

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 342.951:351

СУББОТ А. І.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічно-правових дисциплін
Київського міжнародного університету

ДЕМ'ЯНЧУК Ю. В.,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри управління, адміністративного права
і процесу та адміністративної діяльності
Університету державної фіскальної служби України

ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ЗМІСТ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ ПОСАДОВИХ ОСІБ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Анотація. У статті здійснено аналіз сучасних тенденцій і заходів протидії та запобігання корупції в системі державної служби України з урахуванням зарубіжного досвіду. Висунуто пропозиції щодо запровадження ефективних методів і засобів протидії та запобігання корупції на сучасному етапі розвитку адміністративно-правового інституту в цій галузі.

Ключові слова: держава, корупція, державна служба, протидія корупції, запобігання корупції.

Постановка проблеми. Протидія та запобігання корупції визначається необхідністю формування ефективних технологій протидії різним інституційним деформаціям, що виникли в ході сучасного реформування системи державної служби, орієнтованим на ліберальні принципи державного будів-

ництва. З адміністративно-правової, управлінської позиції діяльність щодо забезпечення законності й правопорядку складається з рішення, його виконання та контролю виконання, реалізованих у межах трьох атрибутивних функцій держави: правовстановлення, правореалізації та правоохорони. Фактично саме на основі цих функцій відбувається «розподіл діяльності» між трьома гілками державної влади щодо здійснення основних напрямів державної діяльності, зумовлюючи специфічну функціональну роль кожної з них у механізмі встановлення й забезпечення правопорядку.

Розкриття функціональної специфіки кожної з гілок влади в цьому механізмі передбачає як перший крок розгляд особливостей участі у формуванні й зміцненні законності та правопорядку всіх ланок системи державної влади України, яку утворюють Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та суди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Базові питання щодо протидії й запобігання корупції висвітлено в численних публікаціях сучасних авторів, зокрема О.Г. Боднарчука, О.М. Войцехівської, В.Д. Гвоздецького, І.О. Григор'єва, М.І. Мельника, І.О. Рєвак, І.О. Христич.

Мета статті. Сучасний стан протидії та запобігання корупції вимагає вдосконалення й розробки ефективних засобів боротьби із цим явищем, що зумовлює необхідність глибокого дослідження інституційно-функціонального змісту механізму забезпечення режиму законності та правопорядку посадових осіб.

Виклад основного матеріалу. Заходи протидії й запобігання корупції сьогодні – це складний правовий інститут. Він складається з різноманітних охоронних норм та інститутів конституційного права, що закріплюють різні заходи впливу, видове різноманіття яких у певній частині «повторює» систему заходів державно-правового примусу в інших галузях правового регулювання, проте має й істотні особливості [1, с. 47]. Серед санкцій конституційно-правового примусу, подібних до інших галузевих видів державно-правового примусу, варто виділяти заходи конституційно-правового попередження, заходи конституційно-правового припинення, конституційно-відновлювальні заходи (заходи конституційно-правового захисту) та заходи конституційно-правової відповідальності.

Водночас для конституційно-правового примусу характерні також такі специфічні заходи конституційно-правового впливу, як заходи-«утримання», заходи-«протидії», заходи, пов'язані з визнанням недійсності (неконституційності, незаконності) нормативного правового акта, організаційні та організаційно-правові примусові заходи у сфері конституційно-правового впливу, санкції (констатації фактів, що тягнуть несприятливі конституційно-правові наслідки) [2, с. 12].

Відмінність заходів конституційно-правового примусу від однойменних заходів інших галузевих видів державно-правового примусу пов'язується з такими показниками, як специфіка видів органів (посадових осіб), компетентних застосовувати відповідні галузеві заходи державно-правового

примусу; особливості підстав і процедур застосування заходів конституційно-правового примусу та інших галузевих видів державно-правового примусу; своєрідність системи й зміст конкретних заходів конституційно-правового примусу, що співвідносяться з тією чи іншою видовою групою заходів державного примусу, передбаченого нормами інших галузей права.

Так, наприклад, антикорупційне законодавство Франції спрямоване на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, а також на протидію діяльності політичних партій, які застосовують незаконні методи фінансування й проведення виборчих кампаній [10].

Особливість французького антикорупційного законодавства порівняно з американським полягає в тому, що державні чиновники можуть брати участь у виборах, не втрачаючи свій статус. Їм дозволяється суміщати свою роботу з виборною посадою на місцевому рівні. Якщо ж вони обрані в загальнонаціональний парламент, то зобов'язані піти у відпустку зі служби, проте після закінчення строку депутатських повноважень мають право повернутись на колишню посаду без будь-яких обмежень [11].

У ході проведення реформи протидії й запобігання корупції було вдосконалено вже існуючі правові механізми адміністративно-правового примусу, що забезпечують законність у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, введено нові заходи, встановлено підстави й порядок їх застосування. Аналіз праць О.Г. Боднарчука переконливо доводить, що необхідно переглянути базові нормативні акти, щоб дати визначення поняття корупції та наповнити його конкретним юридичним змістом, що дасть змогу визначитись із її різновидами й удосконаленням шляхів її вияву, уточненням того, хто є суб'єктами корупційної діяльності, з метою визначення їхньої відповідальності та покарання [3, с. 117]. Зміни торкнулися питання регулювання відкликання депутатів представницьких органів муніципальних утворень, виборних посадових осіб місцевого самоврядування, розпуску представницьких муніципальних органів, відмови від посади тощо. Новою правовою реалією стали інститути здійснення тимчасового контролю за виконанням заходів протидії та запобігання корупції [4, с. 61–64].

Вивчення практики реалізації зазначених новел, а також визначення ефективності дії відносно стабільних інститутів адміністративно-правового примусу, що застосовуються в цій сфері, є актуальними завданнями правової науки.

Механізм забезпечення законності в діяльності посадових осіб утворює взаємодію систем гарантій законності та гарантій права на здійснення заходів протидії корупції. Цей механізм можна визначити як систему взаємодіючих і взаємодоповнюючих публічних інститутів, засобів та умов, створених державою й суспільством, які забезпечують підтримку, охорону й захист режиму законності в процесі реалізації органами влади власної компетенції та здійснення переданих їм окремих державних повноважень [5, с. 24].

Аналіз сучасної структури протидії й запобігання корупції, зокрема висвітленої в роботі В.Д. Гвоздецького [6, с. 25–29], засвідчив, що її утворюють такі елементи:

1) умови існування самоврядування та режиму законності в країні;
2) нормативно-правова основа забезпечення законності діяльності посадових осіб – «нормативний компонент»;

3) система державних органів та інститутів, діяльність яких спрямована на забезпечення законності діяльності цих суб'єктів – «організаційно-інституціональний компонент»;

4) діяльність цих органів та інститутів щодо реалізації їхніх функцій і повноважень стосовно виявлення фактів порушень режиму законності в діяльності посадових осіб, відновлення порушеного правопорядку, застосування державно-правового примусу до правопорушників тощо – «функціональний компонент»;

5) юридичні засоби протидії та запобігання корупції в діяльності згаданих суб'єктів, охорона й захист від порушень, у тому числі заходи заохочення та стимулювання правомірної й ініціативної реалізації наданих їм прав, заходи правового примусу (заходи нагляду й контролю за правомірністю діяльності цих органів, запобіжні заходи, заходи захисту та відповідальності), самостійна діяльність громадян (заходи самозахисту), звернення за державним захистом права, у тому числі звернення до суду, звернення до органів місцевого самоврядування, використання масових громадянських акцій (мітинги, демонстрації) і механізми громадянського суспільства (звернення до неурядових, громадських організацій, засобів масової інформації) – «інструментальний компонент»;

6) процесуальні форми (процедури) охорони й захисту режиму законності.

Конституційно-правовий примус – це інститут, що в сукупності з іншими юридичними засобами становить «інструментальний компонент» механізму забезпечення законності діяльності посадових осіб. Перебуваючи в тісному взаємозв'язку та взаємодії з іншими видами правового примусу, він покликаний забезпечити реалізацію основної функції цього механізму – охорону й захист режиму законності діяльності зазначених суб'єктів, тобто протидіяти корупції та запобігати її проявам [7, с. 94].

У розвитку інституту протидії й запобігання корупції в системі державної служби, що застосовується до органів і посадових осіб, на сучасному етапі чітко простежуються такі тенденції:

– ускладнення структури й системи цього інституту;
– збільшення обсягу регулювання суспільних відносин, пов'язаних із його застосуванням;

– розширення меж і форм державного втручання в діяльність системи державної служби;

– ускладнення механізмів відповідальності посадових осіб перед населенням та спрощення правової форми відповідальності цих суб'єктів перед державою;

– обмеження можливості використання форм безпосередньої демократії та залучення посадових осіб до відповідальності перед населенням;
– використання законодавством і нормотворчими органами муніципальних утворень правових засобів, неадекватних цілям конституційно-правового примусу, що застосовується у сфері місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що заходи протидії й запобігання корупції, які застосовуються до посадових осіб, за своєю природою та змістом є неоднорідними. У їх системі поряд із заходами конституційно-правової відповідальності можна виявити заходи конституційно-правового захисту, які в теорії конституційного права помилково «кваліфікуються» як міри відповідальності. До них належать скасування правового акта, визнання його незаконним, скасування юридично значущого результату, тимчасове здійснення повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, відклик переданих окремих державних повноважень.

«Кваліфікувати» скасування незаконного муніципального правового акта як міру захисту дає змогу вивчення сутності цього правового явища, а також сучасної правової практики. Цей захід не має персоніфікованої спрямованості та застосовується для відновлення єдності правового простору. Його особливість полягає в тому, що він застосовується до об'єктів правової дійсності, які являють собою правові акти-документи, що функціонують самостійно в правовому полі та опосередковують волю носіїв відповідних владних функцій. Із цієї позиції є підстави більш широко трактувати й розуміти державний примус. Примусовий вплив може здійснюватись не лише на суб'єктів правовідносин, а й на правові акти. Особливе значення в механізмі застосування цього заходу примусу має інститут судового оскарження відповідних актів [8, с. 46].

Важливо розрізнити скасування нормативного правового акта та його анулювання. Необхідність останнього диктується обов'язком держави в особі судових органів відновлювати порушені права. Лише анулювання незаконного нормативного акта тягне повне відновлення порушених прав громадян, створює можливість для пред'явлення позову про матеріальне відшкодування. На відміну від скасування акта органом, який його видав, цей інститут дає змогу визнати такий нормативно-правовий акт нечинним із дня його прийняття, тобто фактично анулювати його. Водночас наявність процедури, яка дає змогу визначити незаконність актів, що видаються державними органами, незалежно від їх подальшої відміни, може мати певне значення для регулювання й застосування до цих органів заходів конституційно-правової відповідальності [9].

Обґрунтовуючи авторське розуміння вдосконалення форм і методів забезпечення правопорядку, основних напрямів зміцнення виконавчої влади, надання їй більшої динамічності, оперативності, наукової обґрунтованості, заперечуємо проти спроб окремих учених обґрунтувати тезу про «першопоходження» виконавчої (адміністративної, управлінської в його визначенні) влади та підсобний характер законодавчої й судової влади,

про неприйнятність для України парламентаризму, про екзистенційність адміністративного права та культуротворчих функцій державного й цивільного права, про моральні обов'язки органів виконавчої влади на всіх рівнях під час вирішення питань економічного, культурно-духовного й побутового характеру.

З огляду на національні особливості забезпечення правопорядку та сучасну практику функціонування правоохоронних структур ми дійшли висновку, що в їх основі, крім інших причин, лежить невідповідність між соціальним призначенням і правовим призначенням органів правоохорони, що призводить до спотвореного закріплення в законодавстві й відомчих нормативних актах цілей їх діяльності, оцінок їх досягнення.

На нашу думку, діяльність органів правоохорони повинна бути правовою за своєю природою та соціально орієнтованою за своєю суттю. Для цього необхідно домогтися насамперед того, щоб юридичне закріплення процесу будівництва й модернізації правоохоронної системи було підпорядковане виразній, юридично зафіксованій державній політиці у сфері забезпечення правопорядку, запобігання та протидії корупції.

Для сучасної України дедалі гостріше відчувається необхідність пошуку оптимального поєднання в процесах адміністративно-правового регулювання двох взаємодоповнюючих основ. По-перше, це збереження в повному обсязі наглядової діяльності органів виконавчої влади, надання їй більшої динамічності, жорсткості й ефективності. Однак це означає не посилення нагляду як дрібної опіки за поведінкою державних і недержавних структур та громадян, а розвиток аналітичної й профілактичної функцій контрольно-наглядової діяльності, її «прозорість» для суспільства.

Державний контроль і нагляд будуть тим ефективнішими, чим чіткішими будуть установлені загальні норми й правила, гнучкішими використовувані правові режими для окремих груп господарюючих суб'єктів. Це передбачає вдосконалення таких регулятивних методів, як програмно-настановні (цільові програми, функціональні правила, схеми управління, схеми містобудівного планування розвитку територій, генплани міст, земельний кадастр), легалізування (ліцензування, акредитація, сертифікація), нормативно-кількісні виміри (стандарти, квоти, ціни, тарифи, нормативи, ліміти, ставки). Водночас необхідне виділення пріоритетних напрямів у діяльності контрольно-наглядових органів, до яких ми відносимо сферу забезпечення конституційних прав і свобод громадян, сферу охорони громадського порядку й державної безпеки, сферу охорони здоров'я, сферу охорони природних ресурсів, екологічну сферу, сфери державної реєстрації, обліку, статистики, стандартів, фінансову та податкову сфери.

По-друге, процеси демократизації суспільного життя, розвиток ринкових відносин, становлення інститутів громадянського суспільства, зростання правової культури населення повинні супроводжуватись також розширенням «зони» соціального (суспільного) контролю, який, не підмінюючи й не замінюючи контрольно-наглядову діяльність державних

органів, здатний надати їй допомогу та підтримку в реалізації державних і регіональних соціально-економічних програм, особливо у сфері протидії й запобігання корупції.

Своєрідною сполучною ланкою між посиленням і вдосконаленням державної контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади та розширенням «зони» громадського контролю, на нашу думку, є вдосконалення правил і процедур адміністративного оскарження неправильних дій публічної адміністрації. Розрізненість і наявність застарілого законодавства зумовлює те, що регулювання питання запобігання й протидії корупції, адміністративно-правових скарг громадян настійно вимагає прийняття нової редакції Закону України «Про звернення громадян».

Поряд із завданням удосконалення механізму протидії й запобігання корупції не менш важливе значення для забезпечення законності діяльності згаданих суб'єктів має формування налагодженого механізму оперативного контролю законності їхньої діяльності. Такий механізм утворюють адміністративний контроль за законністю правових актів місцевого самоврядування та прокурорський нагляд. Ефективне здійснення адміністративного контролю й прокурорського нагляду має сприяти не лише усуненню допущених органами та посадовими особами порушень законності, а й запобіганню несприятливих наслідків застосування правових актів, що суперечать законодавству.

Адміністративне право, будучи однією з базових галузей української правової системи та регулюючи широке коло суспільних відносин, що мають провідне значення для нормальної життєдіяльності особистості, суспільства й держави, відчуває нагальну потребу в оновленні та зміні провідних парадигм. За основу концепції модернізації змісту й структури адміністративного права можуть бути взяті ті варіанти, які спрямовані не на консолідацію адміністративно-правової матерії, а на штучне розчленування предмета регуляції, аж до рівня самостійних нормативних масивів.

Водночас назріла необхідність формування самостійної процесуальної галузі адміністративного права. З огляду на процеси формування нової української державності варто мати на увазі також перспективу формування двох компонентів адміністративного законодавства: державного й регіонального. Державне адміністративне право повинне не лише виконувати роль фундаменту правового регулювання щодо відповідних сфер, віднесених до державних, а й зумовлювати принципові засади становлення та розвитку адміністративного права всіх регіональних гілок влади, які зобов'язані за юридичного оформлення механізму організації та здійснення регіональної виконавчої влади й адміністративної відповідальності за правопорушення враховувати єдині основи (у тому числі в частині правового забезпечення) побудови та діяльності державних органів виконавчої влади на регіональному рівні, а також єдині засади й принципи адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб.

Дискусії із цього приводу виходять за межі окресленої теми дослідження, тому зазначимо, що державна влада має конституційні повноваження

створювати систему забезпечувальних державних органів, які не входять до жодної з гілок влади, проте виконують важливі державні підвідомчі функції в різних галузях, у тому числі у сфері забезпечення правопорядку. До таких органів належать, наприклад, Рахункова палата та низка інших структур. Забезпечувальний статус цих функціональних структур не є применшенням їх ролі й значення в державно-правовому житті та реалізації провідних напрямів державної діяльності. Певною мірою забезпечувальний характер властивий також органам прокуратури, які, діючи від імені України, виступають однією із систем стримувань і противаг у системі державної влади, залишаючись при цьому незалежними та юридично самостійними. Тому поки що важливо не шукати місце тих чи інших контрольних і наглядових органів у системі органів державної влади, а точніше й повніше прописувати в чинному законодавстві їхні повноваження та правові механізми їх реалізації.

Однак спірним залишається питання правового статусу прокуратури в системі державної влади України. Як відомо, прокуратура, будучи складовою частиною державного механізму, не є носієм державної влади в тому сенсі, як це визначено Конституцією України. У зв'язку із цим висловлюються різні судження, зокрема й про необхідність доповнення Конституції України відповідними положеннями, що стосуються органів прокуратури, про формування ще однієї гілки влади – контрольної, до складу якої поряд з іншими органами могла б входити також прокуратура.

Висновки. Таким чином, несвоєчасне висвітлення цих проблем негативним чином позначається на правоохоронній практиці, перешкоджаючи чіткості адміністративно-правового закріплення повноважень і функцій державних структур та органів місцевого самоврядування в охоронній сфері, правовому регулюванні форм і методів їхньої діяльності щодо забезпечення прав та законних інтересів особистості, суспільства й держави.

У зв'язку із цим дослідження такого питання можна розглядати як авторську спробу «зв'язати в систему» накопичений теоретичний та емпіричний матеріал і переосмислити його з позицій адміністративно-правової науки, у межах якої традиційно досліджується організаційно-правова проблематика формування й функціонування державної системи в адміністративно-політичній сфері, що охоплює такі безпосередньо пов'язані із забезпеченням правопорядку й безпеки сфери державної діяльності, як оборона, безпека, корупція, юстиція.

Особливого значення розширенню когнітивних горизонтів адміністративно-правової науки надає складність сучасної ситуації із забезпеченням правопорядку в Україні, що зазнає потужного дезорганізуючого впливу корупції та беззаконня в усіх формах їх вияву, у тому числі корупції державного апарату, невжиття належних заходів із реагування на заяви й повідомлення про злочини та правопорушення.

Підсумовуючи викладене, варто зауважити, що зростання злочинності та поширення корупції стає реальною загрозою міжнародній демократії й міжнародній безпеці. Організація Об'єднаних Націй та інші міжнародні

організації організують із цих питань симпозиуми, конгреси й конференції спеціалістів, а глави держав і парламентів шукають спільні шляхи для подолання цього зла.

Література:

1. Слухання на тему «Антикорупційна політика і практика: проблеми законодавчого забезпечення» / Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К. : СПД О.М. Москаленко, 2009. – 47 с.
2. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 12 с.
3. Боднарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України : [монографія] / О.Г. Боднарчук. – К. : Центр учбової літератури, 2015. – 462 с.
4. Христич І.О. Корупція в Україні: сучасний стан і шляхи її подолання / І.О. Христич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3732/1/Xristich_61_64.pdf.
5. Григор'єв І.О. Бої за правилами: пошук справедливості в судах подорожчав / І.О. Григор'єв // Тиждень. – 2012. – № 3. – С. 24.
6. Гвоздецький В.Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Д. Гвоздецький ; Держ. Наук.-дослідний ін-т МВС України. – К., 2015. – 39 с.
7. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. І.О. Рєвак. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.
8. Корупція сьогодні, або чому ми її не поборемо / Український незалежний центр політичних досліджень // Громадянське суспільство. – 2011. – № 1(15). – С. 45–52. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/5151>.
9. Українці засуджують корупцію, але дають хабарі (опитування) // УНІАН: останні новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unian.net/ukr/news/news-382036.html>.
10. Подолько Е.О. Борьба с коррупцией – гарантия процветания Китая / Е.О. Подолько // Политический журнал. – 2008. – № 9(186). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=67&tek=8223&issue=220>.
11. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью : принята Резолюцией № 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. // Официальный сайт ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml.

Суббот А. И., Демьянчук Ю. В. Институционально-функциональный смысл механизма обеспечения режима законности и правопорядка должностных лиц с учетом зарубежного опыта

Аннотация. В статье проведен анализ современных тенденций и мер противодействия и предотвращения коррупции в системе государственной службы Украины с учетом зарубежного опыта. Выдвинуты предложения о введении эффективных методов и средств противодействия и предотвращения коррупции на современном этапе развития административно-правового института в этой сфере.

Ключевые слова: государство, коррупция, государственная служба, противодействие коррупции, предотвращения коррупции.

Subbot A., Demianchuk Yu. Institutional and functional meaning of a mechanism to ensure the regime of law and order officials of foreign experience

Summary. The article analyzes the current trends and measures to counter and prevent corruption in the public service system of Ukraine on the basis of international experience. Make proposals on the introduction of effective methods and means to counter and prevent corruption at the present stage of development of administrative and legal institutions in this area.

Combating and preventing corruption is determined by the need to counter the formation of effective technologies to various institutional strains that emerged in the modern civil service reform-oriented liberal principles of state building. With administrative and legal, managerial terms of activities to ensure law and order consists of solutions, its implementation and monitoring implemented within three attributes of state functions: guarantee human rights, realization of rights and law enforcement. In fact, based on these features and there is a „division of” the three branches of government to implement the main directions of state activity, causing specific functional role of each in the mechanism of setting and enforcement.

Disclosure functional specificity of each of the branches of government in this mechanism provides a first step in the review features participation in creating and strengthening the rule of law all parts of the system of government of Ukraine, which is formed by the President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, the Government of Ukraine, the courts.

Key words: government, corruption, civil service, anti-corruption, prevention of corruption.