

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

GUARANTEES OF REALIZATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE

Іщук Д.О.,

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України надано характеристику гарантіям реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Зазначено, що специфіку кадрового забезпечення Національного Антикорупційного бюро України можна віднести до юридичних гарантій, що проявляється в особливому порядку конкурсного відбору Директора Національного бюро та у вичерпному переліку підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом, а також у конкурсних засадах відбору інших працівників Національного бюро. Визначено, що гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України засновані на забезпеченні незалежності цього органу шляхом упровадження ідеологічних, економічних, організаційних, кадрових та інших умов та засобів, які створені чинним законодавством для забезпечення ефективного виконання завдань з попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень зазначеним органом, а також запобігання вчиненню нових. Зроблено висновок, що гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро можна поділити на певні різновиди, зокрема: за сферою впливу: на юридичні (які включають у себе організаційно-правові, кадрові, гарантії із забезпечення безпеки та ін.), економічні, соціальні, ідеологічні (морально-духовні), політичні тощо; за специфікою правового статусу: гарантії, що властиві працівникам Бюро як державним службовцям (загальні), і ті, що забезпечують їхній особливий правовий статус як працівників органу, що здійснює боротьбу з корупцією і має особливий рівень впливу на життя держави; за напрямом впливу на працівників Бюро: позитивні, які стосуються створення особливих економічних, соціальних та інших умов забезпечення їхньої незалежності, та негативні, пов'язані з попередженням порушення ними встановлених обов'язків шляхом запровадження їх відповідальності, а також шляхом забезпечення діяльності підрозділів внутрішнього контролю тощо.

Ключові слова: гарантії, реалізація, адміністративно-правовий статус, Національне антикорупційне бюро.

In the article based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine the characteristic of guarantees of realization of administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is given. It is stated that the specific staffing of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine can be attributed to legal guarantees, which is manifested in the special procedure of competitive selection of the Director of the National Bureau and an exhaustive list of grounds for termination of the powers of the Director of the National Bureau, which are defined by this Law, as well as other competitive procedures. It is determined that the guarantees of realization of the administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are based on ensuring the independence of this body by introducing ideological, economic, organizational, personnel and other conditions and means created by the current legislation to ensure the effective fulfillment of tasks of prevention, detection, termination, investigation and disclosure of corruption offenses by the specified body, as well as prevention of committing new ones. It is concluded that the guarantees for the implementation of the administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau can be divided into certain varieties, in particular: by sphere of influence: legal (which includes organizational, legal, personnel, security guarantees, etc.), economic, social, ideological (moral-spiritual), political, etc.; the specificity of the legal status: guarantees inherent in the employees of the Bureau as public servants (general) and those that guarantee their special legal status as employees of a body that fights corruption, which has a special level of impact on the life of the state; by direction of influence on the employees of the Bureau: positive, concerning the creation of special economic, social and other conditions for ensuring their independence and negative, related to the prevention of breach of their assigned duties by imposing their responsibility, as well as by ensuring the activity of internal control units etc.

Key words: guarantees, implementation, administrative and legal status, National Anti-Corruption Bureau.

Постановка проблеми. У теорії права гарантії визначаються як система соціально-економічних, політичних, організаційних і юридичних умов, за допомогою яких особа реалізує свої права і гарантовані законом інтереси [1, с. 34]. Гарантії як загальнотеоретична категорія є певними, об'єктивно існуючими умовами та засобами, спрямованими на забезпечення виконання певної моделі поведінки. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу юридичної особи публічного права спрямовані на забезпечення її ефективної діяльності з виконання поставлених завдань. Зазначене повною мірою стосується і діяльності Національного антикорупційного бюро України. А отже, за умови проведення активної антикорупційної політики, питання гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України набуває особливої актуальності.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо функціонування Національного антикорупційного бюро України у своїх наукових працях розглядали: Ю.І. Паршин, Ю.Г. Масікевич, О.В. Шестопапов, А.А. Негадайло, К.О. Сорока, І.О. Клочко, О.І. Добровольський, М.В. Цвік, В.А. Дем'янчук, В.В. Доненко, В.Д. Бабкін та багато інших. Втім, недостатньо дослідженим є питання гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України, що

є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях. А саме гарантії створюють певне підґрунтя для повноцінного виконання покладених на Бюро завдань.

Саме тому **мета статті** – визначити та надати характеристику гарантіям діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Виклад основного матеріалу. У правовій літературі питання гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро певним чином були досліджені. Наприклад, В. Козленко гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) поділяє на економічні, ідеологічні, політичні, громадські, організаційні і власне юридичні (правові). Перераховані гарантії вченими найчастіше поділяються на дві великі групи – загальні та спеціальні. До першої групи В. Козленко відносить об'єктивні й суб'єктивні умови (фактори), що забезпечують діяльність органів влади (економічні, політичні, ідеологічні), а до другої – організаційні і власне юридичні гарантії діяльності НАБУ [2, с. 98–102]. На думку Ю. Комарової, систему юридичних гарантій діяльності НАБУ складають різні конкретні засоби, що мають як загальні, так і специфічні властивості. Юридичні гарантії діяльності цього органу авторка характеризує залежно від різних критеріїв, зокрема: за ступенем визначеності,

механізмом та суб'єктами реалізації, рівнем регулювання тощо [3, с. 71].

Гарантією реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро деякі вчені вважають і самий особливий правовий статус самого Антикорупційного бюро як органу державної влади, що займається запобіганням, попередженням, виявленням, припиненням, розслідуванням та розкриттям обмеженої категорії корупційних правопорушень, що віднесені до його підслідності. Це дозволяє акцентувати увагу саме на підслідній категорії справ, залишаючи менш значущі справи на розгляд інших правоохоронних органів [4, с. 109–110]. Навіть з урахуванням неоднозначного відношення правників до такої обмеженості діяльності Бюро «елітною корупцією» слід вказати на те, що обмежена кількість справ і відсутність надмірної завантаженості певним чином гарантують належну реалізацію покладених на Бюро обов'язків.

Особливий правовий статус самого Антикорупційного бюро варто віднести до організаційно-правових гарантій, що є складовою частиною юридичних гарантій.

Певною організаційно-правовою гарантією можна вважати також щорічну незалежну оцінку (аудит) ефективності діяльності Національного бюро, його операційної та інституційної незалежності, в тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування в яких здійснювалося Національним бюро та було завершено. Зазначену оцінку (аудит) згідно зі ст. 26 проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію. Не можуть бути членами комісії зовнішнього контролю особи, які: за рішенням суду визнані недієздатними або їхня дієздатність обмежена; мають судимість за вчинення злочину, або на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, або притягалися судом до відповідальності за вчинення умисного злочину; відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади, та особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Члени комісії зовнішнього контролю діють незалежно та не повинні виконувати будь-які доручення, вказівки, надані будь-якою особою [5].

До юридичних гарантій можна віднести і специфіку кадрового забезпечення Антикорупційного бюро, що проявляється в особливому порядку конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом, а також конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро. До складових елементів кадрових гарантій можна віднести: добровільність, змагальність, специфічні освітні, вікові, досвідні, морально-ділові та інші критерії, що пред'являються до працівників Антикорупційного бюро. Зокрема, ч. 2 ст. 6 розглядуваного закону встановлює такі вимоги до особи, що може обійняти посаду директора Національного бюро: громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше десяти років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або міжнародних організаціях не менше ніж п'ять років, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім

і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Кадровою гарантією реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро є обов'язок працівників Національного бюро регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходити обов'язкове підвищення кваліфікації, що сприяє зростанню професійного рівня працівників [5].

До юридичних гарантій варто також віднести й гарантії відсутності протизаконного втручання в діяльність НАБУ з боку будь-яких інших осіб. Частиною 3 ст. 4 названого вище закону встановлено заборону незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро. Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного бюро чи його працівників, які стосуються питань досудового розслідування в 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 НАБУ невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора Національного бюро. Також ч. 1 статті 21 визначено, що працівники Національного бюро під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Ніхто, за винятком уповноважених посадових осіб державних органів у передбачених законами випадках, не має права втручатися в їхню законну діяльність.

Окремої уваги заслуговують політичні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро. Розглядаючи політичні гарантії як загальні, В. Козленко наголошує на тому, що боротьба з бюрократизмом, з одного боку, а також попередження авторитарних тенденцій, надмірної централізації державної влади – з іншого, є необхідними умовами зміцнення політичних гарантій діяльності органів державної влади взагалі та Національного антикорупційного бюро України зокрема [6, с. 101]. Погоджуючись із такою думкою, до політичних гарантій спеціального характеру слід віднести такі положення розглядуваного закону:

– Використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Національному бюро забороняється (ч. 2 ст. 4).

– Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією. (ч. 2 ст. 6) [5].

– Працівники НАБУ не мають права бути членами чи брати участь у створенні чи діяльності політичних партій, організувати або брати участь у страйках, використовувати Національне бюро, його працівників та майно у партійних, групових чи особистих інтересах, бути повіреними третіх осіб у справах Національного бюро (п. 1 ч. 2 ст. 13) [5].

До юридичних гарантій необхідно віднести й гарантії безпеки, які стосуються як працівників Антикорупційного бюро, так й інших осіб, які здійснюють співробітництво у справах, підслідних бюро. Такими гарантіями, вочевидь, є: право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю під час виконання службових обов'язків у випадках, на умовах та в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію», зокрема, згідно з ним уповноважений правоохоронець зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання

законної вимоги уповноваженої особи, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або уповноваженої особи або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є не виправданим або неможливим (ст. 18 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [5] та ст. 43 Закону України «Про Національну поліцію»); право 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; недопущення розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання працівників Національного бюро та членів їхніх сімей в інтересах забезпечення їхньої особистої безпеки; необхідність отримання дозволу Директора Національного бюро або його заступника для надання відомостей про проходження служби працівниками Національного бюро; тримання працівника Національного бюро окремо від інших осіб у разі затримання його, затримання або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; забезпечення державного захисту осіб, які добровільно, в тому числі на договірних засадах, надають допомогу Національному бюро у здійсненні повноважень, у тому числі притягнення до відповідальності осіб, винних у незаконному розголошенні даних про таких осіб, а також інші правопорушення стосовно цих осіб та їхніх близьких осіб, вчинені у зв'язку з відносинами з Національним бюро; тощо [5].

Одним із найважливіших різновидів гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро є матеріальні і соціальні гарантії. Серед матеріальних гарантій можна виділити такі, що стосуються забезпечення працівників НАБУ, та ті, що стосуються забезпечення діяльності самого Бюро як публічної юридичної особи.

Матеріальні гарантії забезпечення діяльності Антикорупційного бюро як юридичної особи публічного права, що є державним правоохоронним органом, створеним для виконання особливих завдань, включають фінансові та матеріально-технічні гарантії. Так, гарантією є положення ст. 24 розглядуваного закону, згідно з яким фінансове забезпечення Національного бюро здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування Національного бюро за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги. Також гарантується повне і своєчасне фінансування Національного бюро в обсязі, достатньому для його належної діяльності, а в кошторисі НАБУ передбачається створення фонду оперативного-розшукових (негласних слідчих) дій. Матеріально-технічне забезпечення діяльності Національного бюро відповідно до ст. 25 полягає у забезпеченні його необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності [5]. При цьому, вочевидь, з метою забезпечення незалежності Національного бюро, забороняється здійснення його матеріально-технічного забезпечення за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України, та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги.

Матеріальні гарантії працівників є важливим фактором їхньої незалежності, фактором, що сприяє протидії корупційним випадкам серед працівників бюро. До них можна віднести такі, як: 1) грошове забезпечення (оплата праці) осіб начальницького складу та оплата праці інших працівників Національного бюро повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності та особливого характеру роботи, забезпечувати добір до Національного бюро висококваліфікованих кадрів,

стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності, компенсувати фізичні та інтелектуальні затрати працівників [5]; 2) відшкодування в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України шкоди, заподіяної майну працівника Національного бюро чи майну членів його сім'ї у зв'язку з виконанням службових обов'язків, з наступним стягненням цієї суми з винуватих осіб у порядку, встановленому законом. Остання гарантія передбачена ч. 6 ст. 22, яка присвячена соціальному захисту працівників, однак оскільки вона безпосередньо стосується їхнього майнового стану, то у класифікації, що здійснюється в цьому дослідженні, представляється доцільним віднести її саме до матеріальних гарантій.

Соціальні гарантії працівників Антикорупційного бюро також безпосередньо пов'язані з гарантуванням їхньої майнової стабільності, забезпеченням економічного благополуччя. Згадувана вище стаття 22 у ч. 1 в частці забезпечення державою соціального захисту працівників Національного бюро містить посилання на Конституцію України; цей Закон та інші акти законодавства не обмежують соціальний захист працівників межами розглядуваного закону. На це вказують й інші положення названої статті, зокрема те, що особи начальницького складу та працівники Національного бюро підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [5].

Слід зазначити, що певною негативною гарантією реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро, зокрема належного виконання працівниками бюро своїх обов'язків, є загроза позбавлення матеріального та соціального забезпечення в разі звільнення у зв'язку зі скоєними працівниками правопорушеннями.

До гарантій негативного впливу можна віднести встановлення можливості притягнення працівників Бюро за протиправні дії чи бездіяльність до дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності. Одним із засобів як виявлення, так і попередження вчинення правопорушень із боку працівників Бюро та, відповідно, своєрідною додатковою гарантією реалізації адміністративно-правового статусу Антикорупційного бюро є діяльність підрозділів внутрішнього контролю. Згідно зі ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» з метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного бюро у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора Національного бюро у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю, які підпорядковуються безпосередньо Директору НАБУ. При цьому незалежність керівників та працівників підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь Національного бюро забезпечується тим, що вони призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Національного бюро. Тобто створення підрозділів внутрішнього контролю в територіальних управліннях НАБУ віддано на розсуд Директору Національного бюро. Однак з метою гарантування неухильного дотримання працівниками бюро своїх обов'язків доцільним представляється законодавче забезпечення обов'язкового створення таких підрозділів у кожному територіальному управлінні Національного бюро.

Таким чином, до негативних гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Антикорупційного бюро слід віднести: запровадження їх відповідальності, в тому числі дисциплінарної, забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю, а також участю представників громадськості в діяльності Дисциплінарної комісії Національного бюро, діяльність підрозділів внутрішнього контролю Національного бюро тощо.

Висновки. Як підсумок, слід зазначити, що гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України засновані на забезпеченні незалежності цього органу шляхом впровадження ідеологічних, економічних, організаційних, кадрових та інших умов та засобів, які створені чинним законодавством для забезпечення ефективного виконання завдань з попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень зазначеним органом, а також запобігання вчиненню нових.

Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Антикорупційного бюро можна поділити на певні різновиди, зокрема:

– за сферою впливу: на юридичні (які включають у себе організаційно-правові, кадрові, гарантії із забез-

печення безпеки та ін.), економічні, соціальні, ідеологічні (морально-духовні), політичні тощо;

– за специфікою правового статусу: гарантії, що властиві працівникам Бюро як державним службовцям (загальні), і ті, що забезпечують їхній особливий правовий статус як працівників органу, що здійснює боротьбу з корупцією і має особливий рівень впливу на життя держави;

– за напрямом впливу на працівників Бюро: позитивні, які стосуються створення особливих економічних, соціальних та інших умов забезпечення їх незалежності, та негативні, пов'язані з попередженням порушення ними встановлених обов'язків шляхом запровадження їхньої відповідальності, а також шляхом забезпечення діяльності підрозділів внутрішнього контролю тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бородін І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації. *Право України*. 2001. № 12. С. 32–34.
2. Козленко В. Види гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. С. 98–102.
3. Комарова Ю.М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.
4. Войтюк Р.В. Актуальні питання підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України. *Правовий часопис Донбасу*. 2017. № 2. С. 106–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2017_2_19
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII.
6. Козленко В. Види гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. С. 98–102.