

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ І
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

БЮРО В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Виконав: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Іорданов Владислав Юрійович
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: доцент
кафедри, к.ю.н. Батан Юрій
Дмитрович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: завідувач кафедри,
к.ю.н., доцент Терлецький Дмитро
Сергійович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Одеса-2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ БЮРО ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	14
1.1. Сутність і поняття виконавчої влади.....	14
1.2. Система органів виконавчої влади в Україні: загальна характеристика.....	23
1.3. Становлення бюро в системі виконавчої влади в Україні.....	40
РОЗДІЛ II. НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	51
2.1. Призначення та звільнення з посади Директора Національного антикорупційного бюро України.....	51
2.2. Функціональне призначення та гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України.....	59
2.3. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями.....	71
РОЗДІЛ III. БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	79
3.1. Призначення та звільнення з посади Директора Бюро економічної безпеки України.....	79

3.2. Функціональне призначення і гарантії діяльності Бюро економічної безпеки України.....	89
3.3. Взаємодія Бюро економічної безпеки України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями.....	94
ВИСНОВКИ.....	101
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	105

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Іорданова Владислава Юрійовича тему: «БЮРО В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячене конституційно-правовому аналізу місця і функціонального призначення бюро як центральних органів виконавчої влади в Україні. Робота включає вступ, три розділи, які включають дев'ять підрозділів, висновки та список використаних джерел.

Для кожної держави, яка прихильна для вимог конституціоналізму як «ідеологій, доктрини та практики обмеженого правління» (О. Бориславська), незмінно залишається затребуваним завданням реалізація ефективної і раціональної організації та здійснення публічної влади із дотриманням визначених обмежень і заборон, які найперше мають убезпечити людину і суспільство від свавілля і узурпації влади.

Ефективна і раціональна організація і здійснення виконавчої влади у змістовній, формальній і процедурній узгодженості із принципами верховенства права, демократії, поваги до прав людини і поділу державної влади, без усякого сумніву, є невід'ємним складником цього завдання. Водночас Принцип поділу державної влади та зумовлена ним система стримувань і противаг, видається, насамперед закладає той вимір, в якому має вирішуватися завдання побудови і ефективного функціонування виконавчої влади, утворення й ускладнення системи органів виконавчої влади.

Наведені міркування доводять своєчасність і затребуваність дослідження утворення і включення до системи органів виконавчої влади бюро як центральних органів виконавчої влади, більшість функцій яких

складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень. Рівною мірою наведені міркування свідчать про обґрунтованість такого дослідження саме з позицій конституційного права, крізь призму конституційно визнаних і визначених принципів і цінностей.

Мета магістерської роботи полягає у тому, аби на підставі дослідження норм чинного законодавства України, здобутків юридичної науки здійснити конституційно-правовий аналіз місця і функціонального призначення бюро як центральних органів виконавчої влади в Україні.

Об'єктом магістерської роботи є суспільні відносини в сфері організації та здійснення державної влади.

Предметом роботи є бюро в системі органів виконавчої влади в Україні.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що наразі в системі органів виконавчої влади Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Натомість Бюро економічної безпеки України в системі органів виконавчої влади є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого – на відміну від Національного антикорупційного бюро України – спрямовує та координує Кабінет Міністрів України.

Натомість Державне бюро розслідувань наразі являє державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Аналіз чинного нормативно-правового регулювання доводить наявність численних неузгодженостей і пробілів, і засвідчує відсутність єдиного підходу до визначення місця бюро в системі органів державної влади. При цьому видається можливим стверджувати, що така ситуація є наслідком відсутності загально визнаних критеріїв або умов віднесення того

чи іншого центрального органу виконавчої влади до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Зважаючи на те, що наразі Державне бюро розслідувань має спеціальний статус, особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності і нормативно не віднесене до системи органів виконавчої влади, магістерське дослідження зосереджене на конституційно-правовому аналізі Національного антикорупційного бюро України і Бюро економічної безпеки України.

За результатами аналізу Конституції, профільних законів України, рішень і висновків Конституційного Суду України, а також спеціальної літератури у магістерській роботі доводиться, що наразі правовий статус Національного антикорупційного бюро України відповідає приписам Конституції, враховує його особливе функціональне призначення та водночас уможливорює незалежність діяльності в системі органів виконавчої влади. Такого стану речей вдалося досягнути завдяки низці змін, ухвалених на виконання рішень та висновків Конституційного Суду України.

Натомість чинне правове регулювання статусу і діяльності Бюро економічної безпеки України потребує подальшого вдосконалення. Попри законодавчі зміни 2024 року, спрямовані на удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України, доводиться констатувати, що вони наразі реалізовані тільки частково – в частині призначення Директора Бюро економічної безпеки України за новою процедурою і за вирішальної участі при прийнятті конкурсною комісією рішень тих членів конкурсної комісії, які визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

Ключовим напрямом подальших змін має стати надання Бюро економічної безпеки України статусу центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом та забезпечення незалежності його діяльності, найперше, у взаємовідносинах із Кабінетом Міністрів України.

Ключові слова: поділ державної влади, виконавча влада, система органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, бюро.

SUMMARY

for the master's thesis of Vladyslav IORDANOV on the topic: “BUREAUS IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF UKRAINE”

Master's research project for obtaining a master's degree in the specialty 281 “Public management and administration”. - National University “Odesa Law Academy”. Odesa, 2025.

The master's research is devoted to the constitutional and legal analysis of the place and functional purpose of bureaus as central executive bodies in Ukraine. The work consists of an introduction, three chapters containing nine subsections, conclusion and a list of sources used.

For every state committed to the requirements of constitutionalism as an “ideology, doctrine, and practice of limited government” (O. Boryslavska), the enduring and indispensable task remains the implementation of an effective and rational organization and exercise of public authority within the framework of established limitations and prohibitions, which are primarily intended to protect the individual and society from arbitrariness and the usurpation of power.

An effective and rational organization and exercise of executive power — in substantive, formal, and procedural alignment with the principles of the rule of law, democracy, respect for human rights, and the separation of state powers — is, without any doubt, an integral component of this task. At the same time, the principle of the separation of state powers and the system of checks and balances derived from it seem, above all, to determine the very dimension within which the task of constructing and ensuring the effective functioning of the executive branch, as well as the formation and increasing complexity of the system of executive bodies, must be addressed.

The above considerations, in our view, demonstrate the timeliness and relevance of studying the establishment and incorporation of bureaus as central executive bodies within the system of executive authorities — bodies whose functions predominantly consist of conducting operational and investigative activities and pre-trial investigations of criminal offenses.

Equally, these considerations attest to the validity of undertaking such a study specifically from the standpoint of constitutional law, through the prism of constitutionally recognized and defined principles and values.

The aim of this master's thesis is to conduct a constitutional and legal analysis of the place and functional purpose of bureaus as central executive bodies in Ukraine, based on the study of the current legislation of Ukraine and the achievements of legal scholarship.

The object of the master's thesis is the social relations in the sphere of organization and exercise of state power.

The subject of the thesis is the bureaus within the system of executive authorities in Ukraine.

Based on the results of the conducted research, it has been established that, at present, within the system of executive authorities, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is a central executive body with a special status. In contrast, the Bureau of Economic Security of Ukraine is a central executive body whose activities — unlike those of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine — are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Meanwhile, the State Bureau of Investigation is currently a state law enforcement agency entrusted with the tasks of preventing, detecting, terminating, solving, and investigating criminal offenses within its competence.

An analysis of the existing regulatory framework demonstrates the presence of numerous inconsistencies and gaps and reveals the absence of a unified approach to determining the place of bureaus within the system of state authorities. It seems reasonable to assert that such a situation results from the lack

of generally recognized criteria or conditions for classifying a particular central executive body as a central executive body with a special status.

Given that the State Bureau of Investigation currently has a special status, a specific procedure for financing and organizational support, and is not normatively included in the system of executive authorities, this master's research focuses on the constitutional and legal analysis of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Bureau of Economic Security of Ukraine.

Based on the analysis of the Constitution of Ukraine, relevant laws, decisions and opinions of the Constitutional Court of Ukraine, as well as specialized academic literature, the thesis substantiates that the current legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine complies with the provisions of the Constitution, takes into account its special functional purpose, and at the same time ensures the independence of its activities within the system of executive authorities. This state of affairs has been achieved through a number of amendments adopted in implementation of the decisions and opinions of the Constitutional Court of Ukraine.

By contrast, the current legal regulation of the status and activities of the Bureau of Economic Security of Ukraine requires further improvement. Despite the legislative amendments of 2024 aimed at enhancing the Bureau's performance, it must be acknowledged that these changes have so far been implemented only partially — specifically, in terms of the appointment of the Director of the Bureau of Economic Security of Ukraine under the new procedure, with decisive participation in the selection process of those members of the competition commission appointed by the Cabinet of Ministers of Ukraine based on proposals from international and foreign organizations.

A key direction for further reform should be to grant the Bureau of Economic Security of Ukraine the status of a central executive body with a special status and to ensure the independence of its activities, above all in its relations with the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Keywords: separation of powers, executive power, system of executive bodies, central executive bodies with special status, bureau.

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Кафедра конституційного права

Факультет: Центр підготовки магістрів публічної служби та професійних суддів

Освітній ступінь: магістр

Галузь знань: 28 «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

завідувач кафедри конституційного права,

к.ю.н., доцент _____ Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ

«___» _____ 2025 р.

З А В Д А Н Н Я

НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧА ВИЩОЇ ОСВІТИ

Іорданова Владислава Юрійовича

(прізвище, ім'я, по батькові)

Тема роботи: Бюро в системі органів виконавчої влади України

Керівник роботи доцент кафедри, к.ю.н. Батан Ю.Д., затверджені наказом
НУ «ОЮА» від «___» _____ 2025 р. № _____.

2. Строк подання здобувачем роботи до «17» листопада 2025 р.

3. Дата видачі завдання «22» вересня 2025 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів магістерської роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	розробка і затвердження плану роботи	вересень 2025	вик.
2.	Пошук і опрацювання спеціальної літератури та чинного законодавства і правозастосовної практики	вересень 2025	вик.
3.	Написання I розділу магістерської роботи	жовтень 2025	вик.
4.	Написання II розділу магістерської роботи	жовтень 2025	вик.
5.	Написання III розділу магістерської роботи	листопад 2025	вик.
6.	Написання висновків та оформлення магістерської роботи	листопад 2025	вик.
7.	Подання роботи на кафедру та її рецензування	листопад 2025	вик.
8.	Попередній захист кваліфікаційної роботи	листопад 2025	вик.
9.	Прийняття рішення про допуск роботи до захисту	листопад 2025	вик.
10.	Захист магістерської роботи в ДЕК	грудень 2025	

Здобувач вищої освіти

Владислав ІОРДАНОВ

Керівник роботи

Юрій БАТАН

ВИСНОВОК КЕРІВНИКА МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

Магістерська робота студента Іорданова Владислава Юрійовича присвячена конституційно-правовому аналізу місця і функціонального призначення бюро як центральних органів виконавчої влади в Україні. Актуальність теми роботи обумовлена триваючою трансформацією системи органів публічної влади, приведенням у відповідність до вимог Конституції України профільних законів України щодо бюро як центральних органів виконавчої влади, а також потребою забезпечення дієвого та ефективного здійснення бюро покладених на них завдань та повноважень.

Магістерська робота розкриває основні питання теми, зміст роботи відповідає обраній темі. У магістерській роботі вдало поєднанні теоретичні засади та нормативно-правові основи, що дозволило провести досить змістовний аналіз питань теми.

Магістерська робота є завершеним дослідженням, проведеним з дотриманням вимог, що пред'являється до даного виду робіт. Робота виконана на належному рівні і може бути допущена до рецензування та захисту.

Керівник магістерської роботи _____ доцент кафедри Юрій БАТАН

« ____ » _____ 2025 р.

ВИСНОВОК КАФЕДРИ ПРО МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ

Магістерська робота студента Центру підготовки магістрів публічної служби та професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія» Іорданова Владислава Юрійовича на тему: «Бюро в системі органів виконавчої влади України» розглянута і допускається до публічного захисту перед Державною екзаменаційною комісією.

Завідувач кафедри конституційного права _____ Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ

«__» _____ 2025 г.

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Ефективна і раціональна організація та здійснення публічної влади із дотриманням визначених обмежень і заборон, які найперше мають забезпечити людину і суспільство від свавілля і узурпації влади, незмінно залишається затребуваним завданням для кожної держави, яка прихильна для вимог конституціоналізму як «ідеологій, доктрини та практики обмеженого правління» [52, С. 60].

Невід’ємним складником цього завдання, серед іншого, є ефективна і раціональна організація і здійснення виконавчої влади у змістовній, формальній і процедурній узгодженості із принципами верховенства права, демократії, поваги до прав людини і поділу державної влади. Принцип поділу державної влади та зумовлена ним система стримувань і противаг, видається, насамперед закладає той вимір, в якому має вирішуватися завдання побудови і ефективного функціонування виконавчої влади, утворення й ускладнення системи органів виконавчої влади.

Для України це завдання багатократно ускладнюється, зважаючи на триваючу збройну агресію, яка, як і будь-яка інша надзвичайна ситуація «...є випробовуванням не тільки спроможності держави своєчасно та належно визначати та здійснювати заходи, спрямовані на подолання та усунення обставин, які зумовили таку ситуацію, перевіряючи на міцність наявну соціально-економічну інфраструктуру та систему надання соціальних послуг, а також здатність забезпечувати через монопольне та легітимне застосування примусу правопорядок. ... Рівною мірою на практиці випробовується офіційно декларована система організації та здійснення публічної влади» [78, С. 16].

Наведені міркування, на наше переконання, доводять своєчасність і затребуваність дослідження утворення і включення до системи органів виконавчої влади бюро як центральних органів виконавчої влади, більшість функцій яких складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень. Рівною мірою наведені міркування свідчать про обґрунтованість такого

дослідження саме з позицій конституційного права, крізь призму конституційно визнаних і визначених принципів і цінностей.

Мета магістерської роботи полягає у тому, аби на підставі дослідження норм чинного законодавства України, здобутків юридичної науки здійснити конституційно-правовий аналіз місця і функціонального призначення бюро як центральних органів виконавчої влади в Україні.

Відповідно до окресленої мети, було поставлено наступні завдання:

визначити сутність і поняття виконавчої влади;

надати загальну характеристику системи органів виконавчої влади в Україні;

здійснити аналіз становлення бюро в системі виконавчої влади в Україні;

дослідити порядок і підстави призначення та звільнення з посади Директора Національного антикорупційного бюро України;

визначити функціональне призначення та гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України;

проаналізувати взаємодію Національного антикорупційного бюро України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями;

дослідити порядок і підстави призначення та звільнення з посади Директора Бюро економічної безпеки України;

визначити функціональне призначення та гарантії діяльності Бюро економічної безпеки України;

проаналізувати взаємодію Бюро економічної безпеки України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями.

Об'єктом магістерської роботи є суспільні відносини в сфері організації та здійснення державної влади.

Предметом роботи є бюро в системі органів виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою кваліфікаційної роботи є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження. Усі методи застосовані у взаємозв'язку, що в кінцевому підсумку мало сприяти забезпеченню всебічності, повноти і об'єктивності

дослідження, коректності і несуперечливості отриманих висновків. Методологічною основою дослідження є універсальні методи діалектики, використані на всіх етапах аналізу бюро в системі органів виконавчої влади в Україні.

На окремих етапах дослідження застосовано спеціальні методи: структурно-функціональний метод, що передбачає розгляд будь-якого явища як системного з обов'язковим аналізом функцій взаємодіючих складників; формально-юридичний метод використаний для аналізу юридичних норм відповідних законів; метод міждисциплінарного аналізу використано для комплексного аналізу теоретичних підходів до визначення понять «виконавча влада», «орган виконавчої влади», «державне управління» у співвідношенні їх з іншими суміжними поняттями.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання кваліфікаційної роботи стали наукові здобутки у сфері конституційного, адміністративного права, теорії права тощо. Йдеться про напрацювання, викладені в наукових працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.В. Ващенко, С.В. Ківалова, Ю.М. Комарової, Р.В. Негари, М.П. Орзіха, С.Г. Серьогіної, О.В. Совгирі, В.В. Сухоноса, В.М. Шаповала та багатьох інших вчених.

Нормативна основа магістерської роботи. Дослідження ґрунтується на аналізі відповідних норм Конституції України, цілої низки законів та інших нормативно-правових актів України. Особливу увагу приділено юридичним позиціям Конституційного Суду України щодо організації та здійснення публічної, зокрема державної влади, які висловлені у відповідних рішеннях і висновках, а також проєктам законів України, включно із проєктами законів України про внесення змін до Конституції України.

Структура магістерської роботи обумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, трьох розділів, які включають дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ БЮРО ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Сутність і поняття виконавчої влади

Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Проте було б очевидним перебільшенням робити висновок про якесь цілком самостійне, ба більше – автономне існування тієї чи іншої гілки влади, зокрема виконавчої влади, щодо інших гілок влади. Адже, як слушно вказував, В.Б. Авер'янов, «...державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання явище цілісне» [56, С. 17].

Відповідно, «поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. Поділ влади означає в одному випадку виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових (і це – тільки основні види) – з притаманною їм компетенцією – сукупністю державно-владних повноважень» [56, С. 17].

Наведені аргументи свідчать, доводив В.Б. Авер'янов, що «...державна влада за змістом єдина, конституційний принцип поділу влади є теоретичною константою, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організовувати його функціонування. Тому зміст принципу поділу влади доцільно тлумачити як визнання того факту, що державна влада реалізується через певні види державних органів. Між ними розподілені повноваження таким чином, що вони є самостійними у реалізації своєї компетенції у встановлених Конституцією України межах і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємного стримування і протидії» [56, С. 17-18].

Наведене розуміння принципу поділу державної влади обґрунтовано вважати натеper загальновизнаним. Так, К.А.Бабенко, автор дисертаційного

дослідження, яке безпосередньо присвячене осмисленню змісту теорії поділу влади, визначальним методологічним підходам до її інтерпретації доводив таке.

«Визнаючи класичну тезу про юридичну однопорядковість, рівнозначущість і рівноцінність гілок влади, – вказув К.А. Бабенко – в її межах наголос переноситься з поняття «поділ» на поняття «влада». Тобто, метою всіх трьох «рівноцінних влад», що дозволяє стверджувати про їх спільну основу, є не стільки постійне збереження і відтворення будь-якими засобами власної автономності, скільки поєднання зусиль спрямованих на підтримання цілісності державної влади задля забезпечення основних інтересів суспільства в цілому й окремих громадян. Причому, зазначена ціль набуває своєї вирішальної ролі в період політико-правових трансформацій, коли поділені гілки державної влади повинні піклуватись не стільки про власну автономність, скільки про ефективну співпрацю. Іншим важливим методологічним моментом цієї концепції є перенесення акцентів з функціональної визначеності діяльності гілок державної влади на проблеми можливостей їх взаємного впливу» [50, С. 10-11].

Співзвучним наведеному розумінню принципу поділу державної влади є підхід, якого послідно дотримується і розвиває Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях.

Так, в Рішенні у справі про фінансування судів Конституційний Суд України вказав, що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення) [38].

Надалі Конституційний Суд України в Рішенні у справі про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб розвинув вказану позицію, зазначивши, що «...хоча органи законодавчої, виконавчої та судової влади є самостійними у своїй діяльності в межах наданих їм повноважень, проте стабільність конституційного ладу досягається чіткою системою їх взаємостримувань і противаг. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх

тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення) [37].

Послідовно дотримуючись наведеного розуміння принципу поділу державної влади, в Рішенні у справі про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України Конституційний Суд України вказав, що здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення) [35].

Нарешті, важливо вказати на юридичну позицію, яку Конституційний Суд України виклав у Рішенні у справі про Регламент Верховної Ради України: «поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протигаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади» (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення) [34].

Визначення сутності і поняття виконавчої влади, як однієї з-поміж інших гілок влади, отже, є здійсненим тільки в межах смислового значення принципу поділу державної влади, який, щонайменше в його сучасній інтерпретації, являє, як вказує В.В. Сухонос «...раціональну організацію державної влади в державі, за якої здійснюється гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади через систему стримувань і протигаг» [76, С. 829].

Загалом, поняття «виконавча влада» на буквальному рівні сприйняття визначає належний напрямок осмислення своєї сутності, свою визначальну функціональну спрямованість – виконання правових актів держави, які прийняті, найперше, але не виключно парламентом. «Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому – вказував В.Б. Аверянов, – що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [46, С. 70].

Відповідно, у найбільш загальному вигляді сутність виконавчої влади полягає у здійсненні управлінської організаційної діяльності, яка спрямована на виконання правових актів, прийнятих безпосередньо народом його представницькими органами або, у низці випадків, іншими суб'єктами правотворчої діяльності.

Так, виконавча влада відповідальна перед суспільством і державою, доводить С.Г. Серьогіна, передусім за організацію виконання законодавства. У межах своєї компетенції її носії покликані своєчасно видавати правові акти, забезпечувати реалізацію законів, розробляти й реалізовувати конкретні програми щодо підвищення ефективності практики застосування норм законів, виділяти необхідні ресурси для їх реалізації; здійснювати організаційно-управлінські заходи, зокрема, щодо правової освіти населення і вдосконалення правоохоронної діяльності; здійснювати збір, аналіз та оцінку інформації про реальні зміни у певних сферах регулювання і на їх основі готувати пропозиції щодо її вдосконалення тощо [73, С. 106].

Відповідно, сенс діяльності виконавчої влади полягає у тому, аби фактично реалізовувати ті положення прийнятих найперше законодавчим органом правових актів, котрі потребують примусового виконання чи втручання в їх виконання в іншій формі. Саме це засвідчує сутність всієї діяльності виконавчої гілки влади та характер повноважень її органів і саме це є визначальною характеристикою більшості її понять.

С.Г. Серьогіна, зокрема, вказує, що виконавча влада розуміється в двох аспектах: у формальному (інституційному аспекті) – як підсистема

державного апарату, основним функціональним призначенням якої є виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої і зовнішньої політики держави; у матеріальному (змістовному) аспекті – як різновид державної влади, сукупність повноважень щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (управління державою і суспільством) [76, С. 105]. Важливо при цьому слідом за С.Г. Серьогіною наголосити, що наявність виконавчої влади в матеріальному аспекті є характерною ознакою державно організованого суспільства на всіх історичних етапах його розвитку. Водночас тепер, в умовах сучасної держави, виконавчу владу тлумачать як одну з гілок державного апарату, диференційованого за функціональною ознакою [76, С. 105-106].

Загалом, як вказують автори навчального посібника «Конституційно-правові проблеми виконавчої влади» 2020 року видання, «...у конституційно-правових дослідженнях змістовний наголос передусім робиться на включення до «тріади» гілок державної влади, які взаємодіють через систему «стримувань і противаг», та функціональному спрямуванні на виконання (звідси – «виконавча») Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів» [65, С. 50].

Прикметною в цьому аспекті є підхід, який серед інших підтримують О.В. Совгіря та Н.Г. Шукліна, за яким виконавча влада є «...однією з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави, охорона прав та свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів» [75, С. 378].

Разом з тим видатний вітчизняний конституціоналіст В.М. Шаповал вказує, що категорія виконавчої влади має визначатися з урахуванням її функціонального та організаційного проявів [79, С. 12].

В організаційному прояві, на думку В.М. Шаповала, виконавча влада – «...це система органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію державної влади на політичному та адміністративному рівнях. До органів, які

на політичному рівні здійснюють виконавчу владу, віднесені глава держави і уряд» [79, С. 12].

«У функціональному прояві – на думку В.М. Шаповала – виконавча влада асоціюється з державним управлінням. Звичайно розрізняють державне управління у вузькому сенсі як діяльність органів і посадових осіб саме виконавчої влади і державне управління в широкому сенсі, яке пов'язують з діяльністю усіх, без винятків, органів влади і посадових осіб». Підтримуючи використання категорії державного управління у вузькому, спеціалізованому значенні – як особливого та самостійного різновиду діяльності держави, що здійснює окрема система органів виконавчої влади – В.М. Шаповал твердить, що такий підхід до визначення виконавчої влади є логічним і практичним [79, С. 12].

Загалом ж підхід, який особливо наголошує на завданні визначення співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» тривалий час переважав найперше в науці адміністративного права. Серед іншого це може пояснене тим, що діяльність виконавчої гілки влади охоплює різні сфери життєдіяльності суспільства.

Як твердять у цьому зв'язку Бортник Н., Тильчик О. і Дніпров О. «...для більш ефективної роботи вона має повноваження, що не пов'язані суто з виконанням законодавчих актів. Помилково було б зводити роль і призначення виконавчої влади лише до виконавчих функції, адже здійснення державного управління потребує не лише чіткого виконання, а й уміння вдосконалювати нормативно-правову базу, реагувати на суспільні потреби, тобто за нею залишається можливість творчих дій. Органи виконавчої влади виконують і розпорядчі функції, ухвалюють рішення та контролюють галузі, що їм підпорядковуються» [53, С. 21].

Наразі попри явні відмінності в аргументації можна резонно твердити, що переважаючим стало заперечення тотожності цих понять. Так, Битяк Ю.П., наприклад, вказує: «...сутність проблеми співвідношення виконавчої влади й державного управління характеризується низкою чинників, які свідчать про те, що в деяких випадках вони мають як спільні риси, так і відрізняються за деякими важливими ознаками» [47, С. 16-17].

Дотримуючись такого підходу, Битяк Ю.П. робив такий висновок: «виконавчу владу представлено в механізмі поділу влади органами виконавчої влади. Державне управління здійснюється в межах цієї системи та іншими державними органами, не названими в Конституції України виконавчими, й виявляється у діяльності різних ланок державного апарату, які за своєю сутністю є органами державного управління. Основне його призначення — виконавча й розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що складають адміністративне законодавство» [47, С. 19].

В.Б. Авер'янов, пояснюючи співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» змістовно інакше, втім вказував, що «...виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й у різноманітних інших формах державної діяльності. У свою чергу, сфера державного управління не обмежується тільки діяльністю органів виконавчої влади. Тобто дані явища і категорії за своїм змістом не збігаються» [46, С. 79].

Натепер проблематика визначення співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» втратила свою гостроту, серед іншого через запровадження в обіг категорії «публічне адміністрування», що «...відображає підхід щодо способу організуючого впливу держави на суспільні відносини, у межах якого першочерговим є забезпечення інтересів людини, а не держави» [58, С. 24].

«Змістовно під категорією «адміністрування» ... — як вказують представники Одеської школи адміністративного права — розуміється діяльність щодо упорядкування визначених суспільних відносин. Адміністрування можна визначити як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань і функцій держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва усіма сферами суспільного життя. Основною ознакою адміністрування як діяльності суб'єктів владних повноважень є її

спрямування на забезпечення публічних інтересів, а не державних» [58, С. 24].

Зважаючи на запровадження категорії «публічне адміністрування» важливими видаються пояснення представників Харківської школи адміністративного права: «Виходячи із етимології слів «адміністрування» ... та «публічний» ... публічне адміністрування у найбільш широкому значенні визначається як відкрита, гласна та прозора діяльність органів управління та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому. Водночас у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язується із виконавчою гілкою влади і розглядається як державне управління» [48, С. 12].

Відповідно, «сфера публічного адміністрування характеризується тим, що воно здійснюється як у межах діяльності органів виконавчої влади та діяльності органів місцевого самоврядування під час реалізації ними повноважень зовнішнього і внутрішньоорганізаційного характеру, так і поза межами діяльності цих органів (наприклад, всередині апаратів інших державних органів – Верховної Ради України, судів, органів прокуратури тощо). Окремі публічно-управлінські функції, які реалізуються в інтересах суспільства, можуть бути делеговані громадським організаціям, підприємствам та організаціям різних форм власності» [48, С. 13].

«Зважаючи на особливості суб'єктів, сфери публічного адміністрування ... – стверджують представники Харківської школи адміністративного права – публічне адміністрування має порівняно з державним управлінням більш широкий спектр управляючого впливу» [48, С. 13].

Підкреслюючи значущість наведених та інших наукових підходів до визначення сутності та поняття виконавчої влади, видається слушним завершити проведений в межах цього підрозділу аналіз міркуваннями щодо властивостей виконавчої влади, які врешті-решт засвідчують збіжні підходи представників науки конституційного і адміністративного права.

Так, С.Г. Серьогіна вказує, що узагальнення наявних у сучасній літературі поглядів на сутність виконавчої влади дає змогу стверджувати, що

поряд із загальними ознаками державної влади виконавча влада має низку особливих рис. До найбільш суттєвих відмітних ознак виконавчої влади можна віднести: відносну самостійність; похідний характер (вторинність); підзаконність; виконавчо-розпорядчий характер діяльності; безперервність (континуїтет); численність, ієрархічну (багаторівневу) побудову; предметний характер; наявність професійного корпусу службовців (бюрократизм); організуючий та оперативний характер; універсальність тощо [73, С. 106].

Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, представники науки адміністративного права, вказуючи, що виконавча влада є однією з самостійних її гілок, виокремлюють такі специфічні ознаки:

по-перше, «..можливість оперативно приймати рішення. Процедури, які використовуються у сфері функціонування виконавчої влади, є значно простішими порівняно з процедурами законотворчості та судочинства, що забезпечує швидкість вирішення завдань, які ставляться перед такою гілкою влади. Це стосується як правозастосовної, так і нормотворчої діяльності»;

по-друге, «..можливість користування всім обсягом виконавчо-владних повноважень, визначених у законі, у тому числі правом застосування прямого примусу (засоби адміністративного затримання, застосування зброї тощо)»;

по-третє, «..розпорядництво. Виконавча влада не лише виконує закони, прийняті законодавчою владою, а й видає власні – підзаконні – нормативні акти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади тощо), тобто видає обов'язкові для виконання розпорядження»;

по-четверте, «..самостійність, яка полягає у можливості виконавчої влади самостійно, тобто без погодження із законодавчою та судовою владою приймати рішення та забезпечувати їх виконання» [67, С. 21-22].

Співзвучним вище наведеним позиціям видається надане у підручнику «Загальне адміністративне право України» 2023 року видання представниками Одеської школи адміністративного права розуміння органу виконавчої влади як «...носія виконавчої влади, що реалізує надану компетенцію у закріпленій сфері відання, що нормативно зафіксовано» [58,

С. 164]. Дотримуючись такого розуміння, авторський колектив підручника аргументує викоремлення таких «...ознак, що притаманні органам виконавчої влади:

1. є системою органів, що функціонально реалізують виконавчу владу в державі у відповідності до нормативно закріпленого порядку;
2. є складовою публічної адміністрації і державного апарату в цілому;
3. їх об'єднано єдиним керівництвом і підпорядкуванням;
4. державою їх наділено компетенцією у сфері публічного адміністрування і реалізації державної виконавчої влади;
5. є самостійними в організаційному та функціональному відношеннях у певних територіальних межах чи галузях;
6. створюються в установленому законом порядку спеціально для здійснення визначених управлінських функцій;
- 7 їх діяльність має вторинний та підзаконний характер, тому що компетенція реалізується виключно на підставі та на виконання;
8. для досягнення поставленої мети ці органи наділено правом широкого застосування заходів державного примусу;
9. є суб'єктами державної власності, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету;
10. мають статус юридичної особи» [58, С. 164].

Вказані підходи до властивостей, які відрізняють виконавчу владу з-поміж інших гілок державної влади, ознак, які властиві органам виконавчої влади, та їх характеристики є важливими для подальшого визначення системи органів виконавчої влади в Україні.

1.2. Система органів виконавчої влади в Україні: загальна характеристика

Саме Конституція України – яка, як усяка інша конституція, є «...актом творення держави як політичної організації суспільства, що утверджує її природу та найважливіші цілі, визначає через інституції та процедури владарювання її фундаментальну структуру та закріплює межі здійснення

державної влади» [64, С. 69] – насамперед визначає правові основи системи органів виконавчої влади.

Водночас, випереджаючи подальший аналіз, слід вказати на позицію В.Б. Авер'янова, який аналізуючи конституційні приписи щодо видів органів виконавчої влади, твердив, що конституційне визначення певних органів виконавчої влади в Конституції України означає тільки те, що їх існування є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні [46, С. 210].

Разом з тим, на думку В.Б. Авер'янова, Конституція України змістовно не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами. Підставою для такого висновку слугувало те, що Конституція України не містить вичерпного переліку всіх складників системи органів виконавчої влади.

Натомість відповідно до пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація й діяльність органів виконавчої влади [1]. Інакше кажучи, Конституція України, доводив В.Б. Авер'янов, вирішення питання про можливість існування в системі поряд із певними видами органів виконавчої влади інших таких органів відносить на розсуд законодавця через здійснення законодавчої влади. Виникнення будь-яких інших, крім однозначно вказаних в Конституції України, видів органів виконавчої влади, на його думку, є справою практичного державотворення. При цьому В.Б. Авер'янов акцентував увагу на тому, що конструкція має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів [46, С. 210].

Відповідно, дотримуючись вказаного підходу слід констатувати, що Конституція України не містить вичерпного переліку видів органів виконавчої влади, визначаючи лише основні складники системи органів виконавчої влади. На підставі аналізу положень Конституції України можна зробити висновок про наявність у системі виконавчої влади вищого, центрального і місцевого рівнів органів виконавчої влади [46, С. 203; 47, С. 79; 67, С. 139-141; 49, С. 96; 48, С. 40; 58, С. 164, 59, С. 98].

Аналіз наведених джерел доводить, що в науці адміністративного права до системи органів виконавчої влади також подекуди включають органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, насамперед – Раду міністрів Автономної Республіки Крим.

Водночас видається слушним слідом за О.В. Совгирею [75, С. 379] вказати, що відповідно до статті 35 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України від 23.12.1998 (із змінами) Рада міністрів Автономної Республіки Крим як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим виконує також державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України.

З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій – Раді міністрів Автономної Республіки Крим [3].

Для належного сприйняття цих положень необхідно послатися на юридичну позицію, яку викладено в Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим з іншими видами діяльності від 21.12.2001 № 19-рп/2001:

«...засади здійснення державної влади в Україні за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6 Конституції України) безпосередньо не стосуються поділу повноважень, на якому ґрунтуються організація і діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Питання поділу повноважень між Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим регулюються Конституцією України

(частина четверта статті 136), Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» 90/98-ВР (стаття 9), Конституцією Автономної Республіки Крим (частини третя, четверта статті 1, статті 26, 29, 35, 36, 38). Особливості повноважень, організації та діяльності органів Автономної Республіки Крим не можна пов'язувати з принципом поділу влади» (абзац перший пункту 5.2 мотивувальної частини Рішення) [36].

Іншим важливим Рішенням Конституційного Суду України є Рішення від 03 лютого 2009 року № 4-рп/2009, в якому викладено щонайменше дві юридичні позиції щодо цього питання:

1) «... делегування законом повноважень органам влади Автономної Республіки Крим впливає з конституційних засад здійснення державної влади і обумовлене соціально-економічними, політичними та іншими чинниками. При цьому ні на рівні органів влади Автономної Республіки Крим, ні на рівні органів місцевого самоврядування Конституція України не встановила обмежень щодо змін або повернення законом органам виконавчої влади делегованих повноважень» (абзац другий пункту 8 мотивувальної частини Рішення);

2) «... делегування законами України Автономній Республіці Крим інших повноважень, окрім визначених Конституцією України, чи їх зміна не суперечить конституційному принципу поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ...

Утворення у складі України Автономної Республіки Крим та наділення її повноваженнями є формою децентралізації державної влади в унітарній державі. Згідно зі статтею 133 Конституції України Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною одиницею України і складає систему її адміністративно-територіального устрою. Функціонування Автономної Республіки Крим ґрунтується також на конституційних засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади щодо Автономної Республіки Крим відображається встановленим Конституцією України правовим статусом Автономної Республіки Крим, повноваженнями і питаннями, віднесеними до її відання, що є непорушним і може змінюватися лише шляхом внесення змін до Основного Закону України. Делеговані законами України повноваження Автономній Республіці Крим визначають необхідне співвідношення державного управління та участі регіону у вирішенні тих чи інших питань внутрішньої політики держави на певному етапі її соціально-економічного розвитку і можуть змінюватися» (пункт 9 мотивувальної частини Рішення) [33].

Таким чином, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, а також інші виконавчі органи Автономної Республіки Крим не входять до системи органів державної виконавчої влади, однак може виконувати делеговані державні виконавчі функції і повноваження. Такий висновок, отже, враховує відповідні положення Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України від 23.12.1998 (із змінами), а також статті 22 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [7], які визначають повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами.

Отже, Конституцією України та Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [7] (із змінами) встановлено, що вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

У Конституції України для позначення Кабінету Міністрів України не використовується термін «уряд», але в частині першій статті 1 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» останній визначено саме як «Уряд України».

Термін «уряд», як вказує В.М. Шаповал, «... має два основних значення. По-перше, цим терміном узагальнено позначають систему державних органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу. По-друге, урядом так само узагальнено називають конкретний державний орган, який нерідко має офіційну назву саме уряду. Іноді термін «уряд» вживається в основному законі як, по суті, родова назва разом з іншою, власною назвою відповідного органу. Проте звичайно позначенню в конституції уряду слугує одна з його власних назв – найчастіше кабінет міністрів (кабінет) або рада міністрів» [79, С. 26].

Нормативне визначення Кабінету Міністрів України як Уряду є цілком виправданим, адже він є вищим органом у системі органів виконавчої влади і наділений Конституцією України низкою повноважень, які узалежнюють інші органи в системі органів виконавчої влади від його владного впливу, від його спрямування і координації.

Згідно із частиною першою статті 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. У цьому зв'язку слушно вказати, що «у світовій практиці відомі дві моделі організації урядів: кабінетна (англосаксонська) модель уряду, суть якої полягає у тому, що до складу уряду входять не всі міністри, а тільки ті, які мають найбільш авторитетні за змістом повноваження ... ; континентальна модель, за якої до складу уряду входять керівники всіх центральних органів виконавчої влади [75, С. 379]. Зважаючи на конституційно визначений склад, Уряд України очевидно тяжіє до кабінетною моделі згідно з наведеною класифікацією.

Кабінет Міністрів України як згідно із частинами другою-третьою статті 102 Конституції України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Наразі доцільно вказати, що Конституція України – на відміну від Конституційного договору 1995 року [2], за статтею 19 якого Президент України був визначений главою держави і главою державної виконавчої влади України – від початку і дотепер закріплює напівпрезидентську (змішану) республіканську форму державного правління.

До головних ознак напівпрезидентської республіки згідно з позицією В.М. Шаповала належать такі: «1) функціонування виконавчої влади на основі ознак, притаманних як парламентській, так і президентській республікам; 2) дуалізм виконавчої влади, що означає поділ повноважень у сфері виконавчої влади між урядом на чолі з його главою і президентом за відсутності у президента повноваження на власний розсуд відправляти у відставку уряд або його окремих членів; 3) відсутність прямого конституційного визначення президента як носія виконавчої влади, хоча така роль впливає зі змісту його повноважень; 4) конституційне закріплення функцій президента як арбітра або (та) гаранта щодо визначених сфер суспільного і державного буття; обрання президента на загальних і прямих виборах» [79, С. 10-11].

Водночас визначальною ознакою змішаної форми державного правління є дуалізм виконавчої влади. Вказаний термін, який починаючи з другої половини ХХ століття в прикладних цілях почали вживати у Франції, позначає поділ повноважень у сфері виконавчої влади між урядом (на чолі з його главою) і главою держави – президентом, її «роздвоєність», «двоцентровість» тощо. Важливо, що президент формально не віднесений до системи органів виконавчої влади, і у нього, зазвичай, відсутні повноваження відправляти у відставку уряд або його окремих членів на власний розсуд. За такого дуалізму президент не домінує у сфері виконавчої влади, він натомість здебільшого здійснює належні йому повноваження у сфері виконавчої влади у визначеній конституцією і законами взаємодії з урядом і його главою [65, С. 53-54].

Дуалізм виконавчої влади при цьому зумовлений конституційно визначеними повноваженнями президента та уряду, а не номінальними формулювань щодо здійснення виконавчої влади певними суб'єктами.

Президент України, отже, не визнається в Конституції України як суб'єкт здійснення виконавчої влади, але, безумовно, віднесений до неї функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Водночас Президент України, як зазначено у Висновку Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 1-в/2010, уособлює державу загалом, а не якусь окрему гілку влади чи окремий орган держави і тому виступає від її імені, влада йому надається безпосередньо народом на загальних і прямих виборах (підпункт 4.5. пункту 4 мотивувальної частини Висновку) [29].

Відповідно, видається слушним підкреслити, що Президент України є одноособовим органом державної влади, найвищою посадовою особою, яка уособлює державу і державну владу загалом та має повноваження виступати від імені держави [64, С. 370].

Слід зауважити, що систему органів виконавчої влади очолює Кабінет Міністрів України, а не Прем'єр-міністр України, який згідно з частиною п'ятою статті 114 Конституції України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Іншими словами, Прем'єр-міністр України є очільником Уряду України, але не є очільником системи органів виконавчої гілки влади.

Зasadниче значення у визначенні повноважень Кабінету Міністрів України мають положення статті 116 Конституції України, за якими Уряд України:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

1-1) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення,

соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

9-1) утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

9-2) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Важливим у характеристиці правового статусу Кабінету Міністрів України є те, що його повноваження, визначаються Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116 Конституції України). Цей аспект явно вирізняє Уряд України від Верховної Ради України, що здійснює повноваження, які віднесені до її відання відповідно до Конституції України (частина друга статті 85 Конституції України), та Президента України, чий повноваження так само визначені саме Конституцією України (пункт 30 частини першої статті 106 Конституції України).

Другий рівень органів виконавчої влади – центральний – становлять центральні органи виконавчої влади. Для позначення цієї групи органів виконавчої влади в Конституції України, зокрема у статті 116 щодо

повноважень Кабінету Міністрів України, застосовано словосполучення «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Зважаючи на запроваджену в Україні напівпрезидентську форму правління, доцільно наголосити, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворює, реорганізовує та ліквідовує, а також спрямовує і координує їх роботу саме Кабінет Міністрів України, який є вищим органом в системі органів виконавчої влади.

У цьому контексті також видається важливим вказати на повноваження Кабінету Міністрів України, визначене положеннями частини шостої статті 21 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) [7], за яким Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині. Цим, звісно, вплив Уряду України не вичерпується, але це повноваження підкреслює його значення як вищого органу в системі органів виконавчої влади.

Конституція України, як вказано на початку цього підрозділу, не містить вичерпного переліку всіх складників системи органів виконавчої влади, включно із вичерпним переліком організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади. Разом з тим згідно із пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація й діяльність органів виконавчої влади.

Відповідно, провідне значення для визначення другого і третього рівнів органів виконавчої влади відіграють закони України, для центрального рівня, зокрема, Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) [6], який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Систему центральних органів виконавчої влади відповідно до цього Закону України складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Перелік центральних органів виконавчої влади наразі визначений у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету

Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (зі змінами) [20].

Особливістю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є те, що їхні повноваження поширюються на всю територію України.

Однією з ключових відмінностей між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є те, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики (частина друга статті 1 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

Наведене поза усяким сумнівом наголошує на особливому місці міністерств у системі центральних органів виконавчої влади. Як вказував В.Б. Авер'янов, міністерства відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади, адже тільки міністри є членами Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим вони не можуть бути на одному рівні з іншими центральними органами виконавчої влади [46, С. 29].

До основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, в Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) віднесено:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України (частина перша статті 7).

Відповідно до Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) міністр має подвійний правовий статус, адже є членом Уряду України і керівником міністерства. При цьому як член Уряду України він здійснює повноваження, визначені Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами), включно із спрямуванням та координацією діяльності центральних органів виконавчої влади.

Інші, ніж міністерства центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, Український інститут національної пам'яті.

До основних завдань центральних органів виконавчої влади в Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) віднесено:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України (частина перша статті 17 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

Для розрізнення різних центральних органів виконавчої влади у Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) запроваджено функціональний критерій.

Так, «у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать

до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

У разі якщо завданням центрального органу виконавчої влади є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері національної пам'яті Українського народу, центральний орган виконавчої влади утворюється як Український інститут національної пам'яті.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, центральний орган виконавчої влади може утворюватися як бюро» (частина друга статті 17 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством (стаття 16 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. На відміну від посади міністра, яка є політичною посадою, посади керівників інших центральних органів виконавчої влади належать до посад державної служби.

Крім міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (таких, як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, Український інститут національної пам'яті) у Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) окремо виділено центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До цієї категорії віднесено Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національну комісію, що здійснює державне

регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Український інститут національної пам'яті, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

Водночас Кабінет Міністрів України може утворити й інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Такі органи можуть бути також утворені відповідно до законів, ухвалених Верховною Радою України.

Аналізуючи положення статті 24 Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) Ю.В. Ващенко [55, с. 131], а потім – О.І. Лавренова [66, с. 116], аргументували поділ центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом на дві групи:

органи, які визначені в Конституції України, а саме: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України;

інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені Кабінетом Міністрів України. «Остання група – вказує Р.В. Негара – потребує важливого уточнення, пов'язаного з тим, що після відновлення повноважень Уряду України щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади (пункт 9-1 статті 116 Конституції України) усі центральні органи виконавчої влади, у тому числі зі спеціальним статутом, утворюються Кабінетом Міністрів України ...» [70, С. 27].

«У зв'язку з цим – твердить Р.В. Негара – слід виділяти центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статутом, утворені Кабінетом Міністрів України на виконання законів України, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені Кабінетом Міністрів України з власної ініціативи. Також варто звернути увагу на те, що в статті 24 Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) прямо вказано не всі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статутом, а тільки деякі з них, тоді як більшість таких органів утворені Кабінетом Міністрів України або утворені відповідно до закону» [70, С. 27].

Більш ретельно центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статутом будуть проаналізовані в наступному підрозділі під час аналізу становлення бюро в системі виконавчої влади в Україні.

Місцевий рівень в системі органів виконавчої влади, як доводить аналіз спеціальної наукової та навчальної літератури [49, С. 96; 58, С. 164; 64, С. 450-455], представлений двома групами органів: органами виконавчої влади загальної компетенції та органами виконавчої влади спеціальної компетенції.

До органів виконавчої влади загальної компетенції належать місцеві державні адміністрації, які згідно із частиною першою статті 118 Конституції України здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації згідно зі статтею 1 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» являють місцеві органи виконавчої влади, які входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами [4].

Місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади згідно із статтею 119 Конституції України забезпечують на відповідній території:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

При здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій відповідно до частини п'ятої – сьомої статті 118 Конституції України відповідають перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами – підзвітні і підконтрольні радам.

Склад місцевих державних адміністрацій відповідно до частини третьої статті 118 Конституції України формують голови місцевих державних адміністрацій і у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (зі змінами) [5], визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

У структурі місцевих державних адміністрацій утворюються структурні підрозділи – зі статусом юридичної особи публічного права або без такого статусу – які підпорядковані голові місцевої державної адміністрації та разом з тим підзвітні і підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади (пункт 2 Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації [19]).

У межах загальної характеристики місцевих державних адміністрацій також важливо вказати, що відповідно до частини восьмої – десятої статті 118 Конституції України рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. При цьому Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації, якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради.

До органів виконавчої влади спеціальної компетенції належать територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Територіальні органи міністерства, інших центральних органів виконавчої влади можуть утворюватися відповідно до частини другої статті 13 та частини другої статті 21 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) [6] в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

Керівники, заступники керівників територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем. Керівники та заступники керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої влади відповідно до законодавства про державну службу.

Територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підпорядковані відповідним органам виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. При цьому відповідно до частини третьої статті 31 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами) голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Загалом, видається необхідним погодитися із Ю.Д. Батаном, який аргументовано вказує, що незважаючи на те, що «... територіальні органи центральних органів виконавчої влади відповідають ознакам, властивим органам держави, аналіз їхнього статусу засвідчує їхній несамотійний характер. Практично вони виступають «органами органів», що видно вже із самої назви».

Відповідно, стверджує Ю.Д. Батан «... залежність цих органів від центральних органів виконавчої влади та їхніх керівників виявляється й у порядку контролю за нормотворчою діяльністю. Такий несамотійний правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади пов'язаний з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють місцеві державні адміністрації, а територіальні органи виступають нібито продовженням центральних органів виконавчої влади [64, С. 455].

Разом з тим безпідставно вважати, як засвідчить наступний аналіз, що центральний рівень в системі органів виконавчої влади позбавлений суттєвих структурно-функціональних недоліків.

1.3. Становлення бюро в системі виконавчої влади в Україні

Систему центральних органів виконавчої влади, як вказано у підрозділі 1.2., складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Однією з ключових відмінностей між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є те, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики (частина друга статті 1 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

Так само на виконанні окремих функцій з реалізації державної політики наголошено у частині першій статті 16 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі

змінами), за якою інші, ніж міністерства центральні органи виконавчої влади утворюються як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, Український інститут національної пам'яті. В основу розрізнення інших центральних органів виконавчої влади у Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) покладено функціональний критерій або, інакше кажучи, обсяг функціональних повноважень відповідного центрального органу виконавчої влади.

Так, відповідно до частини другої статті 17 Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (в редакції Закону України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України») у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, центральний орган виконавчої влади може утворюватися як бюро.

Цим надзвичайно важливим змінам передувало утворення відповідно до Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII [10] Національного антикорупційного бюро України, статус якого був визначений як «...державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових» (абзац перший частини першої статті 1 Закону України у первинній редакції).

У такий спосіб було утворено спеціальний правоохоронний орган запобігання та протидії корупційним правопорушенням, який має ознаки органу виконавчої влади, але до системи органів виконавчої влади включений не був [72, С. 248]. Ба більше, ключові повноваження щодо призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України були визначені за Президентом України.

Так, відповідно до абзаців другого-третього частини десятої статті 7 Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» «Президент України протягом десяти днів з дня внесення на його розгляд Конкурсною комісією відповідного подання вносить на розгляд

Верховної Ради України подання про надання згоди на призначення Директором Національного бюро визначеної ним кандидатури. Після надання згоди Верховною Радою України щодо призначення Директора Національного бюро Президент України видає відповідний указ».

На виконання Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII Президент України видав Указ від 16.04.2015 № 217/2015 [17], яким утворив Національне антикорупційне бюро України, а також Указ від 16.04.2015 № 218/2015 [18], яким призначив Директором Національного антикорупційного бюро України А.С. Ситника.

Правовий статус Національного антикорупційного бюро України, зокрема його місце в системі органів державної влади, майже відразу отримав високий науковий інтерес. Так, у 2016 році В.Г. Козленко одним з перших, хто здійснив дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» [61], у 2017 році дисертацію на тему «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук захистив О.В. Скомаров [74], у 2018 році дисертацію на тему «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук захистила Ю.М. Комарова [62].

Вказаних та інших авторів, попри різні погляди на низку питань щодо статусу Національного антикорупційного бюро України, єднало визнання наявності неузгодженості між нормами Конституції України, яка визначає повноваження Президента України, та нормами Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» у первинній редакції, і, отже, виданими на їх виконання Указом Президента України від 16.04.2015 № 217/2015 «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» та Указу Президента України від 16.04.2015 № 218/2015 «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України».

Зважаючи на це, не викликає подиву, що обраний у 2019 року Президент України В. Зеленський, здійснюючи право законодавчої ініціативи, вніс до Верховної Ради України, проект закону України про внесення змін до статті 106 Конституції України – в яких у найпершу чергу визначені повноваження глави держави – від 29 серпня 2019 року № 1014 [39].

Згідно із проектом до статті 106 Конституції України мали бути внесені зміни, а саме частина перша мала бути доповнена пунктами 11-1 та 12-1 такого змісту:

«11-1) утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань»;

«12-1) утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України».

Водночас аналіз Пояснювальної записки до проекту закону України про внесення змін до статті 106 Конституції України від 29.08.2025 № 1014 засвідчує вкрай лаконічне обґрунтування. Так, необхідність внесення змін до Конституції України була аргументована наступними міркуваннями [40].

«Згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зазначене положення є принципом конституційно-правового статусу глави держави і потребує закріплення у Конституції України реальних повноважень, якими буде наділятися глава держави для реалізації цього принципу».

Утім, зрозуміло, що серед причин внесення змін до Конституції України важливу роль відігравало прагнення узгодити норми Конституції України, яка визначає повноваження Президента України, із нормами Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро

України» у первинній редакції, Указу Президента України від 16.04.2015 № 217/2015 «Про утворення Національного антикорупційного бюро України».

Конституційний Суд України за результатами здійснення імперативного попереднього конституційного контролю піддав суворій критиці пропоновані зміни до Конституції України, включно із конституціоналізацією права Президента України, яке не визначене у Конституції України, утворювати Національне антикорупційне бюро України.

Так, у Висновку щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань від 16.12.2019 № 7-в/2019 [28] Конституційний Суд України вказав, що такі дії створять низку ризиків для існуючого в Україні правопорядку (абзац десятий пункту 11 мотивувальної частини Висновку).

Аргументуючи цей висновок Конституційний Суд України, зокрема, сформував такі юридичні позиції:

«Із системного аналізу норм Конституції України, зокрема її статей 5, 83, 85, 87, 102, 103, 106, 107, 113, 114, 115, вбачається, що Україна є республікою зі змішаною формою державного правління. Це стосується специфічності формування уряду парламентом та главою держави, а також його відповідальності перед Президентом України та підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України» (абзац тринадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку);

«... поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і

громадянина» (абзац п'ятнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку);

«...опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина. ...» (абзац шістнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку);

«...пропоновані ... зміни передбачають однобічне (незбалансоване) розширення компетенції Президента України шляхом наділення його невластивими повноваженнями, суперечать засадничим положенням Конституції України, які визначають статус та повноваження Кабінету Міністрів України, можуть спричинити конкуренцію та дублювання компетенцій глави держави та уряду, а також передумови для виникнення конфлікту між ними, оскільки допускають здійснення аналогічних заходів державного регулювання (контролю) як Президентом України, так і Кабінетом Міністрів України. Це також може створити ризики безпідставного втручання у діяльність органів виконавчої влади, порушення конституційного принципу поділу державної влади, послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (абзац сімнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку);

«...пропоновані ... зміни передбачають обмеження конституційних повноважень органів виконавчої влади, їх незалежності, а тому не узгоджуються з основними положеннями та принципами Конституції України, оскільки можуть створити загрозу негативного впливу на дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, обмеживши як самі права, так і їх реалізацію, що можуть бути забезпечені тільки незалежними органами правопорядку та конституційно визначеними органами державної влади» (абзац вісімнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку).

Відповідно, Конституційний Суд України вирішив, що проєкт закону України про внесення змін до статті 106 Конституції України від 29.08.2025 № 1014 не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Ба більше, 28 серпня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 16.04.2015 № 218/2015 «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» [30].

Цим Рішенням Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України від 16.04.2015 № 218/2015 «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України».

Утім, важливішими за цю констатацію видаються мотиви і міркування, якими Конституційний Суд України керувався ухвалюючи це Рішення.

Посилаючись на пункт 31 частини першої статті 106 Конституції України, за яким Президент України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України, Конституційний Суд України вкотре вказав, що «...наведені норми однозначно вказують на те, що встановлений у Конституції України перелік повноважень глави держави, зокрема й щодо призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України, є вичерпним» (абзац четвертий підпункту 2.2. пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Відповідно, «...видаючи Указ та діючи на виконання положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII зі змінами ... Президент України перевищив свої конституційні повноваження» (абзац п'ятий підпункту 2.2. пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Особливе значення в контексті досліджуваної в кваліфікаційній роботі теми мають юридичні позиції, викладені Конституційним Судом України в

пункті 3 мотивувальної частини Рішення. Так, зокрема, Конституційний Суд України вказав:

«... Національне антикорупційне бюро України є державним органом правопорядку, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових»;

«...Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади, оскільки складається з центрального і територіальних управлінь, тобто поширює свої повноваження на всю територію держави»;

«Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади»;

«Відповідно до Конституції України Президент України є главою держави (частина перша статті 102); вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (частина перша статті 113)»;

«Пунктами 9-1, 9-2 статті 116 Конституції України встановлено, що центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, утворює, реорганізує та ліквідовує Кабінет Міністрів України; він також призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України»;

«... призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади, призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України. ...».

Підкреслимо, Рішення було ухвалено Конституційним Судом України неодностайно, адже суддя Конституційного Суду України В. Лемак та суддя Конституційного Суду України О. Первомайський виклали окремі (розбіжні) думки, в яких аргументували підстави і мотиви своєї незгоди із ухваленим Рішенням [31-32].

Нарешті, необхідно вказати на Рішення Конституційного Суду України від 16.09.2020 № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [27], яким було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), цілу низку положень Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України». Цим Рішенням Конституційний Суд України підтвердив раніше викладені юридичні висновки, зокрема, вкотре вказавши, що:

«...за своїм статусом та функціями Національне антикорупційне бюро України не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою, які за пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України створює Президент України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення);

«Верховна Рада України, запровадивши законодавче регулювання ... розширила повноваження глави держави і в такий спосіб вийшла за межі визначених Конституцією України повноважень» (абзац другий пункту 3.1. мотивувальної частини Рішення);

«...зазначені приписи Закону спричиняють порушення балансу в системі функціонування державної влади (системи стримувань і противаг) та, як наслідок, призводять до послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також до негативного впливу на стабільність конституційного ладу» (абзац третій пункту 3.2. мотивувальної частини Рішення).

Таким чином, Висновок від 16.12.2019 № 7-в/2019, Рішення від 28.08.2020 № 9-р/2020 та Рішення від 16.09.2020 № 11-р/2020 заклали основу подальшого правового регулювання статусу бюро в системі органів державної влади і приведення його у відповідність до Конституції України, «... усунення прогалин, що виникли у правовому регулюванні діяльності Національного антикорупційного бюро України через визнання

неконституційними та втрату чинності окремими нормами, а також врахування вказаних вище правових позицій Конституційного Суду України» [42].

З цією метою 19 жовтня 2021 року Верховною Радою України ухвалено Закон України № 1810-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» [14].

Разом з тим необхідно констатувати очевидну незавершеність і явну неузгодженість наявних наразі підходів до визначення статусу різних бюро в системі органів державної влади.

Так, згідно з частиною першою статті 1 Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» у чинній редакції Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Таке визначення статусу Національного антикорупційного бюро України узгоджується із положеннями статті 24 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами), в якій серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом прямо вказано й Національне антикорупційне бюро України (абзац четвертий частини другої та абзац другий частини третьої статті 24 Закону України).

Водночас згідно із частиною першою статті 1 Закону України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України» [13] Бюро економічної безпеки України визначено як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Також визначено, що Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність Бюро економічної безпеки України.

Такий підхід також підтверджено в Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (зі змінами) [20].

Таким чином, наразі в системі органів виконавчої влади Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Натомість Бюро економічної безпеки України в системі органів виконавчої влади є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого – на відміну від Національного антикорупційного бюро України – спрямовує та координує Кабінет Міністрів України.

Вважаємо за доцільне підтримати позицію Р.В. Негари який твердить, що стаття 24 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) не містить жодних критеріїв чи підстав віднесення певних органів до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Натомість органи, наведені у статті 24 Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами), є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші такі органи можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України або утворені відповідно до закону. Відповідно, наразі відсутні загально визнані критерії або умови віднесення того чи іншого центрального органу виконавчої влади до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [70, С. 28].

Проте статус Державного бюро розслідувань було змінено докорінним чином: у первинній редакції Закону України від 12.11.2015 № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» [11] Бюро визначене як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Однак Законом України від 03.12.2019 № 305-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» [12] Бюро визначене як державний правоохоронний орган, на

який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Аналіз Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 10.09.2019 № 2116 [41] не містить інформації про мотиви і підстави таких змін. Йдеться, зокрема, про те, що метою є проекту закону України є «...зміна правового статусу Державного бюро розслідувань, удосконалення законодавчого регулювання питань, пов'язаних із діяльністю територіальних управлінь Державного бюро розслідувань, проходженням служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань, конкурсними відборами та переведенням працівників Державного бюро розслідувань, притягненням працівників Державного бюро розслідувань до дисциплінарної відповідальності тощо».

Залишаючи осторонь триваючу дискусію щодо природи Державного бюро розслідувань, видається коректним підкреслити, що згідно з чинним законодавством України цей орган влади має спеціальний статус, особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності (пункт 1 частини першої статті 4 Закону України від 12.11.2015 № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» (зі змінами)), але нормативно не віднесений до системи органів виконавчої влади.

З цієї причини, зважаючи на обрану тему дослідження – бюро в системі органів виконавчої влади в Україні – дослідження статусу Державного бюро розслідувань в межах цієї кваліфікаційної роботи не відповідало б наявному наразі нормативному регулюванню. Тому, подальша увага буде зосереджена на конституційно-правовому аналізі статусу Національного антикорупційного бюро України та Бюро економічної безпеки України, які прямо та однозначно нормативно віднесені до системи органів виконавчої влади.

РОЗДІЛ 2. НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

2.1. Призначення і звільнення з посади Директора Національного антикорупційного бюро України

Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» (зі змінами) містить надзвичайно детальне регулювання підстав та порядку призначення і звільнення з посади Директора Національного антикорупційного бюро України. Це є цілком зрозумілим, адже особливий порядок конкурсного відбору Директора Національного антикорупційного бюро України та вичерпний перелік підстав припинення повноважень Директора Національного антикорупційного бюро України, які визначені у вказаному Законі, являє одну з основоположних гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України.

Наявне наразі правове регулювання підстав та порядку призначення і звільнення з посади Директора Національного антикорупційного бюро України є результатом приведення у відповідність до Конституції України Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» (зі змінами), надалі за текстом – Закон № 1698-VII, «... усунення прогалин, що виникли у правовому регулюванні діяльності Національного антикорупційного бюро України через визнання неконституційними та втрату чинності окремими нормами, а також врахування вказаних вище правових позицій Конституційного Суду України» [42, С. 1].

Водночас випереджаючи подальший аналіз, важливо вказати на його конституційно-правове спрямування. Справа у тім, що найбільш розробленою у науковій та навчальній літературі щодо суб'єктів владних повноважень категорією натеper є категорія «адміністративно-правовий статус». Так, наприклад, О.М. Музичук свого часу аргументував позицію, за якою правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин являє «систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають

його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними» [69, С. 319].

У свою чергу О.М. Резнік в контексті дослідження поняття і структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, запропонував під ним розуміти «...закріплену на законодавчому рівні сукупність таких елементів, як мета діяльності, завдання, функції, компетенція та повноваження, організаційно-штатна структура, юридичні гарантії та юридична відповідальність зазначених суб'єктів, які загалом визначають місце зазначених правоохоронних органів у системі суб'єктів захисту фінансових та економічних інтересів держави» [77, С. 40].

Натомість О.І. Беспалова і Д.О. Горбач, які вивчали поняття і структуру адміністративно-правового статусу Національної гвардії України, запропонували його розуміння як «...правового положення в системі державного управління в адміністративно-політичній сфері, що визначається шляхом закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети її створення, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їй бути учасником адміністративно-правових відносин» [51, С. 37-38]. Привертає увагу, наскільки детальним і змістовним є такий підхід до характеристики Національної гвардії України як учасника адміністративних правовідносин.

Ще більш змістовним є позиція Ю.М. Комарової, яка доводить під час вивчення поняття і складу адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, що складниками адміністративно-правового статусу вказаного органу є мета його створення, місце в системі публічної адміністрації, принципи діяльності, структура, завдання, функції, права, обов'язки, юридична відповідальність, особливості взаємодії з іншими суб'єктами [62, с. 6].

Підкреслюючи і визнаючи значущість цих й інших позицій, зауважимо, що аналіз правового статусу Національного антикорупційного бюро України в межах цього розділу зосереджений тільки на окремих його

складових, які, як уявляється, найбільшою мірою сутнісно і змістовно пов'язані із конституційно визначеними засадами конституційного ладу України, включно із принципом поділу державної влади та зумовленою ним системою стримувань і противаг. До таких видається слушним віднести порядок призначення і звільнення з посади Директора Національного антикорупційного бюро України, функціональне призначення і гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України, а також взаємодію Національного антикорупційного бюро України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями.

Отже, керівництво діяльністю Національного антикорупційного бюро України відповідно до абзацу першого частини другої статті 6 Закону № 1698-VII здійснює Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади строком на сім років Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Законом № 1698-VII. Важливо, що одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Директором Національного антикорупційного бюро України згідно з абзацом третім частини другої статті 6 Закону № 1698-VII може бути «громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше десяти років, досвід роботи на керівних посадах в державних органах, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або в міжнародних організаціях не менше п'яти років, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки».

У Законі № 1698-VII також визначено категорії осіб, які не можуть бути призначені на посаду Директора. Йдеться, по-перше, про особу, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією; по-друге, особу, яка не відповідає обмеженням, які передбачені в статті Закону № 1698-VII (визнання недієздатною або обмежено дієздатною за рішенням суду; позбавлення за

вищою судовою владою, що набрав законної сили, права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади; наявність громадянства іншої держави; наявність судимості за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи), або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, або притягалася судом до відповідальності за вчинення умисного кримінального правопорушення тощо).

Також не може бути призначена на посаду Директора особа, яка не пройшла перевірку з метою відновлення довіри до влади та створення умов для побудови нової системи органів влади відповідно до європейських стандартів відповідно до порядку, який встановлений в Законі України від 16.09.2014 № 1682-VII «Про очищення влади» (зі змінами).

Порядок конкурсного відбору та призначення Директора Національного антикорупційного бюро України детально регулюється статтею 7 Закону № 1698-VII. Так, зокрема, встановлено, що кандидати на посаду Директора визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади. Участь у конкурсі мають право брати особи, що відповідають вимогам, визначеним у частині другій статті 6 Закону № 1698-VII.

Організацію та проведення конкурсу здійснює конкурсна комісія, до складу якої входять шість осіб: три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України; три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень Директора Національного антикорупційного бюро України або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції

Важливо наголосити, що за Законом № 1698-VII рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього на засіданні конкурсної комісії проголосувало не менше чотирьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

У разі однакової кількості членів конкурсної комісії, які підтримали рішення, та кількості членів конкурсної комісії, які не підтримали його або утрималися під час голосування, або не брали участь у голосуванні незалежно від причин, голосування з відповідного питання проводиться повторно до прийняття рішення відповідно до абзацу першого цієї частини.

Якщо при проведенні повторних голосувань з відповідного питання рішення відповідно до абзацу першого цієї частини не прийнято протягом 24 годин з моменту першого голосування, вважається прийнятим рішення, за яке проголосувало не менше трьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

У наведених нормативних приписах Закону № 1698-VII у такий спосіб закріплено вирішальне значення при прийнятті конкурсною комісією рішень тих членів конкурсної комісії, які визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

Серед визначених у Законі № 1698-VII повноважень конкурсної комісії слушно особливо виокремити два повноваження, які визначають загальне розуміння конкурсного відбору.

Так, конкурсна комісія відбирає за результатами тестування на знання законодавства, тестування загальних здібностей, виконання практичного завдання, інших визначених конкурсною комісією тестувань та іспитів із загального числа кандидатів осіб, з якими проводить на своєму засіданні співбесіду щодо відповідності кандидата критеріям компетентності та доброчесності, та осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами), і перевірка, передбачена Законом України від 16.09.2014 №1682-VII «Про очищення влади» (зі змінами).

Іншим повноваженням, яке визначають параметри конкурсного відбору є повноваження щодо відбору шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду та визначені в Законі № 1698-VII перевірки, трьох кандидатів, які згідно з обґрунтованим рішенням конкурсної комісії мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків Директора Національного антикорупційного бюро України; вносить на розгляд Прем'єр-міністру України подання стосовно трьох відібраних кандидатів на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України.

Відповідно, в Законі № 1698-VII урегульовано, що Прем'єр-міністр України, якому конкурсна комісія вносить подання стосовно трьох відібраних кандидатів на посаду Директора, зобов'язаний внести на розгляд до Кабінету Міністрів України подання про призначення одного з відібраних комісією кандидатів на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України протягом п'яти днів з дня його внесення конкурсною комісією.

Кабінет Міністрів України протягом десяти днів з дня внесення подання про призначення кандидата на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України призначає таку особу на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України на відкритому засіданні.

У тому разі якщо Кабінет Міністрів України не прийняв рішення про призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України особи, зазначеної в поданні, Прем'єр-міністр України невідкладно вносить на розгляд до Кабінету Міністрів України подання щодо трьох відібраних конкурсною комісією кандидатів. У такому разі призначеною на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України вважається особа, кандидатуру якої на відкритому засіданні Кабінету Міністрів України, що проводиться невідкладно, під час рейтингового голосування підтримали найбільше членів Кабінету Міністрів України.

Наведені норми Закону № 1698-VII спрямовані на забезпечення щонайбільше відкритого і гласного конкурсного відбору кандидатів на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України і разом з

тим – зменшення, наскільки це є можливим, політичного впливу на процес відбору і процедуру призначення відібраних кандидатів.

З метою забезпечення незалежності Національного антикорупційного бюро України в Законі № 1698-VII запроваджено також особливий вичерпний перелік підстав припинення повноважень Директора Національного антикорупційного бюро України.

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

Водночас Директор Національного антикорупційного бюро України звільняється з посади в разі: «подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням; призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; досягнення шістдесяти п'яти років; 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; набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього; припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України; невідповідності обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбаченими Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами), встановленим рішенням суду, що набрало законної сили; невчасного подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; набуття громадянства іншої держави; наявності висновку Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України, передбаченої статтею 26 Закону № 1698-VII, про неефективність діяльності Національного антикорупційного бюро України та неналежне виконання обов'язків його Директором; наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання

дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання; набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; порушення вимог Закону України від 23.09.2021 № 1780-IX «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (зі змінами) у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти».

Настільки обширний перелік підстав для звільнення Директора Національного антикорупційного бюро України урівноважений тим, згідно з вимог Закону № 1698-VII Директора не може бути звільнено, а акт Кабінету Міністрів України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, які вичерпним чином визначені в частині четвертій статті 6 Закону № 1698-VII.

Важливою гарантією незалежності Національного антикорупційного бюро України є те, що Директор може бути відсторонений від посади тільки з підстав та у порядку, встановлених Кримінальним процесуальним кодексом України.

У разі припинення повноважень або звільнення Директора Національного антикорупційного бюро України усі його повноваження, визначені Законом № 1698-VII та іншими законами, здійснює перший заступник Директора Національного антикорупційного бюро України, а в разі його відсутності – один із заступників Директора Національного антикорупційного бюро України до дня призначення Директора Національного антикорупційного бюро України у порядку, встановленому Законом № 1698-VII.

У разі відсторонення Директора Національного антикорупційного бюро України від посади усі його повноваження, визначені Законом № 1698-VII та іншими законами, здійснює перший заступник Директора

Національного антикорупційного бюро України, а в разі його відсутності - один із заступників Директора Національного антикорупційного бюро України.

Таким чином, видається можливим констатувати, що засади організації та проведення конкурсного відбору на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України удосконалені задля забезпечення прозорості та об'єктивності такого відбору. Водночас слід наголосити, що визначення у Законі № 1698-VII повноваження Кабінету Міністрів України – а не Президента України – щодо призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України та звільнення з цієї посади за наявності встановлених Законом № 1698-VII підстав наразі засвідчує приведення у відповідність до Конституції України законодавчого регулювання.

2.2. Функціональне призначення та гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України

Для належного вивчення функціонального призначення Національного антикорупційного бюро України, насамперед, необхідно вказати, що цей орган влади відрізняється від інших органів предметною сферою діяльності.

Так, відповідно до частини першої статті 1 Закону № 1698-VII на Національне антикорупційне бюро України покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

При цьому завданням Національного антикорупційного бюро України визначено протидію корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Водночас у спеціальній літературі, як видається, відсутня єдина позиція щодо визначення і класифікації функцій, які здійснює Національне антикорупційне бюро України. Так, зокрема, Р. Гречанюк вказує, що Бюро, зважаючи на законодавчо надані права та обов'язки, здійснює три функції: оперативно-розшукову; досудового розслідування; превентивну, що полягає у здійсненні інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України [57, С. 47].

Аналізуючи наведену позицію української дослідниці, Ю.М. Комарова вказує, що зміст статті 1 Закону № 1698-VII уможливорює виділення також правоохоронної функції, яка засвідчує своїм змістом забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом. На думку Ю.М. Комарової вказані функції умовно можуть бути віднесені до основних функцій Бюро, які нерозривно пов'язані з його основним завданням [63, С. 87].

Ю.М. Комарова також аргументує виокремлення допоміжних функцій, які властиві Національному антикорупційному бюро України. До цих функцій вона відносить: «матеріальне забезпечення, розвиток інфраструктури органу, управління персоналом, здійснення юридичних дій, зв'язки з громадськістю тощо» [63, С. 87]. Наведені функції, на її думку, не є вирішальними у діяльності Національного антикорупційного бюро України, проте їх належне виконання є запорукою досягнення основного завдання, яке покладається на Бюро.

Так, наприклад, згідно з частиною другою статті 25 Закону № 1698-VII забороняється здійснювати матеріальне-технічне забезпечення Бюро за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги. Законом № 1698-VII також гарантується повне і своєчасне фінансування, з урахуванням специфіки та обсягів його

діяльності Бюро. Особливої уваги заслуговує той факт, що у кошторисі Національного антикорупційного бюро України передбачено створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій, які присутні у повсякденній діяльності детективів [63, С. 87-88].

Наступною є функція розвитку інфраструктури, яка спрямована на забезпечення взаємодії між територіальними та центральним підрозділами, а також усіма відділами та працівниками Бюро. «Процес взаємодії містить – як вказує Ю.М. Комарова – дві складові, а саме: взаємовплив та взаємодоповнення діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, а також визначає права кожного працівника та межі його повноважень, що дає змогу уникнути конфліктних ситуацій в колективі чи перетинання функціональних обов'язків окремих підрозділів» [63, С. 88].

Досить важливою допоміжною функцією є управління персоналом, адже «...діяльність Бюро не може бути ефективною, якщо підрозділи будуть не укомплектовані чи навпаки укомплектовані працівниками з низьким рівнем кваліфікації. Функція управління – це, перш за все, визначення потреби у нових кадрах, порядку набору та навчання (стажування) працівників, їх розподіл на вакантних посадах, щорічні перевірки, переведення на інші посади, підвищення, звільнення та ведення особових справ працівників тощо» [63, С. 88].

Нарешті, зв'язок з громадськістю також являє вкрай важливу функцію, адже насправді ефективна діяльність Бюро можлива тільки у разі, якщо вона буде підтримана громадськістю. Для забезпечення підтримки громадськості Бюро використовує такі канали як участь працівників Бюро у телепередачах, запуск на телебаченні соціальних роликів, реклами тощо. Іншим каналом є передача засобам масової інформації дозволених для розголосу матеріалів про хід досудового розслідування, відеоматеріалів оперативних затримань високопосадовців, судових засідань про обрання їм міри запобіжного заходу тощо [63, С. 88-89].

Таким чином, враховуючи наведені вище наукові підходи, функції, здійснювані Національним антикорупційним бюро України можуть бути поділені на основні та допоміжні. До основних функцій належать:

оперативно-розшукова функція; функція досудового розслідування; превентивна функція, а також правоохоронна функція. До допоміжних функцій, зважаючи на пропозиції Ю.М. Комарової, можуть бути віднесені: функція матеріального забезпечення, функція розвитку інфраструктури органу, функція управління персоналом, функцію здійснення юридичних дій, функцію зв'язків з громадськістю.

Зазначені основні та допоміжні функції Бюро упредметнені через закріплення відповідних прав і обов'язків, якими його наділено законом. Так, відповідно статті 16 Закону № 1698-VII на Бюро покладено такі обов'язки:

«здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Бюро, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;

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

забезпечення особистої безпеки працівників Бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних кримінальних правопорушеннях;

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

звітування про діяльність у порядку, визначеному Законом № 1698-VII, та інформує суспільство про результати своєї роботи;

здійснення міжнародного співробітництва у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України;

вжиття заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості, надсилання Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі матеріалів для вирішення питання про пред'явлення позову про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави;

збирання і надсилання Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі матеріалів для вирішення питання про пред'явлення позову про визнання недійсними угод у випадках, передбачених законодавством України;

за результатами аналізу судової практики, міжнародної практики у сфері попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень формування і затвердження за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, переліку обставин (фактів), що можуть свідчити про здійснення операцій з метою надання неправомірної вигоди службовій особі іноземної держави, та оприлюднює його на своєму офіційному веб-сайті».

Для виконання обов'язків, визначених Законом № 1698-VII та іншими законами України, Національному антикорупційному бюро України та його працівникам надано такі права:

«заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

за рішенням Директора Бюро, погодженим з прокурором, вилучувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Бюро, та інших

кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, або виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості;

виребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій інформацію, необхідну для виконання обов'язків Бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном.

Національне антикорупційне бюро України в порядку, визначеному законодавством, має безпосередній, у тому числі автоматизований, доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Обробка такої інформації здійснюється Бюро із дотриманням законодавства про захист персональних даних та забезпеченням таємниці, що охороняється законом;

знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Бюро, або виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

на підставі рішення Директора Бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових

та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Бюро. Отримання від банків інформації, що становить банківську таємницю, здійснюється в порядку та обсязі, визначених Законом України від 07.12.2000 № 2121-III «Про банки і банківську діяльність» (зі змінами) з урахуванням положень цього Закону, а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, - у порядку та обсязі, встановлених Законом України від 06.07.2012 № 5178-VI «Про депозитарну систему України». Суб'єкти, яким адресовано зазначене рішення, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості її надання у зазначений строк з обґрунтованих причин за зверненням відповідного суб'єкта Бюро може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів;

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

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

за письмовим рішенням Директора Бюро або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників;

за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а за письмовим розпорядженням Директора Бюро і його заступника – безперешкодно проходити до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;

використовувати з наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним та юридичним особам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування та затримання осіб, які підозрюються у їх вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги;

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

здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень.

Контроль за ефективністю використання коштів на зазначені цілі здійснює Рахункова палата України;

вносити подання прокурору про звернення до суду з метою визнання недійсним правочину за наявності підстав, передбачених законом, а також право бути залученим за своєю заявою до таких справ як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору;

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

зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію»;

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

здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості на підставі законів та міжнародних договорів України;

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

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

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

впроваджувати устаткування, необхідне для здійснення Бюро заходів із зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж у порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України».

За результатами аналізу покладених на Національне антикорупційне бюро України Законом № 1698-VII обов'язків і визначених для цього прав, видається можливим твердити, що в Законі № 1698-VII запроваджено підхід, за яким дієве виконання обов'язків Бюро врівноважене достатнім обсягом прав у сфері протидії корупційним правопорушенням.

Водночас, як видається, надзвичайно важливою передумовою дієвого здійснення Національним антикорупційним бюро України повноважень і, зрештою, дієвої протидії корупційним правопорушенням є належне

забезпечення його незалежності. Це особливо важливо, зважаючи на те, що за результатами приведення у відповідність до Конституції України Закону № 1698-VII правовий статус Національного антикорупційного бюро України визначений як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом.

У цьому контексті важливо вказати на такі положення, які нормативно закріплені статтею 4 Закону № 1698-VII.

Кабінет Міністрів України, здійснюючи конституційно визначені повноваження вищого органу у системі органів виконавчої влади, спрямовує і координує діяльність Національного антикорупційного бюро України виключно у такий спосіб:

схвалення проекту Антикорупційної стратегії та затвердження державної програми з її реалізації;

розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, що передбачають фінансування Національного антикорупційного бюро України в обсязі, необхідному для ефективного виконання його повноважень;

отримання та розгляд письмового звіту про діяльність Національного антикорупційного бюро України, передбаченого статтею 26 Закону № 1698-VII;

затвердження Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та про порядок її формування;

призначення осіб до складу Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України відповідно до статті 26 Закону № 1698-VII.

У Законі № 1698-VII також закріплено низку застережень, які спрямовані на уникнення двозначного тлумачення нормативних приписів Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) і, отже, відповідних повноважень Кабінету Міністрів України. До таких нормативно визначених застережень слід віднести такі застереження:

По-перше, діяльність Національне антикорупційне бюро України спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України в межах і в порядку, встановлених Законом № 1698-VII.

По-друге, положення про Національне антикорупційне бюро України Кабінетом Міністрів України не затверджується.

По-третє, без будь-яких погоджень з Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади, їх посадовими особами Директор Національного антикорупційного бюро України затверджує положення про структурні підрозділи, посадові інструкції працівників Національного антикорупційного бюро України.

По-четверте, акти Національного антикорупційного бюро України не можуть бути скасовані повністю чи в окремій частині Кабінетом Міністрів України.

По-п'яте, нормативно-правові акти Національного антикорупційного бюро України набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такими актами, але не раніше дня їх офіційного опублікування.

Інші акти Національного антикорупційного бюро України набирають чинності з дня їх прийняття, якщо такими актами не встановлено інший строк набрання ними чинності, але не раніше дня їх прийняття, та доводяться до відома осіб, на яких поширюється дія таких актів, у встановленому Національного антикорупційного бюро України порядку.

Акти Національного антикорупційного бюро України (крім інформації з обмеженим доступом) оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Бюро. Державна реєстрація актів Бюро Міністерством юстиції України не здійснюється. При цьому нормативно-правові акти Бюро включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Окрім наведених в Законі № 1698-VII визначено, що незалежність Бюро у його діяльності гарантується, насамперед, особливим порядком конкурсного відбору Директора Бюро та вичерпним переліком підстав

припинення повноважень Директора Бюро, які визначені Законом № 1698-VII.

Дозволимо нагадати, що вказана гарантія детально проаналізована у підрозділі 2.1. цієї роботи. Засади організації та проведення конкурсного відбору на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України удосконалені задля забезпечення прозорості та об'єктивності такого відбору. Варто ще раз вказати, що визначення у Законі № 1698-VII повноваження Кабінету Міністрів України щодо призначення на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України та звільнення з цієї посади за наявності встановлених Законом № 1698-VII підстав засвідчує приведення у відповідність до Конституції України законодавчого регулювання.

До інших гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України у його діяльності належать такі:

конкурсні засади відбору інших працівників Національного антикорупційного бюро України, їх особливий правовий та соціальний захист, належні умови оплати праці;

установлений законом порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного антикорупційного бюро України;

визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки працівників Національного антикорупційного бюро України, їх близьких родичів, майна тощо.

Також важливо, що в Законі № 1698-VII закріплено низку інших положень, які так само спрямовані на забезпечення незалежності Бюро. Йдеться, серед іншого, про заборону використання в партійних, групових чи особистих інтересах Національного антикорупційного бюро України, а також заборону діяльності у Бюро політичних партій.

Також у діяльність Національного антикорупційного бюро України заборонено незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб.

Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного антикорупційного бюро України чи його

працівників, які стосуються організації діяльності Бюро, зокрема прийняття нормативно-правових актів, безпосереднього здійснення повноважень Бюро, визначених законом, та питань досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні і не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник Національного антикорупційного бюро України невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора Національного антикорупційного бюро України.

Зважаючи на особливе функціональне призначення Національного антикорупційного бюро України, його роль у попередженні і протидії корупції, наведені і визначені у Законі № 1698-VII гарантії незалежності його діяльності є насправді важливими і затребуваними складовими його правового статусу. Рівною мірою значущими при конституційно-правовому аналізі його статусу є взаємодія Національного антикорупційного бюро України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями.

2.3. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями

Найперше, відповідно до частини першої статті 3 Закону № 1698-VII одним з основних принципів Національного антикорупційного бюро України визначено взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями. Це підкреслює те значення, яке має для ефективного і результативного виконання Бюро визначених завдань взаємодія із іншими суб'єктами, включно із інститутами громадянського суспільства. Підкреслюючи широке коло суб'єктів, з якими взаємодіє Бюро, слід водночас констатувати, що Закон № 1698-VII тільки частково визначає певні, найбільш значущі складники такої взаємодії, головним чином із іншими органами державної влади.

Доречно у цьому зв'язку вказати на позицію, яку за результатами проведеного дослідження адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України доводить Ю.М. Комарова. Взаємодії Бюро із

іншими органами державної влади – твердить вона – властиві такі ознаки: «по-перше, взаємодія здійснюється на засадах співробітництва та координації, проте деякі елементи взаємодії мають контрольню-наглядний характер; по-друге, така взаємодія здійснюється як на державному так і на міжнародному рівнях, з дотриманням норм національного законодавства та міжнародно-правових актів; по-третє, здійснення антикорупційної політики, викорінення корупційних правопорушень та повернення довіри суспільства – єдина мета усіх суб'єктів взаємодії; по-четверте, така взаємодія здійснюється шляхом реалізації горизонтальних правовідносин, що обумовлено наявністю автономності від інших органів державної влади» [63, С. 14].

Закон № 1698-VII прямо визначає, що Бюро взаємодіє з «Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі - спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), та іншими державними органами» (абзац перший частини першої статті 19-2).

Важливою новацією у цьому контексті є законодавчо визначене право Бюро укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією (абзац другий частини першої статті 19-2). Визначені органи державної влади зобов'язані з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, які віднесені до підслідності Бюро:

«передавати Бюро одержувані при здійсненні контрольних функцій і аналізі інформації, що надходить, відомості, що можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для попередження, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Бюро»;

«за зверненням Бюро проводити у межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України фізичними та юридичними особами» (частина друга статті 19-2).

Разом з тим, як було вказано у підрозділі 2.2., вирішальне значення для своєчасної і належної реалізації покладених на Національне антикорупційне бюро України завдань, відіграє взаємодія із іншими правоохоронними органами, яка серед іншого передбачає обмін оперативною інформацією, проведення спільних заходів тощо.

Ю.М. Комарова, яка приділила особливу увагу дослідженню взаємодії Національного антикорупційного бюро України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями, аргументує пропозицію поділити таку взаємодію на дві форми: організаційну та процесуальну. «Організаційні форми взаємодії – це певні організаційні заходи, які спрямовані на налагодження цілеспрямованої та узгодженої діяльності Національного антикорупційного бюро України та державних і громадських органів, установ, організацій, які регламентуються відомчими та міжвідомчими нормативними актами». Організаційні форми – твердить дослідниця – постійно удосконалюються на відміну від процесуальних, тому що вони чітко закріплені кримінально-процесуальним законом і діють протягом тривалого часу.

Ю.М. Комарова пропонує віднести до організаційних форм взаємодії такі:

« 1) колективний аналіз оперативної ситуації; прийняття рішень по взаємодії; її формування та визначення;

2) спільне планування взаємодії як в цілому, так і в конкретних спеціальних заходах, а також розроблення комплексних, галузевих планів та цільових програм як системи управлінських рішень;

3) розробка спільних заходів з інформаційного забезпечення взаємодії як у цілому, так і в конкретних спеціальних заходах;

4) надання взаємної допомоги наявними силами та засобами; ідсумовування та розповсюдження досвіду спільної діяльності;

5) проведення засідань колегій, оперативних та консультативних нарад, наукових семінарів, конференцій, методичних зборів, службових нарад, тощо, з метою здійснення аналізу та підбиття підсумків спільної діяльності» [63, С. 127-128].

У процесуальній взаємодії Національне антикорупційне бюро України найчастіше співпрацює з Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. Так, згідно з частиною третьою статті 8-1 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (зі змінами) [8], на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладено функції здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення в суді у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах компетенції інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

Проте безпідставно стверджувати, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є єдиний державний орган, з яким Національне антикорупційне бюро України взаємодіє в ході проведення досудового розслідування у рамках кримінального провадження. Ю.М. Комарова у цьому зв'язку твердить, що слідчі та оперативні підрозділи органів Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань також відносяться до суб'єктів, з якими взаємодіє Національне антикорупційне бюро України у межах кримінального провадження [63, С. 128].

Надзвичайно важливою складовою взаємодії Національного антикорупційного бюро України із громадськими об'єднаннями є якомога більш широка участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Не викликає сумнівів, що дієва протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, вжиття інших передбачених законом заходів

щодо протидії корупції, є нездійсненою поза підтримкою з боку пересічних громадян і громадських об'єднань, різноманітних інститутів громадянського суспільства.

«Для запобігання корупції – як наголошує Ю.М. Питель, можливо використовувати різні заходи, але жоден із них не буде успішним без підтримки суспільства. Саме тому участь громадянськості у заходах запобігання і протидії корупції визначається численними міжнародними договорами як ключовий аспект у взаємодії з державними органами» [72, С. 116].

Тому видається доречним вказати, що громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни відповідно до Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами) [9] в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

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

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (зі змінами), інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

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

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

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

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

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

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

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

Дозволимо твердити, що всі наведені правомочності є рівною мірою значущими і можуть бути реалізовані в контексті взаємодії із Національним антикорупційним бюро України. Водночас важливо вказати на визначену у Законі № 1698-VII можливість повідомити про кримінальні правопорушення або необґрунтовані активи, зокрема, повідомити про це анонімно. Для цього в створено спеціальну телефонну лінію та забезпечено можливість подання таких повідомлень через офіційний веб-сайт в мережі Інтернет та засобами електронного зв'язку.

Безперечно, важливо також вказати на Раду громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу, який проводиться шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю.

За результатами уточнення положень законодавства щодо статусу Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади (із збереженням існуючих гарантій незалежності), а також суб'єкта призначення та звільнення Директора Національного антикорупційного бюро України відповідно до рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 № 9-р/2020 Положення про Раду громадського контролю при Національному

антикорупційному бюро України та про порядок її формування на тепер затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2022 № 132 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро» [21] затверджено Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, за яким Рада є постійно діючим колегіальним консультативно-дорадчим виборним органом, який утворюється відповідно до Закону № 1698-VII.

Згідно з Положенням основними завданнями Ради є: 1) забезпечення прозорості та здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України; 2) сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Національного антикорупційного бюро України; 3) сприяння отриманню Директором Національного антикорупційного бюро України об'єктивних відомостей щодо громадської оцінки стану виконання Національного антикорупційного бюро України покладених на нього завдань та обов'язків (пункт 4 Положення).

Зважаючи на спрямованість цього підрозділу кваліфікаційної роботи, слід наголосити, що окрім, власно, контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України, Рада також покликана сприяти взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

Для виконання покладених на неї завдань Рада громадського контролю: 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Бюро; 2) розглядає звіти Бюро і упродовж двох тижнів з дня подання затверджує свій висновок щодо них; 3) проводить громадський моніторинг урахування Бюро пропозицій і зауважень громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної

рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 4) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань діяльності Бюро; 5) обирає з числа членів Ради двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Бюро; 6) визначає представників до складу конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників у Бюро, у кількості не більше трьох осіб у складі однієї конкурсної комісії; 7) сприяє громадському обговоренню проектів нормативно-правових актів з питань діяльності Бюро; 8) обговорює із залученням експертів (спеціалістів) питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності Бюро, запобігання спробам дискредитації Бюро та його працівників, розробляє рекомендації із зазначених питань; 9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність

Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, здійснюючи вказані завдання, взаємодіє з громадськими об'єднаннями, в тому числі міжнародними, різноманітними суб'єктами у сфері медіа, а також іншими інститутами громадянського суспільства.

Підсумовуючи викладені у цьому підрозділі відомості і міркування, вважаємо слушним твердити, що участь громадськості в процесі запобігання і протидії корупції має засвідчувати взаємодію органів публічної влади і громадськості, забезпечувати врахування думки звичайних громадян під час роботи над проектами законів України, інших нормативно-правових актів з питань запобігання корупції, дійсно, є одним з пріоритетних напрямів діяльності і врешті-решт запорукою дієвості Національного антикорупційного бюро України.

РОЗДІЛ 3. БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

3.1. Призначення і звільнення з посади Директора Бюро економічної безпеки України

20 червня 2024 року Верховна Рада України ухвалила Закон України № 3840-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» [16], який засвідчив «перезавантаження» цього центрального органу виконавчої влади [54]. Удосконалення правових засад діяльності Бюро економічної безпеки України здійснено в рамках реалізації фіскальних структурних реформ на виконання зобов'язань, які прийняті Україною у контексті співпраці із Міжнародним валютним фондом та визначені у Меморандумі про економічну та фінансову політику від 24 березня 2023 року та від 19 червня 2023 року.

Удосконалення правових засад діяльності Бюро економічної безпеки України, як зазначено у Пояснювальній записці до до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення роботи Бюро», спрямовано на удосконалення правових засад діяльності Бюро економічної безпеки України [44, С. 1].

Показово, що чи не найважливішим складником такого удосконалення було визначено забезпечення прозорого процесу відбору на конкурсній основі Директора Бюро економічної безпеки України за участі конкурсної комісії, яка включає трьох осіб, визначених Кабінетом Міністрів України та трьох осіб, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції, реформи органів правопорядку, а також уточнення процедури прийняття рішення цією конкурсною комісією [44, С. 1].

Особливий порядок конкурсного відбору, призначення та звільнення Директора Бюро економічної безпеки України, його заступників, інших працівників, а також визначений законом вичерпний перелік підстав для припинення їхніх повноважень, безумовно, є надважливими для забезпечення незалежності Бюро і натеper прямо віднесені до гарантій його незалежності в Законі України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України» (в редакції Закону України від 20.06.2024 № 3840-IX).

Водночас, випереджаючи подальший аналіз, потрібно вказати, що за результатами «перезавантаження» Бюро економічної безпеки України його статус наразі визначено як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Утім, важливим інструментом та гарантією незалежності Бюро економічної безпеки України, як вказують К. Бутко і Т. Закопайло, має стати надання йому статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом [54].

Планом заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 - 2027 роки для забезпечення ефективності реалізації гарантій незалежності передбачено визначення Бюро економічної безпеки України центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом [25].

При цьому очевидно мають бути запозичений підхід, що його наразі імплементовано в Законі № 1698-VII щодо Національного антикорупційного бюро України. Нагадаємо, що йдеться, насамперед, про низку застережень, які спрямовані на уникнення двозначного тлумачення нормативних приписів Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) і, отже, відповідних повноважень Кабінету Міністрів України.

Наразі ж відповідно до Схеми спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (зі змінами) [20], Кабінет

Міністрів України координує діяльність Бюро економічної безпеки України через Прем'єр-міністра України. Ба більше, Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) містить спеціальне застереження щодо Національного антикорупційного бюро України.

Так, відповідно до абзаців другого-третього частини восьмої статті 21 особливості відносин Кабінету Міністрів України з Національним антикорупційним бюро України, межі та порядок координації і спрямування діяльності Національного антикорупційного бюро України визначаються Законом № 1698-VII. Кабінету Міністрів України забороняється втручатися в діяльність Національного антикорупційного бюро України, зокрема у здійснення досудового розслідування та прийняття рішень, які стосуються конкретних кримінальних проваджень або впливають на них.

Подібні застереження щодо Бюро економічної безпеки України так само видаються доцільними і затребуваними для забезпечення незалежності цього органу, але вочевидь є здійсненими тільки у разі зміни його правового статусу на центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом.

Отже, натеper порядок призначення та звільнення Директора Бюро економічної безпеки України врегульовано таким чином.

Директор Бюро економічної безпеки України призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України за пропозицією комісії з проведення конкурсу.

Основним складником удосконалення прозорого процесу відбору на конкурсній основі Директора Бюро економічної безпеки України, як зазначено вище, стало зміна підходів до формування комісії з проведення конкурсу та порядку прийняття нею рішень. Так, наразі до складу комісії входять:

три особи, визначені Кабінетом Міністрів України;

три особи, визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень Директора Бюро економічної безпеки України або до дня дострокового припинення його повноважень (звільнення)

надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції та/або у сфері реформування органів правопорядку.

Перелік таких міжнародних та іноземних організацій не пізніш як за три місяці до дня завершення строку повноважень Директора Бюро економічної безпеки України або протягом трьох робочих днів з дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) визначає у порядку, встановленому Законом України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України» (далі за текстом – Закон № 1150-IX) Міністерство закордонних справ України.

Міжнародні та іноземні організації, визначені у такий спосіб, погоджують пропозицію спільного списку кандидатів до складу комісії з проведення конкурсу у складі не менше трьох осіб. Рішення про визначення членів комісії Кабінет Міністрів України приймає на відкритому засіданні. Комісія з проведення конкурсу є повноважною тільки у разі її затвердження у повному складі, передбаченому Законом № 1150-IX.

Важливою новацією щодо удосконалення прозорого процесу відбору на конкурсній основі Директора Бюро економічної безпеки України в Законі № 1150-IX стало уточнення вимог до членів комісії з проведення конкурсу.

Так, членом комісії може бути відповідно до частини четвертої статті 15 Закону № 1150-IX особа, яка має вищу освіту, бездоганну ділову репутацію, високі професійні і моральні якості, необхідні для належного виконання повноважень члена конкурсної комісії, відповідає критерію доброчесності.

Водночас членом комісії не може бути особа, яка:

за рішенням суду визнана недієздатною або обмежена у цивільній дієздатності;

має судимість за вчинення кримінального правопорушення, не погашену або не зняту в установленому законом порядку або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією;

позбавлена відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади;

уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами);

входить до складу керівного органу політичної партії.

У Законі № 1150-IX також уточнено порядок і підстави припинення повноважень членів комісії з проведення конкурсу. За загальним правилом, повноваження членів конкурсної комісії припиняються у день набрання чинності рішенням Кабінету Міністрів України про призначення Директора Бюро економічної безпеки України.

Повноваження члена комісії також припиняються достроково у разі: подання особистої заяви про припинення повноважень; внесення конкурсною комісією пропозиції про дострокове припинення повноважень члена конкурсної комісії; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; визнання його недієздатним або безвісно відсутнім; його смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень члена комісії приймає Кабінет Міністрів України та при цьому визначає члена комісії на заміну у порядку, встановленому для визначення членів комісії.

Іншою важливою новацією щодо удосконалення прозорого процесу відбору на конкурсній основі Директора Бюро економічної безпеки України стало уточнення порядку ухвалення рішень комісією.

Так, відповідно до частини п'ятої статті 15 Закону № 1150-IX рішення приймаються комісією на засіданнях. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосували не менше чотирьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

У разі однакової кількості членів конкурсної комісії, які підтримали рішення, та кількості членів конкурсної комісії, які не підтримали його або утрималися під час голосування, або не брали участі у голосуванні незалежно

від причини, голосування з відповідного питання проводиться повторно до прийняття рішення згідно з абзацом першим цієї частини.

Якщо під час проведення повторних голосувань з відповідного питання рішення згідно з абзацом першим цієї частини не прийнято протягом 24 годин з моменту першого голосування, вважається прийнятим рішення, за яке проголосували не менше трьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

У такий спосіб у Законі № 1150-IX закріплено вирішальне значення при прийнятті конкурсною комісією рішень тих членів конкурсної комісії, які визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

Серед визначених у Законі № 1150-IX повноважень конкурсної комісії слушно особливо виокремити два повноваження, які визначають загальне розуміння конкурсного відбору Директора Бюро економічної безпеки України.

Так, конкурсна комісія відбирає за результатами тестування на знання законодавства, тестування загальних здібностей, виконання практичного завдання, інших визначених конкурсною комісією тестувань та іспитів із загального числа кандидатів осіб, з якими проводить на своєму засіданні співбесіду щодо відповідності кандидата критеріям компетентності та доброчесності, та осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами), і перевірка, передбачена Законом України від 16.09.2014 № 1682-VII «Про очищення влади» (зі змінами).

Далі, з числа відібраних кандидатів, шляхом відкритого голосування окремо щодо кожного кандидата комісія з конкурсного відбору Директора Бюро економічної безпеки України відбирає не більше двох кандидатів, які згідно з обґрунтованим рішенням комісії мають найкращі професійний досвід, знання та особисті якості для виконання службових обов'язків Директора Бюро економічної безпеки України, а також відповідають критеріям професійної компетентності та доброчесності, і вносить подання з

відповідними кандидатурами (кандидатурою) для призначення на посаду Директора Бюро економічної безпеки України до Кабінету Міністрів України.

Комісія з конкурсного відбору подає не більше двох відібраних з числа учасників конкурсу кандидатур на посаду Директора Бюро економічної безпеки України. Кабінет Міністрів України протягом 10 днів з дня отримання подання конкурсної комісії з інформацією про відібраних за результатами конкурсу кандидатів (кандидата) призначає Директора Бюро економічної безпеки України, який вважається переможцем конкурсу.

За результатами аналізу наведених норм Закону № 1150-IX видається можливим твердити, що вони уможливлюють якомога більш відкритий і гласний конкурсний відбір кандидатів на посаду Бюро економічної безпеки України і разом з тим наскільки це є можливим убезпечують процес відбору і процедуру призначення відібраних кандидатів від політичного впливу.

Порівняно із значними змінами щодо складу, порядку формування і прийняття рішень комісією з конкурсного відбору вимоги до кандидатів на посаду Директора Бюро економічної безпеки України таких значущих змін, на перший погляд, здається, не зазнали.

Закон № 1150-IX в чинній редакції визначає, що Директором Бюро економічної безпеки України може бути громадянин України, не молодший 35 років, який має вищу юридичну та/або економічну освіту за ступенем не нижче спеціаліста (магістра), стаж роботи за спеціальністю не менше 10 років, досвід роботи на керівних посадах в органах державної влади, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності не менше п'яти років, вільно володіє державною мовою, є доброчесним і компетентним, здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

Разом з тим Законом України від 20.06.2025 № 3840-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» цей перелік було доповнено такими вимогами як доброчесність і компетентність. Також було уточнено і

розширено перелік підстав, які унеможливають зайняття посади Директора Бюро економічної безпеки України.

Так, на посаду Директора Бюро економічної безпеки України згідно з частиною третьою статті 16 Закону № 1150-IX не може бути призначена особа, яка:

не відповідає вимогам, встановленим вимогам;

за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

має судимість за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

притягалася на підставі обвинувального вироку, що набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного кримінального правопорушення або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією;

позбавлена права відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади;

протягом останнього року притягалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією;

є членом політичної партії, організації, забороненої законом або судом;

не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоди на її проведення;

має заборгованість із сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

не подала передбачену Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік;

має громадянство (підданство) іноземної держави;

не пройшла перевірки, передбаченої Законом України від 16.09.2014 №1682-VII «Про очищення влади» (зі змінами), або підпадає під заборону, встановлену цим Законом України;

відомості про яку внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

протягом двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття посади Директора Бюро економічної безпеки України входила до складу керівного органу політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією незалежно від тривалості.

З метою забезпечення незалежності Бюро економічної безпеки України в Законі № 1150-IX запроваджено вичерпний перелік підстав припинення повноважень Директора Бюро економічної безпеки України.

Так, повноваження Директора Бюро економічної безпеки України припиняються у зв'язку із його звільненням або смертю.

Директор Бюро економічної безпеки України звільняється з посади у разі: закінчення строку його повноважень; подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням; призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; досягнення 65-річного віку; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що утворюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або про обмеження його цивільної дієздатності, або про визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього у зв'язку з вчиненням злочину чи кримінального проступку або набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення його до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; припинення громадянства України,

набуття громадянства (підданства) іншої держави або виїзду на постійне проживання за межі України; невідповідності обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбаченим Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами), встановленої рішенням суду, що набрало законної сили; наявності висновку Комісії з проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України, передбаченої статтею 35 Закону, про неефективність діяльності Бюро економічної безпеки України та неналежне виконання обов'язків його Директором; наявності заборгованості із сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання; набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

Привертає увагу, що такий широкий перелік підстав для звільнення Директора Бюро економічної безпеки України – так само, як і Директора Національного антикорупційного бюро України, – урівноважений тим, що Директора не може бути звільнено, а акт Кабінету Міністрів України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, які вичерпним чином визначені в частині п'ятій статті 16 Закону № 1150-IX.

Іншою дійсно важливою гарантією незалежності Бюро економічної безпеки України і водночас сталості його діяльності є те, що у разі звільнення Директора Бюро економічної безпеки України з посади або його відсутності повноваження Директора Бюро економічної безпеки України виконує його перший заступник, а в разі його відсутності - заступник, але не більше одного року.

Таким чином, видається можливим констатувати, що засади організації та проведення конкурсного відбору на посаду Директора Бюро економічної безпеки України удосконалені задля забезпечення прозорості та об'єктивності відбору і процесу призначення. Водночас дозволимо твердити,

що порядок призначення і звільнення з посади Директора Бюро економічної безпеки України може бути уточнений в контексті зміни правового статусу Бюро економічної безпеки України на центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом.

3.2. Функціональне призначення та гарантії діяльності Бюро економічної безпеки України

Правовий статус Бюро економічної безпеки України, як вказано у підрозділі 1.3. цієї кваліфікаційної роботи, визначено, на відміну від Національного антикорупційного бюро України, як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Включення Бюро економічної безпеки України до системи органів виконавчої влади із таким статусом закладає основу численних пробілів та неузгодженостей у правовому регулюванні, зокрема, в частині взаємодії із Кабінетом Міністрів України, які щонайменше применшують незалежність Бюро економічної безпеки України.

Ці пробіли та неузгодженості у правовому регулюванні вже зазначені у попередньому підрозділі кваліфікаційної роботи. Водночас показово, що саме їхнє усунення шляхом надання Бюро економічної безпеки України статусу центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, недвозначно визначено серед рекомендацій у Звіті про результати аудиту відповідності на тему «Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави», яке затверджене Рішенням Рахункової палати від 23.09.2025 № 22-1 [45, С. 18].

Також показово, що визначення Бюро економічної безпеки України центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом передбачено Планом заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 - 2027 роки, для забезпечення ефективності реалізації гарантій незалежності [25].

Утім зводити відмінності у статусі Бюро економічної безпеки України виключно до проблематики визначення місця в системі органів виконавчої влади було б безпідставно. Цей орган разуще відрізняється від Національного антикорупційного бюро України та ба більше – від Державного бюро розслідувань тим, що від самого початку замислювався як орган, який покликаний протидіяти правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Бюро економічної безпеки України, інакше кажучи, покликане найперше запобігати та попереджувати виникнення відповідних кримінальних правопорушень, тоді як припинення, розкриття та розслідування вже скоєних кримінальних правопорушень від самого початку не визначалося як єдине функціональне призначення.

Наведені висновки прямо впливають із Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [43, С. 1], за яким Бюро економічної безпеки України створювалося з метою ліквідації податкової міліції, оптимізації структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері економіки, усунення дублювання їх функцій. Діяльність Бюро економічних безпеки України від самого початку включала запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування і розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності органів, які вели боротьбу зі злочинами у сфері економіки. Йшлося, отже, про створення принципово нового аналітичного органу – Бюро економічної безпеки України, яке мало започаткувати застосування ризикоорієнтованого підходу в усіх сферах економіки замість силового тиску на бізнес.

Слід наголосити, що чинний Закон № 1150-IX втілює саме такий підхід до визначення функціонального призначення Бюро економічної безпеки України.

Отже, відповідно до статті 1 Закону № 1150-IX на Бюро економічної безпеки України, яке своїм завданням має протидію правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, покладено виконання правоохоронної, аналітичної, економічної, інформаційної та інших функцій.

Видається можливими твердити, що функціональне призначення Бюро економічної безпеки України передбачає здійснення ним діяльності у двох сферах: інформаційно-аналітичній та оперативно-розшуковій та досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Аналіз приписів статті 4 Закону № 1150-IX дозволяє стверджувати, що у сфері інформаційно-аналітичної діяльності, виявлення та управління ризиками Бюро економічної безпеки України реалізує такі завдання:

- 1) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних;
- 2) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення;
- 3) збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, і визначення способів запобігання їх виникнення у майбутньому;
- 4) складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки;
- 5) надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки.

У сфері оперативно-розшукової діяльності і досудового розслідування кримінальних правопорушень натомість Бюро економічної безпеки України здійснює такі повноваження:

- 1) забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;
- 2) планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесених законом до його підслідності;
- 3) виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги.

Для забезпечення діяльності Бюро економічної безпеки України та на виконання Закону № 1150-IX Кабінетом Міністрів України прийнято

Положення про Бюро економічної безпеки України, затверджене Постановою від 06.10.2021 № 1068, яке конкретизує відповідні законодавчі приписи.

Аналіз приписів статей 8-9 Закону № 1150-IX та приписів пунктів 6-8 Положення про Бюро економічної безпеки України засвідчує чіткий зв'язок між функціональним призначенням Бюро, покладеними на нього завданнями та відповідними повноваженнями.

Так, наприклад, завдання складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки має здійснюватися Бюро економічної безпеки України шляхом:

- 1) збирання, оброблення та аналізу інформації про віднесені законом до його підслідності кримінальні правопорушення;
- 2) здійснення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки;
- 3) проведення інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню відповідних кримінальних правопорушень;
- 4) формування аналітичних матеріалів з метою оцінювання загроз та ризиків вчинення (зростання кількості) відповідних кримінальних правопорушень;
- 5) участь у створенні та функціонуванні міжвідомчих інформаційно-аналітичних систем, необхідних для виконання завдань, покладених на правоохоронні органи;
- 6) здійснення інформаційної взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами судової влади, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;
- 7) отримання, обробки та користування інформації з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів, банків (баз) даних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, доступ до яких здійснено з урахуванням положень статті 7 Закону № 1150-IX тощо.

Вивчаючи функціональне призначення Бюро економічної безпеки України, здійснювані ним функції та завдання, видається необхідним

особливо виділити застосування Бюро економічної безпеки України у своїй аналітичній діяльності ризик-орієнтованого підходу.

Відповідний комплекс заходів має на меті визначення ризиків у сфері економіки, вплив яких призводить до її тінізації та послаблення економічної безпеки держави, а також розроблення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків таких ризиків.

Водночас Порядок проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки [25] затверджено Кабінетом Міністрів України тільки наприкінці 2024 року. Це вирішальним чином зумовило нездійснення Бюро економічної безпеки України протягом майже усього строку функціонування Бюро визначеної у статті 13 Закону № 1150-IX діяльності у сфері протидії кримінальним правопорушенням та запобігання загрозам економічній безпеці держави із залученням контролюючих органів та інших державних органів.

Аналітичну функцію Бюро економічної безпеки України частково здійснює шляхом надання державним органам, розпорядникам / одержувачам бюджетних коштів рекомендацій для упередження втрат бюджетів на суму 22,9 млрд гривень. Разом з тим ціла низка вже наданих рекомендацій не була належним чином врахована через відсутність у чинному законодавстві норми щодо обов'язковості їх розгляду та механізмів міжвідомчої взаємодії й комунікації Бюро економічної безпеки України із іншими органами влади.

Ці та інші численні приклади, наведені у Звіті про результати аудиту відповідності на тему «Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави», яке затверджене Рішенням Рахункової палати від 23.09.2025 № 22-1, дають неспростовні підстави твердити, що мета створення Бюро економічної безпеки України, яка передбачала протидію правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави за попередні роки досягнута не була [45, С. 5].

Відповідно, «... діяльність Бюро економічної безпеки України упродовж чотирьох років була сконцентрована передусім на припиненні, розкритті та розслідуванні вже скоєних кримінальних правопорушень, а не на запобіганні та попередженні їх виникнення. Це підтверджується обсягом

створених за цей період аналітичних продуктів щодо виявлення ризиків у цій сфері на суму 362,2 млрд грн, 90 відс. з яких передаються підрозділам детективів Бюро економічної безпеки України (у тому числі за їх запитами) для розслідування кримінальних правопорушень. Обсяги відшкодування збитків, завданих державі через протиправні дії в економічній сфері, за закритими кримінальними провадженнями при цьому становили лише 5,9 млрд гривень» [45, С. 5-6].

Очевидно, що такий стан речей не відповідає заявленій меті створення Бюро економічної безпеки України – протидії тим правопорушенням, які посягають на функціонування економіки держави – і потребує масштабних змін, насамперед, але не тільки, щодо правового регулювання статусу і діяльності Бюро економічної безпеки України, які уможливають належне і домірне здійснення аналітичної та правоохоронної функцій.

3.3. Взаємодія Бюро економічної безпеки України із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями

Серед чинників, які зумовили ухвалення Верховною Радою України Закону України від 20.06.2024 № 3840-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» і призначення на посаду Директора Бюро економічної безпеки України О.І. Цивінського [26] – кандидата, відібраного комісією з конкурсного відбору за вирішальної участі тих членів конкурсної комісії, які визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, – проактивна позиція цілої низки медіа, громадських організацій і, врешті-решт, пересічних громадян [60] мала особливе значення.

Не викликає сумнівів, що Бюро економічної безпеки України загалом і новопризначений Директор О.І. Цивінський, зокрема, здобули від суспільства величезний кредит довіри. Але не викликає сумнівів й те, що ці очікування покладають відповідальність за дієве і результативне виконання покладених на Бюро економічної безпеки України завдань.

Боротьба з тіньовою економікою , розкраданням міжнародної технічної допомоги в умовах воєнного часу, збільшення надходжень до Державного бюджету України – ці та інші напрямки діяльності потребують ефективного виконання наданих Бюро економічної безпеки України повноважень і разом з тим – налагодження взаємодії із іншими органами влади та громадськими об'єднаннями.

Прагнення Директора О.І. Цивінського налагодити із широким загалом публічну комунікацію, зокрема, за участі Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки України [68], видається багатонадійним, особливо, беручи до уваги потребу проведення атестації працівників Бюро економічної безпеки України, яка передбачена Законом № 1150-IX у чинній редакції.

Загалом, аналіз Положення про Раду громадського контролю при Бюро економічної безпеки України дозволяє дійти певних очевидних висновків.

По-перше, наразі наявний уніфікований підхід до формування рад громадського контролю при бюро як центральних органах виконавчої влади, якого дотримується Кабінет Міністрів України.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 № 872 (зі змінами) [22], яким затверджено Положення про Раду громадського контролю при Бюро економічної безпеки України, Рада є постійно діючим колегіальним виборним органом, який утворюється відповідно до Закону № 1150-IX для здійснення громадського контролю за діяльністю Бюро економічної безпеки України, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, здійснення інших повноважень, визначених законодавством.

Таким чином, крім контролю за діяльністю Бюро економічної безпеки України, основними завданнями Ради є сприяння врахуванню громадської думки під час виконання покладених на Бюро завдань, а також його взаємодії з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Бюро економічної безпеки України. Аналіз змісту приписів пункту 4 Положення про Раду громадського контролю при Бюро економічної безпеки України підтверджує цей висновок.

Рада громадського контролю при Бюро економічної безпеки України при здійсненні свого функціонального призначення взаємодіє з громадськими об'єднаннями, в тому числі міжнародними, різноманітними суб'єктами у сфері медіа, а також іншими інститутами громадянського суспільства.

По-друге, для виконання покладених на неї завдань Рада громадського контролю наділена такими повноваженнями: 1) заслуховувати інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Бюро; 2) розглядати звіти Бюро і протягом 45 календарних днів з дня їх надходження затверджує свій висновок щодо них; 3) готувати і подавати Бюро пропозиції щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, брати участь у цих консультаціях; 4) сприяти громадському обговоренню проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань діяльності Бюро; 5) проводити громадський моніторинг щодо врахування Бюро пропозицій і зауважень громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 6) організовувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку і діяльності Бюро, заходи з правової освіти населення; 7) збирати, узагальнювати та подавати Бюро інформацію стосовно пропозицій інститутів громадянського суспільства щодо необхідності вирішення питань, пов'язаних з діяльністю Бюро; 8) обирати із свого складу по одному представнику, що включаються до складу кожної з кадрових комісій Бюро (крім кадрових комісій, що проводять конкурси на посади, відомості про які становлять державну таємницю), з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків; 9) обирати із свого складу трьох представників, які включаються до складу дисциплінарної комісії Бюро, та вносить Директорові Бюро подання про включення таких осіб до складу дисциплінарної комісії з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків; 10) інформувати громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання шляхом

оприлюднення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Бюро в рубриці «Рада громадського контролю»; 11) готувати та оприлюднювати щорічний звіт про свою діяльність.

Вказані повноваження визначають участь Ради громадського контролю у здійсненні конкурсного відбору працівників Бюро економічної безпеки України, їхньої атестації та притягненні до дисциплінарної відповідальності, що серед іншого уможлиблює і юридизує контроль за діяльністю Бюро економічної безпеки України.

Іншим важливим напрямком забезпечення взаємодії Бюро економічної безпеки України із громадськістю, втіленням публічної комунікації і умовою прозорості діяльності Бюро є регулярне інформування широкого загалу про свою діяльність.

Зasadничими при цьому є приписи статті 33 Закону № 1150-IX, за якими Бюро економічної безпеки України через медіа, на своєму офіційному веб-сайті та в інший спосіб регулярно інформує суспільство про свою діяльність. Йдеться, зокрема, про підготовку та оприлюднення на офіційному веб-сайті звіту про діяльність, який передбачений статтею 34 Закону № 1150-IX; оприлюднення та надання інформації на запити в порядку, передбаченому Законом України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» зі змінами; оприлюднення на офіційному веб-сайті звітів за конкретними запитами; оприлюднення на офіційному веб-сайті інформації про призначення та звільнення працівників, а також про наявність вакансій у Бюро економічної безпеки України.

З метою належного і своєчасного інформування громадськості про резонансні кримінальні справи, як виключення, Бюро економічної безпеки України може оприлюднювати з урахуванням обмежень, передбачених статтею 222 Кримінального процесуального кодексу України, на офіційному вебсайті відомості про хід досудового розслідування кримінальних проваджень.

Важливо також, що на рівні Закону № 1150-IX закріплено заборону обмеження доступу до інформації про загальний кошторис Бюро економічної безпеки України, його компетенцію та основні напрями діяльності, а також

про притягнення працівників Бюро економічної безпеки України до відповідальності за вчинення правопорушень.

Підкреслюючи особливим чином значущість публічної комунікації, відкритість в діяльності Бюро економічної безпеки України, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю при здійсненні наданих повноважень, водночас не викликає сумнівів, що вирішальне значення для своєчасної і належної реалізації покладених на Бюро завдань, відіграє взаємодія із іншими правоохоронними органами, яка серед іншого передбачає обмін оперативною інформацією, проведення спільних заходів тощо.

Зважаючи на функціональне спрямування Бюро економічної безпеки України на протидію правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, очевидно, що цей орган виконавчої влади має взаємодіяти насамперед із контролюючими органами, іншими державними органами, що провадять діяльність у сфері протидії кримінальним правопорушенням та запобігання загрозам економічній безпеці держави.

Дозволимо твердити, що серед таких органів чи не перше місце має посідати Державна служба фінансового моніторингу України – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. У межах такої взаємодії Державна служба фінансового моніторингу України передає Бюро економічної безпеки України інформацію, у тому числі відповідні узагальнені матеріали.

Особливо слід також виділити Державну аудиторську службу України – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, зокрема шляхом виявлення та попередження зловживань у фінансовій сфері, що впливають на фінансову безпеку держави, та недопущення зловживань з ресурсами місцевих бюджетів.

Інформацію про обставини, що свідчать про вчинення кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро економічної безпеки України, зобов'язані надавати інші органи державного фінансового

контролю, податкові та митні органи, а також інші державні органи, що здійснюють державний контроль за дотриманням юридичними і фізичними особами законодавства України, а також Антимонопольний комітет України і Фонд державного майна України тощо.

Окремим напрямком функціональної взаємодії Бюро економічної безпеки України із іншими органами є взаємодія із банківськими установами, що передбачає отримання у порядку та обсязі, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України, а також Законом України від 07.12.2000 № 2121-III «Про банки і банківську діяльність» (змінами), інформації, що містить банківську таємницю.

Центральний депозитарій цінних паперів, Національний банк України та депозитарні установи також надають Бюро економічної безпеки України інформацію, що міститься в системі депозитарного обліку цінних паперів, для виявлення та попередження зловживань у фінансовій сфері, що впливають на фінансову безпеку держави. Надання такої інформації здійснюється з урахуванням Закону № 1150-IX в порядку та обсязі, визначених Законом України від 06.07.2012 № 5178-VI «Про депозитарну систему України» (зі змінами).

Цей перелік може бути продовжений, але важливо вказати, що під час функціональної взаємодії Бюро економічної безпеки України також наділено повноваженнями, які спрямовані на сприяння іншим органам в здійсненні їхнього функціонального призначення шляхом надання державним органам, розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів рекомендацій для упередження втрат бюджетів органів, підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки.

Водночас аналіз Звіту про результати аудиту відповідності на тему «Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави», затвердженого Рішенням Рахункової палати від 23.09.2025 № 22-1, доводить наявність численних проблем, зокрема, в частині взаємодії із вище наведеними органами влади [45, С. 18].

У Звіті серед іншого зазначено, що Бюро економічної безпеки України як центральний орган виконавчої влади «... протягом 2021–2024 років не

мало достатніх інструментів реалізації відповідних повноважень, спеціального статусу та передбаченої через члена Кабінету Міністрів України координації своєї діяльності, що не сприяло своєчасності формування необхідної правової бази та свідчить про необхідність внесення додаткових змін до Закону № 1150-IX. Як наслідок, доволі часто подання Кабінету Міністрів України окремих проєктів нормативно-правових актів, необхідних для діяльності Бюро економічної безпеки України, у тому числі за дорученнями Кабінету Міністрів України, здійснювалось через Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністра Кабінету Міністрів України, узгодження та прийняття таких актів було довготривалим. Незабезпечення Бюро економічної безпеки України належними інструментами для реалізації наданих повноважень, зокрема, неврегулювання нормативного обов'язку державних органів щодо розгляду одержаних від Бюро економічної безпеки України рекомендацій, вжиття ними відповідних заходів, термінів зворотного інформування та відповідальності за nereагування» [45, С. 11].

Так само через несвоечасність нормативного регулювання передбачена статтею 13 Закону № 1150-IX діяльність у сфері протидії кримінальним правопорушенням та запобігання загрозам економічній безпеці держави із залученням контролюючих органів та інших державних органів протягом періоду, що досліджувався, не провадилась. Порядок проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки Кабінет Міністрів України затвердив тільки наприкінці 2024 року Постановою № 1509 [24].

Загалом, доводиться констатувати, що Закон України від 20.06.2024 року № 3840-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» станом на вересень 2025 року реалізований тільки частково – в частині призначення Директора Бюро економічної безпеки України за новою процедурою і за вирішальної участі при прийнятті конкурсною комісією рішень тих членів конкурсної комісії, які визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

Серед наданих за результатами аудиту відповідності Рахунковою палатою рекомендацій [45, С. 58-61], особливо важливо вказати на низку положень, які можуть бути вирішені виключно за умови ухвалення Верховною Радою України відповідних змін до чинних законів України. Пріоритетним має стати вже неодноразово згадане визначення Бюро економічної безпеки України як центрального органу виконавчої влади із спеціальним для забезпечення реалізації гарантій його незалежності, а також належне врегулювання взаємодії Бюро економічної безпеки України із Кабінетом Міністрів України як передумови дієвого і результативного здійснення визначених повноважень.

ВИСНОВКИ

За результатами виконання визначених завдань магістерської роботи, аналізу наявних теоретичних позицій, чинного правового регулювання, включно з рішеннями і висновками Конституційного Суду України, необхідно вказати на такі висновки.

1. Визначення сутності і поняття виконавчої влади, як однієї з-поміж інших гілок влади є здійсненим тільки в межах принципу поділу державної влади, який, щонайменше в його сучасній інтерпретації, як зазначається у спеціальній літературі, являє «...раціональну організацію державної влади в державі, за якої здійснюється гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади через систему стримувань і противаг».

У найбільш загальному вигляді сутність виконавчої влади полягає у здійсненні управлінської організаційної діяльності, яка спрямована на виконання правових актів, прийнятих безпосередньо народом його представницькими органами або, у низці випадків, іншими суб'єктами правотворчої діяльності. Саме це виявляє сутність всієї діяльності виконавчої гілки влади та характеру повноважень її органів і саме це являє неодмінну складову наявних численних визначень відповідного поняття.

Показовим є визначення виконавчої влади як однієї «...з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави, охорона прав та свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів».

2. Конституція України не містить вичерпного переліку видів органів виконавчої влади, визначаючи тільки основні складники системи органів виконавчої влади.

Доцільно наголосити, що зважаючи на напівпрезидентську форму правління, Президент України не визнається в Конституції України як

суб'єкт здійснення виконавчої влади, але віднесений до неї функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Водночас Президент України, як це зазначено у Висновку Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 1-в/2010, уособлює державу загалом, а не якусь окрему гілку влади чи окремий орган держави і тому виступає від її імені, влада йому надається безпосередньо народом на загальних і прямих виборах.

На підставі аналізу положень Конституції України можна зробити висновок про наявність у системі виконавчої влади вищого, центрального і місцевого рівнів органів виконавчої влади. Цей висновок підтримує абсолютна більшість вітчизняних вчених-спеціалістів у сфері науки адміністративного і конституційного права.

На центральному рівні системи органів виконавчої влади в Україні функціонують міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, агентства, інспекції, бюро, Український інститут національної пам'яті), а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Наразі відсутні загально визнані критерії або умови віднесення того чи іншого центрального органу виконавчої влади до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. У Законі України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) вказано тільки деякі з центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статутом. Натомість більшість таких органів утворені Кабінетом Міністрів України з власної ініціативи або утворені відповідно та на підставі законів України.

3. Попри численні зміни до чинного законодавства натеper відсутній узгоджений підхід до визначення правового статусу бюро як органу влади, більшість функцій якого складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Так, Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Бюро економічної безпеки України натомість є центральним органом виконавчої влади,

діяльність якого – на відміну від Національного антикорупційного бюро України – спрямовує та координує Кабінет Міністрів України.

Проте статус Державного бюро розслідувань натеper визначений як державний правоохоронний орган, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Згідно з чинним Законом України від 12.11.2015 №794-VIII Державне бюро розслідувань має спеціальний статус, особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності, та – що надто важливо – нормативно не включене до системи органів виконавчої влади, посідаючи самостійне місце.

4. Після створення Національного антикорупційного бюро України та безуспішної спроби змінити Конституцію України, аби узгодити норми Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» у первинній редакції із нормами Конституції, яка визначає повноваження Президента України, зміна статусу Національного антикорупційного бюро України набула критичного значення.

Відповідні зміни було проведено на підставі та із урахуванням цілої низки актів Конституційного Суду України, які заклали основу подальшого правового регулювання статусу бюро в системі органів державної влади і приведення його у відповідність до Конституції України.

З цією метою 19 жовтня 2021 року Верховною Радою України ухвалено Закон України № 1810-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України».

Чинний наразі правовий статус Національного антикорупційного бюро України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, особливий порядок взаємодії Бюро із Кабінетом Міністрів України, який сприяє належному забезпеченню незалежності здійснюваної Бюро діяльності, особливий порядок призначення та звільнення з посади Директора Бюро тощо, видаються такими, що якнайкраще враховують природу цього органу і відповідають принципу поділу влади, системи стримувань та противаг.

5. Правовий статус Бюро економічної безпеки України визначено, на відміну від Національного антикорупційного бюро України, як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Включення Бюро економічної безпеки України до системи органів виконавчої влади із таким статусом закладає основу численних пробілів та неузгодженостей у правовому регулюванні, зокрема, в частині взаємодії із Кабінетом Міністрів України, які щонайменше применшують незалежність Бюро економічної безпеки України.

Надання Бюро економічної безпеки України статусу центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом є однозначно необхідним задля забезпечення реалізації гарантій незалежності Бюро економічної безпеки України, а також належного врегулювання його взаємодії із Кабінетом Міністрів України як передумови дієвого і результативного здійснення визначених повноважень.

Показово, що ця рекомендація прямо визначена у Звіті про результати аудиту відповідності на тему «Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави», яке затверджене Рішенням Рахункової палати від 23.09.2025 № 22-1.

Наразі ж доводиться констатувати, що Закон України від 20.06.2024 року № 3840-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» реалізований тільки частково – в частині призначення Директора Бюро економічної безпеки України за новою процедурою і за вирішальної участі при прийнятті конкурсною комісією рішень тих членів конкурсної комісії, які визначені на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативно-правові та правозастосовні акти:

1. Конституція України (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20200101#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
2. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр/conv#o126> (дата звернення: 10.11.2025).
3. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14/conv#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 10.11.2025).

8. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n1728> (дата звернення: 10.11.2025).
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
10. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
11. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань : Закон України від 03.12.2019 № 305-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-20#n7> (дата звернення: 10.11.2025).
13. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#n677> (дата звернення: 10.11.2025).
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України : Закон України від 19.10.2021 № 1810-IX (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#n39> (дата звернення: 10.11.2025).
15. Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України : Закон України

- від 20.06.2024 № 3840-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3840-20#n18> (дата звернення: 10.11.2025).
17. Про утворення Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента України від 16.04.2015 № 217/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217/2015#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
18. Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента України від 16.04.2015 № 218/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218/2015/conv#n3> (дата звернення: 10.11.2025).
19. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-п/conv#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
21. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2022 № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-2022-п#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
22. Питання Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 № 872 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/872-2021-п#n16> (дата звернення: 10.11.2025).
23. Деякі питання організації діяльності Бюро економічної безпеки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.10.2021 № 1068 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-2021-п#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

24. Про затвердження Порядку проведення комплексу заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2024 № 1509 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-2024-p#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
25. Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 - 2027 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792-р (зі змінами). URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2024-p (дата звернення: 10.11.2025).
26. Про призначення Цивінського О.І. Директором Бюро економічної безпеки України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.08.2025 № 821-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2025-p#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
27. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16.09.2020 № 11-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
28. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16.12.2019 № 7-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

29. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України) від 01.04.2010 № 1-в/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-10/conv#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
30. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28.08.2020 № 9-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-20#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
31. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28.08.2020 № 9-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-20#n2> (дата звернення: 10.11.2025).
32. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb09d710-20#n2> (дата звернення: 10.11.2025).

- 33.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 03.02.2009 № 4-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-09/conv#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
- 34.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 01.04.2008 №4-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
- 35.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) від 18.11.2004 №17-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
- 36.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 5, частини сьомої статті 6 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності) від 21.12.2001 № 19-рп/2001. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-01/conv#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

37.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб) від 27.04.2000 № 7-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-00#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

38.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) від 24.06.1999 № 6-рп/1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99#Text> (дата звернення: 10.11.2025).

39.Проект Закону про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) : проект Закону України від 29.08.2019 № 1014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250 (дата звернення: 10.11.2025).

40.Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)» від 29.08.2019 №

1014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250
(дата звернення: 10.11.2025).
41. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 10.09.2019 № 2116. URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2116&skl=10 (дата звернення: 10.11.2025).
42. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо приведення деяких положень у відповідність до Конституції України» від 13.05.2021 № 5459-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=5459-1&conv=9> (дата звернення: 10.11.2025).
43. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 02.07.2020 № 3087-д. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=3087-д&conv=9> (дата звернення: 10.11.2025).
44. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення роботи Бюро» від 29.01.2024 № 10439. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=10439&conv=9> (дата звернення: 10.11.2025).
45. Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави», затверджений Рішенням Рахункової палати від 23.09.2025 № 22-1. URL: <https://rp.gov.ua/Collegium/Collegium2025/?id=2771> (дата звернення: 10.11.2025).

Спеціальна література:

- 46.Адміністративне право України : у 2 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 Загальна частина, 2007. 591 с.
- 47.Адміністративне право України: Підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
- 48.Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. 390 с.
- 49.Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
- 50.Бабенко К.А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. К., 2004. 17 с.
- 51.Безпалова О.І., Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративноправового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31-38.
- 52.Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму : системно-аксіологічний аналіз. Харків: Право, 2018. 384 с.
- 53.Бортник Н., Тильчик О., Дніпров О. Сутність виконавчої влади як ключової категорії адміністративного права. *Правова позиція*. 2018. № 2 (21). С. 19-27.
- 54.Бутко К., Закопайло Т. Перезавантаження БЕБ: 10 викликів для нового директора Бюро. *Українська правда. Колонки*. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2025/08/11/7525619> (дата звернення: 10.11.2025).
- 55.Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом : проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 122–141.
- 56.Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. К. : Ін-Юре, 2002. 667 с.

- 57.Гречанюк Р. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41–48.
- 58.Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
- 59.Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред.: Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 418 с.
- 60.Калімбет В. Після тривалих скандалів уряд призначив Цивільського директором БЕБ. Чому це важливо. *BBC News Ukraine*. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cwye6kjzdkko> (дата звернення: 10.11.2025).
- 61.Козленко В.Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 22 с.
- 62.Комарова Ю.М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 18 с.
- 63.Комарова Ю.М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.
- 64.Конституційне право : навч. посібник / за заг. ред. Д. Терлецького ; НУ «Одес. юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 584 с.
- 65.Конституційно-правові проблеми виконавчої влади : навч.-метод. посібник [Електронний ресурс] / за заг. ред. Д.С. Терлецького. Одеса : 2020. 161 с.
- 66.Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №. 3. С. 115-199.
- 67.Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

- 68.«Ми відкриті до співпраці та діалогу», — Олександр Цивінський на засіданні Ради громадського контролю при БЕБ. *Офіційний вебсайт Бюро економічної безпеки України*. URL: <https://esbu.gov.ua/news/my-vidkryti-do-spiivpratsi-ta-dialohu-oleksandr-tsyvinskyi-na-zasidanni-rady-hromadskoho-kontroliu-pry-beb> (дата звернення: 10.11.2025).
- 69.Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316-321.
- 70.Негара Р.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в Україні: аналіз критеріїв визначення. *Правова позиція*. 2024. № 3 (44). С. 25-32.
- 71.Питель Ю.М. Характеристика Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованої інституції у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. С. 245-248.
- 72.Питель Ю.М. Адміністративно-правова взаємодія Національного антикорупційного бюро України з Радою громадського контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 116–118.
- 73.Серьогіна С.Г. Виконавча влада. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 4 : Конституційне право. Харків, 2024. С. 105–109.
- 74.Скомаров О.В. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2017. 20 с.
- 75.Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.
- 76.Сухонос В.В. Принцип поділу державної влади. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 4 : Конституційне право. Харків, 2024. С. 829–833.
- 77.Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 40 с.

78. Терлецький Д.С. Обмеження конституційних прав: у пошуках балансу між приватними та публічними інтересами // Права людини в особливих правових режимах: досвід України : монографія / за заг. ред. М.В. Афанасьєвої. Одеса : Гельветика, 2022. С. 8-50.
79. Шаповал В.М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). К.: Москаленко О.М., 2016. 82 с.
80. Шаповал В.М. Основи конституціоналізму (нарис з історії, теорії і практики) К.: Мишалов Д.В., 2021. 116 с.