



МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В УСЛОВИЯХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Юрий ДЕМЬЯНЧУК,

кандидат юридических наук, докторант кафедры административного права и процесса и таможенной безопасности Университета государственной фискальной службы Украины

Summary

In the article the generally accepted methods and facilities of realization of the mode of legality are considered in state administration in the conditions of prevention and counteraction of corruption in Ukraine. Description of facilities comes forward the article of our interest providing of legality of government service in the conditions of reformation of legislation. In material the signs of methods are certain providing of legality, that allow to distinguish them, as separate group of guarantees of providing of legality, directed activity of corresponding organs or public servants, that comes true in the limits, laid on them tasks, functions and plenary powers with the purpose of establishment of the actual state of observance of requirements of current legislation and corresponding reacting on him. In the total, it is needed to mark that universal methods, providing of legality is however control, supervision and consideration of appeals of citizens. And all another methods, providing of legality (facilities, legal guarantees), except legal responsibility, is anymore the terms (by pre-conditions, factors) of observance of legality, than by methods.

Key words: mode of legality, law and order, counteraction of corruption, prevention of corruption.

Аннотация

В статье рассмотрены общепринятые способы и средства реализации режима законности в государственном управлении в условиях предотвращения и противодействия коррупции в Украине. Предметом нашего интереса выступают средства обеспечения законности государственной службы в условиях реформирования законодательства. В материале определены признаки способов обеспечения законности, которые позволяют выделить их как отдельную группу гарантий обеспечения законности, направленную деятельность соответствующих органов или должностных лиц, которая осуществляется в пределах возложенных на них задач, функций и полномочий с целью установления фактического состояния соблюдения требований действующего законодательства и соответствующего реагирования на него. В итоге стоит отметить, что универсальными способами обеспечения законности являются контроль, надзор и рассмотрение обращений граждан. А все иные способы обеспечения законности (средства, юридические гарантии), кроме юридической ответственности, являются больше условиями (предпосылками, факторами) соблюдения законности, чем способами.

Ключевые слова: режим законности, правопорядок, противодействие коррупции, предотвращение коррупции.

Актуальность темы. Вопросы функционирования законности в государственной службе были предметом научных исследований В. Аверьянова, А. Андрийко, Е. Блаживского, В. Гвоздецкого, Е. Невмержицкого, Ю. Лавренюк, О. Процкив, М. Гарашука, В. Колпакова, Р. Мельника, В. Цветкова, В. Шестака. Впрочем, несмотря на сложность исследуемой проблемы, она все же остается достаточно актуальной, поскольку ряд теоретических и практически значимых вопросов в этой сфере требует дальнейшей разработки, особенно в условиях современного реформирования законодательства Украины.

Целью статьи является анализ теоретических основ и практики реализации способов обеспечения законности в государственном управлении. Для достижения поставленной цели необходимо решить такие задачи: теоретически уточнить понятие законности; предложить собственное определение понятия способов обеспечения законности; выделить их общие признаки;

выяснить систему способов обеспечения законности в условиях реформ.

Изложение основного материала исследования. Закрепление в Конституции Украины нормы о том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия «в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины» (ст. 6), а также нормы, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать «только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины» (ст. 19), есть ни что иное, как нормативная регламентация законности, которая является необходимым условием функционирования правового и демократического государства, прежде всего, ее правовой системы, органов государственной и публичной власти, населения. Именно это зачастую определяется учеными как «неуклонное исполнение законов и принятых в соответствии с ними иных правовых актов государственными орга-

нами, их должностными лицами, гражданами, негосударственными органами и организациями» [1, с. 143; 12, с. 99].

Мы полагаем, что понимание законности именно как «неуклонного выполнения законов и принятых в соответствии с ними правовых актов» является более приемлемым, чем содержащееся в Конституции Украины, в ст. 6 и 19 которой речь идет только о выполнении законов. Бесспорно, что органы государственной власти, общественные организации обязаны выполнять эти нормы, предусмотренные не только в законах, но и в подзаконных правовых актах. Считаем, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законодательными и подзаконными актами Украины, а органы государственной власти, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способами, которые предусмотрены Конституцией, законодательными и подзаконными актами Украины.



В научной литературе законность характеризуется как: принцип деятельности государства [3, с. 98]; принцип государственно-правовой жизни [6, с. 101]; принцип государственного управления [5, с. 12; 9, с. 247; 15, с. 18]; метод государственного управления [7, с. 224]; режим системы отношений [1, с. 38]; обобщенная цель управления [4, с. 7].

При рассмотрении законности как особого социально-правового явления, относительно самостоятельного элемента механизма государственно-правового регулирования, нам представляется возможным предложить следующее определение: законность в правовом государстве – это режим соответствия общественных отношений законам и подзаконным актам, которые не противоречат нормам права, создаются в интересах всего общества и осуществляются всеми участниками правоотношений.

На первый взгляд, приведенная дефиниция ведет к отождествлению законности и правопорядка, но мы считаем нужным сделать некоторые уточнения: каждому явлению могут быть присущи различные состояния, которые определяются совокупностью его характерных свойств и признаков. Это касается и общественных отношений, урегулированных правом: им свойственны, в частности, такие состояния как: 1) соответствие законам государства (то есть юридическая правомерность), 2) упорядоченность, согласованность, системность. Первое состояние регулируется понятием «законность»; второе связано с первым, как следствие с причиной, понятием «правопорядок». Родовая общность обоих указанных параметров указывает на тесную связь законности и правопорядка, а видовые различия свидетельствуют об их разнице.

Исследователи определяют основные черты законности [4, с. 6], принципы законности [6, с. 102], способы (средства) законности [3, с. 138; 4, с. 5; 7, с. 224; 8, с. 36] и основы (гарантии) законности [2, с. 95; 12, с. 100; 14, с. 20].

В данном случае предметом нашего интереса выступает характеристика средств обеспечения законности государственной службы в условиях реформирования законодательства.

Так, Е. Блаживский и Ю. Лавренко под способами обеспечения законности указывают «виды деятельности организационно-структурных формирований,

практические приемы, операции, формы работы, которые ими используются» [4, с. 7; 8, с. 36]. В научной литературе предлагается определение понятия «система средств обеспечения законности», под которой следует понимать «совокупность задач, функций, полномочий, форм, методов и порядка такой деятельности» [13, с. 10].

По нашему мнению, такие определения способов обеспечения законности является несколько обобщенными, поскольку не отражают их сущности и назначения.

Прежде чем уточнить определение понятия способов обеспечения законности, следует определить их общие признаки, к которым следует, по нашему мнению, отнести такие:

1. Они являются неотъемлемой составляющей гарантии законности. Способы обеспечения законности принято делить на такие группы: общие и специальные [2, с. 95; 4, с. 6]; «объективные условия и специальные юридические средства» [12, с. 99]; «общесоциальные и юридические» [13, с. 16]; «объективные условия существования общества и специально выработанные государством и общественностью средства, обеспечивающие точную реализацию норм права всеми субъектами» [14, с. 20]; иногда на три группы: социальные, социально-социальные (юридические), организационные [1, с. 51].

Более удачным считаем понимание двух групп гарантий законности, предложенных О. Прохоренко, согласно которому первая группа считается предпосылками обеспечения режима законности (политические, экономические, идеологические, организационные), вторая – специальными средствами обеспечения режима законности. К последним автор относит: а) организационно-структурные формирования (государственные органы и негосударственные структуры, на которые возложена обязанность по поддержанию и укреплению режима законности); б) организационно-правовые методы (виды деятельности организационно-структурных формирований, практические приемы, операции, формы работы, которые ими используются для обеспечения законности, взаимодействие которых, образует особенный государственно-правовой механизм обеспечения законности) [6, с. 103].

Что касается самого понятия «обеспечение законности», ученые под этим понимают: «систему средств, способов, приемов и методов обеспечения законности, позволяющих беспрепятственно реализовать правовые нормы» [13, с. 11]; «систему средств, с помощью которых общественная жизнь охраняется, и, в случае нарушения, восстанавливается законность» [12, с. 100]; «объективные условия, способствующие повышению уровня развития общества, благосостояния народа, а также специальные юридические средства и способы, с помощью которых обеспечивается режим законности в стране» [8, с. 34]; «условия общественной жизни и меры, предпринимаемые государством для обеспечения режима законности и стабильного правопорядка» [2, с. 95]; «факторы, обусловленные действующим законодательством и развитием общественной жизни, обеспечивающие соблюдение законности» [4, с. 7]; «средства, факторы, условия, обусловлены закономерностями общественного развития, обеспечивающие соблюдение законности» [1, с. 147].

На наш взгляд, вышеприведенные определения имеют право на существование, что, прежде всего, обусловлено разноплановостью гарантий законности, одни из которых являются условиями и предпосылками режима законности, другие – способами ее соблюдения.

2. Применяются соответствующими государственными, самоуправляющимися или общественными организациями, должностными лицами, членами общественных организаций, либо в индивидуальном порядке (например, обращение с заявлением о совершенном правонарушении).

3. Способ обеспечения законности, условия и основания его применения зависят от правового статуса организации или лица, которое его реализует, то есть от возложенных на него задач, функций и полномочий.

4. Целью применения способа обеспечения законности является установление фактического состояния соблюдения требований действующего законодательства и соответствующее реагирование на него, мера которого зависит от особенностей правового органа, который их применяет.

Выше приведены признаки способов обеспечения законности, которые позволяют определить их как отдельную



группу гарантий обеспечения законности, направленную деятельность соответствующих органов или должностных лиц, которая осуществляется в пределах возложенных на них задач, функций и полномочий с целью установления фактического состояния соблюдения требований действующего законодательства и соответствующего реагирования на него.

Определив особенности способов обеспечения законности, есть необходимость определить их виды, поскольку единый взгляд по этому поводу отсутствует. Но, как удалось установить, распространенным является определение трех видов способов обеспечения законности: контроль, надзор, рассмотрение гражданских обращений [2, с. 99; 3, с. 139; 4, с. 7; 6, с. 103; 7, с. 225]. Ю. Лавренюк верно отмечает: «Способы обеспечения законности, безусловно, не являются исчерпывающими, поскольку в юридической науке к таким относят и другие» [8, с. 36]. Например, в теории права юридические гарантии обеспечения законности фактически отождествляются со способами обеспечения законности и классифицируются по субъектам их применения, характеру юридической деятельности, статусу. Так, по субъектам применения их делят на парламентские, президентские, судебные, прокурорские, муниципальные, административные, общественные, международные; по характеру юридической деятельности на: правотворческие, праворазъяснительные, правоприменительные, правореализационные; по статусу в правовой системе на: нормативно-документальные правовые акты (нормативно-правовые акты, интерпретационные акты, индивидуальные акты применения права) и деятельностные (практическая деятельность по применению норм права и реализации норм права) [14, с. 20].

Кроме того, способы обеспечения законности в теории права подразделяются на конституционные гарантии и процессуальные гарантии законности, а одной из важных юридических гарантий законности является высокая юридическая техника правотворчества, кодификация и инкорпорация законодательства [12, с. 101].

По мнению В. Гвоздецкого, юридические гарантии выступают системой специальных правовых средств укрепления законности и правопорядка, к которым автор относит: нормы права, в которых выражено требование законно-

сти, а также специальные средства выявления правонарушений; средства предупреждения правонарушений; средства прекращения правонарушений; меры по защите и восстановлению нарушенных прав; юридическая ответственность; процессуальные гарантии; правосудие [5, с. 24].

В. Чернея юридическими средствами обеспечения законности называет четкость и конкретность норм действующего права, эффективность санкций, защищающих эти нормы; правосудие, как специальную форму универсальной, осуществляемой на основе права и справедливости деятельности судов, которая обеспечивает реализацию действующего права, защиту прав и свобод граждан; осуществление высшего надзора за единообразным исполнением законов со стороны органов прокуратуры; деятельность государственных инспекций и контрольно-ревизионного аппарата, которые в пределах своей компетенции осуществляют работу по предотвращению, выявлению и пресечению нарушений законности в различных сферах государственной и общественной жизни [9, с. 211].

Р. Рябошапка, О. Хмара, А. Кухарук классифицируют юридические гарантии законности по такому критерию, как цель, разделяя их на: превентивные (предупредительные), состоящие в предотвращении правонарушений, предотвращении нарушений администрации трудовых прав граждан, недопущение незаконного увольнения; приостанавливающие, направленные на прекращение выявленных правонарушений, восстанавливающие, выражающиеся в устранении или возмещении негативных последствий правонарушений; карательные (штрафные), которые направлены на реализацию юридической ответственности (наказание лица, виновного в совершении правонарушения) [1, с. 153].

Кроме теоретиков права, другие виды способов обеспечения законности называют и специалисты административного права. Например, В. Бабаков среди видов средств обеспечения законности в государственном управлении называет и такие, как «специализированная судебная защита нарушенных прав и свобод граждан в порядке административного судопроизводства» и «привлечение к разным видам юридической ответственности должностных лиц государственных органов за противоправ-

ные действия в сфере государственного управления, применение мер административной ответственности к гражданам, которые своими противоправными действиями нарушают установленный порядок управления» [2, с. 97]. Как отдельный вид средств обеспечения законности применения мер административного принуждения, не связанных с ответственностью, А. Драган рассматривает правовое регулирование [6, с. 106].

Выводы. Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы: во-первых, мы поддерживаем мнение большинства специалистов о том, что универсальными способами обеспечения законности являются контроль, надзор и рассмотрение обращений граждан; во-вторых, все другие способы (средства, юридические гарантии) обеспечения законности, кроме юридической ответственности, которые называются учеными, являются больше условиями (предпосылками, факторами) соблюдения законности, чем способами.

Что касается самого государственного управления, то рассматривать его необходимо в широком смысле, а именно как целенаправленную, организующую деятельность всех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), а также публично-властную деятельность общественных объединений, направленную на выполнение основных задач и функций государства.

Список использованной литературы:

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [Р. Рябошапка, О. Хмара, А. Кухарук та ін.]; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.
2. Бабаков В. Правові аспекти застосування кримінального законодавства за вчинення корупційних злочинів / В. Бабаков, А. Ізетов // Вісник прокуратури. – 2013. – № 5. – С. 93–99.
3. Берлач А. Основні принципи запобігання та протидії корупції в Україні: характеристика та стан додержання / А. Берлач // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 жовтня 2014 р., м. Одеса. – Одеса: ОДУВС, 2014. – 208 с.