

Юридичні науки

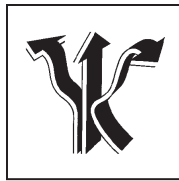
НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



Юридичні науки

МАУП

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

ISSN 2522-4603

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Серія
ЮРИДИЧНІ НАУКИ

<https://doi.org/10.32689-2522-4603>

Випуск 1 (57)
2019

Засновано 2001 року
Видання виходить 4 рази на рік

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2019

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)29-2я43

Об'єднана редакційна рада видання Наукові праці МАУП

М. Н. Курко, д-р юрид. наук, проф. — Голова ради

Заступники Голови

Є. О. Романенко, д-р наук з держ. упр., проф.

М. Ф. Гончаренко, канд. екон. наук, доц.

А. М. Кислий, д-р юрид. наук, проф.

О. І. Дацій, д-р екон. наук, проф.

І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.

Редакційна колегія серії Юридичні науки

Кислий Анатолій Михайлович, д-р юрид. наук, проф., директор Навчально-наукового інституту права Міжрегіональної Академії управління персоналом — **Головний редактор**.

Ануфрієв Микола Іванович, д-р юрид. наук, проф., проф. кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Вечорек Лешик, д-р хабілітований наук правничих, директор Інституту судових експертиз ім. проф. доктора Яна Зегна в Кракові Міністерства справедливості Польщі (Польща).

Дорохіна Юлія Анатоліївна, д-р юрид. наук, доц., проф. кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Заросило Володимир Олексійович, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Кайдашев Роман Петрович, д-р юрид. наук, проф., проф. кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Литвиненко Віктор Іванович, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Муравйов Кирило Володимирович, д-р юрид. наук, доц., зав. кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Тіماشов Віктор Олександрович, д-р юрид. наук, доц., Київський національний торговельно-економічний університет, кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права.

Фатхутдінов Василь Гайнулович, д-р юрид. наук, доц., проф. кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально-наукового інституту права імені Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Федоренко Владислав Леонідович, д-р юрид. наук, проф., директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України.

Яскенія Єжи, д-р хабілітований наук правничих, професор звичайний, декан відділення права, адміністрування та управління Університету Яна Кохановського в Кельце (Польща).

Випуск рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 9 від 25 вересня 2019 р.)

Видання індексується Google Scholar

Наукові праці МАУП. — Серія : Юридичні науки. — 2019. — Вип. 1 (57). — Київ : МАУП, ДП “Вид. дім “Персонал”, 2019. — 62 с.: іл. — Бібліогр. у кінці ст. — Виходить 4 рази на рік.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які досліджують актуальні проблеми розвитку права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” (серія: Юридичні науки) за наказом Міністерства освіти і науки України від 24.10.2017 р. № 1413 включено до Переліку фахових видань як фахове видання з юридичних наук.

ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2019

© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2019



ЗМІСТ



<i>Автори випуску</i>	4
Заросило В. О. <i>Зміни в системі принципів адміністративного права та адміністративного провадження та запровадження принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні в Україні</i>	5
Капля О. М. <i>Проблемні аспекти розуміння верховенства права в системі засад (принципів) кримінального провадження</i>	12
Юлдашев А. Х., Юлдашев А. А. <i>Концепція антикоррупційної судової реформи</i>	20
Баганець О. О. <i>Суб'єкти здійснення реформи органів прокуратури</i>	34
Сєров С. Л. <i>Теоретико-методологічна база вдосконалення правового забезпечення державного контролю</i>	43
Шевченко С. С. <i>Реалізація результатів поліграфічних перевірок (адміністративно-правовий аспект)</i>	50

АВТОРИ ВИПУСКУ

THIS ISSUE'S AUTHORS

- **Баганець Олександр Олексійович** — здобувач, МАУП, м. Київ. <https://orcid.org/0000-0002-0157-9072> — 34
- **Заросило Володимир Олексійович** — д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності, Навчально-науковий ін-т права ім. Князя Володимира Великого МАУП, м. Київ. <https://orcid.org/0000-0001-6935-5449> — 5
- **Капля Олександр Миколайович** — д-р юрид. наук, старший науковий співробітник, проф. кафедри правових дисциплін, Одеський ін-т, МАУП. <https://orcsd.org/0000-0001-8629-0771> — 12
- **Серов Сергій Леонідович** — здобувач, МАУП, м. Київ. <https://orcid.org/0000-0001-8865-708X> — 43
- **Шевченко Сергій Сергійович** — аспірант, МАУП, м. Київ. <https://orcid.org/0000-0001-7042-7200> — 50
- **Юлдашев Олексій Олексійович** — суддя господарського суду, канд. юрид. наук, викладач, Навчально-науковий ін-т права ім. Князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ. — 20
- **Юлдашев Олексій Хашимович** — д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін, Навчально-науковий ін-т права ім. Князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ. <https://orcid.org/0000-0002-6624-3481> — 20
- **Baganets Oleksandr** — applicant, IAPM, Kyiv. <https://orcid.org/0000-0002-0157-9072> — 34
- **Zarosylo V. O.** — doctor of law, professor, head of the Department of Law Enforcement And Anti-Corruption Activities, Educational and Scientific Institute of Law, IAPM, Kyiv. <https://orcid.org/0000-0001-6935-5449> — 5
- **Kaplya Oleksandr M.** — Doctor of Laws, Senior Researcher, Professor of the Department of Legal Disciplines, Odessa Institute, IAPM. <https://orcsd.org/0000-0001-8629-0771> — 12
- **Sierov Serhii L.** — applicant, IAPM, Kyiv. <https://orcid.org/0000-0001-8865-708X> — 43
- **Shevchenko Serhii S.** — postgraduate, IAPM, Kyiv. <https://orcid.org/0000-0001-7042-7200> — 50
- **Yuldashev, Alexey A.** — Judge of Economic Court, Candidate of Law, Lecturer, Academic Law Institute Prince Vladimir the Great, IAPM, Kyiv. — 20
- **Yuldashev Alexey K.** — Doctor of Laws, Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines, Academic Law Institute. Prince Vladimir the Great, IAPM, Kyiv. <https://orcid.org/0000-0002-6624-3481> — 20

В. О. ЗАРОСИЛО

<https://orcid.org/0000-0001-6935-5449>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ЗМІНИ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ПРІОРИТЕТНОСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 5–11

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-05-11>

Проаналізовано принципи адміністративного права та адміністративного провадження. Аналіз проводився з метою визначення наявності принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні.

Питання щодо принципів адміністративного права та адміністративного провадження почали розглядатися ще в Радянському Союзі. Разом з тим підхід до визначення таких принципів був різним. Сучасний етап розвитку адміністративного права та адміністративного провадження в Україні характеризується окремим новим підходом. Насамперед в Україні запроваджено перехід від державоцентристської ідеології, відповідно до якої в адміністративному праві та адміністративному провадженні на перше місце ставилася держава, яка, своєю чергою, повинна була піклуватися про людей, до людиноцентристської, де на перше місце ставиться людина. Пріоритет прав людини стає головним не тільки в адміністративному провадженні, а й загалом у системі права. Питання запровадження принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні в Україні вже формулюється в науковій літературі, проте ще даний принцип не увійшов до навчальних посібників та підручників з адміністративного права. Окремі аспекти визначення пріоритету прав людини в адміністративному провадженні мають свої особливості, тому у цій статті зроблена спроба визначити такі особливості.

Питання про принципи адміністративного права та адміністративного провадження піднімалося досить давно. Першим дослідником, який висвітлив принципи адміністративного права та адміністративного провадження в радянській науці був О. П. Коренєв. Слід зазначити, що він вперше роз-

ділив принципи адміністративного провадження на загальні та спеціальні. До загальних принципів адміністративного провадження було віднесено: регулювання адміністративно-правових відносин, науковість, демократичний централізм, єдність прав і обов'язків, соціалістичний інтернаціоналізм та соціалістичну законність [1]. Пізніше ним було виокремлено такі загальні принципи: керівництво КПСС діяльністю у сфері адміністративного права, участь громадян в управлінні, демократичний централізм, рівність прав у соціалістичному управлінні державою, соціалістична законність та плановість [2]. Пізніше було виокремлено політико-правові та організаційні принципи адміністративного провадження та управління. До політико-правових принципів було віднесено такі: широка участь громадян у державному управлінні, демократичний централізм, колегіальність та єдиноначальність, соціалістичний федералізм, соціалістична законність та плановість. До організаційних принципів відносилися галузевий, принцип територіальності та функціональний [3].

Ще більше розширив кількість принципів адміністративного провадження В. А. Юсупов. Він відносив до принципів адміністративного права організацію охорони економічних і політичних відносин розвиненого соціалізму, врахування: пріоритету партійних актів; актів громадських і самодіяльних організацій трудящих; системності права; компетенції органу, який приймає адміністративний акт; свобод і законних інтересів громадян та іноземців; ефективності адміністративного права [4].

Ю. О. Тихомиров сформулював інший підхід до принципів адміністративного провадження. Він виокремив такі принципи: систему адміністративного права, побудовану відповідно до ієрархічних систем; діяльність у сфері адміністративного права є підзаконною; діяльність є функціональною та спеціалізованою; громадяни беруть участь у адміністративних провадженнях; адміністративні провадження здійснюють професійні, спеціальні особи, які є службовцями [5].

У незалежній Україні вперше питання визначення принципів адміністративного провадження було найбільш повно сформульовано В. Б. Авер'яновим. Він визначив загальні та спеціальні принципи адміністративного права. До загальних принципів було віднесено: законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, рівність громадян перед законом, демократизм нормотворчості та реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [6]. Щодо спеціальних принципів, то було запропоновано визначати їх у характерних видах діяльності, пов'язаної з адміністративним правом. Наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності та ін.

Сучасні підходи до принципів адміністративного права та провадження є досить різноманітними. Наприклад, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко визначають принципи: верховенства права, ієрархічності вищого закону, заснованості на законі та належного врядування [7]. При цьому принцип верховенства права поділяється на такі підпринципи, як законність, юридична визначе-

ність, заборона свавілля, доступ до незалежного та безстороннього суду, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом [7].

Принцип належного врядування поділяється на принципи: участі у прийнятті рішення, прозорості, підзвітності, відповідальності, ефективності та неупередженості.

Слід зазначити, що розвиває тему такого підходу до принципів адміністративного права і В. В. Галуцько. Він поділяє принцип належного врядування на такі підпринципи: забезпечення участі й ухвалення рішень та належного реагування, відкритості та прозорості, добросовісності та етичної поведінки, ефективності, компетентності та спроможності, інноваційності та відкритості до змін, сталості та довгострокової орієнтованості, поваги до прав людини та культурної різноманітності, забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності [8].

Слід зазначити, що окремі вчені ставили принцип пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні на перше місце в системі принципів адміністративного права. Це було зроблене О. М. Бандуркою.

У підручнику “Адміністративне право. Загальна частина. Академічний курс” було визначено такі принципи адміністративного провадження: пріоритет прав і свобод людини і громадянина, верховенство права, законність, рівність громадян перед законом, демократизм правотворчості й реалізації права, взаємна відповідальність держави і людини, гуманізм і справедливість у взаємовідносинах між державою і людиною [9].

Визначимо наявності принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні.

Аналіз кількості звернень громадян до Європейського Суду з прав людини показує, що Україна займає четверте місце за кількістю таких звернень [10]. Фактично, кожна десята скарга до Страсбурга надходить саме від громадянина України. Наразі на розгляді знаходяться понад 8 тисяч заяв від українців. Йдеться як про неправильне застосування норм кримінального та адміністративного примусу, так і про державне втручання в економічні процеси. Останнє пов'язане з виданням великої кількості нормативно-правових актів, що стримують розвиток економічних процесів, економічної конкуренції, і які в більшості випадків спрямовані на захист інтересів держави, а не особи. Як вже зазначалося, питання про змінення пріоритетів в адміністративному провадженні розглядалося насамперед А. Б. Авер'яновим та іншими дослідниками [6]. Однак до сьогодні ще не розроблені основні принципи, форми та методи забезпечення прав людини в першу чергу, ніж забезпечення прав держави та її органів.

Додержання прав та свобод людини в процесі адміністративного провадження має стати ціллю його побудови. На ці цілі “працюють” такі складові адміністративного провадження, як: а) їх правова врегульованість (юридична регламентація адміністративних проваджень); б) контроль за додержанням встановленого регламенту адміністративного провадження; в) обмеження деяких контрольних функцій; г) перевірка виконання рішення; д) розробка та затвердження правил планів-графіків перевірок суб'єктів господарювання

тощо. Проте треба більш детально розробити методи адміністративних проваджень та внести до них аспект щодо пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні. Загалом методи адміністративних проваджень повинні бути розроблені більш детально.

Водночас існували й існують певні проблеми у формуванні та визначенні принципів адміністративного провадження. В юридичній літературі сформовано ряд принципів адміністративного процесу. До них відносяться [11]:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

Водночас слід зазначити, що питання про виділення принципів адміністративного права розвивалося поступово. С. Г. Стеценко не виокремлює принципи адміністративного права але він виокремлює принципи державного управління. При цьому принципи поділяються на загальні та спеціальні. До загальних принципів пропонується відносити демократизм, законність, гласність, участь громадян у державному управлінні та відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Спеціальні принципи включають галузевий, міжгалузевий, територіальний, поєднання єдиначальності та колегіальності [12].

Окремі особливості принципів державного управління виділяють Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та В. В. Зуй. Вони відносять до принципів державного управління такі: принцип відповідальності органів виконавчої влади за доручену справу перед людиною і державою; принцип верховенства права; принцип законності; принцип права громадян на участь в державному управлінні; принцип рівності громадян перед законом; принцип гласності [13].

Виокремлюють загальні та спеціальні принципи адміністративного права і автори підручника "Курс адміністративного права". До загальних принципів відносяться: науковість (об'єктивність); верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права; верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться в інших нормативних актах; пріоритетність прав і свобод людини і громадянина; узгодженість адміністративного законодавства з природним правом; відповідальність адміністративного законодавства міжнародним договорам; повнота регулювання статусів суб'єктів адміністративного права; забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм; мінімізація втручання публічної адміністрації в особисте життя людини.

Щодо спеціальних принципів, то автори пропонують виокремлювати їх залежно від функціонування адміністративно-правових інститутів. До них

можна віднести принципи: державної служби; адміністративного процесу; адміністративної відповідальності; адміністративного судочинства; місцевого самоврядування та ін. [14].

Деякі дослідники виокремлюють принципи соціального управління, які також можна вважати принципами адміністративного права. Автори навчального посібника “Адміністративне право України” (Д. О. Беззубов, В. Д. Гвоздецький та ін.) виділяють такі принципи соціального управління: єдиноначальність у прийнятті рішення та колегіальність при їх обговоренні; єдність адміністративно-державного, господарського та культурного управління; поєднання галузевого і територіального управління; науковість; прогнозування соціального управління; мотивація праці; відповідальність за результат соціального управління; раціональний добір, підготовка і розстановка кадрів; економічність і ефективність соціального управління; системність, ієрархічність; необхідна різноманітність; обов’язковість зворотного зв’язку; законність [15].

В юридичній літературі також виокремлюють і ряд принципів правозабезпечення, на яких побудована вся система захисту прав людини. До них належать [16]:

- непорушність основних прав та свобод людини, які належать їй від народження і за правом народження;
- визнання гідності та значущості людини;
- забезпечення прав людини як основний обов’язок правоохоронних органів;
- утвердження в діяльності людей свободи слова, пересування, совісті, охорони особистого і сімейного життя;
- сприяння судовому захисту кожного порушеного права;
- рівність усіх осіб перед законом у процесі вирішення конфліктних ситуацій;
- визнання особи, держави та її органів рівними суб’єктами у вирішенні спорів;
- забезпечення контролю з боку осіб та їх об’єднань за здійсненням правоохоронними органами (у тому числі органами внутрішніх справ) своїх повноважень щодо забезпечення прав людини;
- відповідальність працівників правоохоронних органів перед населенням за процес забезпечення прав людини;
- невтручання правоохоронних органів у регулювання громадського життя людини поза межами, передбаченими нормативними актами.

Поряд з цими “писаними” принципами окремі дослідники виокремлюють і “неписані” принципи в адміністративному процесі. Дані принципи можуть бути напрацьованими в адміністративному судочинстві. До них відносяться принцип процесуальної економії, добросовісного ставлення суддів та інших учасників процесу до виконання своїх процесуальних обов’язків, пропорційності при розгляді справ та винесенні рішення та ін.

Підлягають змінам і принципи адміністративного провадження. Адміністративно-юрисдикційна діяльність компетентних суб’єктів, які виконують

адміністративне провадження, здійснюється в регламентованих законом процесуальних формах і порядку. Вважаючи сукупність адміністративних проваджень базовою характеристикою адміністративної юрисдикції, окремі вчені виділяють такі їх види: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження за скаргами; узгоджене провадження та ін.

В юридичній літературі зустрічаються й інші класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень і, відповідно, інших принципів їх забезпечення. Так, В. К. Колпаков до адміністративних проваджень відносить: а) провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення; г) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу [17].

Зважаючи на те, що сучасний період розвитку адміністративного права насамперед передбачає пріоритетність прав людини, то даний принцип має бути віднесений до обов'язкових принципів адміністративного права.

Отже, можна зробити такі висновки:

1. В Україні в юридичній літературі окремими дослідниками визначено принцип пріоритетності прав людини в адміністративному праві та адміністративному провадженні, проте зазначений принцип ще не знайшов відображення у навчальних посібниках та підручниках.

2. Форми адміністративного провадження в Україні визначаються по-різному, проте в них також ще не відображено питання про пріоритетність прав людини в адміністративному провадженні.

3. Вимагають змін і методи адміністративного провадження, адже принцип пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні ще не розкрито у зазначених методах.

Джерела

1. Коренев А. П. Принципы современного административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.
2. Советское административное право: учебник / под ред. А. П. Коренева. Москва: Юрид. лит., 1986. 400 с.
3. Советское административное право: учебник. Москва: Юрид. лит., 1987. 544 с.
4. Юсупов В. А. Теория административного права. Москва: Юрид. лит., 1986. 158 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Изд. Тихомирова М. Ю., 1998. 798 с.
6. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс. У 2 т. Т. I: Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. 584 с.
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. В. Галунько, П. В. Діхіївський, О. В. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
10. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Київ. Organization

- for Security and Co-operation in Europe. 13 квітня 2016. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/233086>
11. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2007. С. 292–307.
 12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
 13. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2006. 520 с.
 14. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суценко. 2-ге вид. перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
 15. Адміністративне право України: навч. посіб. / Д. О. Беззубов, В. Д. Гвоздецький та ін. Київ: ТОВ “МП Леся”, 2013. 256 с.
 16. Негодченко О. В. Деякі організаційні аспекти визначення механізму забезпечення реалізації прав, свобод і обов’язків людини й громадянина // Вісн. Запорізького юрид. ін-ту. 2003. № 2. С. 9–16.
 17. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

Zarosilo V. O. Changes in the system of principles of administrative law and administrative proceedings and introduction of the principle of priority of human rights in administrative proceedings in Ukraine.

The analysis was conducted to determine the existence of the principle of human rights priority in administrative proceedings. The approach of different researchers was analyzed to determine the principles of administrative law and administrative proceedings. It is determined that there is a certain number of systems of principles of administrative law and administrative proceedings. As a result of the analysis, it was found that there is no consensus among scientists regarding the principles of administrative law and administrative proceedings. In addition to the principles of administrative law, the principles of state or social governance are distinguished.

Most systems of the principles of administrative law coincide to a certain extent, but only in some of them the principle of human rights priority in administrative proceedings is highlighted. At the same time, this principle as one of the main principles of administrative law and administrative proceedings was singled out in the early 90's, after independence and the adoption of the Constitution of Ukraine. This principle is based on the general tendency of restructuring administrative law and administrative proceedings in order to change the law as a whole.

It is enshrined in the Constitution of Ukraine and indicates the replacement of the state centrist approach to the man-centrist. In order to form a unified approach to the principles of administrative law and administrative proceedings, it is proposed to introduce the principle of the priority of human rights in administrative proceedings to the system of principles of administrative law.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-05-11>

Надійшла 26 грудня 2018 р.

О. М. КАПЛЯ

<https://orcsd.org/0000-0001-8629-0771>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗУМІННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В СИСТЕМІ ЗАСАД (ПРИНЦИПІВ) КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 12–19

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-12-19>

Зроблено спробу проаналізувати принцип верховенства права з точки зору його дії в системі засад (принципів) кримінального процесу України. Визначено проблемні аспекти розуміння цього поняття та окреслено напрями реформування кримінально-процесуальної діяльності держави.

Проаналізовано принцип верховенства права з точки зору його дії в системі засад (принципів) кримінального процесу України. Визначено проблемні аспекти розуміння цього поняття та окреслено напрями реформування кримінально-процесуальної діяльності держави. Запропоновано висновок про те, що попри достатню кількість запобіжників порушення принципу верховенства права, існує необхідність реформування кримінального процесу з метою доведення його до Європейських стандартів. Основний напрям реформування кримінального процесу є забезпечення контролю над владою з метою реалізації інтересів громадян.

Основами цивілізованого суспільства є соціальна справедливість, обмеженість посягань на людську гідність, рівні права усіх громадян, недоторканність приватної власності та рівні можливості отримувати прибуток. Все це та багато інших питань у розвинених країнах охороняється законом, який є фундаментом будь-яких взаємовідносин, незалежно від рівня соціального статусу, політичних чи ідеологічних нахилів. Тому прийнято вважати верховенство права ключовим принципом у світовому судочинстві. Та незважаючи на інтеграцію нашої країни до світового співтовариства, залишається багато невирішених питань, що ставлять під загрозу цей принцип.

Світова практика вказує на те, що верховенство права стає практично головним показником демократичного розвитку сучасних держав. Це відбувається завдяки тому, що громадськість щорічно оцінює індекс верховенства права в різних країнах світу. Цей індекс включає такі показники, як: обмеження влади держави, відсутність корупції, порядок і безпека, відкритість

уряду та громадянське правосуддя. Відповідно і в нашій країні цей процес вже розпочато.

Верховенство права як визначальна категорія привертає увагу науковців різних галузей процесуального права. У цій сфері відзначаємо праці М. Козюбри, Ж. Зіллера Ю. Шемшученка О. Петришина, Л. Белкіна.

Аналіз точок зору науковців, які досліджували це питання, свідчить, що немає єдиної думки щодо змісту і характеристики поняття верховенства права у кримінальному процесі України.

Проаналізуємо принцип верховенства права з точки зору його дії в системі засад (принципів) кримінального процесу України, визначимо проблемні аспекти розуміння цього поняття та окреслимо напрями реформування кримінально-процесуальної діяльності держави.

Незважаючи на значний рівень корупції, неможливість створювати реальний вплив на бюрократичну систему влади, свавілля чиновників, безкарність злочинців, які займають ключові посади в нашій державі, доцільно звернутися до Конституції України, де ст. 5 вказує на те, що джерелом влади в Україні є народ і цей факт є приводом для створення передумов народної політики, направленої на відновлення соціальної справедливості, в основі якої лежить принцип верховенства права.

Розглянувши рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 “Про доступ до офіційних документів” від 21 лютого 2002 р., які полягають у наданні пропозицій забезпечити доступ до офіційних документів адміністративних органів широкому загалу громадян, можна сподіватися на те, що потреба українців у дотриманні принципу верховенства права сприйнята належним чином [1].

Вперше принцип верховенства права був запропонований англійським вченим Альбертом Венном Дайсі. Цей факт був офіційно зафіксований на публічному обговоренні з проблем конституційного права [2, 5]. Науковець запропонував власну концепцію розуміння цього принципу, що включала до своєї структури три основні положення:

- панування права, яке передбачало можливість притягнення до відповідальності лише у випадку прямого порушення закону. При цьому здійснення судочинства передбачалось тільки у суді загальної юрисдикції;
- верховенство права — рівність перед законом всіх громадян без винятку;
- панування духу законності, що передбачало формування Конституції на основі принципу верховенства права.

Певну схожість з тлумаченнями правових концепцій Дайсі представляла модель принципу верховенства права Ф. А. Гаєка, що не обмежувалась технічними процедурами прийняття і застосування законів. У структуру поняття верховенство права інтегрувалась ціла правова парадигма загального права (тобто неписаного права) [3, 315].

Важливість цього принципу вказує на його беззаперечність, проте єдиного підходу до розуміння та трактування у сучасній науковій літературі не існує. Такої самої думки дотримується професор М. Козюбра, який наголо-

шує: “сутність і зміст цього принципу залишаються для більшості юристів, не кажучи вже про пересічних громадян, утаємниченими” [4; 5]. Стурбованість дослідника стосовно неоднозначності розуміння принципу верховенства права викликана його пошуками знайти можливості виокремити його серед інших правових принципів, наприклад принцип законності, була не даремною. У результаті кропіткої аналітичної роботи було знайдено безліч підходів до тлумачення верховенства права, від ототожнення цього принципу з традиційним для колишнього радянського правознавства принципом верховенства закону (англійське словосполучення *rule of law*, як відомо, іноді не зовсім коректно перекладають як “верховенство закону”) до розуміння принципу верховенства права як виключно верховенства справедливості і розуму. Таким чином, професор дійшов висновку, що верховенство права набуває самостійного значення лише тоді, коли присутнє теоретичне і практичне розділення права і закону.

Відомий євроінтегратор Ж. Зіллер також зазначив, що: “Концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності та принцип верховенства права разом передбачають підкорення праву, а отже, судовому контролю” [6, 23–25].

Враховуючи гостроту відповідної ідеї, залежності принципу верховенства права від інших правових принципів, слід зазначити, що деякі вчені вважають законність та верховенство права невід’ємними складовими, інші представляють власні концепції стосовно виділення їх в окремі категорії, проте думка Ж. Зіллера стосовно неідентичності знайшла своє підтвердження серед усієї наукової спільноти.

Академік Ю. С. Шемшученко вважає поняття “право” досить широким, на відміну від законності, що представляє ряд уточнень [7, 34]. Отже, він визначає право як віртуальну категорію, що представлена сукупністю абстрактних регулятивних норм, зафіксованих у законодавстві. Більше того, дослідник наголошує на тому, що суд як суб’єкт права не приймає рішення, посилаючись на саме право, оскільки первинними залишаються посилання на конкретні закони. Таким чином, принцип верховенства права може бути реалізований на основі принципу законності, оскільки в законі прописано конкретні правила поведінки всіх учасників процесу судочинства.

На заході принцип верховенства права ототожнюється здебільшого з верховенством фундаментальних прав людини. Він закріплений в преамбулі Європейської конвенції з прав людини [8]. Європейська наукова спільнота приділяє значну увагу рівності перед законом усіх громадян. Відповідна рівність встановлена саме завдяки принципу верховенства права.

У 2011 р. Венеціанська комісія оприлюднила у своїй доповіді ключові тези стосовно принципу верховенства права, де зазначено, що цей принцип є основною складовою демократичного суспільства, а особи, які приймають важливі державні рішення, мають шанувати цей принцип [9, 114].

Отже, в результаті опрацювання наукової літератури можна виділити ключові напрями розуміння принципу верховенства права:

- принцип верховенства права є окремим принципом, що застосовується в кримінальному процесі;
- його часто пов'язують із принципом законності, проте думки стосовно реалізації верховенства права на основі принципу законності спонукають до подальшого дослідження проблеми їх розмежування;
- вітчизняна та західна культури сприйняття верховенства права дещо відрізняються. На Заході його пов'язують з дотриманням прав і свобод людини та демократичними принципами, в пострадянському середовищі є прецеденти його трактування як верховенства закону, що було закладено у Конституції СРСР;
- існують прихильники концепції повного автономного принципу верховенства права, що на відміну від інших концепцій, які поєднують принцип верховенства права та принцип законності, дає можливість відокремити верховенство права — як першочерговість закону, а законності — як ступінь дотримання закону.

Неоднозначність трактувань принципу верховенства права серед наукової спільноти та його відношення до принципу законності спонукають на більш глибоке дослідження у межах кримінального процесу. Крім того, з погляду на низку досліджень категорія “верховенство права” є дуже широкою.

Дослідивши моделі принципу верховенства права, які пропонує нам законодавець, слід виділити ряд особливостей, зокрема, серед значної кількості статей в Конституції України можна виділити достатню кількість посилок на принцип законності. Наприклад, у ст. 19 визначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Основним Законом та законами України. Це також загострює проблематику поєднання принципу верховенства права з принципом законності.

Відповідно до Конституції України судочинство здійснюється на основі Конституції України і законів України, забезпечуючи при цьому верховенство права. Тому виникає питання, чи принцип верховенства права є основним принципом при здійсненні судочинства, або все ж таки законність складає основу судочинства? Відповідь на це питання ми спробували знайти у рішенні Конституційного Суду (далі КСУ) № 15-рп/2004 від 02.11.2004 р., де КСУ визначив: *“Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.*

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рів-

ність особи. *Справедливість* — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай *справедливість* розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

У сфері реалізації права *справедливість* проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення” [10]. Таким чином, КСУ виокремив принцип верховенства права як принцип панування права у суспільстві та розвіяв пострадянську модель розуміння цього принципу як верховенство закону.

Враховуючи зазначене, слід наголосити, що в кримінальному процесі всі процедури повинні бути побудовані так, щоб неможливо було недотриматися цього принципу.

Законодавець визначив норму дотримання принципу верховенства права в процесі здійснення адміністративного судочинства у ст. 8 КПК України, де зазначено такі вимоги:

- Кримінальне провадження здійснюється з дотриманням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

- Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

У ст. 2 Закону України “Про судоустрій України” визначено, що суд, здійснюючи правосуддя на основі верховенства права, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини й громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави. Тому будь-яке судочинство, у тому числі й адміністративне, повинно керуватися виключно принципом верховенства права.

В Україні чіткого дотримання як посадовими особами, так і судами принципу верховенства права не спостерігається. До проблем його реалізації в Україні можна віднести питання незалежності суду, питання корупції та неналежного приведення вітчизняного законодавства до міжнародних норм. Але проблема залишається не тільки в площині дотримання верховенства права, або дотримання правових норм взагалі. Суди загальної юрисдикції не бажають вступати в протиріччя з законодавчою владою та фактично не звертаються до доктрини верховенства права, а залишаються в полоні верховенства закону, навіть, якщо він суперечить принципам соціальної справедливості. З цього приводу висловився дослідник О. Петришин у своїй статті, де зазначає: “Можна дискутувати з того приводу, чи чітко ми закріпили принцип верховенства права у законі, чи не зовсім чітко, але до тих пір, поки судді не почнуть його застосовувати на практиці, відповіді на це питання не буде” [11].

Водночас попри всі негаразди, в законодавстві існують запобіжники порушень принципу верховенства права. До таких слід віднести: можливість судового оскарження рішень посадових осіб органів влади, що зачіпають права

і свободи громадян, гарантовані Конституцією України; судовий контроль над діяльністю органів досудового розслідування; громадський контроль та ін. В Україні судовий контроль здійснюється системою судів.

30 вересня 2016 р. набули чинності Закони України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” № 1401-VIII [12] та “Про судоустрій і статус суддів” № 1402-VIII [13], які передбачають зміни не лише у судовій системі, а й стосуються прокуратури та адвокатури. Зокрема, підвищуються вимоги до зайняття посади судді, запроваджується інститут конституційної скарги, встановлюється обов’язкове досудове врегулювання спорів тощо. Закон України № 1402-VIII має низку реформаційних положень, що дають можливість наблизити вітчизняну систему судочинства до міжнародних стандартів, укріпивши позиції принципу верховенства права. Відповідно до статей цього Закону Верховний Суд забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій. Також Закон має врегулювати адвокатські монополії. Однак існують критики деяких положень відповідного Закону. Правозахисник Л. Белкін вважає, що майже не змінилися підстави дисциплінарної відповідальності судді, зазначені у ч. 1 ст. 106, у порівнянні з попередньою редакцією цього Закону (ч. 1 ст. 92 ЗУ № 2453-VI) [14].

Україна прийняла на себе зобов’язання забезпечити “кожній людині, що перебуває під її юрисдикцією, права і свободи”, визначені в Європейській конвенції з прав людини і тим самим визнала повноваження Європейського суду з прав людини забезпечувати дотримання цього зобов’язання й право своїх громадян звертатися до суду зі скаргами у випадку, якщо держава порушує стосовно них положення конвенції.

У якості висновку можна зазначити, що попри достатню кількість запобіжників порушення принципу верховенства права, як показує практика, існує необхідність реформування кримінального процесу з метою доведення його до Європейських стандартів. Основним напрямом реформування кримінального процесу є забезпечення контролю над владою з метою реалізації інтересів громадян, тому запобіжники порушення принципу верховенства права представляють неабиякий інтерес як для суспільства зокрема, так і для держави загалом.

Намагання побудувати ефективну систему запобігання порушенням принципу верховенства права мають бути направлені на створення стану захищеності людини в її відносинах з державою. Кримінально-процесуальна діяльність має стимулювати всіх учасників процесу до відповідального здійснення своїх прав та обов’язків.

Практичні наслідки. З метою забезпечення в Україні верховенства права потрібно створити правову культуру дотримання законодавства на всіх рівнях, а принцип верховенства права слід розглядати як правовий принцип у рамках міжнародних та європейських інтеграційних процесів, який включає в себе низку критеріїв, що виокремлюються дотриманням прав і свобод та законних інтересів громадян.

Співвідношення/оригінальність. Проведення аналізу принципу верховенства права в системі засад кримінального провадження може стати фун-

даментом для розробки найбільш перспективних напрямів розвитку вітчизняного кримінально-процесуального законодавства.

Джерела

1. Про доступ до офіційних документів: Рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 від 21 лютого 2002 р.) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Законодавство України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33
2. *Dicey A. V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1982. P. 102, 114.
3. *Frederic S. Burin.* The Theory of the Rule of Law and the Structure of the Constitutional State // American University Law Review. 1966. June. 15. № 3. P. 315–317.
4. *Козюбра М.* Праворозуміння: поняття, типи та рівні // Право України : юридичний журнал. Науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України. 2010. № 4. С. 10–21.
5. Інтерв'ю. Сергій Різник – Козюбра Микола Іванович [Електронний ресурс] // Центр конституційних ініціатив. URL: http://cki.org.ua/pages/riznyk_koziubra.html
6. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС / Жак Зіллер; [пер. з франц. В. Ховхун]. Київ: Основи, 1996. 420 с.
7. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія: у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] / Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. Київ: Юрид. думка, 2008. 344 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зі змін та допов., що внесені Протоколом № 11 від 11 травня 1994 р., Протоколом № 14 від 13 травня 2004 р.) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Законодавство України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004
9. Recent and Current Events // Council of Europe. Venice Commission. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/> (дата звернення: 24.07.2016).
10. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2010 від 28.04.2010 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду) // Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення: 29.08.2016).
11. *Петришин О.* Верховенство права як принцип дії права [текст] // Українське право. 2006. С. 49–57.
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Ст. 532 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII, редакція від 05.08.2018 р. // Відомості Верховної Ради України, 2016, № 31, ст. 545 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
14. *Белкін Л.* Закон “Про судоустрій і статус суддів” 2016. Навіщо це затівалося? [Електронний ресурс] // Юридична Газета. Всеукраїнське щотижневє професійне юридичне видання. 2016. 28 вересня. № 39 (537). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/zakon-pro-sudoustriy-i-status-suddiv-2016-navishcho-ce-zativalosya.html>

Kaplia O. M. Problematical aspects of understanding the rule of law in the system of criminal proceedings (principles).

The aim of the article is to analyze the of law principle rule from the point of view of its action in the system of the criminal process principles of Ukraine, to determine the problem aspects of this concept understanding and to outline the directions of reforming the criminal-procedural activity of the state. The subject of the research is the peculiarities of legal regulation of the law rule in criminal procedural law. **The methodology** of the research is based on the analysis of normative legal acts from the perspective of the law rule as a legal regime. On the basis of the comparative legal method of certain provisions investigation of the legislation of Ukraine and international acts, the possibilities of the principles reforming legal regulation reforming of the law rule in the criminal process are determined.

The results of the research showed that despite of the sufficient number of avoidances to violate the rule of law, there is a need to reform the criminal process in order to bring it to European standards. The main direction of the criminal process reform is to ensure control over the authorities in order to realize the interests of citizens, therefore, the avoidances of the law rule principle are the interest both for society in particular and for the state as a whole.

An attempt to build an effective system for preventing violations of the law rule principle should be aimed at creating a state of human security in its relations with the state. Criminal proceedings should encourage all participants in the process to properly exercise their rights and responsibilities. **Practical implications.** In order to ensure the rule of law in Ukraine, it is necessary to create a legal culture of legislation observance at all levels, and the law rule should be regarded as a legal principle within the framework of international and European integration processes, which includes a number of criteria which are distinguished by respect for rights and freedoms and legitimate interests of citizens. **Correlation/originality.** Conducting the analysis of the law rule principle in the framework of criminal prosecution can become the basis for developing the most promising directions for the evolvement of domestic criminal-procedural legislation of Ukraine.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-12-19>

Надійшла 7 вересня 2019 р.

А. Х. ЮЛДАШЕВ

<https://orcid.org/0000-0002-6624-3481>

А. А. ЮЛДАШЕВ

Межрегиональная Академия управления персоналом, г. Киев

КОНЦЕПЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 20–33

<https://10.32689/2522-4603-2019-01/57-20-33>

Предпринята попытка структуризации проблемы коррупции по объектам, сферам ее проявления, выделены виды коррупции, коррупционных рисков, возникающих в тех или иных сферах жизнедеятельности общества. Выявлен наиболее общественно опасный вид коррупционных отношений. Обосновывается, что степень общественной опасности коррупции в исполнительной и законодательной власти на много порядков выше, чем коррупция в других сферах, в частности, в судах. Масштабы судебской коррупции значительно преувеличены. Серьезные исследования относительно коррупции в судах практически не проводились. Рассматриваются меры, реализованные проведенной судебной реформой, относительно коррупции и основные направления повышения качества принимаемых решений в судах. Вскрываются причины провала нынешней судебной реформы и определяются пути ее успешного проведения. Важнейшим фактором преодоления судебской коррупции является формирование у общества уважения к судебной системе, а не охаивание ее с целью отвлечения общественного внимания от коррупции в исполнительной и законодательной власти.

Украина занимает среди своих соседей одно из первых мест по масштабам построения олигархического капитализма и уровню коррупции. Можно проследить зависимость между этими двумя явлениями — олигархией и коррупцией. Высказано мнение о том, что именно интересы сырьевого олигархического капитала, пытающегося сохранить статус-кво и спасти свои активы, и породило коррупционеров, “демократов”, госбизнесменов. Если такая связь является существенной, то нет ничего удивительного в том, что наша страна приобрела репутацию одной из самых коррумпированных стран мира. Особенно опасна, как будет еще обосновываться ниже, элитарная коррупция.

Международная организация Transparency International особо выделяет политическую коррупцию как “манипулирование политикой, властью, процедурами с целью распределения ресурсов, а также финансирование политиков, принимающих решения, которые злоупотребляют своей должностью с целью удержания своей власти, статуса и достатка” [1]. В ежегодном индексе восприятия коррупции, который публикуется Международной организацией Transparency International, Украина занимает одно из последних мест в мире — 144, находясь среди таких государств, как Камерун, Иран, Нигерия, Центральноафриканская Республика, Папуа, Новая Гвинея [2]. В Украине формами политической коррупции, кроме продажи мест в партийных списках, является “бесплатное” включение в выборные списки активистов, неудобных журналистов как аванс за будущую лояльность к власти. Это также плата за поддержку и голосование за “нужные законы”, назначения чиновников парламентом. Понятно, что плата за “голоса” должна возвращаться (и возвращается) в виде соответствующих барышей. Понятны и размеры этих барышей. “Покупающие власть за деньги, — говорил еще Аристотель, — привыкают извлекать из нее прибыль”. Только за проходное место в партийных списках платятся миллионы долларов. Понятно, какие суммы должны быть “на выходе” из парламента.

В экономике коррупция — это удушение бизнеса, конкурентной среды, процветание монополизма, рейдерства. Учитывая также и то, что в Украине коррупция проникла во все сферы общественных отношений, она стала одной из главных (если не самой главной) причин кризиса украинской государственности. В результате поражения практически всех государственных институтов эпидемией коррупции происходит разрушение социально-экономической сферы, государство укрепляется как олигархическое, происходит деградация законодательной и исполнительной власти, правоохранительных и судебных органов, системы здравоохранения, науки и образования. Фактическая коррумпированность всей страны подорвала ее жизнеспособность. Считается, что коррупция стала непреодолимой стеной при внедрении крайне необходимых социально-экономических реформ. Однако мы полагаем, что необходимые социально-экономические реформы — это реформы, обеспечивающие нейтрализацию коррупции. Социально-экономический эффект от внедрения такого рода реформ будет, как минимум, соответствовать размеру тех огромных потерь, которые несет страна, разрушающаяся коррупцией, а как максимум — это получение синергетического эффекта, существенно превышающего упомянутые потери.

Обзор последних публикаций и исследований рассматриваемой проблемы свидетельствует о достаточно большом внимании, уделяемом ей в научной литературе как в нашей стране, так и за рубежом. Можно отметить монографию доктора наук по государственному управлению В. М. Соловйова “Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України”, в которой ученый, ссылаясь на мировую практику, подчеркивает, что уменьшить уровень бедности и социальных диспропорций, прибегая только к проведению экономических реформ, невозможно. Препятствовать этому будет не-

эффективность государственного управления и коррупция, которая негативно влияет в основном на уязвимые слои населения [3, 243].

Эксперты относят наше государство к группе стран так называемого кумовского капитализма (*crony capitalism*), для которого характерны наличие коррупционных связей между государственным и частным секторами, взяточничество, отсутствие конкуренции и механизмов регулирования, передача по заниженным ценам государственных активов в собственность частному сектору [4] и др.

В статье А. Д. Березы “Корупція у сфері державного управління як стимулюючий фактор соціально-економічних реформ”, достаточно детально раскрываются основные негативные последствия коррупции в сфере экономики. К таким последствиям относятся, по словам А. Д. Березы, “чрезмерное вмешательство контролирующих органов в работу предприятий частного сектора; ослабление предпринимательской инициативы; повышение цен на продукцию и услуги за счет коррупционной составляющей, заложенной в их стоимость; недополучение средств Государственным бюджетом; развитие теневой экономики; нерациональное и нецелевое использование бюджетных средств; усиление давления на национальную валюту и платежный баланс страны; большой разрыв в доходах различных слоев населения; ухудшение инвестиционного климата” [5].

Кандидат экономических наук М. И. Флейчук в работе “Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки: теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації” обосновала концептуальные основы модели и стратегии системного противодействия коррупции и детенизации экономики в процессе сбалансированного социально-экономического развития, стратегической целью которого определено улучшение качества жизни и человеческого капитала, обеспечение пропорциональности экономического роста с учетом критериальных ограничений экономической безопасности, исчерпание ресурсов, интересов будущего, неблагоприятных внутренних и внешних факторов влияния, а тактической — достижение динамической конкурентоспособности на различных уровнях иерархии управления экономикой [6, 34]. Известный доктор экономики Гарвардского университета, работавший в составе Первого европейского управления МВФ Паоло Мауро, исследуя влияние коррупции на показатели социально-экономического развития, пришел к выводу, что высокий уровень коррупции в сфере государственного управления лишает целесообразности индивидуальную антикоррупционную борьбу и ведет к появлению “неблагоприятного” равновесия, которое характеризуется постоянным уровнем коррупции, низкими объемами инвестиций и слабыми темпами экономического роста [7, 4].

С. Роуз-Аккерман, анализируя реформирование государственной службы, определяет негативное влияние взятки, подарков, чаевых и раздачи государственных должностей на экономическое развитие [8, 2–3]. К. Маркс, в своей книге “Капитал. Заключительная речь для людей”, рассматривая проблему коррупции, подчеркивает, что только демократическим конституционным государствам с правительством, контролируемым парламентом,

независимыми судами и свободной прессой до сих пор удавалось решить проблему коррупции на длительную перспективу [9, 264–265]. В Альтернативном (теневом) отчете о выполнении Украиной рекомендаций, предоставленных по результатам третьего раунда оценивания в рамках Стамбульского плана действий Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии, отмечено, что с 2010 г., с момента начала второго раунда мониторинга АКМ ОЭСР, коррупция в Украине приобрела еще более угрожающие формы и масштабы и стала настолько невыносимой для Украины, что превратилась в один из ключевых факторов массовых протестов, которые произошли в Украине в ноябре 2013 г. – феврале 2014 г. [10, 3]. Анализ перечисленных и других работ данного направления свидетельствует, что проблема коррупции должна рассматриваться не только в контексте проведения отдельных исследований по политическим, правовым, экономическим и социальным последствиям, но и по объектам, сферам ее проявления.

Необходимо структурировать проблему коррупции по объектам, сферам ее проявления. Весьма своевременным и актуальным было бы выделение коррупционных рисков, возникающих в тех или иных сферах жизнедеятельности общества (определение видов коррупции), выявление наиболее общественно опасного вида коррупционных отношений, а также разработка конкретных мер по нейтрализации того или иного вида (видов) коррупции.

Целью статьи является теоретическое обоснование мер, реализация которых приведет к существенному снижению уровня коррупции в судах, разработка концепции антикоррупционной судебной реформы. Эта цель включает достижение трех подцелей (решения следующих задач): определение видов коррупции и выделение наиболее общественно опасного вида коррупционных отношений (коррупционных рисков); анализ мероприятий по борьбе с коррупцией, предусматриваемых в рамках судебной реформы, оценка их действенности, а также разработка комплекса эффективных мер, осуществление которых могло бы обеспечить достижение целей этой реформы.

Согласно Закону Украины “О предотвращении коррупции” [11], **коррупция** — это использование лицом, предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей с целью получения неправомерной выгоды либо принятие такой выгоды или принятие обещания/предложения такой выгоды для себя или других лиц, или соответственно обещание/предложение, или предоставление неправомерной выгоды лицу, указанному в ч. 1 ст. 3 настоящего Закона, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий или связанных с ними возможностей. К субъектам, на которых распространяется действие этого Закона, отнесены судьи. С позиций субъекта коррупции и ее социальной опасности будем различать:

- **бытовую коррупцию** (коррупция в сфере предоставления медуслуг, учреждениях здравоохранения, школах, детских садах и др.);
- **судейскую коррупцию, коррупцию в правоохранительных органах;**
- **таможенную, налоговую коррупцию;**

• **элитарную, в т. ч. политическую коррупцию** (коррупция в “политических” партиях, депутатская коррупция, коррупция руководителей министерств и ведомств, коррупция руководства и депутатов на местном уровне).

Наиболее опасна для общества элитарная коррупция, поскольку совершающий ее чиновник, во-первых, крадет у государства — крадет бюджетные деньги, деньги налогоплательщиков (либо те средства, которые должны были быть направлены в бюджет), а именно эти деньги наиболее охраняемы во всем мире. Во-вторых, именно элитарная коррупция связана с олигархической сущностью государства, а в-третьих — данная коррупция приобрела колоссальный размах (присваиваются миллиарды, десятки миллиардов) и носит тотальный характер. Не менее общественно опасными являются таможенная и налоговая коррупция.

Вместе с тем, олигархи, олигархическая власть, политики (кандидаты во власть), по-видимому, стремясь уйти от ответственности за воровство госбюджета, вводят как украинцев, так и международное сообщество в заблуждение, объявляя едва ли не “крестовые походы” на борьбу... с судейской коррупцией. Вор, как известно, дабы отвлечь от себя внимание, кричит “держите вора”. Именно на коррупцию в судах кивают и правоохранители, пытаясь за счет привлечения внимания к судам, скрыть собственные коррупционные риски. Не разбираясь (нередко, не в состоянии разобраться) в юридических аспектах того или иного дела, активисты, пресса, нередко призывают к расправе над тем или иным судьей.

В результате в обществе формируется отрицательное отношение к судьям, отечественной судебной системе, процветает (и, фактически, молчаливо поддерживаются властью, многими политиками) brutальное неуважение к судьям, их третирование. Случаев давления на суд, судей, угроз им — более чем достаточно. Немало фактов, когда судьи, опасаясь за свою жизнь и жизнь близких, вынуждены были принимать такие решения, какие от них требовались.

Законодательство, которое принималось и принимается в рамках судебной реформы, в целях борьбы с судейской коррупцией, как обычно, фактически борется с ее проявлениями, а не с причинами. В апреле 2014 г. был утвержден Закон Украины “О восстановлении доверия к судебной власти в Украине”. Этот Закон, как сказано в его преамбуле, определяет правовые и организационные основы проведения специальной проверки судей судов общей юрисдикции как временного усиленного мероприятия с использованием существующих процедур рассмотрения вопросов о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности и освобождения от должности в связи с нарушением присяги с целью повышения авторитета судебной власти Украины и доверия граждан к судебной ветви власти, восстановления законности и справедливости.

Верховная Рада 2 июня 2016 г. приняла изменения в Конституцию в части правосудия и новый Закон Украины “О судоустройстве и статусе судей”. А с 30 сентября 2016 г., как считает председатель правления Всеукраинской общественной организации “Комитет избирателей Украины” С. Жолудев [12],

началась судебная реформа. Задачами судебной реформы провозглашены упрощение судебной системы и судопроизводства с одновременной кадровой перезагрузкой, а также антикоррупционный контроль и действенная ответственность судей.

Считается, что главная цель реформы — это восстановление доверия общества к судебной власти и упрощение судебной системы для граждан. Однако такая постановка главной цели вызывает вопросы. Более корректной, на мой взгляд, была бы цель — повышение качества принимаемых судебных решений, упрощение доступа к суду. Что касается составляющих судебной реформы, то к их числу относится и электронный суд. Он создается, как известно, с целью обеспечения справедливого и беспристрастного правосудия в Украине, для налаживания оперативного обмена информацией в электронном виде между судебными учреждениями, участниками судебного процесса, а также другими государственными структурами. Предусматривается также фиксирование судебного процесса и участие сторон процесса в судебных заседаниях в режиме видеоконференции. Открываются возможности наладить коммуникацию с помощью Интернета, фактически не выходя из дома и, тем самым, улучшается доступ к суду.

Важнейшими составляющими судебной реформы, гарантиями самостоятельности суда и независимости судей признаны надлежащее финансовое обеспечение, достойная оплата труда, увеличение зарплаты судей, а также обеспечение финансирования судов в размере, достаточном для эффективного выполнения судами их функций. В то же время увеличенная зарплата выплачивается только тем судьям, которые прошли квалификационное оценивание.

Контроль за деятельностью судей возложен на такие органы, как Высший совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия судей Украины и Общественный совет добропорядочности. Высший совет правосудия обладает достаточно широким кругом полномочий. На этот государственный орган возложено осуществление дисциплинарных производств. Он считается одним из важных средств реализации судебной реформы, обеспечения верховенства права и независимости судебной власти.

На Высшую квалификационную комиссию судей Украины (постоянно действующий орган в системе судостроительства Украины) возложены функции проведения отбора кандидатов для назначения на должность судьи, в том числе организация проведения по ним специальной проверки в соответствии с законом, а также принятие квалификационного экзамена; внесения в Высший совет правосудия рекомендаций о назначении кандидата на должность судьи; обеспечение ведения судебного досье, досье кандидата на должность судьи.

Общественный совет добропорядочности с целью содействия Высшей квалификационной комиссии судей Украины в установлении соответствия судьи (кандидата на должность судьи) критериям профессиональной этики и добропорядочности, представляет выводы о несоответствии судьи (кандидата на должность судьи) критериям профессиональной этики и добропорядочности.

дочности. Выводы прилагаются к досье кандидата на должность судьи или к судейскому досье [14].

Вместе с тем, реализация предусмотренных мер не дала требуемых результатов. В настоящее время превалирует мнение о провале судебной реформы в Украине. Об этом говорят многие активисты, эксперты и политики как в нашей стране (решения Окружного административного суда Киева свидетельствуют о провале судебной реформы, — Маселко [13]; С. Лямец. Печальное окончание судебной реформы. Зачем президент подчиняет себе еще и адвокатуру [14]), так и за рубежом, что выражено, в частности, в названии одной из публикаций: “Запад не в восторге от судебной реформы в Украине”. Соцопрос, сделанный по заказу Республиканской партии США, показывает — судебная реформа провалилась. Ожидания общества на доступ к правосудию — не оправданы. Социологическое исследование, сделанное международной компанией GfK, также показывает “полный провал” судебной реформы [15].

Почему же судебная реформа в Украине не состоялась, провалилась? Прежде всего, следует отметить, что острой необходимости в первоочередном проведении такой реформы, во всяком случае, с такого рода ее составляющими — не было. Коррупция в судах — это не самый общественно опасный вид коррупции. Как уже говорилось, обществу навязывалось, формировалось (представителями власти, политиками, СМИ) мнение о якобы больших масштабах судейской коррупции. Самих цифр, как правило, не приводилось. Проводились опросы, но сами опросники составлялись некорректно. В частности, задавался вопрос приблизительно в такой постановке: “Как вы считаете, судьи берут взятки?” Большинство, конечно же, отвечали на него утвердительно. Обоснования ответа не требовалось. Если все же попросить ответить, почему вы так утверждаете, то многие ответили бы примерно так: “все так говорят”. Мало кто сослался бы на личный опыт дачи взятки судье, даже при анонимном опросе. А это потому, что такие случаи крайне редки. Возможно, кто-то и давал деньги “для судьи”, но это не означает, что судья деньги получал или вымогал. Действительных случаев передачи судье взятки в Украине будет ненамного больше, чем в других странах, где нет проблемы судебной коррупции. Размеры коррупции в судах в особенности показательны, если сравнить эту сферу (судейскую среду) с другими: правоохранительной (коррупция в ГАИ), таможенной, налоговой, сферой образовательных, медицинских услуг. Не говоря уже о коррупции в исполнительной, законодательной власти. Есть цифры, статистика, свидетельствующая о том, что в подобном сравнении судьи — далеко не самые отъявленные коррупционеры, а людей честных, незапятнанных, принципиальных — значительно больше в судах, чем в других перечисленных сферах. Вспомним прежние времена (до июня 2001 г., до так называемой “малой судебной реформы”, ознаменовавшей создание новой судебной-правовой системы), когда суды находились под надзором некоррупционной тогда еще прокуратуры. Дать судье взятку было практически невозможно. Даже если представить теоретически, что судья, получив деньги, вынес оправдательный, но недостаточно обоснован-

ный приговор обвиняемому, отпустил его из зала суда, то освобожденный не дошел бы и до двери. Он был бы немедленно заново задержан прокурором, а немногим позднее и судья (никаких иммунитетов тогда не существовало, достаточно было бы согласовать с городским партийным руководством), вынесший такое решение.

Поэтому можно утверждать, что судебская коррупция не есть проблемой № 1 в среде коррупционных рисков. Сравнительный анализ показывает, что степень общественной опасности коррупции в исполнительной и законодательной власти неизмеримо, на много порядков выше, чем коррупции в судах. Масштабы этой коррупции значительно преувеличены. Никто не проводил серьезные исследования относительно коррупции в судах. Опросы общественного мнения, к которым прибегали как отечественные, так и зарубежные организации, не могут быть признаны научно строгими. Постоянно навязываемые украинскому (да и зарубежному) сообществу идеи о повсеместной коррупции в судах Украины способствовали формированию соответствующего стереотипа в восприятии судебской среды как высоко коррупционной и убежденности в необходимости первоочередной борьбы с коррупцией именно в судах. Как уже говорилось, делается это с целью отвлечения внимания людей от действительно огромной коррупции в сфере исполнительной власти, где разворовываются бюджетные средства либо деньги, которые должны идти в бюджет, от сферы, в которой люди “сидят” на финансовых потоках. Можно было бы сказать и о политической коррупции, коррупции в парламенте, которая, конвертируясь в соответствующие “кресла”, предшествует коррупции в исполнительной власти, где оборачиваются огромные денежные средства. Именно элитарная коррупция наиболее общественно опасна и решение соответствующей проблемы, в конечном счете — ключ, путь к процветанию общества, переход от государства с олигархической сущностью к государству социальному. Понятно, что действующая олигархическая власть (как и политики — претенденты в эту власть) заинтересована в сохранении элитарной коррупции, скрывая ее за судебской коррупцией.

Таким образом, проблема коррупции в сфере правосудия, ее масштабы чрезмерно преувеличены. Это, как любят говорить наши президенты, — первая позиция.

Вторая позиция заключается в том, что судебная реформа была проведена крайне бестолково, совершенно непрофессионально. В частности, акцент в реформе был сделан на человеческий фактор, но не на уменьшение его доли в судебном процессе, на кадровые чистки, на “полную перезагрузку” судов (путем проведения проверки судей), а не на обеспечение однозначности и предсказуемости, предвиденности того или иного судебного решения. Такая направленность реформы, безусловно, популистская отвечала эфемерным надеждам на то, чтобы найти на должности судей людей, которые были бы абсолютно непогрешимыми, неподкупными, не подчинялись бы незаконным требованиям со стороны власти. Такие судьи должны быть альтруистами, лишеными всех человеческих слабостей, в том числе и присущих

людской природе как виду, полностью независимых от любых искушений. Как известно, таких людей в нашем материальном мире не бывает. Поэтому чистка кадров в этом смысле (поиск непогрешимых, альтруистов) — это самое бесперспективное занятие. Более того, коррупционные риски в процессах “полной перезагрузки”, кадровой чистки судов неизмеримо возрастают. Во-первых, появляются новые структуры по проверке, оцениванию, отбору, создание и функционирование которых сопряжено с резким возрастанием коррупционных рисков. Громких дел, связанных с подкупами, продажей соответствующих должностей, пока что не слышно, однако сейчас уже начинаются расследования по поводу вмешательства некоторых представителей власти в конкурсный отбор судей. Во-вторых, судьями становятся люди, часть из которых в своем прошлом “заносили” (взятки) судьям. И не всегда судьи шли на сделку. Теперь эти люди сами вершат правосудие, что также существенно повышает коррупционные риски. В-третьих, по факту произошла замена профессионалов с судейским опытом работы на людей новых, не имеющих специальных опыта и стажа.

Отметим, что так называемая “полная перезагрузка судов” — это популизм, самый распространенный маневр, к которому прибегают власти. Делается это (как и президентские, парламентские выборы) для выпуска народом “пара”. Что бы не было народной “мусорной люстрации” — выбрасывания коррупционеров в мусорные баки, протестных акций, революций. Крайним выражением популизма была, как известно из Библейской истории древнего мира, уступка римского прокуратора (во время суда над Иисусом Христом) требованию толпы — “распни Его!”.

Результатом “полной перезагрузки судов”, “эффективной люстрации судей и очистки судов от коррупционеров” явилось то, что более 20 % судов первой инстанции “вычищены” в такой мере, что полностью опустели, не работают — замок на дверях. Часть судей не аттестована, а остальные сами уволились. К последствиям кадровой чистки относятся не только существенная нехватка судей, увеличение и срывы сроков рассмотрения дел (очень многие дела не рассматриваются, а просто складываются), но и резкое снижение качества судебных решений, а также возрастание уровня коррупции. Адвокаты, заносившие в суды деньги (нередко судьи отказывались от них), сами стали вершить дела известным им способом, используя “наработанные” связи.

Уверен, что упор в реформе на смену кадрового состава, “полную перезагрузку судов” — это симуляция судебной реформы. Не нужно было потакать популистским требованиям — менять судей. Решающим фактором снижения коррупционных рисков является обеспечение однозначности и предсказуемости, предвиденности того или иного судебного решения. Это одна из кардинальных мер, направленная на нейтрализацию судебной коррупции. К кардинальным мерам нейтрализации судебной коррупции следует отнести и развитие альтернативных способов рассмотрения судебных споров. Если стороне (сторонам) судебного разбирательства не нравится судья — заявляй отвод. Либо, если речь идет о гражданском или хозяйственном судопроиз-

водстве — воспользуйся третейским судом, по правилам которого стороны сами, по договоренности друг с другом, выбирают судей.

Главным в судебной реформе, направленной на “восстановление доверия общества к судебной власти” (по сути, на борьбу с судейской коррупцией), должно стать не замена одних судей на других (при этом, фактически, судей меняют нередко на людей, не имеющих опыта судейства), а уменьшение “доли” человеческого фактора, а также создание организационных рамок, условий, в которых судья не может не принять решения, основанного на законе, не сможет действовать иначе, чем требует закон; судья будет мотивирован строго соблюдать законодательство.

В числе мер уменьшения “доли” человеческого фактора — компьютеризация, замещение электронными технологиями функций суда, судьи. Создание электронного суда рассматривается идеологами судебной реформы как ее составляющая. Однако автоматизироваться должны не только процессы оперативного обмена информацией, но и все остальные судейские функции, в том числе и рассмотрение судебных споров, принятие судебных решений.

Следует отметить, что системы электронных судов давно работают во многих странах мира, но до Украины новшество все никак не доходило, а власти мотивировали такие задержки нехваткой финансирования. В нашей стране уже около двух десятков отечественных судов начали тестировать Единую судебную информационно-телекоммуникационную систему — ЕСИТС — “Электронный суд”. Система запустилась в судах Киева, Одессы, Винницы, и даже в Донецком апелляционном административном суде (в настоящее время работает в г. Краматорске).

Вместе с тем, это пока что — возможность подавать иски в онлайн режиме, отправлять копии документов участникам судебного дела, получать судебные решения, повестки и другие документы в электронном виде. “Электронный суд” — это переход к ведению судебных дел в электронной форме, получению доступа к материалам соответствующего дела онлайн на всех уровнях судебного производства, включая апелляционное и кассационное. Конечно, это позволяет не только существенно ускорять процесс правосудия, но и сокращать роль человеческого фактора. Однако необходимо идти дальше, рассматривать судебные дела и выносить онлайн судебные решения. Это кардинально уменьшит, нейтрализует роль человеческого фактора, а следовательно, и коррупционные риски. В этом же ключе лежит и использование альтернативных методов судопроизводства (третейские суды, медиация и др.). Данные методы также могли бы существенно снизить коррупционные риски, однако их использование не предусматривается судебной реформой.

На уменьшение “доли” человеческого фактора должно быть направлено и создание еще ряда организационных условий, в которых судья будет мотивирован строго соблюдать законодательство. К такого рода условиям я отношу, прежде всего, обеспечение реализации принципа однозначности и предсказуемости судебных решений. Категорически не может быть дихотомичных судебных решений как по “горизонтали”, так и по “вертикали”. Не может суд принять по аналогичному делу решение, противоположное усто-

явшему (устоявшемуся). То есть главным в судебной реформе должна быть не замена одних людей другими (такого рода реформирования, в особенности масштабные, всегда заканчиваются утратой накопленных за многие годы качеств), а развитие таких процессуальных идей, как преюдиция; типичность, образцовость судебных решений, принимаемых высшей инстанцией, переход к прецедентному праву. Обязательность прецедента при вынесении решения судом существенно ограничивает роль человеческого фактора. По нашим расчетам, за счет использования прецедентного права, реализации принципа однозначности и предсказуемости судебных решений, коррупция в судах должна уменьшиться на 90 %. Остальные 10 % представляется возможным “добирать” за счет таких организационных средств, как надлежащее финансовое обеспечение, а также введение мощного социального пакета для судей. Немаловажное значение должны сыграть и такие факторы, как формирование в обществе уважения к суду, введение в процесс подготовки судей такого учебного курса, как этика судьи.

К финансовому обеспечению относится достойная оплата труда, увеличение зарплаты судей, а также обеспечение финансирования судов в размере, достаточном для эффективного выполнения судами их функций. Что касается социального пакета, то кроме пожизненного обеспечения, это может быть также предоставление беспроцентного кредита для покупки квартиры, автомобиля и т. д. Если судья проработает на судейской должности до наступления пенсионного возраста и не будет в установленном порядке уличен в вынесении неправосудных решений, он не возвращает кредит, а приобретенное за кредитные деньги становится его собственностью. И наоборот, в случае совершения должностного преступления, он не только несет уголовное наказание, но и обязан вернуть кредит с достаточно тяжкими процентами. Самое главное, что было упущено проведенной судебной реформой — это ее цель, которая должна была стать не только возрождением доверия, а и **формированием уважения** к суду. Без этого, особенно при плохой работе правоохранительной системы (как например в настоящее время), судебной системе может прийти конец. Перспектива — переход к люстрации в мусорных баках, к уличному правосудию, правосудию толпы либо отдельных групп, например “майдановцев”, вершивших после завершения революции Достоинства и правосудие, и исполнение собственных решений по изъятию, отъему имущества, денег. Хотим мы такого финала? Думаю, нет. А для того, чтобы этого не случилось, нужно перестать вырабатывать у общества негативное отношение к судьям, менять, в угоду пусть даже большинству, одних на других, а создавать условия, в которых любой, подчеркиваю, каждый, независимо от его моральных качеств, не смог бы действовать иначе, чем требует закон, не смог бы злоупотреблять правами. Такие условия названы выше. Важнейшим фактором преодоления судейской коррупции, как это ни выглядит парадоксальным, является формирование у общества уважения к судебной системе, а не охаивание ее с целью отвлечения общественного внимания от более тяжких правонарушений. Не случайно, что в развитых странах действуют условия, подобные названным, и не случайно граждане тех стран относят-

ся к судебной власти самым уважительным образом, называя судьей “Ваша честь”.

Таким образом, структуризация проблемы коррупции по объектам, сферам ее проявления, позволило выделить виды коррупции, коррупционных рисков, возникающих в тех или иных сферах жизнедеятельности общества. Это — бытовая коррупция (коррупция в сфере предоставления медуслуг, учреждениях здравоохранения, школах, детских садах и др.), судебская, коррупция в правоохранительных органах, таможенная, налоговая и элитарная, политическая коррупция (коррупция в “политических” партиях, депутатская коррупция, коррупция руководителей министерств и ведомств, коррупция руководства и депутатов на местном уровне).

Выявлен наиболее общественно опасный вид коррупционных отношений. Сравнительный анализ показывает, что степень общественной опасности коррупции в исполнительной и законодательной власти неизмеримо, на много порядков выше, чем коррупции в иных сферах, в частности в судах. Масштабы судебской коррупции значительно преувеличены. Серьезные исследования относительно коррупции в судах практически не проводились.

Анализ мероприятий по борьбе с коррупцией, предусматриваемых в рамках судебной реформы, оценка их действенности свидетельствуют о необходимости дальнейшего развития судебного реформирования. Предлагается разработка комплекса эффективных мер, осуществление которых могло бы обеспечить достижение целей антикоррупционной судебной реформы. Совокупность этих мер может рассматриваться как концепция такой реформы.

Обосновывается, что главным в судебной реформе, направленной на “восстановление доверия общества к судебной власти” (по сути, борьбу с судебской коррупцией) должно стать не замена одних на других (при этом, фактически, судей меняют нередко на не судей), а уменьшение “доли” человеческого фактора, а также создание организационных условий, в которых судья будет мотивирован строго соблюдать законодательство, будет бояться действовать иначе, чем требует закон. К числу упомянутых условий относятся: обеспечение реализации принципа однозначности и предсказуемости судебных решений, развитие таких процессуальных идей, как преюдиция; типовость, образцовость судебных решений, принимаемых высшей инстанцией, а, в конечном итоге, переход к прецедентному праву.

Среди средств уменьшения “доли” человеческого фактора важное место занимают компьютеризация, замещение электронными технологиями функций суда, судьи. Создание электронного суда рассматривается идеологами судебной реформы как составляющая судебной реформы. Однако автоматизироваться должны не только процессы оперативного обмена информацией, но и все остальные судебские функции, в том числе и рассмотрение судебных споров, принятие судебных решений.

Важнейшим фактором преодоления судебской коррупции является формирование у общества уважения к судебной системе, а не охаивание ее с целью отвлечения общественного внимания от более тяжелых правонарушений.

Источники

1. ТОП-12 способов удержать власть [Электронный ресурс] // Transparency International. URL: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/
2. Corruption Perceptions Index 2013 [Электронный ресурс] // Transparency International. URL: <http://transparency.org/cpi2013/results>
3. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2012. 508 с.
4. The new age of crony capitalism [Электронный ресурс] // The Economist. – 2014. March 15th. URL: <http://www.economist.com/news/leaders/21598996-political-connections-havemade-many-people-hugely-rich-recent-years-crony-capitalism-may> 11
5. Береза О. Д. Корупція у сфері державного управління як стримуючий фактор соціально-економічних реформ [Электронный ресурс] // http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Dutp_2014_1_22.pdf
6. Флейчук М. І. Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки : теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації. Львів : Ахілл, 2008. 660 с.
7. Mauro P. The persistence of corruption and slow economic growth // IMF Working Paper N 02/213. Washington: International Monetary Fund, 2002. 23 p.
8. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. Москва: Логос, 2003. 356 с.
9. Маркс К. Капітал. Прикінцева промова для людей / пер. з нім. І. Андрущенко. Київ: Темпора, 2013. 296 с.
10. IACAP Ukrainian Alternative Report [Альтернативный (теньовый) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки станом на лютий 2014] [Электронный ресурс] / за заг. ред. Р. Рябошапки, О. Хмари // ISSUU Inc. URL: https://issuu.com/dhrpraxis/docs/iacap_ukrainian_alternative_report
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України, 2014, № 49. Ст. 2056.
12. Главная цель судебной реформы – восстановить доверие общества к судебной власти / С. Жолудев [Электронный ресурс] // МОСТ ДНЕПР – новости Днепропетровска и Украины. URL: https://most-dnegr.info/news/politics/161960_glavnaya_tsel_sudebnoy_reformi-htm
13. Решения Окружного административного суда Киева свидетельствуют о провале судебной реформы / Маселко [Электронный ресурс] // Цензор.НЕТ. URL: https://censor.net.ua/news/3124451/resheniya_okrujnogo_administrativnogo_suda_kieva_svidetelstvuyut_o_provale_sudebnoyi_reformy_maselko
14. Лямец С. Печальное окончание судебной реформы. Зачем президент подчиняет себе еще и адвокатуру [Электронный ресурс] // Украинская правда. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/liamets/5b914bb1ba2f8/>
15. Запад не в восторге от судебной реформы в Украине – эксперт [Электронный ресурс] // Информационное агенство УНІАН. URL: <https://www.unian.net/politics/10290339-zapad-ne-v-vostorge-ot-sudebnoy-reformy-v-ukraine-ekspert.html>

Yuldashev O. H., Yuldashev O. O. The Concept Of Anti-Corruption Court Reform.

An attempt was made to structure the problem of corruption by objects, areas of its manifestation, highlighted the types of corruption, corruption risks that arise in

various spheres of society. Identified the most socially dangerous form of corruption.

It is substantiated that the degree of public danger of corruption in the executive and legislative branches is immeasurable, many orders of magnitude higher than corruption in other areas, in particular, in the courts. The magnitude of judicial corruption is greatly exaggerated. Serious research on corruption in the courts is practically not conducted. Constantly imposed on the Ukrainian (and foreign) communities, ideas about widespread corruption in the courts of Ukraine contributed to the formation of an appropriate stereotype in the perception of the judicial environment as highly corrupt and convinced of the need to prioritize the fight against corruption in the courts.

The current oligarchic power, as well as politicians — aspirants to this power are interested in preserving elite corruption, hide it behind judicial corruption. Judicial reform was carried out unprofessionally. The emphasis in the reform was made on the human factor, but not on reducing its share in the judicial process, on personnel cleansing, on the “full reboot” of the courts (by checking the judges), and not on ensuring unambiguity and predictability of a particular court decision. Corruption risks in the processes of “complete reloading”, personnel cleaning of vessels immeasurably increase.

We consider the measures implemented by the judicial reform, corruption and the main directions of improving the quality of decisions taken in the courts. Reveals the reasons for the failure of the current judicial reform and determined the ways of its successful implementation. The most important factor in overcoming judicial corruption is the formation of public respect for the judicial system, rather than defying it in order to divert public attention from corruption in the executive and legislative branches.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-20-33>

Надійшла 21 травня 2019 р.

О. О. БАГАНЕЦЬ

<https://orcid.org/0000-0002-0157-9072>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 34–42

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-34-42>

Досліджено питання суб'єктного складу забезпечення реформи органів прокуратури, визначені його особливості та сформовані узагальнення, спрямовані на подальшу теоретичну розробку проблем діяльності органів прокуратури в якості ефективного органу правопорядку.

З початку здійснення реформи прокуратури України, що стартувала з прийняттям нової редакції Закону України “Про прокуратуру” у 2014 р. питання оновлення завдань і підходів до прокурорської діяльності набуло вагомого значення у суспільних процесах. Досліджено коло суб'єктів, які беруть участь у реформуванні адміністративно-правових засад діяльності прокуратури. Мета дослідження — класифікація цих інституцій та каталогізація їх вкладу в розвиток прокуратури.

Передусім, зазначимо, що реформування не може відбуватися без внутрішнього забезпечення. Цей напрям здійснює Генеральна прокуратура України та її очільник — Генеральний прокурор, а також підрозділи прокуратури. Статистика пошуку у відкритих джерелах за чітким збігом “реформа прокуратури” та “генеральний прокурор”, “заступник генерального прокурора” демонструє, що значна частка новин та повідомлень цього змісту співпадають. Це доводить, що сама прокуратура вживає заходів до оновлення і реформування своєї діяльності.

Аналіз складу структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та розподілу обов'язків між керівництвом прокуратури показує, що до останнього часу реформування прокуратури покладалося на спеціальне управління реформ та забезпечення якості роботи [1], діяльність якого, своєю чергою, координував один із заступників Генерального прокурора України. Однак, дослідивши історію оновлення структурних підрозділів та накази щодо розподілу обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України, зазначимо, що реформування сьогодні здійснюється без спеціалізованого підрозділу у межах загальних напрямів діяльності прокуратури [2].

Тому важливу роль у реформуванні прокуратури здійснюють зовнішні суб'єкти. Розглянемо їхній вклад в удосконалення прокурорської діяльності.

Президент України відіграє значну роль у реформуванні прокуратури.

Це об'єктивно засновується на ряді правових підстав.

Саме Президент України за згодою Верховної Ради України своїм указом призначає та звільняє Генеральних прокурорів України на підставі п. 11 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Перед запуском процесу активного реформування державних інституцій Україна зіштовхнулася з багатьма новими викликами, які вимагали виконання амбітних цілей і завдань. Це потребувало сфокусованих і скоординованих дій усіх зацікавлених сторін: Президента України, Прем'єр-міністра, Голови Верховної Ради, голів фракцій, парламентарів, міністрів, представників громадськості та бізнес асоціацій. Ефективна взаємодія та співпраця стількох учасників могла бути забезпечена командною роботою, ефективною координацією та чітким розподілом обов'язків. Саме для цих цілей за Наказом Президента України від 13 серпня 2014 р. № 644 була створена Національна рада реформ, яка зібралась на перше засідання 24 грудня 2014 р. [3]. Національна рада реформ є спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації. Для учасників Нацрада стала інструментом забезпечення прогресу у впровадженні змін, а саме: вирішення проблемних питань, узгодження позицій сторін, прискорення дій суміжних органів влади [4]. Реформа, що стартувала у 2014 р., здійснюється за значного політико-правового внеску Президента. Передусім чинний Закон України “Про прокуратуру” був визначений Президентом України як невідкладний [5]. Після його прийняття в державі було оптимізовано функції прокуратури, змінено її систему, впроваджено нові кадрові й організаційні механізми діяльності прокуратури.

Реформується правосуддя за значної організаційної підтримки Президента України, зокрема ним прийнято указ “Про Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки”. Цей акт має чимало аспектів реформування прокуратури, де-факто сьогодні це ключовий документ, що визначає координаційну роботу Президента України як суб'єкта реформування прокуратури. Основний напрям реформи прокурорської діяльності зазначено як приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів. Однак в інших напрямках реформи правосуддя також згадується удосконалення прокуратури, зокрема у напрямках підвищення рівня ефективності роботи судових та правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції; забезпечення належної координації правових інститутів та єдності інформаційної системи.

Отже, ми дослідили значний вплив Президента України на систему прокуратури. Президент є одним із ключових суб'єктів її реформування. Цей висновок засновується не лише на фактичній діяльності, що здійснюється традиційно, а й на конкретних нормах Конституції України. Згідно з Консти-

туцією України визначаються повноваження Президента України, зокрема вони сформульовані у ст. 106.

Отже, висновок-пропозиція полягає у необхідності підтримки тих науковців та практиків [6, 242; 7; 8, 359], які пропонують визначити чіткі завдання і повноваження Президента України на рівні спеціального закону “Про Президента України”. Додамо, сьогодні деякі незрозуміло виписані норми повноважень Президента України були предметом офіційного тлумачення конституційним Судом України. Однак ці тлумачення стосувались ст. 103, 104, 105 та лише єдиного п. 6 ч. 1 ст. 106, тоді як головні норми для визначення чіткого розуміння діяльності Президента закріплені у ст. 102 та 106. Тому перед розробкою законопроекту “Про Президента України” вважаємо потрібним подання до КСУ щодо офіційного тлумачення ст. 102, 106 Конституції України стосовно розділу VIII “Правосуддя” і ст. 131-1 (про завдання прокуратури). Щодо питань діяльності прокуратури, як мінімум, має бути надано тлумачення: чи є діяльність прокуратури спрямованою на забезпечення правонаступництва та гарантування прав і свобод людини і громадянина; чи доречно, що за умов відповідальності Президента за кадрову політику прокуратури вона відтепер належить до судової гілки влади.

Верховна Рада України як вищий орган законодавчої влади має і використовує чимало повноважень щодо реформування прокуратури України. Так, у Верховній Раді України VII скликання (2012–2014 рр.) діяла робоча група з реформування органів прокуратури та адвокатури [9], результатом якої була розробка нової редакції Закону України “Про прокуратуру”, який і був, де-факто, прийнятий поточним скликанням Верховної Ради у 2014 р. Це свідчить про системний підхід Верховної Ради до розвитку прокуратури України. Однак підкреслимо, що вищий орган законодавчої влади України не лише розробляє і приймає закони. Досліджуючи завдання і повноваження Верховної Ради України, варто зазначити її форми діяльності щодо реформування прокуратури як: обговорення основ державної політики (парламентські слухання [10]); експертиза (комітетами ВРУ, Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України [11] і Інститутом законодавства ВРУ); парламентський контроль (як Верховною Радою, так і окремими депутатами, заслуховування Генерального прокурора України [12]), кадрові повноваження (надання згоди на кандидатуру Генерального прокурора України перед призначенням Президентом, делегування експертів до кадрових конкурсів за квотою Верховної Ради України).

Важливим суб’єктом реформування державного сектору є Кабінет Міністрів України. В силу свого статусу і призначення кожна адміністративно-правова сфера діяльності є у колі повноважень уряду. Так, Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [13]. Однак щодо прокурорської діяльності, питання заслуговує окремого аналізу. Уряд України не відсторонювався від реформування прокуратури, а навпаки, активно брав участь у її започаткуванні. Про

це свідчать виступи очільників уряду, визнання його ролі у реформі самою прокуратурою [14]. Проте, за твердженням експертів, один із перших анти-реформаційних кроків відносно ухваленого оновлення прокуратури після старту реформи у жовтні 2014 р. стала відмова уряду повноцінно фінансувати прокуратуру. Зазначимо, що на сьогодні Кабінет Міністрів України значною мірою виправив цю ситуацію, підвищивши посадові оклади працівників прокуратури, однак ефект на реформовану діяльність прокуратури України це має лише частковий.

Інший адміністративно-правовий аспект, який важливо зазначити щодо діяльності Кабінету Міністрів України відносно прокуратури, це його безпосередня взаємодія. У Законі України “Про Кабінет Міністрів України” детально схарактеризовано коло взаємодії уряду з різними гілками влади та їх системами. Статті 25-40 Закону детально характеризують взаємини уряду з: Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, Верховною Радою України, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Конституційним Судом України, органами судової влади, Національним банком України та іншими державними органами, з органами місцевого самоврядування, з громадськими об’єднаннями.

Однак у цих статтях прокуратура взагалі не згадується. Звісно, можна допустити, що вона мала на увазі законотворцем у частині органів судової гілки влади (ч. 4 ст. 37), або ж у статті щодо інших органів державної влади (ч. 1 ст. 38), однак обидві ці статті прямо не зазначають таку важливу для держави систему, як прокуратура, і, відповідно, це вочевидь неякісне урегулювання також позначилось на негативному впливі Кабінету Міністрів України на реформу прокуратури.

Тому доречна пропозиція — урегулювати гарантування Кабінетом Міністрів України діяльність прокуратури України. У контексті конституційних змін та реформи прокуратури варто розглядати цю норму саме у статті щодо взаємин із органами судової системи, а саме: доповнити ст. 37 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” новою ч. 4 та вважати нинішню ч. 4 п’ятою. Авторське бачення нової ч. 4 ст. 37 цього Закону: “Кабінет Міністрів України сприяє ефективному функціонуванню прокуратури України. Уряд в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів прокуратури, що виникли внаслідок рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів судової та виконавчої влади”.

Як зазначалося, уряд меншою мірою дотичний до реформи прокуратури 2014 р. порівняно з іншими вищими органами державної влади (Президентом та Верховною Радою України). Ще меншою мірою залучені до цього окремі представники органів виконавчої влади, зокрема, міністерств.

Однак, системний аналіз законодавчих змін, що було піднято у реформі прокуратури, показує, що деякі з них дотичні до змін у прокурорській діяльності. Зокрема:

1. Міністерство фінансів України (уже описаний елемент фінансового забезпечення реформи).

2. Міністерство внутрішніх справ України. Традиційно через органічну пов'язаність прокурорської діяльності з діяльністю поліції у протидії злочинності. Тому зміна підходів прокуратури до організації діяльності позначається на роботі поліції. Як свідчать джерела, у перші роки після змін у прокурорській (і поліцейській) діяльності після Революції Гідності рівень злочинності стрімко зріс: у 2013 р. було 123 злочини на 10 тис. населення, у 2015 — 132, в минулому році — 139. За даними прокуратури, ситуація з розкриттям злочинів погана — з кожним роком відсоток все зменшується і зменшується. Так, у 2013 р. розкривалося 45 % злочинів, у 2014 — 44 %, у 2015 — 39 % [15; 16]. Однак, останні повідомлення поліції демонструють зниження показників у 2017–2018 рр. (порівняно з 2013 р. загальна злочинність зменшилася на 10 %. Насильницькі злочини, розбої знизилися на 25 %) [17], що також пов'язано із переналагодуванням співпраці прокуратури з поліцією

3. Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство юстиції України. Зміна підходів до прокурорського нагляду за обмеженням особистої свободи (замість нагляду за усіма медичними і пенітенціарними місцями не-свободи прокуратура згідно із реформою продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, — до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій) має позначитись на їхній діяльності. Однак системної роботи щодо оновлення організаційних питань контролю за власними місцями не-свободи порівняно із прокурорською діяльністю не демонструється. Цю тезу підтверджують й інші дослідники [18; 19]. Де-факто, реформа прокуратури мала запустити реформу пов'язаних з нею напрямів діяльності медицини та юстиції, однак фактично сьогодні той самий обсяг діяльності здійснює переважена оптимізацією прокуратура, що складає загрозу захисту прав людини у місцях не-свободи.

Тому, за відсутністю системного оновлення внутрішнього нагляду за місцями не-свободи з боку органів юстиції та охорони здоров'я, неспроможністю впровадити постійний зовнішній контроль необхідно системно удосконалити організаційні засади здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Таким чином, проведення дослідження суб'єктного складу реформування прокуратури України дало змогу дійти таких висновків.

1. Реформування жодного державного органу не може відбуватися без внутрішнього забезпечення. Цей напрям, зрозуміло, здійснює Генеральна прокуратура України та її очільник, Генеральний прокурор, підрозділи прокуратури. На сьогодні реформування цього напрямку діяльності здійснюєть-

ся без спеціалізованого підрозділу у межах загальних напрямів діяльності прокуратури.

2. Президент України відіграє значну роль у реформуванні прокуратури. Це об'єктивно засновується на його конституційному статусі глави держави і гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина. Безпосереднє відношення до впливу на прокурорську діяльність Президент має через повноваження призначати та звільняти Генеральних прокурорів України, що, де-факто, є спільним повноваженням Президента та Верховної Ради України.

Спеціалізованою інституцією під патронатом Президента України, яка відповідає за реформування в тому числі прокуратури, є Національна рада реформ, яка серед пріоритетних реформ розглядає такі, що дотичні до діяльності прокуратури.

Таким чином, для оптимізації ролі Президента у реформуванні державного сектору варто визначити чіткі завдання і повноваження Президента України на рівні спеціального закону “Про Президента України”.

Для усунення конфлікту повноважень перед розробкою законопроекту “Про Президента України” є потрібним подання до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення ст. 102, 106 Конституції України стосовно до розділу VIII “Правосуддя” і ст. 131-1 (про завдання прокуратури). Щодо питань діяльності прокуратури, то має бути визначено: чи спрямована діяльність прокуратури на забезпечення правонаступництва та гарантування прав і свобод людини і громадянина; що за умов відповідальності Президента за кадрову політику прокуратури вона відтепер належить до судової гілки влади.

3. Верховна Рада України як вищий орган законодавчої влади також має і використовує чимало повноважень щодо реформування прокуратури України. Верховною Радою, починаючи з 2014 р., було здійснено ряд змін статусу і ролі прокуратури в системі органів публічної влади України не лише у безпосередній реформі прокуратури, але і в конституційній реформі та реформі децентралізації. Ключовою формою реформування прокуратури Верховною Радою України було прийняття Закону “Про конституційні зміни щодо правосуддя”, адже саме цей Закон заклав базу для подальших численних нормативно-правових актів щодо статусу прокуратури.

Досліджуючи завдання і повноваження Верховної Ради України, варто зазначити її форми діяльності щодо реформування прокуратури: обговорення основ державної політики (парламентські слухання); експертиза (комітетами ВРУ, Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України й Інститутом законодавства ВРУ); парламентський контроль (як Верховною Радою, так і окремими депутатами, заслуховування Генерального прокурора України); кадрові повноваження (надання згоди на кандидатуру Генерального прокурора України перед призначенням Президентом, делегування експертів до кадрових конкурсів за квотою Верховної Ради України).

4. Через свій статус і призначення кожна адміністративно-правова сфера діяльності є у колі повноважень уряду. Уряд України активно брав участь

у її започаткуванні. Проте, за твердженням експертів, один із перших анти-реформаційних кроків відносно ухвалення оновлення прокуратури після старту реформи у жовтні 2014 р. стала відмова уряду повноцінно фінансувати прокуратуру.

Специфіка впливу Кабінету Міністрів України на реформу прокуратури заснована на змісті його повноважень. Адже прокуратура меншою мірою належить до кола повноважень Кабінету Міністрів, натомість ближче до завдань Президента України. Тому як й інші “президентські” напрями у парламентсько-президентській країні залежні від позиції уряду. Фінансові гарантії діяльності варто додатково забезпечувати від політичних рішень і при визначенні на законодавчому рівні ретельно обговорювати за участю експертів фінансового сектору.

Іншим адміністративно-правовим аспектом є безпосередня взаємодія Кабінету Міністрів України і прокуратури.

Тому необхідно належним чином урегулювати гарантування Кабінетом Міністрів України діяльності прокуратури України. У контексті конституційних змін та реформи прокуратури варто розглядати цю норму у статті щодо взаємин з органами судової системи. Доцільно доповнити ст. 37 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” новою частиною четвертою та вважати нинішню частину 4 п’ятою. Авторське бачення нової ч. 4 ст. 37 зазначеного Закону: “Кабінет Міністрів України сприяє ефективному функціонуванню прокуратури України. Уряд в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів прокуратури, що виникли внаслідок рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів судової та виконавчої влади”.

Джерела

1. Про розподіл обов’язків між керівництвом Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 11.07.2016 р. № 243 [Електронний ресурс] // Законодавство України: сайт. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0243900-16/sp:wide:max25>
2. Про розподіл обов’язків між керівництвом Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 19 липня 2018 р. № 144 [Електронний ресурс] // Генеральна прокуратура України: сайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=204995
3. Про Національну раду реформ [Електронний ресурс] // Президент України Володимир Зеленський: Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/administration/nacionalna-rada-reform>
4. Положення про Національну раду реформ: затверджене Указом Президента України від 13 серпня 2014 р. № 644/2014 [Електронний ресурс] // Президент України Володимир Зеленський: Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6442014-17529>
5. Проект Закону про прокуратуру від 05.11.2013 р. № 3541 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935

6. *Дахова І. І.* Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс] // Форум права. 2011. № 1. С. 241–245. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11diikmu.pdf>
7. *Ющик О. І.* Закон про закони: необхідність і концепція // Університетські наукові записки. 2005. №3. С. 43–48.
8. *Кравчук М. В.* Інститут президентства в механізмі Української держави // Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наукової конф. К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2014. С. 355–359.
9. Європейська реформа прокуратури поки не намічається [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. 2014.08.11. URL: https://zib.com.ua/ua/print/96398-evropeyska_reforma_prokuraturi_poki_ne_namichaetsya.html
10. У Верховній Раді України відбулися парламентські слухання на тему: “Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні”. 24 травня 2017 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: https://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/145041.html
11. Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Вікіпедія. Вільна енцикл. 2 липня 2019. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B5_%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5_%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83_%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8
12. *Балабанюк Ж.* Шість причин, чому гранти деструктивні [Електронний ресурс] // НВ БІЗНЕС. 28 березня 2016 р. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/shist-prichin-chomu-granti-destruktivni-106273.html>
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс] // Законодавство України: сайт. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
14. Особливості сучасного етапу реформування органів прокуратури [Електронний ресурс] // Генеральна прокуратура України: сайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=182857
15. *Остапенко С.* В Україні стрімко зростає злочинність: Луценко назвав причини [Електронний ресурс] // Сьогодні. 15 лютого 2017 р. URL: <https://ukr.segodnya.ua/criminal/v-ukraine-stremitelno-rastet-prestupnost-lucenko-nazval-prichiny-814356.html>
16. Зростання злочинності в Україні: в поліції назвали п'ять причин [Електронний ресурс] // Обозреватель. 7 вересня 2017 р. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/crime/zrostannya-zlochinnosti-v-ukraini-v-politsii-nazvali-pyat-prichin.htm>
17. У Нацполіції констатували зниження рівня злочинності в Україні [Електронний ресурс] // Портал “РБК-Україна”. 08.10.2018 р. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/natspolitsii-konstatirovali-snizhenie-urovnya-1538988040.html>
18. Як рухається в'язнична реформа? Неофіційний відгук на законопроект про пенітенціарну систему / Андрій Галай [Електронний ресурс] // Українська Гельсінська спілка з прав людини. 13.12.2017 р. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/yak-ruhajetsya-v-yaznychna-reforma-neofitsijnyj-vidhuk-na-zakonoproekt-pro-penitentsiarnu-systemu/>
19. Щодо пенітенціарного нагляду прокуратури та пенітенціарних інспекцій, або як уникнути забезпечення прозорості в пенітенціарній системі [Електронний ресурс] / Дмитро Ягунов // Dmytro Yagunov. Attorney at Law: Site. Листопад 6, 2017 р. URL: <http://www.yagunov.in.ua/?p=1105>

Baganets O. O. Subjects of the prosecutor's bodies reform.

The article deals with the issue of the subject structure of ensuring the reform of the prosecutor's office, its features and the generalizations that have been formed, aimed at further theoretical development of the problems of the organs of the prosecutor's office as a modern law-and-order body.

The article explores the circle of subjects involved in reforming the administrative and legal foundations of the activities of the prosecutor's office and its purpose is to classify these institutions and catalog their contribution to the development of the prosecutor's office. First of all, it is noted that reform can not take place without internal security. Of course, this direction is carried out by the General Prosecutor's Office of Ukraine and its head, the Attorney General, and the Prosecutor's Office.

Important role in reforming the prosecutor's office is exercised by external actors. The article reveals their contribution to the improvement of prosecutorial activities. The President of Ukraine plays a significant role in the reform of the prosecutor's office. This is objectively based on a number of legal grounds. The authors examine the significant influence of the President of Ukraine on the prosecutor's office system. In their view, the President is one of the key subjects for reforming the prosecutor's office. This conclusion is based not only on the actual activities carried out traditionally - but also on specific norms of the Constitution of Ukraine. Under the patronage of the President of Ukraine, which is responsible for the reform, including the prosecutor's office, a specialized institution is the National Council for Reforms, which, among the priority reforms, considers those that are tangible to the activities of the prosecutor's office.

According to the results of the study, it was concluded that to optimize the role of the President in reforming the public sector, it is necessary to define clear tasks and powers of the President of Ukraine at the level of the special law "On the President of Ukraine".

The Verkhovna Rada of Ukraine, as the supreme body of legislative power, has and has a lot of powers to reform the prosecutor's office in Ukraine. The authors note that the highest legislative body of Ukraine not only develops and adopts laws. From their position, investigating the tasks and powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, it is worth noting its forms of activity regarding the reform of the prosecutor's office as: discussion of the foundations of state policy, expertise, parliamentary control, personnel powers.

Another important subject of public sector reform is the Cabinet of Ministers of Ukraine. By virtue of its status and purpose, each administrative and legal sphere of activity is within the competence of the government. The Ukrainian government has not been disconnected from the reform of the prosecutor's office, but rather actively participated in its launch. This is evidenced by the speeches of the Heads of Government, recognition of its role in reform by the prosecutor's office itself. The article proposes to properly regulate the guarantee of the activities of the Prosecutor's Office of Ukraine by the Cabinet of Ministers of Ukraine. According to the authors, in the context of constitutional changes and prosecutor's reform it is worth considering this norm in the article on relations with the judicial system. It is proposed to amend the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" in the context of Article 37.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-34-42>

Надійшла 28 січня 2019 р.

С. Л. СЕРОВ

<https://orcid.org/0000-0001-8865-708X>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА БАЗА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 44–49

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-43-49>

У рамках теорії систем напрацьовано потужний науковий інструментарій, який може достатньо ефективно використовуватися як у визначенні технології нормотворчих проваджень, так і технології контролю, що дасть змогу суттєво підвищити відповідно якість правових рішень і самого контролю. Апарат системного аналізу є надзвичайно потенційно потужним засобом виявлення та вирішення дійсних проблем.

Однією з базових засад господарювання є гарантоване Конституцією України право кожному без обмежень здійснювати діяльність, яка не заборонена законодавством і не суперечить йому. При цьому, згідно з ст. 42 Конституції України держава, захищаючи права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт.

Здійснення нагляду та контролю є одним з важливих заходів у реалізації завдань та функцій держави. Основною метою, з якою здійснюється контроль та нагляд (їх організація) державою за господарською діяльністю, є захист життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, а також сприяння задоволенню попиту населення на відповідні товари і послуги. Чим нагляд і контроль ефективніше досягають своєї мети, тим чіткіше й ефективніше здійснюються зазначені функції та досконалішим, прозорішим і зрозумілішим для всіх є їх регламентація та порядок виконання.

Проте у регламентації здійснення та виконання функцій нагляду і контролю за господарською діяльністю є певні проблеми, пов'язані з чітким визначенням сутності цих функцій (нагляду і контролю) для подальшого їх організаційно-правового забезпечення. Отже, одним із завдань теоретичних питань, пов'язаних з наступним вирішенням згаданих проблем, є визначення понять контролю та нагляду, а також їх сутності.

Система нагляду та контролю (державного контролю) в Україні на сьогодні перебуває в процесі змін та пошуку шляхів її вдосконалення. Однією з

першочергових завдань цього вдосконалення є подальший розвиток нормативно-правової бази, правового забезпечення контролю, яке, своєю чергою, має ґрунтуватися на розвиненій теоретико-методологічній базі.

Окремі аспекти, пов'язані із системою державного контролю та нагляду, розглядалися в роботах вчених, серед яких необхідно відзначити праці В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Атаманової, В. Баганця, О. Белянєвич, А. Бобкової, О. Вінник, О. Віхрова, С. Грудницької, Д. Задихайла, О. Кузьменко, В. Мамутова, М. Маскона, Н. Никитченко, О. Подцерковного, В. Устименка та ін. Особливо хотілося б відзначити вклад у дослідження проблем контролю у сфері господарської діяльності Н. В. Никитченко, яка вивчає зазначені проблеми саме з господарсько-правових позицій. Її роботи [1–3] безпосередньо сприяли розробці наукових підходів до розкриття сутності контролю у сфері господарської діяльності. Із зарубіжних вчених, які займалися проблемами контролю у сфері економіки, слід назвати фахівців у галузі фінансового менеджменту (Ю. Бригхем, Дж. Хьюстон [4]), у сфері аудиту (Дж. Робертсон [5], Б. Селос [6]) та ін.

Водночас зазначені недоліки – недостатньо чітка визначеність поняття, сутності контролю за господарською діяльністю (у сфері господарської діяльності) зумовлюються не розробленістю теоретико-методологічної бази вдосконалення правового забезпечення державного контролю.

Визначимо теоретико-методологічну базу вдосконалення правового забезпечення державного контролю, його сутності.

Щодо нормативних джерел, то поняття “державний нагляд” і “контроль” стосовно господарської діяльності використовуються, насамперед, у Господарському кодексі України [7] та у спеціальному Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. [8]. Як зазначалось, наявні недоліки – недостатньо чітка визначеність поняття, сутності контролю за господарською діяльністю (у сфері господарської діяльності) зумовлюються недосконалістю нормативно-правової бази. Наприклад, у Господарському кодексі України, спеціальна стаття (ст. 19), присвячена державному нагляду і контролю (“Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю”) [7]. Як впливає с формулювання назви статті, законодавець розрізняє контроль та нагляд. Водночас у спеціальному Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. [8], ці поняття законодавцем ідентифікуються. Крім того, у ГКУ мова йде про державний контроль за господарською діяльністю, у той час, як зазначений Закон регламентує цей контроль “в сфері господарської діяльності”. Це по-перше. По-друге, виходячи з назви зазначених нормативних актів, можна зробити висновок про те, що регламентовано контроль тільки з боку держави. Контролююча діяльність інших органів (наприклад громадських) відносно господарської діяльності не регулюється. По-третє, з аналізу п. 3 ст. 19 ГКУ впливає, що перелік сфер, в яких держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, є чітко визначеним (держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у

таких сферах: ...), тобто обмеженим. Також у відповідних нормативних актах йдеться про заходи контролю, що здійснюються органами: Державної фіскальної служби; державного нагляду у сфері господарської діяльності з надання фінансових послуг; державного нагляду за провадженням діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання, за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки; державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення; державний нагляд (контроль) в галузі цивільної авіації; митний контроль на кордоні; державний архітектурно-будівельний контроль (нагляд) тощо.

Щодо визначення та сутності понять. У Господарському кодексі України визначення контролю та нагляду відсутні. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, який регламентує “відносини, пов’язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (ст. 2 “Сфера дії цього Закону”), містить визначення термінів “державний нагляд”, “контроль”, ідентифікуючи, як зазначалось, ці поняття. Так, згідно із ст. 1 “Визначення термінів” Закону, державний нагляд (контроль) — це “діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища”. Надано визначення категорії “заходи державного нагляду (контролю)”. Це “планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом”. Ця сама стаття вводить поняття “спосіб здійснення державного нагляду (контролю)”, під яким розуміється процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена ч. 1 ст. 1 Закону.

Контроль у державному управлінні — здійснювана усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб’єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об’єкта [9–11].

Існує достатня кількість визначень поняття “контроль в державному управлінні”. За Ю. В. Гарустом, це поняття включає “спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідного об’єкта з метою отримання об’єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому” [12]. До речі, це одне з небагатьох визначень, в якому не проводиться водорозділ між поняттями “контроль” і “нагляд”.

У більшості публікацій, особливо представників адміністративно-правової науки, зазначені поняття чітко розрізняються. Зокрема, Д. Н. Бахрах вважає, що нагляд — це обмежений контроль, нагляд обмежується перевіркою законності дій суб’єкта господарської діяльності без перевірки їх цільової доцільності [13, 460]. В. П. Беляєв, дослідивши сутність контролю та нагляду,

їх схожість та розбіжності, пише, що основні відмінності змісту цих понять такі: нагляд здійснюється відносно організаційно непідпорядкованих об'єктів, а контроль — відносно організаційно підпорядкованих об'єктів і лише в окремих випадках — відносно непідпорядкованих; у процесі контролю можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, у процесі нагляду — заходи адміністративного впливу; в межах контролю перевіряються різні сторони діяльності підконтрольних об'єктів, а в процесі нагляду — перевіряється дотримання правил [15, 502]. На думку А. П. Алехіна, зміст понять “нагляд” і “контроль” різні, і основною відмінністю є те, що поняття “нагляду” — це перевірка законності дій на відміну від поняття “контроль”, яке включає повноваження на перевірку доцільності дій суб'єкта господарської діяльності [14, 31].

Представники адміністративно-правової науки, як зазначалось, ідентифікують контроль як провадження, або як діяльність (адміністративно-правова діяльність). Д. В. Лученко вважає, що “контроль у сфері державного управління є одним з видів адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні слова він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується “нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юридичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами” [16]. У той же час достатньо поширена думка, згідно з якою контроль є однією з функцій управління. За визначенням О. П. Полінець, контроль у державному управлінні — це сукупність дій, які виконують контролюючі суб'єкти щодо підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю “з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників” [17]. О. М. Музичук вважає контроль у державному управлінні функцією держави та всіх без винятку суб'єктів управління, що “реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм)...” [18]. Слушною є думка, згідно з якою “контрольні провадження не слід розглядати лише як сукупність дій по встановленню порушень на об'єкті контролю та застосуванню до них юридичних санкцій” [19]. Правова регламентація контрольних процедур, вважає Я. І. Маслова, має унеможливити використання контрольних повноважень для зведення особистих рахунків, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб та службовців контролюючих органів” [20].

Ефективність державного управління, його здатність до модернізації в значній мірі залежить від рівня комунікації з інститутами громадянського контролю та нагляду, як це і відбувається у цивілізованому суспільстві [20]. Погоджуючись з тим, що проблема розвитку громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, зазначимо, що для її вирішення розвиток теоретико-методологічної бази, визначення сутності нагляду і контролю є також достатньо важливим. Деякі вчені справедливо наполягають на розвит-

ку механізмів прозорості в діяльності влади, а також на подальшому розвитку теоретико-методологічної бази, наукових інструментів та особливостей застосування громадського контролю [21].

На сьогодні, зауважує Я. І. Маслова, одним із недоліків чинного українського законодавства є ототожнення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях не лише показник достатньої правової культури тощо [20].

Отже, не можна заперечити слушність більшості думок, що висловлені у зазначених публікаціях, щодо доцільності вирізняти поняття “нагляд” і “контроль” за господарською діяльністю (у сфері господарської діяльності). Водночас це свідчить, що в теорії адміністративних проваджень, зокрема, нормотворчого провадження, продовжують домінувати рекомендації так званого описового характеру. Однак у рамках теорії систем напрацьовано потужний науковий інструментарій, який може достатньо ефективно використовуватися як у визначенні технології нормотворчих проваджень, так і технології контролю, що дасть змогу суттєво підвищити відповідно якість правових рішень і самого контролю. Зокрема, до такого інструментарію слід віднести системну методологію, системний аналіз. Апарат системного аналізу є потенційно потужним засобом виявлення та вирішення дійсних (не надуманих) проблем. Тому слід не тільки розрізняти поняття “нагляд” і “контроль”, а й системно бачити послідовність та пов’язаність зазначених процесів. Нагляд — це спостереження, моніторинг (порівняння фактичного стану господарської діяльності з нормативним, запланованим, унормованим), виявлення відхилень, а контроль — це функція, яка полягає в опрацюванні даних, одержаних у результаті нагляду та виявленні причин відхилень фактичного стану від нормативного (бажаного). Теоретично таке наповнення поняття контролю ґрунтується на управлінській природі зазначених процесів.

Таким чином, обґрунтовано, що чим нагляд і контроль ефективніше досягають своєї мети, тим чіткіше й ефективніше здійснюються зазначені функції та є досконалішим, прозорішим і зрозумілішим для всіх порядок їх виконання.

Література

1. *Никитченко Н. В.* До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. Вип. 6–1(2). С. 73–76.
2. *Никитченко Н. В.* Суб’єкти державного контролю у господарській сфері // Право і суспільство. 2014. № 5.2. С. 229–232.
3. *Никитченко Н. В.* Забезпечення законності у сфері здійснення фінансового контролю // Фінансове право. 2013. № 2. С. 32–35.
4. *Бригхем Ю., Хьюстон Дж.* Финансовый менеджмент. СПб.: Питер, 2013. 592 с.
5. *Робертсон Дж.* Аудит / пер. с англ. Москва: Контакт, 1993. 495 с.
6. *Селос Б.* Институт Генерального аудитора Норвегии: его место в государственной структуре // EUROSAI. 1996. № 3. С. 25.
7. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
9. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрид. думка, 2010. С. 238.
10. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с
11. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2009. Вип. 45. С. 159–166.
12. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 184 с.
13. Бахрак Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. Москва: НОРМА, 2000. 640 с.
14. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Зерцало, 1998. 672 с.
15. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. 2006. № 7. С. 31–42.
16. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності // Проблеми законності. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
17. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2003. 20 с.
18. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління // Наше право. 2011. № 2, ч. 1. С. 460Ц51.
19. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.
20. Маслова Я. І. Співвідношення понять “нагляд” і “контроль” у державному управлінні України // Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 70–77.
21. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління // Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 14. С. 56–58.

Sierov S. L. Theoretical and methodological base for improvement of legal support of state control.

In scientific literature, the concept of “control” is considered in a broad and narrow aspect. In the first case — as a set of political, economic and ideological processes and methods, which must ensure the stability of society and the state system, the observance of social order, the impact on mass and individual consciousness, that is, social control. In the second one — as a check of controlled objects.

Control in public administration — carried out by all state authorities and their officials (official) activities to verify compliance with the law and discipline in the state, whose subjects may interfere with the economic activities of the controlled entity. It is substantiated that such supervision and control more effectively achieve their goal, the more clearly and effectively these functions are performed, and they are more perfect, transparent and understandable for all. It is concluded that the content of state control over economic activity includes, firstly, observation of the compliance of economic entities with the desired state of quality, safety of products, services rendered and their production. This (desired) state is determined in the relevant laws, regulations and standards, norms, etc.

Within the framework of the theory of systems, a powerful scientific toolkit has been developed that can be used effectively enough both in determining the technology of normative production and control technology, which will significantly improve the quality of legal decisions and control itself. Such toolkit should include system methodology, system analysis. The system of system analysis is an extremely potentially powerful means of detecting and solving real (non-fictitious) problems. One should not only distinguish the concept of supervision and control, but, and, at the same time, systematically see the sequence and connection of these processes. Supervision is observation, monitoring (comparison of the actual state of economic activity with normative, planned, normalized), detecting deviations, and control is a function consisting in processing the data obtained as a result of supervision and identifying the reasons for the deviation of the actual state from the normative (desirable). In theory, such a filling of the concept of control is based on the managerial nature of these processes. It is advisable to distinguish between the concept of supervision and control in the field of economic activity.

The theory of administrative proceedings, in particular, rule-making proceedings, continues to dominate the recommendations of the so-called descriptive nature. Within the framework of the theory of systems, a powerful scientific toolkit has been developed that can be used effectively enough both in determining the technology of normative production and control technology, which will significantly improve the quality of legal decisions and control itself.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-43-49>

Надійшла 20 травня 2019 р.

С.С. ШЕВЧЕНКО

<https://orcid.org/0000-0001-7042-7200>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

РЕАЛІЗАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ПОЛІГРАФНИХ ПЕРЕВІРОК (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 50–58

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-50-58>

Досліджено види форм використання результатів поліграфних перевірок у відносинах адміністративного права. Виокремлено основні підходи до розуміння цінності результатів поліграфних перевірок у вимірі правової дійсності. Сформульовано широкий та вузький підходи до розуміння висновку експерта-поліграфолога. За результатами дослідження автором встановлено, що основна дилема квазідоказового значення висновку поліграфного дослідження полягає у тому, що висновки психологічної експертизи є видом судових експертиз. Але, водночас, щодо них встановлено виключно орієнтоване призначення інформації, яку складно трактувати як офіційне джерело доказів.

Поряд з активним застосуванням поліграфних опитувань для цілей публічної владної діяльності, у правовому полі спостерігається чисельна кількість проблем спроможності їх результатів впливати на певні правові процеси, створювати юридичні факти та слугувати підставами для прийняття рішень. Виявлення чинників, що гальмують ґрунтовну інституціоналізацію поліграфних перевірок у системі адміністративних відносин, є необхідним засобом утвердження поліграфної діяльності в адміністративному праві.

Окрім того, на шляху до подолання правових бар'єрів щодо повноцінного міжгалузевого застосування поліграфа в адміністративному процесі, особливу актуальність породжує питання його використання як офіційного джерела доказів та належності, допустимості висновків, отриманих за результатами поліграфних інтерв'ювань.

Незважаючи на те, що інститут психологічної експертизи із застосуванням поліграфа існує вже досить давно, практика його втілення в реальних адміністративних кейсах не завжди демонструє задовільні результати. Причинами такого застійного явища є відсутність відповідних теоретичних обґрунтувань. Зазначене питання потребує активної наукової дискусії.

Питання, пов'язані із доказовим значенням поліграфних експертиз, неодноразово піднімалися вченими у сфері кримінального процесу (О. І. Мотлях, А. О. Тодосієнко, І. О. Крицька, П. М. Маланчук, І. В. Рогатюк, В. М. Бараняк, І. М. Зубач, О. М. Дуфенюк, В. Є. Загородній), проте на теренах адміністративно-правової науки зазначена проблема досліджена недостатньо.

Вивчимо проблеми застосування результатів поліграфних перевірок в адміністративному процесі.

Ключова квінтесенція поліграфних перевірок — її результати, а не сам процес. Насправді, якщо в процесуальних відносинах інколи можна зустріти юридичну казуїстику та вчинення процесуальних дій, які не несуть суттєвого значення та не породжують правових наслідків для учасників процесу, але їх вчинення вимагає “буква” закону, то проведення психологічної експертизи із застосуванням поліграфа є безумовним винятком. Саме поліграфна детекція спрямована на отримання чи перевірку відомостей, які іншим способом виявити неможливо в силу високого характеру їх латентності; висновки дослідження мають ефект як самостійно, так і в сукупності з іншими видами перевірок.

Слід виокремити *основні підходи до розуміння цінності* результатів поліграфних перевірок у вимірі правової дійсності.

Перший (*інформаційний*) як *інформаційний продукт*, логічно-мисленнєвого інтелектуального походження, що містить обґрунтовані доволі точні та нові знання, які підтверджують чи спростовують інформацію.

Процес вироблення такого інформаційного продукту вимагає не тільки багатьох знань з різних сфер психофізіології, а й життєвого досвіду та вміння обрання правильної тактики (методу) постановки питань, проведення передтестової бесіди, налаштування оптимального психологічного мікроклімату.

За другим підходом (*формально-юридичним*) можна представити результати поліграфного опитування як *концентрацію матеріалів психофізіологічно-правового контенту*, які за своїм змістом, ґрунтовністю, комплексністю опису проблеми, вступною, мотиваційною, фактовою та (особливо) заключною частиною претендують на статус довершеного офіційного юридичного документа, що містить трактування психологічного феномену правовими категоріями.

Результат тестування поліграфа набуває правову форму висновку експерта-поліграфолога, проте його застосування в окремих напрямках може мати різні правові наслідки. Висновок поліграфного тестування також можна піддати теоретичному з'ясуванню з позиції його *широкого та вузького розуміння*.

За *вузьким* підходом, висновком є правовий документ, який має визначену законом чи нормативним актом зовнішню форму (довідка, узагальнення, висновок тощо). В органах державної влади України висновки оформляються, зазвичай, довідками.

Висновок поліграфного опитування за *широким* підходом — це результат, який за підсумком аналізу зафіксованих фізіологічних реакцій містить спростування чи підтвердження приховування неправдивої інформації чи висловлення брехні.

Проте, це не єдиний елемент висновку, який складається експертом-поліграфологом. Наприклад, в Інструкції щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі Міністерства доходів і зборів України від 02.08.2013 р. № 329 у висновку обов'язково повинні міститись: аналіз реагувань, що були зафіксовані під час проведення психофізіологічного інтерв'ю із застосуванням поліграфа; обґрунтування найбільш перспективних оперативно-слідчих версій, необхідність проведення певних оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, перевірка отриманої орієнтувальної інформації, а також результатів з'ясування поставлених ініціатором питань; характеристика поведінки особи, яка опитувалась [5].

Аналіз системи нормативно-правового регулювання реалізації результатів опитування із застосуванням поліграфа для цілей проведення конкурсних процедур на зайняття вакантних посад, проведення службових перевірок, здійснення оперативно-розшукової діяльності в органах державної влади свідчить про таке: висновки поліграфічних тестувань не мають будь-якої юридичної сили, хоча за змістом, конструкцією побудови, відносною точністю результатів претендують на офіційний юридичний документ; результати опитування не можуть слугувати підставою для прийняття управлінських рішень, впливу на правове становище особи; висновки поліграфічних тестувань не можуть бути використані як офіційний доказ для прийняття інших процесуальних рішень; висновки поліграфічних тестувань не можуть містити абсолютних тверджень щодо вірогідності інформації, яка ставиться для перевірки.

Аналізуючи міжнародний досвід, О. І. Мотлях і А. О. Тодосієнко стверджують, що модель несприйняття висновків в якості беззаперечного правового джерела доказів є мало визнаною в більшості країн світу, а положення національного законодавства оцінюють таку інформацію як стратегічну, орієнтовну та перспективну. Вчені виокремлюють такі країни, як Японія, Канада, Індія, Польща, Литва, Румунія, в яких поліграфічні тестування мають юридичну силу доказу, та враховуються для прийняття службових, адміністративних рішень, але й там здебільшого у цивільному процесі [4].

Доказове значення висновку поліграфічного дослідження є окремою формою використання поліграфа для цілей адміністративного процесу. Не вдаючись у доволі розгорнуту дискусію, яка виникає навколо змісту терміна "адміністративний процес", виходячи із предмету дослідження, найбільш доцільним є вузький підхід, за яким адміністративним процесом є система відносин, що виникають у процесі вирішення публічно-правового спору за участю суб'єкта владних повноважень, віднесеного до компетенції адміністративної юрисдикції.

Теоретичний аналіз елементів відносин доказовості судово-психологічного дослідження із застосуванням поліграфа на предмет відповідності законодавчим та нормативним вимогам, що висувають до інституції судових експертиз, дасть реальне обґрунтування перспектив юридичної спроможності результатів поліграфічного опитування в адміністративному процесі.

Поняття поліграфічного дослідження в судовому процесі охоплюється нормативно-врегульованою категорією *судово-психологічна експертиза із засто-*

суванням поліграфа як самостійний вид судових експертиз, тобто спеціальних науково-обґрунтованих знань, необхідних для з'ясування окремих обставин, оцінки дій та вирішення суперечностей у правозастосуванні.

Відповідно до п. 6.3 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень від 08.10.1998 р. (зі змінами і доповненнями) психологічна експертиза встановлює ті особливості психічної діяльності та такі їх прояви у поведінці особи, які мають юридичне значення та викликають певні правові наслідки. При цьому, в п. 6.8 Інструкції зазначено, що психологічна експертиза може проводитися опитуванням із застосуванням спеціального технічного засобу — комп'ютерного поліграфа. Предметом опитування із застосуванням спеціального технічного засобу — комп'ютерного поліграфа є отримання орієнтувальної інформації щодо: ступеня ймовірності повідомленої опитуваною особою інформації; повноти наданої опитуваною особою інформації; джерела отриманої опитуваною особою інформації; уявлень опитуваної особи про певну подію; іншої орієнтувальної інформації, необхідної для конструювання версій розслідування певних подій [6].

Отже, висновки психологічної експертизи із застосуванням комп'ютерного поліграфа є, за своїм правовим статусом, видом судових експертиз. Принаймні, такий тезис впливає із логіки зазначеної Інструкції.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про судову експертизу” дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів проводяться з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду [7].

Залученість висновку експерта-поліграфолога до вирішення справи в адміністративному процесі потребує визнання висновку в якості *доказу*.

Згідно з ч. 1 ст. 72 Кодексу адміністративного судочинства України доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Частиною 2 зазначеної статті передбачено, що ці дані встановлюються такими засобами: письмовими, речовими і електронними доказами, висновками експертів, показаннями свідків [2].

Доказування в адміністративному судочинстві Я. С. Калмикова визначає як розумову логічну діяльність з виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками адміністративної справи, спрямовану на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи [1, 13–14]. Висновок експерта-поліграфолога має відповідати вимогам ст. 73–76 КАС України: належність, допустимість, достовірність, достатність [2].

В ідеальних умовах висновок експерта-поліграфолога може вважатись доказом, виходячи з обґрунтування: 1) отриманий уповноваженим суб'єктом; 2) відомості отриманні законно, містять фактичні науково-обґрунтовані

дані; 3) дотриманий процесуальний порядок проведення та форма (наприклад, отримана добровільна згода, висновок складений у встановленій законом формі); 4) містить відомості стосовно предмета доказування (наприклад, приховування інформації щодо умисного вчинення певної дії); 5) є точним науково-обґрунтованим логічно завершеним знанням, що претендує на дійсність; 6) є комплексним та достатнім, так як факт неправдивості встановлюється чисельною кількістю питань, у тому числі, поставлених повторно.

Варто піддати критиці позицію І. О. Крицької, яка в рахунок недопустимості висновків поліграфолога відносить те, що поліграф вимірює не брехню, а лише фізіологічні реакції організму, що вказують на ступінь залучення уваги опитуваного до заданих стимулів, а тому реакції організму відображають не істинність інформації, а всього лише віру випробуваної особи в її істинність або хибність [3, 118]. Дійсно поліграф фіксує реакції організму відповідно до заданих стимулів, однак виключно експерт-поліграфолог вибирає тактику та метод впливу на опитуваного. Досягнення цілей дослідження не зводиться до фізіологічних реакцій, які самі по собі не дають цілісного уявлення про наявність чи відсутність брехні. Завдання спеціаліста полягає у комплексному вивченні внутрішнього ставлення суб'єкта до проблеми, яка виноситься на дослідження.

З практичної точки зору, відповідність висновку за результатами поліграфного опитування, встановленого в Кодексі адміністративного судочинства України, критеріям можна було б перевіряти судом у кожній окремії адміністративній справі за наявності на те правових підстав. Втім, з урахуванням діючого нормативного регулювання, дослідження правової значимості висновків поліграфного тестування не може бути реалізовано судом, оскільки в Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень від 08.10.1998 р. № 53/5 встановлено виключно орієнтоване призначення інформації, яку складно трактувати як офіційне джерело доказів та, відповідно, перевіряти такий доказ на відповідність вимогам належності, допустимості, достовірності, достатності.

Проведення експертного дослідження має здійснювати *експерт* – особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи (ч. 1 ст. 68 Кодексу адміністративного судочинства України). Наразі, в системі державної політики поліграфної діяльності відсутні єдині положення щодо підготовки та отримання кваліфікації поліграфолога та, відповідно, отримання статусу судового експерта у сфері інструментальної детекції брехні відповідно до Закону України “Про судову експертизу”.

Яскравим прикладом обґрунтування допустимості застосування поліграфа в якості належного доказу можна привести таку судову практику.

В ухвалі Вінницького окружного адміністративного суду від 24.01.2017 р. колегія суддів врахувала позитивний факт результатів проходження поліграфної перевірки у сукупності з іншими обставинами для визнання висновку (рішення) атестаційної комісії про невідповідність позивача займаній

посаді необґрунтованим, невмотивованим та таким, що стверджується також судовою практикою Європейського Суду з прав людини [11].

Цікаво, що Апеляційний суд м. Києва обґрунтовує легітимність проведення поліграфного дослідження, констатує при цьому, що будь-яких підстав визнавати зазначений висновок експертизи недопустимим доказом по справі не встановлено, а саме: дотримано процесуальний порядок залучення експерта-поліграфолога відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу та Закону України “Про судову експертизу”; проведення дослідження та експертизи компетентною особою, яка є кандидатом психологічних наук, має вищу юридичну освіту, стаж роботи з проведення психофізіологічних досліджень на “поліграфі” з 1998 р. [9].

Зустрічаються і кардинально протилежні судові кейси щодо легітимності проведення поліграфного опитування як виду судової експертизи загалом. Так, Апеляційний суд Хмельницької області (колегії суддів судової палати з розгляду цивільних справ) скасував ухвалу Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області з мотивів неправильного застосування судом норм матеріального і порушення норм процесуального права, яке полягало в призначенні судово-психофізіологічної експертизи із застосуванням спеціального технічного засобу — комп’ютерного поліграфа у відношенні до позивача. Суд зробив висновок, що будь-які експертні судові дослідження проводяться по встановленим методикам та методам. Далі суд констатує, що відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України “Про судову експертизу” методики проведення судових експертиз (крім судово-медичних та судово-психіатричних) підлягають атестації та державній реєстрації в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, що здійснюється Мін’юстом. У свою чергу, Мін’юст є держателем Реєстру методик проведення судових експертиз і визначає організаційні та методологічні принципи його ведення. Суд, аналізуючи, що в Реєстрі методик проведення судових експертиз Методика проведення судової психофізіологічної експертизи із застосуванням спеціального технічного засобу — комп’ютерного поліграфа в Реєстрі відсутня, відповідно такий вид експертизи не належить за статусом до судових [10].

Незважаючи на поодинокість судових прецедентів, невизнання легітимним проведення судово-психологічної експертизи із застосуванням комп’ютерного поліграфа, яка прямо передбачена в спеціальному нормативному акті Міністерства юстиції України, слід констатувати, що суд звернув увагу на доволі суттєвий базовий недолік інституціоналізації поліграфних судових експертиз у вітчизняному законодавстві загалом.

Що стосується відносин адміністративного процесу, то аналіз практики застосування поліграфа дає підстави констатувати його недостатню спроможність в якості належного доказу як з боку суддів, так й інших учасників процесу.

В ухвалі Вінницького окружного адміністративного суду у справі 120/3954/18-а суд, спираючись на вузьку практику та нормативне регулювання застосування поліграфа, констатує можливість його використовувати у вузькому професійному колі. Таким чином, суд психофізіологічне опиту-

вання особи з використанням поліграфа не відносить до висновків експерта чи документів у розумінні глави 5 КАС України “Докази та доказування”. Результати перевірок на поліграфі, на думку суду, мають лише орієнтовне значення та ознаки вірогідності. Беручи до уваги відсутність нормативно-правового акта, що врегульовує питання проведення судової експертизи (психофізіологічне дослідження з використанням поліграфу (детектору брехні) для цілей адміністративного провадження, застосування висновків поліграфа в якості доказів може бути легітимізовано [12]. Така позиція є досить дискусійною та не достатньо обґрунтованою, враховуючи перевіреною практикою ефективність застосування інструментальної детекції брехні.

Неодноразово використання поліграфа оцінювалось атестаційними комісіями в рамках дисциплінарних проваджень Національної поліції України. Так, необґрунтованість рішення (висновку) атестаційної комісії, спричинена неповним з'ясуванням атестаційною комісією обставин справи, до кола яких, у тому числі, входить результати тестування на поліграфі (у разі проходження) [8]. Колегія суддів Вищого адміністративного суду України рекомендує вважати необґрунтованим, а тому таким, що підлягає скасуванню, рішення (висновок) атестаційної комісії у разі, коли негативні результати тестування на поліграфі атестаційна комісія оцінювала без зважання на решту доказів [8].

Отже, несприйняття результатів поліграфічних опитувань, нівелювання правовою значимістю їх висновків у формуванні джерел правового супроводу адміністративного процесу, прийняття адміністративних рішень та здійснення публічно-владної діяльності загалом може бути зумовлено такими чинниками: відсутність спеціального закону про застосування поліграфа; відсутність узгодженої державної політики правового захисту та гарантій опитуваних осіб; поодинокість визначення підстав ініціації поліграфічного опитування в нормативно-правових актах державних органів для цілей спростування необґрунтованих звинувачень на користь опитуваного; відсутність державної політики ліцензування та атестації поліграфічної діяльності в якості судово-експертної та кваліфікаційної оцінки експертів-поліграфологів; незакріпленість механізму повторного опитування, формування та функціонування комісії з поліграфічних опитувань.

Джерела

1. *Калмикова Я. С.* Докази та доказування в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... спец. 12.00. 07 — адміністративне право і процес, 2013. 20 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] // База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>
3. *Крицька І. О.* Допустимість застосування поліграфа в діяльності органів, що проводять досудове розслідування // Наук. вісн. Херсонського державного ун-ту, 2013. № 5 (2). С. 115–119.
4. *Мотлях О. І., Тодосієнко А. О.* Допустимість використання у доказуванні фактичних даних, які були отримані за допомогою поліграфа [Електронний ресурс] // Наук. пр. Нац. авіаційного ун-ту. Серія: Юрид. вісник “Повітряне і космічне право”,

2014. № 3 (32). С. 140–144. [URL]: <http://spfi.com.ua/dopustimiist-vikoristannya-u-dokazuvannii-faktichnih-danih-yakii-buli-otrimanii-za-dopomogoyu-poliigrafa.html>
5. Про використання поліграфів у діяльності Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів : Наказ; Міндоходів України від 02.08.2013 р. № 329 [Електронний ресурс] // База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1748-13>
 6. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України; Інструкція, Рекомендації від 08.10.1998 р. № 53/5 [Електронний ресурс] // База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0705-98>
 7. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ [Електронний ресурс] // База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4038-12>
 8. Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації : Постанова; Вищий адміністративний суд від 29.09.2016 р. № 11 [Електронний ресурс] // База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0011760-16>
 9. Рішення у справі № 11/796/158/2014: ухвала Апеляційного суду міста Києва колегії суддів судової палати з розгляду кримінальних справ від 27.10. 2014 р. [Електронний ресурс] // Платформа ЛІГА:ЗАКОН: сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/V101430>
 10. Рішення у справі № 686/4734/17 : Постанова Апеляційного суду Хмельницької області від 30.07.2018 р. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75653328>
 11. Рішення у справі № 802/1622/16-а: ухвала Вінницького окружного адміністративного суду 24.01.2017 р. [Електронний ресурс] // Платформа ЛІГА:ЗАКОН: сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/V111485>
 12. Ухвала суду № 79030911 від 03.01.2019 р. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду у справі №120/3954/18-а [Електронний ресурс] // YouControl — повне досьє на кожену компанію України: сайт. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/79030911/>

Shevchenko S. S. Implementation Of Polygraphic Audit results (Legal Aspects).

The author explores the types of forms of use of the results of polygraph checks in the relations of administrative law. The author outlines the main approaches to understanding the value of polygraph screening in measuring legal reality.

The first approach defines validation results as an information product that contains reasonably accurate and up-to-date knowledge that confirms or refutes information.

According to the second approach (formal-legal) it is possible to present the results of a polygraph survey as a concentration of materials of psychophysiological and legal content, which in their content, claim the status of a complete official legal document

Broad and narrow approaches to understanding the findings of the polygraph expert are formulated.

According to the results of the research, the author has established that the main dilemma of the quasi-evident value of the conclusion of the polygraphic research is that the conclusions of psychological examination are a type of forensic expertise.

But, at the same time, they have an exceptionally focused purpose for information that is difficult to interpret as the official source of evidence.

The rejection of the results of polygraph surveys, the negation of the legal significance of their findings in the formation of sources of legal support of the administrative process, the adoption of administrative decisions and the exercise of public authority can be generally due to the following factors: lack of a special law on the use of polygraph; lack of a harmonized state policy of legal protection and guarantees of interviewees; the uniqueness of determining the grounds for initiating a polygraph poll in regulatory legal acts of state bodies for the purpose of refuting unjustified charges in favor of the interviewee; lack of state policy of licensing and certification of polygraphic activity as forensic and qualification evaluation of polygraph experts; lack of a securing of the mechanism of re-polling, formation and functioning of the commission on polygraph polls.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-50-58>

Надійшла 20 травня 2019 р.

Вимоги до статей, що подаються для публікації у виданні “Наукові праці МАУП”

Стаття має розкривати зміст однієї із рубрик:

1. Політичні науки.
2. Юридичні науки.
3. Економічні науки.

Автор несе відповідальність за достовірність матеріалу, який подає.

Обсяг статті — 6–12 друкованих сторінок.

Структура статті: рубрика УДК, ініціали та прізвище автора, ORCID, назва наукового закладу, де було виконано роботу, назва статті, анотація 300–500 знаків (про що стаття) мовою тексту статті, текст (проблема та її актуальність, наявні попередні дослідження інших науковців, невирішена частина проблеми, мета дослідження, виклад дослідження, висновки (відзначити, у чому їх наукова новизна), подяки залученим до досліджень особам, перспективи подальших досліджень), бібліографія, резюме 1800+ знаків (актуальність, наукові результати, в чому новизна) англійською мовою, якщо стаття українською, або резюме українською, якщо стаття англійською.

УДК слід друкувати праворуч зверху сторінки, нижче ліворуч через 2 інтервали — ініціали та прізвище(а) автора(ів), ще через 2 інтервали — повну назву наукового закладу, де працюють автор(и), ще нижче через 2 інтервали — назву статті великими літерами, нижче — анотація.

Текст статті необхідно друкувати у MS Word для формату А4 через 1,5 інтервалу шрифтом Times New Roman 14 pt. Формат тексту — 170×252 мм. Поля: верхнє — 25 мм, нижнє — 20 мм, правє — 15 мм, лівє — 25 мм, формат файла *.doc (2003).

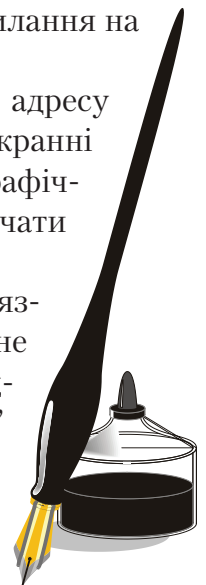
Список джерел (бібліографія) подається як доказова база дослідження. Бібліографічні посилання наводяться згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006, ДСТУ ГОСТ 7.80:2007 та ДСТУ 8302:2015, з урахуванням вимог ВАК України (див. приклади).

Ілюстративний матеріал має бути поданий чітко і якісно. Посилання на джерела та ілюстрації в тексті статті обов’язкові.

Автор має надіслати статтю електронною поштою на адресу m.a.u.p@ukr.net. Файл статті має зберігатися у форматі *.doc. Екранні копії, схеми, рисунки та фотографії слід записувати окремими графічними файлами форматів TIF, BMP, GIF, JPG, в імені яких зазначати номер ілюстрації у статті, наприклад `pic1 10.tif`.

До матеріалу автор обов’язково додає контактні дані для зв’язку та дані для розділу “Автори випуску” (науковий ступінь, вчене звання, посада, повна назва місця роботи автора). Більш докладно про вимоги читайте на сайті видання “Наукові праці МАУП” www.np.mau.p.com.ua.

Редакція залишає за собою право рецензувати і редагувати статті.



Деякі приклади оформлення бібліографічного опису у списку джерел

Книги одного, двох або трьох авторів

Кучерявий О. Г. Педагогіка: особистісно-розвивальні аспекти: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів. Київ: Слово, 2014. 440 с.

Козяр М. М., Коваль М. С. Педагогіка вищої школи: навч. посіб. Київ: Знання, 2013. 327 с.

Синьова Є. П., Гребенюк Т. М., Серпутько Г. П. Основи психолого-педагогічного супроводу студентів з порушеннями зору: наук.-метод. посіб. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2015. 153 с.

Книги чотирьох та більше авторів

Педагогіка розуміння як перспективний напрям розвитку вищої освіти: навч. посіб. / О. Г. Романовський та ін. Харків, 2014. 260 с.

Педагогіка розуміння як перспективний напрям розвитку вищої освіти: навч. посіб. / О. Г. Романовський, О. С. Пономарьов, С. М. Резнік, Ж. Б. Богдан. Харків, 2014. 260 с.

Статті журналів

Ковальська О. Про інноваційні соціальні технології національно-патріотичного виховання школярів // Директор школи, ліцею, гімназії: наук.-практ. журн. 2015. № 4/5. С. 44–50.

Бондаревська І. О., Михайленко В. О. Психологічний аналіз соціального капіталу в спільнотах іммігрантів та біженців // Педагогіка і психологія : наук.-теор. та інформ. журн. 2016. № 2. С. 71–76.

Єлізарова О. Т., Гюзак С. В., Парац А. М. Актуальність оптимізації режиму дня та шкільного навантаження учнів молодшого шкільного віку // Довкілля та здоров'я: наук. журн. 2015. № 4. С. 36–40.

Порівняльна педагогіка в Національній академії педагогічних наук України: кроки зростання / О. І. Локшина та ін. // Укр. пед. журн. 2016. № 2. С. 5–12.

Порівняльна педагогіка в Національній академії педагогічних наук України: кроки зростання / О. І. Локшина, Н. М. Авшенюк, О. В. Овруч, О. В. Бородієнко // Укр. пед. журн. 2016. № 2. С. 5–12.

Статті наукових збірників

Прозар М. В. Адаптація учнів перших класів до навчальної діяльності в початковій школі // Наук. зап. Тернопіл. нац. пед. ун-ту ім. Володимира Гнатюка. Серія: Педагогіка. Тернопіль, 2015. Вип. 1. С. 49–55.

Стеценко В. І., Галуйко Р. М. Екзистенціалізм: історико-філософський та релігійний погляд // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні

науки: наук. вісн.: зб. наук. пр. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2015. Вип. 100 (9). С. 156–160.

Мальцева О. Б., Дуло О. А., Качанова В. В. Особливості корекції функціонального стану і рухових функцій організму спортсменів, що перенесли перелом променевої кістки // Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія: 15: Науково-педагогічні проблеми фізичної культури (фізична культура і спорт). Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. Вип. ЗК 2 (71) 16. С. 191–194.

Пропедевтика сприйняття понять “інваріант” та “напівваріант” при наданні математичної освіти молодшим спеціалістам комп’ютерно-орієнтованих спеціальностей (ВНЗ I–II рівнів акредитації) / О. Лещинський та ін. // Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 3: Фізика і математика у вищій і середній школі. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. Вип. 16. С. 83–89.

Пропедевтика сприйняття понять “інваріант” та “напівваріант” при наданні математичної освіти молодшим спеціалістам комп’ютерно-орієнтованих спеціальностей (ВНЗ I–II рівнів акредитації) / О. Лещинський, В. Тихонова, Т. Бохонова, О. Томащук, В. Гроза // Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 3: Фізика і математика у вищій і середній школі. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. Вип. 16. С. 83–89.

Електронний ресурс

Апостол М. В. Наукові пошуки академіка М. В. Зубця в контексті розвитку вчення про породотворення у тваринництві // Історія науки і біографістика: електрон. наук. фах. вид. 2016. № 1. URL: <http://inb.dnsgb.com.ua/2016-1/01.pdf> (дата звернення: 9. 09. 2016).

Кучер В. І., Потильчак О. В. Україна 1941–1944: трагедія народу за фасадом священної війни: монографія / В. І. Кучер, О. В. Потильчак. К.-Біла Церква: ТОВ “Білоцерківдрук”, 2011. 368 с. [Електронний ресурс] // Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Наукова бібліотека. Репозитарій. URL: [http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/2878/1/Кучер В. И.%2с., Потыльчак А. В. Украина 1941–1944–2011.pdf](http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/2878/1/Кучер%20В.%20Потильчак%20О.%20В.%20Украина%201941-1944-2011.pdf) (дата звернення: 9. 09. 2016).

Драгоманов Михайло Петрович [Електронний ресурс] // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Драгоманов_Михайло_Петрович (дата звернення: 09. 09. 2016).

Архівний документ

ЦДАВО України (Центральний державний архів вищих органів влади та управління України). Ф. 166 (Фонд “Міністерство освіти України”). Оп. 166. Од. зб. 33. 10 арк.

ЦДАВО України. Ф. 166. Оп. 166. Од. зб. 33. 10 арк.

Посилання на назву документа з архівної справи

Положение о Киевском Педагогическом Институте // ЦДІАК. Ф. 707. Оп. 160. Спр 38. Ч.1 Арк. 272–273 зв.

Science Edition

IAPM SCIENTIFIC WORKS

Series
Jurisprudence Science

<https://doi.org/10.32689-2522-4603>

Issue 1 (57)
2019

Founded 2001
The edition comes out 4 issues per year

In collection of scientific works the articles of research workers, who are engaged in the problems of development of jurisprudence science, are published.

For researchers, teachers, students and all those interested in the development of science in Ukraine.

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Серія
Юридичні науки

<https://doi.org/10.32689-2522-4603>

Випуск 1 (57)
2019

Засновано 2001 року
Видання виходить 4 рази на рік

Відповідальний редактор за випуск *А. А. Тютюнник*
Коректор *Т. К. Валицька*
Комп'ютерне верстання *Н. В. Коваленко*

Підп. до друку 31.10.19. Формат 70×100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. 5,16. Обл.-вид. арк. 3,35. Наклад 150 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)
03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

Видавець і виготовлювач: ДП "Видавничий дім "Персонал"
03039, Київ-39, просп. Червонозоряний, 119, літ. XX

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК № 3262 від 26.08.2008 р.*