільства. Створення даного органу говорить про те, що підсвідомо держава прагне перемогти злочинність посадових осіб вищих органів державної влади та правоохоронних органів України. Усупереч важливому значенню даного органу погляди щодо його створення у правознавців дещо різняться. Це викликано прагненням суспільства до суттєвих змін у правовій сфері держави.

Зрозумілим є той факт, що ефективність функціонування будь-якого державного органу певною мірою залежить від керівника, обраного встановленим законом шляхом, у нашому випадку – директора Національного антикорупційного бюро України (далі – Директор).

У комплексі заходів щодо визначення особливостей адміністративно-правового статусу керівника Національного антикорупційного бюро України важливе місце посідають наукове обґрунтування та чітке визначення його повноважень.

Особливості адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів, у тому числі їх керівників, досліджували у своїх працях такі науковці, як: О.М. Бандурка, С.К. Гречанюк, В.Ф. Пузирний, М.В. Руденко, В.В. Шуба, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та інші, а окремим предметом досліджень В.Г. Козлова, О.В. Скомарова, Ю.М. Комарової, Я.Ю. Пилипа було дослідження адміністративно-правового статусу та адміністративно-правових основ діяльності Національного антикорупційного бюро України. Але поза увагою залишалися особливості адміністративно-правового статусу керівника Національного антикорупційного бюро України, що зумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є визначення особливостей адміністративно-правового статусу керівника Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу, розгляд його повноважень, відповідальності, прав, вимог до кандидата на посаду, порядок його призначення та звільнення.

Справедливим і безспірним є твердження Є.В. Глушка з приводу того, що корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Можна стверджувати, що корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Багато століть вона «супроводжує» економічний і культурний розвиток усіх країн світу. Масштаби і наслідки процесів корумпованості в державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації і розроблення заходів щодо подолання [2, с. 3].

Інший же дослідник, Р.М. Тучак, підкреслює те, що соціальна природа цього негативного явища з'являється практично одночасно з виникненням держави і полягає в тому, що державний апарат (державні службовці) у процесі свого розвитку поступово стає особливою сукупністю людей, відокремлених від інших унаслідок специфічності їхнього соціального стану, що виражається у наділенні його представників владними повноваженнями публічного характеру. Звідси у них виникають особливі інтереси, що відрізняються за своїм змістом і спрямованістю від інтересів усіх інших членів суспільства. Такий стан викликає певною мірою «корозію» політичних інститутів і владних структур державного апарату, що і породжує у певній категорії службовців солідарність у досягненні групової або особистої винагороди [3, с. 65].

Підтримуючи думку вищезгаданого дослідника, Ю.М. Комарова зазначає, що з виникненням держави та появою такої когорти, як посадові особи, суспільство автоматично поділилося на «керівників» та «підлеглих». Перші наділені владними повноваженнями та мають часткову перевагу над іншими. Саме отримання часткових привілеїв стимулює у свідомості особи хибне відчуття зверхності, можливості уникнення покарання за вчинені правопорушення та бажання збагачення за рахунок інших осіб [4, с. 46].

Очищення органів вищої державної влади від корупції заради розбудови й розвитку успішної і ефективної держави, формування сучасного європейського, свідомого й законослухняного суспільства – така заявлена мета створення Національного антикорупційного бюро України [5, с. 182–183].

Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [6].

На відміну від деяких інших правоохоронних органів держави, Національне бюро як державний правоохоронний орган, що не входить до будь-якої з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), наділений дієвими інструментами для ефективної реалізації державної антикорупційної політики. Цьому сприяє і визначений законом адміністративно-правовий статус національного антикорупційного органу, який О.В. Скомаров розуміє як частину загального правового статусу спеціального правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, який характеризує його права, обов'язки, відповідальність як учасника відносин публічного управління, визначає його місце в правоохоронній системі держави, а також характеризує засади його внутрішньої організації та управління [7, с. 39–48]. У питаннях керівництва цим спеціальним правоохоронним антикорупційним органом ключовою нормою є поло-

ження статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», де передбачено, що керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному законом.

Верховна Рада України за наявності підстав, визначених пунктами 6–11 частини четвертої статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення Директора Національного бюро з посади.

Директором Національного бюро може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше десяти років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або міжнародних організаціях не менше ніж п'ять років, володіє державною мовою і здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією. Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка не відповідає обмеженням, передбаченим пунктами 1–7 частини першої статті 13 Закону. Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка не пройшла перевірку в порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади», з метою відновлення довіри до влади та створення умов для побудови нової системи органів влади відповідно до європейських стандартів. Директор Національного бюро призначається строком на сім років. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Особливий порядок відбору Директора Національного бюро гарантує незалежність цього правоохоронного органу від існуючих органів виконавчої влади та політичного впливу.

Повноваження Директора Національного бюро припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю.

Директор Національного бюро звільняється з посади в разі:

- 1) подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням;
- 2) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;
- 3) досягнення шістдесяти п'яти років;
- 4) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється за рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього;
- 7) припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України;
- 8) невідповідності обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбаченими Законом України «Про запобігання корупції», встановленим рішенням суду, що набрало законної сили;

9) невчасного подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

10) набуття громадянства іншої держави;

11) наявності висновку комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро, передбаченої статтею 26 цього Закону, про неефективність діяльності Національного бюро та неналежне виконання обов'язків його Директором.

Директора Національного бюро не може бути звільнено, а указ Президента України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, зазначених у цій частині [6].

Директор Національного бюро: несе відповідальність за діяльність Національного бюро, зокрема законність здійснюваних Національним бюро оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод осіб; організовує роботу Національного бюро, визначає обов'язки першого заступника, заступників Директора Національного бюро; координує і контролює діяльність його центрального та територіальних управлінь; затверджує структуру та штатну чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро; видає у межах повноважень накази і розпорядження, дає доручення, які є обов'язковими для виконання працівниками Національного бюро; призначає на посади та звільняє з посад працівників Національного бюро; затверджує перспективні, поточні та оперативні плани роботи Національного бюро; встановлює порядок реєстрації, оброблення, зберігання та знищення відповідно до законодавства отриманої Національним бюро інформації; вживає заходи із запобігання несанкціонованому доступу до інформації з обмеженим доступом, а також забезпечує додержання законодавства про доступ до публічної інформації, розпорядником якої є Національне бюро; визначає порядок заохочення осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро; вирішує питання про заохочення та накладення згідно з рішенням Дисциплінарної комісії Національного бюро дисциплінарних стягнень на працівників Національного бюро; у встановленому законодавством порядку присвоює ранги державних службовців працівникам Національного бюро та спеціальні звання особам начальницького складу, вносить Президенту України подання про присвоєння рангів державних службовців та спеціальних звань вищого начальницького складу Національного бюро; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань, що належать до компетенції Національного бюро; представляє Національне бюро у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, а також органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями тощо; має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також брати участь із правом дорадчого голосу в засіданнях Кабінету Міністрів України; забезпечує відкритість та прозорість діяльності Національного бюро відповідно до закону; звітує про діяльність Національного бюро в порядку, визначеному законом; надає дозвіл на використання коштів фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій Національного бюро; здійснює інші повноваження [6].

Слід погодитись із О.В. Скомаровим у тому, що Національне антикорупційне бюро було запроваджене в Україні внаслідок досить активних політичних дискусій за рекомендаціями представників країн західних партнерів. Унаслідок цього модель антикорупційного бюро є дещо незвичною для українських органів виконавчої влади, у ній простежуються первинні характеристики органів англосаксонських країн «бюро»,

«детективи»; структури «головний» і «інший підрозділ детективів», «підрозділ спеціальних операцій», «підрозділ забезпечення роботи директора»; підхід із наявності функціонально-обслуговуючих підрозділів у структурі головного підрозділу (напр., аналітичний відділ у структурі оперативно-технічного управління). Навпаки, структура бюро розроблялася вже українською системою, і вона теж має деякі подібності з іншими органами влади (традиційний підхід виконавчої влади з наявністю базових галузевих підрозділів «управління аналітики та обробки інформації», «управління бухгалтерського обліку та звітності», «управління забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням» тощо); прокурорський підхід щодо функціонування численних паралельних підрозділів з автономним управлінням, але при цьому із збереженням централізованості (3–4 відділи детективів у кожному підрозділі детективів). Система, організаційна модель і структура є надзвичайно важливим аспектом формування ефективної діяльності і за належного підходу до її побудови буде ефективною у повсякденній діяльності, надасть результати, очікувані суспільством від цього органу. З іншого боку, вади на базовому, вихідному рівні будуть негативно позначатися на управлінських рівнях, на результатах діяльності. Виявлені ж тенденції поєднання запозичень, з одного боку, з неприйнятних України моделей, з іншого боку, – традиційних пострадянських підходів українських правоохоронних органів виконавчої влади викликає ризик у результативності діяльності [8, с. 115].

Узагальнення положень закону, а також наукових досліджень дозволяє говорити про таке:

1. Національне антикорупційне бюро України відіграє провідну роль у встановленні справедливості та прозорості діяльності органів державної влади, а також у боротьбі з корупцією посадових осіб вищих органів державної влади та правоохоронних органів України.

2. Зважаючи на відносну новизну самого Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», його положення протягом останнього часу вже зазнали досить суттєвих змін, які стосувались у тому числі питань керівництва цим спеціальним органом.

3. Після зазначених змін керівник (Директор) Національного антикорупційного бюро України отримав здатність самостійно впливати на кадрові процеси щодо осіб керівного складу центрального та територіальних управлінь і всіх інших працівників Національного антикорупційного бюро України, що свідчить про суттєву централізацію питань призначення персоналу бюро і залежність цього процесу від керівника Національного бюро.

4. Директори територіальних управлінь Національного бюро виступають у ролі виконавців та організаторів діяльності бюро на місцях, при цьому суттєвих важелів впливу на кадрові процеси вони не мають.

5. Система добору керівників у бюро в цілому є досить ефективною, зважаючи на багаторівневність та багатофакторність конкурсу, підвищених вимог до кандидатів, що позначається на якості відібраного персоналу бюро. Система добору працівників заслуговує на поширення на діяльність інших правоохоронних органів.

### Список використаних джерел:

1. Зливко С.В. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2 (10). С. 98–192.
2. Глушко Є.В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 248 с.

3. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.
4. Комарова Ю.М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.
5. Чешко А.А. Становлення і розвиток Національного антикорупційного бюро України, його роль і місце в системі правоохоронних органів. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 182–187.
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII / База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 16.08.2019).
7. Скомаров О.В. Структура, зміст та особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. *Вісник прокуратури*. Київ, 2015. № 5 С. 39–48.
8. Скомаров О.В. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2017. 214 с.

УДК 342.922:338.436

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-9.19>

## ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СФЕРИ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

**Іванова Ганна Сергіївна,**

кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри адміністративного  
права та адміністративної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків, Україна)

У роботі досліджуються основоположні засади та критерії інформаційно-правового забезпечення діяльності сфери агропромислового комплексу України; визначається сутність інформації, яка є важливою та необхідною для розвитку агропромислового комплексу, простежуються критерії її класифікації та визначаються і характеризуються властивості; приділено увагу питанню організації та функціонуванню державних структур, які покликані здійснювати інформаційне забезпечення аграрного комплексу; аналізується чинна нормативна база, практичні розробки науковців, які регламентують і розкривають визначену проблематику; аналізуються проблеми та недоліки інформаційного обслуговування сфери агрокомплексу, а саме: використання великої частки інформації не за призначенням, прийняття управлінського рішення перед безпосереднім отриманням інформації, нестача інформаційних ресурсів тощо. У статті надаються авторські пропозиції: закріплення в нормативних актах інформації залежно від: сфери її використання і розповсюдження, суб'єкта, що надає та отримує інформацію, предметної спрямованості; посилення концепції децентралізації – ця зміна реалізується шляхом створення регіональних аналітичних центрів чи спеціального департаменту з територіальними структурними підрозділами на базі Міністерства аграрної політики та продовольства України; посилення відповідальності за порушення інформаційного законодавства та без-