

УДК 321.7(477)

Володимир Козленко,*здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ВИДИ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

У статті визначено поняття «гарантії», «діяльність», на підставі чого сформульовано авторське визначення категорії «гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України». Розглянуто типові класифікації гарантії діяльності органів державної влади. Встановлено та охарактеризовано види гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Ключові слова: гарантії, діяльність, органи державної влади, національне бюро, класифікація.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших елементів адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України виступають гарантії його діяльності. Саме від них залежить реальна можливість застосування на практиці визначених прав, виконання встановлених обов'язків, реалізація повноважень зазначеного органу тощо.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені гарантіям діяльності Національного антикорупційного бюро України, що у поєднанні з потребою комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність цієї статті.

Стан дослідження. Деякі питання гарантії діяльності правоохоронних органів досліджували такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Баулін, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Ю.М. Грошевий, М.М. Гуренко, О.Ю. Дрозд, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, П.В. Коляда, В.Т. Малярєнко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, Б.В. Романюк, О.П. Рябченко, В.Я. Тацій, В.М. Тертишник, М.М. Тищенко та інші. Проте все ж таки певні аспекти гарантії діяльності вказаних органів влади потребують перегляду у зв'язку з викликами нового часу та сучасним станом українського суспільства. Зокрема, гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України раніше не були предметом наукових розробок. Наявна ситуація зумовила необхідність здійснення новітнього дослідження чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність вказаного органу.

Метою статті є дослідження видів гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття «гарантії», «діяльність», на підставі чого сформулювати авторське визначення категорії «гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України»; розглянути типові класифікації гарантії діяльності органів державної влади; встановити та охарактеризувати види гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України, вважаємо за необхідне визначити поняття «гарантії» та «діяльність», після чого перейти до класифікації вказаних гарантії.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови зазначені терміни визначаються таким чином. Під гарантією розуміється: 1) порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; 2) передбачене законом або певною угодою зобов'язання, за яким юридична чи фізична особа відповідає перед кредиторами у разі невиконання боржником своїх зобов'язань; 3) умови, що забезпечують успіх чого-небудь. При цьому юридичні гарантії (фр. *garantie* – порука, умова, забезпечувати що-небудь) – законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави [1, с. 222]. Під діяльністю слід розуміти: 1) застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь сфері; 2) функціонування, діяння живого організ-

му; робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини тощо; 3) виявлення сили, енергії чого-небудь [1, с. 306]. Отже, гарантіями діяльності слід вважати умови та засоби забезпечення функціонування певного органу, у нашому випадку – Національного антикорупційного бюро України.

За визначенням науковців, гарантії являють собою соціально-політичне та юридичне явище, яке характеризує три моменти: 1) пізнавальний, який дає змогу розкрити предметні теоретичні знання про об'єкт їх впливу, отримати практичні знання про соціальну і правову політику держави; 2) ідеологічний, який використовується політичною владою як засіб пропаганди демократичних ідей всередині країни та за її межами; 3) практичний, що визначається як інструментарій юриспруденції, передумова задоволення соціальних благ особи [2, с. 275].

Гарантії діяльності будь-якого органу державної влади тісно пов'язані з метою його створення та виконанням завдань і функцій зазначеного суб'єкта, а також із правами, повноваженнями тощо, що обумовлено призначенням самих гарантії. Таке забезпечення має торкатися всіх сфер функціонування владного суб'єкта, носити комплексний характер.

А.І. Бородін визначає гарантії як систему соціально-економічних, політичних, організаційних і юридичних умов, за допомогою яких особа реалізує свої права і гарантовані законом інтереси [3, с. 32–34]. Власне кажучи, у даному визначенні містяться і види гарантії, які також слід доповнити ідеологічними. Однак умови самі по собі не виникають, їх має створити держава.

На думку А.М. Шульги, гарантії – це спосіб та умови, що забезпечують їх реальне існування, тобто існування не на словах, а на ділі. Серед гарантії прав і свобод автор виділяє: 1) міжнародні (наднаціональні) гарантії; 2) загальнодержавні (національні) гарантії: економічні, юридичні, організаційні, культурні (духовні) [4, с. 34]. Уявляється не досить влучним визначення гарантії через категорію «спосіб», оскільки остання більшою мірою притаманна методам, хоча питання про співвідношення зазначених понять є дискусійним як в теорії адміністративного права, так і на практиці.

Узагальнюючи розглянуті підходи до визначення категорії «гарантії», слід погодитися з Л.В. Леонт'євою в тому, що в юридичній літературі проблема гарантії не обділена увагою. Розглядаючи цю проблему, науковці висловили багато думок: по-перше, вони розглядають гарантії як елемент правової системи; по-друге пов'язують їх з іншими по-

няттями, такими як: міра охорони, міра правового захисту, юридична відповідальність; по-третє, вивчають як самостійну категорію, яка має свої риси, об'єкт діяльності, а також систему, структуру та методи реалізації [5, с. 113].

Вважаємо, що гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України – це умови та засоби забезпечення функціонування зазначеного органу, створювані державою для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень зазначеним органом, а також запобігання вчиненню нових.

Найпоширенішою класифікацією гарантії діяльності органів влади є їх поділ на загальні та спеціальні. До загальних гарантії належать економічні, соціальні, політичні, ідеологічні. Спеціальними слід визнати юридичні гарантії, який характеризують правовий статус суб'єкта права. Розглянемо за наданою класифікацією гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Враховуючи, що економіка, політика та ідеологія є головними сферами життєдіяльності будь-якого суспільства, і маючи на увазі, що право являє собою специфічну сферу суспільних відносин, в якій відображаються і юридично закріплюються характер і стан економіки, політики та ідеології, гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України можна поділити 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 належать об'єктивні і суб'єктивні умови (фактори), що забезпечують діяльність органів влади (економічні, політичні, ідеологічні), а до другої – організаційні і власне юридичні гарантії його діяльності.

Загальні гарантії становлять матеріальну базу використання спеціальних гарантії діяльності органу державної влади. Питання про їх співвідношення є непростим та має свої особливості. Спеціальні гарантії, будучи безпосередніми засобами забезпечення діяльності, водночас є похідними від загальних, які тим самим набувають ще і якість їх передумов. Загальні гарантії діяльності можна визначити як реально існуючі в суспільстві умови, які певною мірою забезпечують реалізацію правових приписів. Тому їх ще іноді називають загальними умовами або передумовами забезпечення діяльності органів державної влади.

Визначальне значення серед них мають економічні умови. До них належать різно-

манітні форми власності і відповідні їм види організації виробництва, стабільний і безкризовий розвиток господарських комплексів, високий ступінь зайнятості населення у суспільно корисній праці, розвинена і налагоджено функціонуюча, об'єктивно обумовлена система оподаткування, постійне підвищення обсягу виробництва, стійка фінансова система, неухильне зростання матеріального добробуту населення і вдосконалення його соціального обслуговування.

Досягнутий країною рівень добробуту, наявність у держави необхідних ресурсів, фактична гарантованість прав і свобод громадян, організацій, їхня економічна свобода, існування підприємництва, ринку товарів, капіталів, праці – ці об'єктивні фактори позитивним чином впливають на стан законності в тому числі у сфері запобігання корупції. І навпаки, руйнування господарських зв'язків, створення тіньової економіки, зниження продуктивності праці та скорочення обсягів виробленої продукції, зростання безробіття в умовах безупинної інфляції, падіння життєвого рівня населення ведуть до посилення соціальної напруженості, руйнування позитивної правосвідомості, безперестанного зростання корупційних правопорушень. Тому створення і зміцнення економічних гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України є найважливішою умовою її забезпечення.

Для забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України рівень економічного розвитку суспільства також має велике значення, оскільки від нього залежить, головним чином, створення ефективної, професійної системи органів протидії корупції. За роки незалежності України ця система зазнала суттєвих змін, хоча її реформування ще продовжується. Головна ж причина такого становища – відсутність матеріально-фінансових ресурсів.

До економічних гарантій також слід віднести матеріальне забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України, одним із ключових елементів якого виступає забезпечення своєчасної та повної виплати заробітної плати.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», умови грошового забезпечення 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 [6].

Окремо від економічних іноді розглядають соціальні гарантії. При цьому мається на увазі підтримка певного рівня життя населення, подолання безробіття, надання необхідних соціальних послуг. Дійсно, відсутність корупційних правопорушень можлива лише в умовах соціальної забезпеченості, впевненості громадян у непорушності своїх соціальних та інших прав. Сказане повною мірою стосується також функціонування Національного антикорупційного бюро України, яке покликане запобігати правопорушенням, пов'язаним із корупцією, та припиняти їх. Соціальні гарантії нерозривно поєднані з економічними.

Згідно зі ст. 22 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», держава забезпечує соціальний захист працівників Національного бюро відповідно до Конституції України, цього Закону та інших актів законодавства. Особам начальницького складу Національного бюро при звільненні зі служби за віком, після закінчення строку договору (контракту), за станом здоров'я, у зв'язку зі скороченням штатів або з організаційними заходами в разі неможливості використання на службі виплачується грошова допомога у розмірі 50 відсотків місячного розміру оплати праці (грошового забезпечення) за кожний повний календарний рік служби [6].

Необхідно відзначити також взаємозв'язок економічних свобод, багатоукладності ринку, конкуренції з політичними свободами, плюралізмом, демократією в тому числі й у сфері боротьби з корупцією. До політичних гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України належать ефективна і сильна правова держава, незалежне від держави громадянське суспільство, плюралістична демократія, широка й активна участь народу у управлінні державою тощо.

Сучасне антикорупційне законодавство передбачає такі гарантії незалежності Національного антикорупційного бюро України в його діяльності: 1) особливий порядок конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпний перелік підстав припинення повноважень Директора Національного бюро; 2) конкурсні засади відбору інших працівників Національного бюро, їх особливий правовий та соціальний захист, належні умови оплати праці; 3) установа закону порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначення законом засобів забезпечення особистої безпеки працівників На-

ціонального бюро, їхніх близьких родичів, майна; 5) інші засоби, визначені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6].

Особливу небезпеку для держави становить бюрократизм, який неминує призводити до протиставлення окремого чиновника державі, корумпованості та поєднання державних структур з антисуспільними елементами, ігнорування громадських і державних інтересів, прав і свобод особистості. У таких умовах державою втрачається здатність забезпечувати повну реалізацію прийнятих нормативних актів та управлінських рішень, домагатися суворої законності та виконавчої дисципліни. Тому 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.

Ідеологічні гарантії багато в чому визначаються економічними чинниками і політичними умовами в державі. Величезне значення для існування правопорядку має правова культура посадових осіб та громадян, правосвідомість, заснована на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Подолання сваволі, свавілля влади в державі пов'язано з відмовою від ідей пріоритету політики над правом, суспільного над особистим, від розуміння права як втіленої в закон державної волі і багатьох інших хибних постулатів, які надійно служили командно-бюрократичній системі, але виявилися і невірними, і шкідливими в умовах руху до правової держави.

Оскільки стан законності в суспільстві в цілому, а також в окремих напрямках його життєдіяльності, в тому числі у сфері запобігання корупції та діяльності органів державної влади, багато в чому визначається рівнем правової культури населення, суспільної правосвідомості, то не можна жодною мірою ігнорувати ідеологічний чинник в її забезпеченні. Законність, перш ніж виникнути як соціальна реальність, повинна бути попередньо усвідомлена як необхідність і свідомо «задана» суб'єктам права як принцип їхньої діяльності. Досить високий рівень розвитку культури, який виявляється, зокрема, в певних правових ідеалах, принципах, уявленнях, – це необхідна ідеологічна гарантія діяльності будь-якого органу влади у правовій державі. А сама законність виступає своєрідним показником, індикатором культури суспільства.

Найважливішим виразом духовної культури суспільства є різні форми суспільної

свідомості, з яких найтісніше із законністю змикається правосвідомість. Рівень правосвідомості відбивається на стані законності, насамперед, опосередковано – через законодавство, ідеологічним джерелом якого якраз і є правосвідомість. Чим досконаліше законодавство, чим точніше воно відповідає прогресивним правовим уявленням, тим сприятливіші умови для зміцнення законності.

Правосвідомість безпосередньо впливає на законність у сфері правозастосовної діяльності. Таку роль вона виконує завдяки тому, що забезпечує: а) добровільність реалізації розпоряджень правових норм; б) правильне з'ясування, тлумачення змісту юридичної норми; в) вибір у межах, визначених законом, найдоцільнішого варіанту поведінки; г) подолання у випадках, дозволених законом, прогалин у законодавстві.

Необхідно також підкреслити і значення формування правової психології, зокрема прищеплення державним службовцям та громадянам почуття законності, нетерпимості до корупційних правопорушень, впевненості в реальності прав і обов'язків, передбачених законом.

У цьому сенсі, безумовно, першорядне значення має організація правового виховання населення, доступність кожному основних нормативно-правових актів, ведення в різних формах правової пропаганди. Але ця робота не може вестися у відриві від світоглядного і морального виховання людей, особливо молодого покоління.

Переходячи до розгляду спеціальних (юридичних) гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України, зазначимо, що під спеціальними гарантіями розуміється система спеціально закріплених у юридичних нормах правових засобів, за допомогою яких забезпечується можливість реалізації прав, а також захист і охорона прав людини від порушень з боку державних органів, посадових осіб і громадян [7, с. 12].

До юридичних гарантій діяльності досліджуваного органу слід віднести і забезпечення правового захисту його працівників. Так, відповідно до ст. 21 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», 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. В інтересах забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та членів їхніх сімей не допускається розголошення в засобах масової інформації

відомостей про місце проживання цих осіб. Відомості про проходження служби працівниками Національного бюро надаються з дозволу Директора Національного бюро або його заступника.

У разі затримання працівника Національного бюро або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою його тримають окремо від інших осіб.

Працівник Національного бюро, який відповідно до цього Закону повідомив про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Національного бюро, не може бути звільнений з посади або бути змушений до такого звільнення, притягнутий до відповідальності чи іншим чином переслідуватися за таке повідомлення, крім випадку притягнення до відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. Посадовим особам Національного бюро забороняється розголошувати відомості про працівників Національного бюро, які повідомили про порушення [6].

Висновки

Отже, систему юридичних гарантій діяльності Національного антикорупційного бюро України складають різні конкретні засоби, що мають як загальні, так і специфічні властивості. Юридичні гарантії діяльності Національного антикорупційного бюро України можна характеризувати залежно від різних критеріїв, зокрема: за ступенем визна-

ченості, механізмом та суб'єктами реалізації, рівнем регулювання тощо.

Таким чином, державою закріплено низку юридичних гарантій функціонування Національного антикорупційного бюро. Практичне їх застосування має бути підкріплено загальними гарантіями, що мають включати як соціально-економічний, так і політико-ідеологічний блоки.

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1140 с.
2. Саидов А.Х. Международное право человека: [учебное пособие] / А.Х. Саидов. – М.: Академический правовой университет, 2002. – 197 с.
3. Бородін І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації / І.Л. Бородін // Право України. – 2001. – № 12. – С. 32–34.
4. Шульга А.М. Теория государства и права: [учебное пособие] / А.М. Шульга. – Х.: Изд-во: Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 125 с.
5. Леонтьева Л.В. Права жінок та юридичні гарантії їх захисту в Україні (теоретико-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Л.В. Леонтьева; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 186 с.
6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2472.
7. Комаров С.А. Общая теория государства и права: [курс лекцій] / С.А. Комаров. – 2-изд., испр. и доп. – М.: Манускрипт, 1996. – 312 с.

В статтє определено понятие «гарантии», «деятельность», на основании чего сформулировано авторское определение категории «гарантии деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины». Рассмотрены типичные классификации гарантий деятельности органов государственной власти. Установлены и охарактеризованы виды гарантий деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины.

Ключевые слова: гарантии, деятельность, органы государственной власти, национальное бюро, классификация.

In the article the term “guarantee”, “activity”, based on which the author formulated the definition of “guarantees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”. Typical classification guarantees of public authorities. Established and characterized the types of guarantees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Key words: safeguards, activity, public authorities, national bureau, classification.

