

# Юридична Україна

ЩОМІСЯЧНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

№ 11-12 (191-192)

Заснований у січні 2003 р.



***Співзасновники:***

Київський регіональний центр  
Національної академії правових наук України,

Науково-дослідний інститут  
приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака  
Національної академії правових наук України,

ТОВ "Юрінком Інтер"

***Видавець: ТОВ "Юрінком Інтер"***

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 28.12.2017 р.  
№1714 журнал "Юридична Україна" включено до переліку наукових фахових  
видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття  
наукових ступенів доктора і кандидата юридичних наук.

Київ – 2018

## РЕДАКЦІЙНА РАДА:

*О. Л. Копиленко* —  
доктор юридичних наук, професор  
(голова ради),

*О. В. Скрипнюк* —  
доктор юридичних наук, професор  
(заступник голови ради),

*В. В. Коваленко* —  
доктор юридичних наук, професор,

*О. О. Кот* —  
доктор юридичних наук,

*О. Д. Крупчан* —  
доктор юридичних наук,

*Є. Б. Кубко* —  
доктор юридичних наук, професор,

*В. В. Луць* —  
доктор юридичних наук, професор,

*В. Т. Маляренко* —  
доктор юридичних наук, професор,

*М. І. Панов* —  
доктор юридичних наук, професор,

*Д. М. Притика* —  
доктор юридичних наук,

*П. М. Рабінович* —  
доктор юридичних наук, професор,

*М. В. Руденко* —  
доктор юридичних наук, професор,

*М. Ф. Селівон* —  
кандидат юридичних наук,

*М. О. Теплюк* —  
доктор юридичних наук,

*В. М. Шаповал* —  
доктор юридичних наук, професор,

*В. І. Шакун* —  
доктор юридичних наук, професор,

*Ю. С. Шемшученко* —  
доктор юридичних наук, професор.

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

*О. Д. Крупчан* —  
доктор юридичних наук  
(голова колегії),

*В. С. Ковальський* —  
доктор юридичних наук  
(заступник голови колегії),

*А. Б. Гриняк* —  
доктор юридичних наук,

*М. К. Галянтюк* —  
доктор юридичних наук,

*О. Л. Копиленко* —  
доктор юридичних наук, професор,

*В. В. Луць* —  
доктор юридичних наук, професор,

*О. П. Орлюк* —  
доктор юридичних наук, професор,

*В. Д. Примак* —  
доктор юридичних наук,

*О. В. Скрипнюк* —  
доктор юридичних наук, професор.

Журнал рекомендовано до друку Вченою радою Науково-дослідного інституту  
приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака  
Національної академії правових наук України  
(протокол № 2 від від 27.02.2019 р.).

© Юрінком Інтер, 2018

## ЗМІСТ

**ТРУДОВЕ ПРАВО**

*Митрицька Г. Г.* Регулювання статусу приватних агенств зайнятості як учасників відносин у сфері нетипових форм зайнятості . . . . . 4

**ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

*Соснін О. В.* Проблеми визначення політико-правових норм прав та свобод громадян в інформаційно-комунікаційній діяльності. . . . . 10

**СУДІ ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ**

*Прокopenко О. Ю., Булаті Д. О.* Окремі питання здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України: аналіз сучасних проблем . . . . . 23

*Taranov V. L.* Low-cost police training mini-center in a post-conflict environment with limited funding. . . . . 32

**ФІНАНСИ, ПОДАТКИ, БЮДЖЕТ**

*Шишканов О. А.* До питання реалізації місцевими радами фіскальної функції при оподаткуванні нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. . . . . 37

*Драчов О. В.* Правова сутність криптовалют: генезис, функції та перспективи. . . . . 44

*Ковалко Н. М.* До питання про публічний кредит у контексті державних і місцевих цінних паперів . . . . . 53

*Стрільчук В. А.* Муніципально-правове регулювання подолання бідності як одна з основних цілей сталого розвитку: зарубіжний досвід . . . . . 61

**КОНКУРС НА ПУБЛІКАЦІЮ КРАЩИХ СТУДЕНТСЬКИХ ТА АСПРАНТСЬКИХ РОБІТ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ**

*Ваколюк А. О.* Корупція і права людини. . . . . 68

*Пономарчук К. О.* Корупція та безпечне довкілля. . . . . 72

*Сергієнко А.* Створення Вищого антикорупційного суду як фактор ефективної боротьби із корупцією . . . . . 77

*Хомченко О. В.* Корупція і судова реформа . . . . . 81

*Шевченко Ю.* Щодо питання забезпечення права на свободу вираження поглядів журналістів та членів громадських організацій, які розслідують корупційні злочини . . . . . 84

**РЕЦЕНЗІЯ**

*Музика-Стефанчук О. А.* Актуальне дослідження проблем оподаткування будівельної діяльності в Україні . . . . . 88

**БІБЛІОГРАФІЯ**

Публікації журналу «Юридична Україна» у 2018 році . . . . . 91

УДК 349.2

**Г. Г. Митрицька,**

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри приватного права юридичного факультету

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

## РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПРИВАТНИХ АГЕНТСТВ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК УЧАСНИКІВ ВІДНОСИН У СФЕРІ НЕТИПОВИХ ФОРМ ЗАЙНЯТОСТІ

*Стаття присвячена дослідженню статусу приватних агентств зайнятості. Проаналізовано міжнародні та європейські стандарти у сфері регулювання приватних агентств зайнятості. Застосовано переважно герменевтичний, статистичний та порівняльний методи дослідження. Зроблено висновок, що, крім класичної зайнятості у сучасній Європі та у світі в цілому, існують й інші форми зайнятості, зокрема її нетипова форма — запозичена праця (позикова). Зважаючи на зростаючу роль приватних агентств зайнятості у світі, у тому числі у вирішенні питань безробіття, необхідно врегулювати значну частину важливих умов здійснення позикової праці, які залишилися поза увагою законодавства України, що може негативно позначитись на рівні захисту прав та законних інтересів працівників. Обговорення: щодо доцільності удосконалення правового регулювання статусу приватних агентств зайнятості та відносин у цій сфері у трудовому законодавстві України.*

**Ключові слова:** стандартна зайнятість, нестандартні форми зайнятості, приватні агентства зайнятості, трудове законодавство, працівник, роботодавець.

Прискорений розвиток приватних агентств зайнятості у світі викликаний цілою низкою чинників: швидким розвитком ринку праці; обмеженнями, пригнанними діяльності державних служб зайнятості; використанням різних програм і форм працевлаштування. Сфера приватного добору і працевлаштування є нині однією з небагатьох, яка зазнала суттєвих змін, оскільки підприємства потребують все більш гнучких і мобільних кадрів, а наймані працівники готові переїжджати з держави в державу відповідно до різних програм зайнятості. У контексті ефективного функціонування ринку праці, роль приватних агентств зайнятості набувають все більшого значення. На тлі змін національних і глобальних ринків робочої сили приватні агентства збільшують частку своєї присутності на ринку праці і розширюють сферу своєї діяльності. За даними МОП,

приватні агентства зайнятості працевлаштовують понад 8 млн працівників на рік в усьому світі і підвищили їх конкурентоспроможність за рахунок інформування про ринок робочих місць і професійне навчання [1].

Таким чином, за останні два десятиріччя у світі помітним є розвиток приватних агентств зайнятості. Такі приватні агентства доповнюють традиційний ринок робочої сили та є каталізатором нових форм служб управління кадровими ресурсами і можуть сприяти вирішенню проблем з безробіття.

Дослідження статусу і діяльності приватних центрів зайнятості є також актуальними в контексті набрання законної сили Законом України «Про зайнятість населення» (у 2013 р.). Такі тристоронні трудові відносини в юридичній літературі прийнято називати «позиковою працею» [2], «запозиченою працею» [3],

«лізингом персоналу», — кінцевий роботодавець начебто «займає» працівників у посередника.

Крім того, ще з середини 2002 р. в Україні відмічається зростання попиту на позикову працю. За такими послугами звертаються, як правило, представництва транснаціональних компаній, національні компанії зі складною організаційною структурою та добре поставленою системою бюджетування, компанії, що перебувають у процесі реорганізації. За оцінками аутстафінгової компанії GPGGroup, на сьогодні в Україні близько 100 тис. осіб зайнято в позиковій праці, а у зв'язку з новими правилами оподаткування очікується, що ця цифра зросте мінімум у півтора рази [4].

Таким чином, розвиток позикової праці в світі та в Україні потребує не тільки подальшого дослідження цього явища, а й регулювання статусу та діяльності приватних агентств зайнятості та удосконалення трудового законодавства.

Дослідження ролі і значення приватних агентств зайнятості було прямо чи опосередковано предметом дослідження таких українських вчених як В. П. Кохан, І. В. Лагутіна, М. С. Поліщук, О. С. Прилипко, Б. А. Римар, Я. В. Свічкарьова, Т. Трошина, Г. І. Чанишева, а також зарубіжних науковців — В. В. Архіпова, Є. А. Ершової, І. Я. Кисельова, Т. Ю. Коршунової, Я. В. Кривого, А. М. Лушнікова, М. В. Лушнікової, Г. В. Сулейманової, М. А. Шабанової. Однак ціла низка питань досі залишається не дослідженою.

Метою цієї статті є дослідження статусу приватних агентств зайнятості в зарубіжних країнах як органів, що здійснюють сприяння і забезпечення зайнятості населення.

У країнах колишнього СРСР перегляд традиційної концепції трудових відносин був спровокований крахом радянської системи і початком формування ринкових відносин на початку 1990-х років. І якщо протягом першого пострадянського десятиліття збереження старих правових норм для бізнесу компен-

сувалося їх широким ігноруванням у реальних трудових відносинах і розквітом неформальної економіки, то на початку третього тисячоліття постало питання щодо лібералізації трудового законодавства. На початку ХХІ ст. трудове право зіткнулося з такими викликами як зрушення сфери дії трудового права в результаті зростання неформальної економіки, розвитку автономних форм зайнятості; розвиток нових інформаційних технологій і форм організації праці, зокрема, пост-фордизму (децентралізації виробництва і передачі його на субпідряд); глобалізація, міжнародна конкуренція і неможливість екстериторіального застосування національного трудового законодавства; неолібералізм в економічній політиці і неоліберальна критика соціального держави. Такий стан речей безумовно позначився на юридичній термінології. Словосполучення «трудове право» стало замінюватися на «регулювання ринку праці» або «управління людськими ресурсами»; працівників стали називати «робоча сила», «людські ресурси», норми трудового права — «обмеженнями», а права трудящих — «витратами на працю». Таким чином, на противагу стандартним трудовим відносинам, все більшого поширення набуває нестандартна (нетипова, атипова) зайнятість. Форми нестандартної зайнятості досить різноманітні. До них відносяться види робіт, що відхиляються від стандартних за одним чи кількома критеріями, зокрема, за строком трудового договору (строкові трудові договори); за тривалістю робочого часу (неповний робочий час); за місцем виконання роботи (від надомної праці до сучасної дистанційної праці); поденна робота, робота за викликом і ін. Нестандартними також є форми, при яких замість роботи безпосередньо на роботодавця працівник виконує свою роботу через посередників: через філії та організації, що входять до групи компаній («мережевого роботодавця»); через посередників (агентства тимчасової зайнятості (позикової праці), субпідрядників і фірми-аутсорсера). Це так звані «розщеплені» трудові відноси-

ни. За визначенням МОП, термін «розщеплені (або тристоронні) трудові відносини» стосується ситуацій, коли «працівники, наймані підприємством («постачальником»), виконують роботи для третьої сторони («користувача»), якій роботодавець постачає робочу силу або надає послуги». (МОП, Доповідь «Трудові відносини», 2006) [5].

Традиційно склалися три основні підходи щодо регулювання приватних агентств зайнятості: перший — сувора заборона будь-яких послуг працевлаштування та інших послуг, які надають приватні агентства; другий — жорстке регулювання приватних агентств, дозволених нарівні з державними службами зайнятості; третій — мінімальне регулювання діяльності приватних агентств.

Важливим питанням є, безумовно, визначення правового статусу та умов діяльності приватних агентств зайнятості. Згідно зі ст. 3 Конвенції № 181 МОП, правовий статус приватних агентств зайнятості визначається відповідно до національного законодавства та практики, а умови діяльності — відповідно до системи ліцензування та сертифікації. Така система ліцензування та сертифікації потребує належного виконання, повинна бути об'єктивною, прозорою і забезпечувати сприяння агентствам у наданні необхідних і адекватних послуг. Альтернативою ліцензуванню може бути впроваджена система реєстрації і сертифікації. Як і в системі ліцензування, це вимагає належного виконання та участі соціальних партнерів. Законодавством більшості країн закріплені основоположні принципи діяльності приватних агенцій зайнятості, конкретизація яких відображена в підзаконних актах.

Оскільки детальний аналіз міжнародних конвенцій у цій сфері, а саме Конвенції МОП № 181 «Про приватні агентства зайнятості», було предметом наукового дослідження, зупинимось на аналізі законодавства ЄС [6].

Регулювання діяльності агентств тимчасової зайнятості знайшло відображення у директивах Європейського Союзу. Так, у листопаді 2008 р. було прийнято

Директиву ЄС № 2008/104/ЄС про працю в агентствах тимчасової зайнятості [7]. Завдання Директиви полягає в гармонізації правового статусу позикових працівників і працівників, які працюють за стандартним трудовим договором. Статті 2 і 5 Директиви встановлюють заборону дискримінації позикових працівників відносно «класичних». Сама Директива не регулює всі права й обов'язки суб'єктів відносин за позиковою працею, оскільки це врегульовано в національному законодавстві країн. Водночас у ст. 5 закріплено перелік норм-винятків. Так, у параграфі 2 ст. 5 зазначено, що держави—члени ЄС мають право після проведення консультацій із соціальними партнерами встановити винятки з принципу рівного поводження з позиковими працівниками щодо платежів, які здійснюються цими агентствами позиковим працівникам у періоди між їх роботою на підприємствах-користувачах. Параграф 3 ст. 5 закріплює право держав-членів ЄС після проведення консультацій із профспілками й об'єднаннями роботодавців на національному, галузевому рівнях укладати акти соціального діалогу, у яких (за загального забезпечення захисту працівників агентств тимчасової зайнятості) можуть передбачатися відхилення від принципу рівного ставлення.

Таким чином, виходячи зі змісту Директиви ЄС № 2008/104/ЄС робимо висновки, що, крім класичної зайнятості у сучасній Європі існують і інші форми зайнятості, зокрема її нетипова форма — запозичена праця (позикова).

Дослідження діяльності приватних агентств зайнятості в різних країнах свідчить, що світовий ринок праці в цій сфері поділяється на чотири групи. До першої групи країн слід віднести країни з ринковою економікою, такі як Великобританія, Австралія та Нова Зеландія. У цих країнах відсутні вимоги щодо ліцензування для приватних агентств зайнятості, наявності початкового капіталу або певної професійної кваліфікації. Крім того, приватні агентства зайнятості не контролюються урядом, але здійсню-

ється самоконтроль за допомогою кодексу поведінки. Друга група країн представлена країнами: Німеччина, Нідерланди, Швейцарія, Австрія, Данія, Швеція, Норвегія, Фінляндія та Японія. Основою регулювання для вказаних країн у цій сфері є соціальний діалог. У країнах Західної Європи законодавством передбачено ліцензування та відкриття приватного агентства зайнятості та наявність початкового капіталу, але жодних вимог щодо іншої професійної кваліфікації. Держава контролює та звітує про діяльність таких агентств. Натомість, у країнах Північної Європи діяльність приватних агентств зайнятості регулюються колективними угодами, і ні ліцензування, ні початкового капіталу законодавством не передбачено. Третя група країн, такі як Бельгія, Франція, Люксембург, Італія, Греція, Іспанія та Португалія, де приватні агентства зайнятості підконтрольні уряду. У країнах Західної Європи необхідна ліцензія та інша професійна кваліфікація, але не початковий капітал. Навпаки, в середземноморських країнах необхідний початковий капітал, але не передбачено ліцензування чи певна професійна кваліфікація. Нарешті, четверта група країн з ринками, що розвиваються, включає країни Східної Європи та Латинської Америки, Індію та Китай, де діяльність приватних агентств зайнятості контролюється урядом, але не передбачено ліцензування, наявність початкового капіталу або інших професійних кваліфікацій [8].

Відповідно до економічного звіту Міжнародної конфедерації приватних служб зайнятості (СІЕТТ, 2015), в 2013 р. у світі нараховувалось близько 260 000 приватних агентств зайнятості та 236 000 філій [9]. Згідно зі статистикою, у 2010 р. приватні агентства зайнятості працевлаштували біля 10,4 млн працівників у всьому світі. Загальна кількість приватних агентств зайнятості у світі по регіонах у 2010 р. складала: 128 тис. приватних агентств зайнятості в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, що складає 57 відсотків агентств зайнятості,

у Європі — 26 відсотків, та в Північній Америці — 12 відсотків. Китай, Японія та Сполучені Штати Америки є трьома провідними країнами за кількістю приватних агентств зайнятості у світі, які разом складають 65 відсотків [10].

За офіційною доповіддю Світового банку, 10 країн у світі потерпають від високого рівня безробіття (зокрема, Іспанія та Греція, де рівень безробіття на 2013 р. складав 27%, близько 3% за останні два роки), у той час як розвинені країни, такі як країни Північної Європи або країни Близького Сходу стикаються з відносним дефіцитом робочої сили для конкретних професій. Приватні агентства зайнятості відіграють важливу роль у напрямі поєднання попиту та пропозиції на ринку праці. Зокрема, у країнах з високим рівнем безробіття, стають основними каталізаторами, які роблять можливим розміщення робочої сили, де це необхідно, для заповнення вакансій та виконання потреб, що виникають на ринку праці.

Розщеплені трудові відносини (або тристоронні) також потрапили до правового регулювання в Україні з 2013 р., коли вступив у силу новий Закон «Про зайнятість населення», який легалізував і діяльність приватних агентств зайнятості. Законом фактично введена нова форма тристоронніх трудових відносин: одного працівника і двох роботодавців — реального роботодавця і посередника-наймача. Працівник, звертаючись в агентство зайнятості, вступає з ним у трудові відносини й направляється для здійснення своїх трудових обов'язків до роботодавців-користувачів, тобто фактичних роботодавців цього працівника. Проголошеною метою цієї конструкції є забезпечення тимчасових робочих місць, які не можуть заповнюватися постійними працівниками.

Юридично трудові відносини виникають між працівником і приватним агентством зайнятості, а фактично — між працівником і кінцевим роботодавцем. Приватне агентство зайнятості, що надає послуги у сфері зайнятості, у тому числі послуги з пошуку роботи та підбору пер-

соналу, у цій схемі являє собою незалежну від держави фізичну або юридичну особу, яка надає послуги з найму працівників із метою надання їх у розпорядження третьої сторони, яка може бути фізичною або юридичною особою (далі — підприємство-користувач), що встановлює їм робочі завдання й контролює їх виконання. На практиці в країнах, де ні позикова праця, ні діяльність приватних агентств зайнятості чи інших організацій у сфері надання тих послуг не регулюється законодавством, на місці приватних агентств зайнятості нерідко виявляються будь-які, нерідко сумнівні, фірми-посередники.

На відміну від традиційних трудових договорів, позикова праця — це робота, виконувана працівником певної кваліфікації, найнятим і наданим агентством позикової праці у розпорядження третьої сторони — користувача — для виконання певної роботи на користь останнього. Тобто, трудовий договір є

тристороннім: працівник, агентство, третя сторона-користувач. Трудові відносини, як правило, виникають лише між позиковим працівником й агентством позикової праці, а працівник виконує роботу, дотримуючись вказівок користувача. Агентство позикової праці частково делегує повноваження роботодавця користувачу.

**Висновки.** *Тимчасові агентства зайнятості є сучасною формою нетипової зайнятості, яка все більше набуває поширення в Європі та світі. Це дозволяє підприємствам і компаніям зменшувати економічні ризики та полегшити процедури, пов'язані з пошуком робочої сили. Застосування такої форми зайнятості, з одного боку, має низку переваг, зокрема діяльність тимчасових агентств зайнятості сприяє вирішенню проблем безробіття. З іншого боку, важливими питаннями є захист працівників та забезпечення гарантій трудових прав.*

### Список використаної літератури

1. Руководство для частных агентств занятости. Регулирование, контроль и исполнение Женева, Международное бюро труда, 2007. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—sro-moscow/documents/publication/wcms\\_345028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—sro-moscow/documents/publication/wcms_345028.pdf).
2. Поліщук М. С. Позикова праця як особливий вид нестандартної форми зайнятості // Правовий вісник Української академії банківської справи. 2011. №1 (4). С.107—110. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/57437/8/Polishchuk\\_employment.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/57437/8/Polishchuk_employment.pdf).
3. Юшко А. М. Запозичена праця: проблеми правового регулювання // Право та інновації. 2016. № 1 (13). URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Yushko13.pdf>.
4. Шевченко Л. С. Позикова праця: сутність, ризики, особливості розвитку в Україні // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія «Економічна теорія та право». 2012. № 1 (8). С. 121—129. URL: <http://dspace.nulau.edu.ua/handle/123456789/1892>.
5. International Labour Conference, 95th Session, 2006. The employment relationship. International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. URL: <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>.
6. Лагутіна І. В. Міжнародно-правове регулювання діяльності приватних агентств зайнятості // Альманах міжнародного права. 2015. Вип. 8. С.130—137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp\\_2015\\_8\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp_2015_8_18).
7. Directive 2008/104/EC — temporary agency work. URL: <https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/directive-2008-104-ec-temporary-agency-work>.
8. IZA Research Report No. 57 (2013), The Role and Activities of Employment Agencies. URL: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_57.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_57.pdf).
9. Ciett Report (2015). URL: [https://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciETT/docs/Stats/Economic\\_report\\_2015/CIETT\\_ER2015.pdf](https://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciETT/docs/Stats/Economic_report_2015/CIETT_ER2015.pdf).
10. Ciett Report (2012). URL: [https://www.weceurope.org/fileadmin/templates/ciETT/docs/Stats/CiETT\\_econ\\_report\\_2012\\_final.pdf](https://www.weceurope.org/fileadmin/templates/ciETT/docs/Stats/CiETT_econ_report_2012_final.pdf).



**Митрицкая А. Г. Регулирование статуса частных агентств занятости как участников отношений в сфере нетипичных форм занятости.**

Статья посвящена исследованию статуса частных агентств занятости. Проанализированы международные и европейские стандарты в сфере регулирования частных агентств занятости. Применен преимущественно герменевтический, статистический и сравнительный методы исследования. Сделан вывод, что, кроме классической занятости в современной Европе и в мире в целом, существуют и другие формы занятости, в частности ее нетипичная форма — заемствованный труд (лизинг персонала). Учитывая растущую роль частных агентств занятости в мире, в том числе в решении вопросов безработицы, необходимо урегулировать значительную часть важных условий осуществления заемного труда, которые остались без внимания законодательства Украины, что может негативно отразиться на уровне защиты прав и законных интересов работников. Обсуждение: о целесообразности совершенствования правового регулирования статуса частных агентств занятости и отношений в этой сфере в трудовом законодательстве Украины.

**Ключевые слова:** стандартная занятость, нестандартные формы занятости, частные агентства занятости, трудовое законодательство, работник, работодатель.

**Mitritska A. H. Regulation of the private employment agencies' status as participants in relations in the field of non-standard forms of employment.**

The article is devoted to the study of the status of private employment agencies. Methods of research: international and European standards in the field of regulation of private employment agencies have been analyzed. Hermeneutical, statistical and comparative research methods have been used mainly. Results: It is concluded that in addition to classical employment in today's Europe and in the world as a whole, there are other forms of employment, in particular, its non-standard form — seconded work (borrowed). Taking into account the growing role of private employment agencies in the world, including in resolving unemployment issues, it is necessary to regulate a significant part of the important conditions for the implementation of seconded work, which is left out of the Ukrainian legislation attention, which may adversely affect the level of protection of the rights and legitimate interests of employees. Discussion: on the expediency of improving the legal regulation of the status of private employment agencies and relations in this area in the labor legislation of Ukraine.

**Key words:** standard employment, non-standard forms of employment, private employment agencies, labor legislation, employee, employer.

**О. В. Соснін,**

доктор політичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького  
Національної академії наук України

УДК 342.7

## ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ НОРМ ПРАВ ТА СВОБОД ГРОМАДЯН В ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

*Актуальність досліджень юридичних проблем інноваційного розвитку в сучасному світі визначається тим, що всі вони, обумовлені принципово новим використанням інформаційного ресурсу суспільства, лідерських якостей громадян і знань, якими вони володіють і які часто є інсайдерськими та утаємниченими. Вони намагаються перетворити їх на товар за допомогою зростаючих функціональних можливостей цифрових інформаційно-комунікаційних технологій і за таких умов на новому рівні філософського мислення починається переосмислення ролі та значення самого поняття «інформація», яка століттями характеризувала систему знань. Сьогодні вона трансформується у світоглядну категорію і в часто вживаний політиками термін «інформаційний ресурс».*

**Ключові слова:** інформація, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційно-комунікаційна діяльність, інформаційно-комунікаційний простір, інноваційний розвиток, права та свободи людини.

Успіхи впровадження в ХХ ст. досягнень науково-технічного прогресу зробили Україну широко званою у світі. Напередодні реформ 90-х років минулого століття країна була в десятці передових економік світу, мала семисоттисячну армію, системи ракетно-космічного озброєння і промисловість для його проектування і виробництва, атомну зброю, яку обслуговували офіцери виключно високої кваліфікації... Неймовірно прикро, що з набуттям незалежності Україна небаченими темпами деградувала і стала лідером жебрацтва в середовищі європейських країн, опинившись у нищівних лежачих західної і східної цивілізацій.

В умовах світової економічної кризи,

яка розпочалася наприкінці 80-х років, нас позбавили всього того, чого досягала Україна працею свого народу з початку ХХ ст. Здавалось би, досягнутий освітній рівень і кваліфікація громадян, безпосередня причетність багатьох до науково-технічного співтовариства радянської України, зокрема і до появи персональних комп'ютерів і новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) на зламі століть надавало нам багато переваг і штовхало до перебудови економіки на інноваційний шлях. Безліч видатних вчених — згадаємо назву лише академіків М. Амосова, В. Глушкова, Є. Патона, В. Трефілова, талановитих і знаних у світі кібернетиків, мате-

матиків, інженерів, вчителів, лікарів і аграріїв України були ініціаторами і організаторами створення комплексних програм, в яких інформаційний ресурс використовувався для розвитку України. Разом із тим, сталося так, що на тлі появи перших промислових виробництв персональних комп'ютерів і новітніх ІКТ, які об'єднали людство інноваційною діяльністю, Україні не дали можливості для старту економіки V технологічного укладу і це відкинуло Україну на узбіччя світового розвитку, а народ — у виключно складні умови виживання. Сталося це, на наш погляд, безумовно, внаслідок не стільки низького науково-освітнього рівня управлінської еліти країни, яка почала в той час перетворюватися на корпоратократію, а внаслідок виключно поганого управління державою, яке на сьогодні перейшло іншим країнам. Безумовно, тодішнім партійно-господарським лідерам країни не вистачало освіти для того, щоб своєчасно і адекватно відреагувати на появу нових трендів в організації суспільно-політичної і виробничої діяльності суспільства, побачити кризові явища у світоглядному сприйнятті багатомірності освіти, знань і інформації, вплив їх на розвиток суспільства. В умовах становлення технологій п'ятого технологічного устрою, якими Україна, безумовно, володіла, ми не змогли опанувати нові методи управління на основі мережевих інформаційно-комунікаційних систем. Саме вони почали змінювати суспільно-політичні відносини і регламенти в роботі із носіями знань і змістовною інформацією у зв'язку із новими поглядами на їх цінність, а також із появою новітніх засобів технічної розвідки, (рис. 1), які обумовили стрімкий розвиток конкуренції в світі із застосування засобів технічної розвідки для систем зйому інформації.

Час поставив питання, що успішно працювати, спираючись тільки на досвід попередніх поколінь, вже неможливо. Потрібно було переходити на принципово нові знання, які треба було навчитись генерувати, створювати нові організаційні форми ефективного використання,

виховувати молодь, здатну боротися на ринках споживання знань і науково-технічної праці. Все це вимагало, в свою чергу, створення нової інтегральної теорії інформаційно-комунікаційного права, яка б об'єднувала в собі філософські, соціологічні і теоретично-догматичні знання про інформацію і на право громадян щодо володіння і використання знань і інформації. На жаль, не тільки наша юридична наука тут відставала, сподіваючись на саморозвиток. Управлінська еліта і сьогодні ще багато в чому живе за інерцією, а світ вже радикально змінився, однак, національні еліти цього ще не до кінця зрозуміли. Безумовно, значимість проблем саморозвитку суспільства і права, їх залежність від стану розвитку соціального і інформаційно-комунікаційного середовища вивчаються, однак, увага до проблем підвищується якось спонтанно і про це ми говоримо мало. Здебільшого тема обговорюється в ракурсі дослідження права людини знати в контексті комунікаційного розвитку. Вивчення проблем створення знань, перетворення їх на інформацію і інформаційний ресурс розвитку, взагалі функціонування права на знання та інформацію в соціальному і політичному середовищі незначне, що обумовлює певний дисбаланс у розвитку інформаційного права як науки.

До того ж, на жаль, змістовний та соціокультурний аспекти комунікації сьогодні у нас не розкриваються більш ґрунтовно в напрямках інноваційного мислення, а акцентуються на проблемах розвитку медіасфери в сучасному суспільстві, і з цього починаються майже всі процеси обговорення методів створення і обміну інформацією, які пов'язано із глобальною інформатизацією. Вона разом із медіа формує довгі ланцюги соціальних мереж, структур і процесів, схеми соціально-культурної взаємодії тощо. Різноманіття комунікації обумовлює неоднорідність інформаційно-комунікативного простору в функціональному аспекті, яка проявляється в багатьох практиках інформаційної взаємодії в сучасному соціумі. Вони відрізняються не

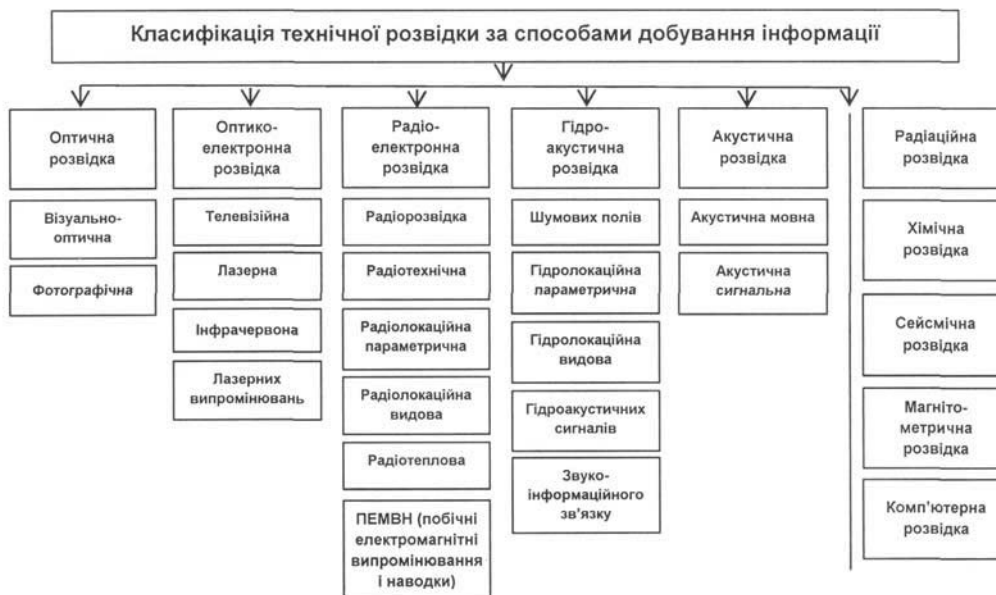


Рис. 1. Класифікація ТР за способами добування інформації.

тільки масштабами і об'єктною основою, але часто належать до різних видів реальності (речова, віртуальна, мережева), де не тільки якісно різні просторові матриці інформації, а й різна відповідальність за її збереження.

На сьогодні традиційні вертикальні ієрархічні структури прийняття управлінських рішень істотно змінюються — приходять колективний інтелект команд, які працюють у мережі. Їх сукупний розум перевищує потенціал окремих найрозумніших особистостей, і за таких умов нове століття мережевого інтелекту інтенсифікує всі свої інформаційно-комунікаційні процеси. За рахунок цього підсилюються існуючі політико-правові протиріччя в сфері зайнятості, рівності громадян у доступі до знань, змінюючи їх макроекономічну роль, а людина як соціальна істота продовжує постійно комунікувати, використовуючи нові слова, невербальні жести, знаки й символи, не усвідомлюючи, що проти нас вже сформовано напрям головного удару гібридних дій, метою якого є смута і громадянська війна.

Ми бачимо як гине стара система державного управління країною і суспільством, матеріальними і нематеріальними ресурсами, зневажається людський капітал, який створювався десятиріччями, — наших кваліфікованих спеціалістів залюбки «висмоктують» інші країни, руйнуючи наукову, освітню, фінансову і промислову політику, створюючи соціальну дестабілізацію.

Розриваючи коло накопичених проблем, Україна, безумовно, має піти на безпрецедентні реформи в розбудові політико-правових засад своєї організації і вони, значною мірою, мають бути пов'язані із подальшим розвитком інформаційно-комунікаційних систем, від яких ми дедалі більше залежимо. Нам належить, зокрема, ліквідувати таке ганебне явище як безвідповідальне ставлення до інформації. Про це ми багато говоримо протягом усіх років незалежності, однак корупція та винайдена бюрократами формальна імітація процесів корисної діяльності, набула у нас масштабу справжнього лиха і не дозволяє суспільству його подолати. Існуюча система управління

інформаційно-комунікаційною діяльністю здебільшого знецінює найцікавіші і розумні ідеї креативно мислячих людей України, перетворює їх на щось зовсім протилежне задумам і внаслідок цього у нас відбувається провал усіх моделей інноваційного розвитку суспільства на всіх рівнях, а сам термін «інновація» набув ознак гасла, а не став базовим принципом сучасного світогляду громадян щодо розбудови суспільно-політичних і економічних проєктів. Він не визначає ані місце людини, мотиви і мету її діяльності, ані повагу до неї, і все це лежить на нашому житті гнітючим нищівним тягарем, створюючи в суспільстві атмосферу пригніченості.

Сьогодні створення збалансованої і працездатної інформаційно-комунікаційної інфраструктури управління державою, яка б була здатна забезпечити формування і захист, поширення і ефективно використання своїх матеріальних і нематеріальних ресурсів, багато в чому залежить від чіткого розуміння та законодавчого визначення системи поглядів на мету, напрями і основні завдання виконання урядом інформаційно-комунікаційної функції.

Необхідність вирішення вищезазначених питань обумовлено тим, що:

— у сучасних умовах значно розширилися технічні можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, суттєво зросли потреби потенційно активної частини суспільства в інформаційній взаємодії як усередині країни, так і з зовнішнім світом;

— інтенсивний розвиток глобальної інформаційної інфраструктури, необхідність інтеграції України у світове інформаційне співтовариство на рівноправних умовах посилили залежність життя людини і процесів ефективного функціонування суспільства та держави від стану розвитку інформаційної сфери, передусім, системи державного управління національними інформаційними простором і ресурсами;

— інформаційні ресурси, інформаційно-комунікаційна інфраструктура в

сучасних умовах стали засобом конкурентної боротьби за світове лідерство, за досягнення певних стратегічних і тактичних політичних і економічних цілей. І, що необхідно підкреслити особливо: володіння інформацією, належне інформаційне забезпечення органів державного управління, стало, основою успішної боротьби із сучасним тероризмом і гібридними агресіями.

За таких умов основним геополітичним питанням, яке постає перед державою на початку третього тисячоріччя, стає чітке вирішення в законодавстві поняття «інформаційний ресурс» і спроможність реалізувати за його допомогою свої конкурентні переваги в координатах глобального інформаційно-комунікаційного простору, не позбавляючись реальної самостійності та національного суверенітету, щоб не бути віднесеними ще далі на периферію світового розвитку [3, 1].

Формування інформаційно-комунікаційної політики сучасної держави у всіх соціально значимих сферах життя суспільств викликає безліч технологічних, світоглядних і правових проблем, оскільки розвиток інформаційно-телекомунікаційних систем створює як величезні можливості для переходу країн до нових реалій технологічного облаштування економіки, так і до їх занепаду. Все це обумовлює постійне підвищення уваги до здобуття громадянами якісної освіти, розвитку їх інтелектуальних і творчих здібностей і, як наслідок, трансформації і навіть перебудови всієї системи науково-технічної і науково-освітньої діяльності на інноваційний шлях, що вимагає реформування політико-правових засад у розбудові держави із орієнтацією на інтеграцію в світові процеси, що пояснює вибуховий інтерес до використання нових знань та інформації — суміжних, а іноді далеких одна від одної наук у XX столітті. Такий тренд розвитку виник в світі ще до Другої світової війни, згадаємо лише вивчення проблем зварювання і впровадження зварювальних технологій в машинобудуванні, створення атомної зброї, космічних і вій-

ськових ракет, пеніциліну, таргентних препаратів для лікування онкологічних захворювань тощо. І ще до початку карколомного штурму Космосу рівень організації інтеграційних процесів набув ознак відкритого змагання соціалістичних і капіталістичних країн за лідерство в науково-технічній сфері: працювали технічні розвідки, продавалися, куплялися і викрадалися технічні і політичні секрети, вивчалися соціально-економічні процеси країн-конкурентів. В США бурхливо розвивалася така наука як советологія<sup>1</sup>. Після запуску в СРСР першого штучного супутника Землі США під тиском низки обставин, головною з яких було «несподіване» усвідомлення СРСР в якості конкурента в геополітичному домінуванні, змушені були переглянути всю свою організаційну, кадрову, науково-технічну і науково-освітню політику із змістовною інформацією, сформувавши до 1961 року основні засади інноваційної економіки. Вони, багато в чому, передали від держави управління науково-технічною діяльністю і промисловістю стрімко міцніючим транснаціональним фінансово-промисловим групам (ФПГ), і на принципах інформаційно-комунікаційної свободи своїх громадян стали лідером світових перетворень у науці, освіті, промисловості, революційно змінивши ставлення до інформації як ресурсу розвитку людини, суспільства і держави.

У процесі опрацювання алгоритмів дій в цій царині в світі почала міцніти корпоратократія<sup>2</sup>. Намагаючись потіснити вплив державно-монополістичного капіталу і зв'язаний з ним сегмент світових

еліт, США спромоглися до початку 80-х років минулого століття налагодити діалог з радянською партійною і господарською номенклатурою, заздалегідь знаючи, що в глобалістських планах корпоратократії місця СРСР в «новому світі» не буде. Одночасно в СРСР невеликий за чисельністю, але вельми впливовий сегмент партійно-господарської номенклатури, представників спецслужб і науково-освітніх структур, об'єднавшись із лідерами «тіньової» економіки, поступово відтіснили від влади КПРС і поміняли державний устрій, перетворившись на власників високоприбуткових бізнесів. Для вирішення своїх планів, під впливом ідей так званого «Плану А. Даллеса»<sup>3</sup>, корпоратократія впроваджувала у нашу свідомість філософські ідеї, які позиціонувалися як новітні досягнення людської думки, і антирадянські анекдоти про наших героїв і партійних лідерів. В органах управління країною і науково-освітніх осередках почали збиратися люди пихаті, а головне — корумповано-заплямовані, якими було легко маніпулювати, а в разі чого — здати. Як сегмент світової корпоратократія в СРСР стада диездотною вже з середини 70-х років минулого століття. Прикладом була, скажімо, «горбачовська команда», яку Захід вміло використав «в темну» для розвалу СРСР і зробив наш народ жертвою чужих ідеологічних мрій і авантюристичних планів, перетворивши Україну наприкінці ХХ ст. на так звану «сіру зону» розвитку, де почали правити тіньові структури, корупція, злочинність.

Боротьба за Космос і кіберпростір, за створення гіперзвукових озброєнь, інші

<sup>1</sup> Сукупність досліджень про СРСР і його союзників, що проводилися в західних країнах з метою боротьби з комуністичним режимом; кремленологія.

<sup>2</sup> Корпоратократія (англ. corporatocracy — влада корпорацій) — форма правління державою або політична система, при якій влада здійснюється через могутні і багаті компанії. Серед великих корпорацій, що впливають на уряди цілих країн, можна навести такі: Світова організація торгівлі, колишня British Petroleum (назва до травня 2001 р., пізніше BP plc) — друга за величиною публічно торгуюча транснаціональна нафтогазова компанія з штаб-квартирою в Лондоні, крупнішим підрозділом якої є BP America в США, Світовий банк. Цей термін був введений організацією Global Justice Movement.

<sup>3</sup> План Даллеса (Доктрина Даллеса) — відповідно до теорії змови, план дій США проти СРСР, складений під час Другої світової війни, полягав у організації прихованого морального розкладання населення СРСР, знищення СРСР методами пропаганди, націленої на роз'єднання національностей і соціальних груп, втрату традицій, моральних цінностей, населення країни. «План Даллеса» ніде не був опублікований і ніколи не був представлений.

сфери, де сьогодні «мозковим штурмом» ФПГ вирішують науково-технічні проблеми, створюють інтернаціональні колективи і розподіляють їх по країнах і континентах, обумовлюють процеси наднаціональної орієнтації корпоратократії в проєктах переозброєння світової економіки, промисловості, армій, систем охорони здоров'я тощо. Такі процеси, безумовно, залежить від якості і кількості фінансових і інформаційних ресурсів національних країн, народи яких не здогадуються, чого, скажімо, вартуватиме їм створення американських гіперзвукових тактичних, аерокосмічних або протитанкових ракетних комплексів, високоточних систем танкових і артилерійських озброєнь, таргетних<sup>1</sup> речовин для лікування онкологічних і інших захворювань. Випуск більш досконалих наноелектронних або оптоелектронних мікросхем для нових поколінь комп'ютерів, комп'ютеризованих засобів конкурентної розвідки, систем зв'язку та новітніх ІКТ теж вимагатиме величезних коштів і, вочевидь, що тут амбітним планам окремих країн щодо розвитку своїх національних науково-освітніх систем будуть протистояти глобальний тоталітаризм транснаціональних компаній, штаб-квартири яких поки що розташовано головним чином у США (як взагалі й інші штаби наднаціональних структур світових узгоджень і управління). За таких умов, скажімо, абсолютно виправданою є політика уряду України на зближення із США і країнами Європи в науково-освітній діяльності, однак на умовах рівноправної участі в їх науково-технічних програмах. Поки що ми не змогли довести, що Європа, скажімо, надала нам такі умови, оскільки наша науково-технічна еліта ще не вбудована відповідним чином у мережу західних науково-промислових центрів.

Формування незалежної політики в глобальному за виміром інформаційно-комунікаційному середовищі є, безумовно, виключно складним завданням для держави і величезним викликом для

України. Світ вступив в епоху переоцінки матеріальних і нематеріальних активів власності, локальних гібридних протистоянь і війн. Гібридні війни з'явилися в 2013 р., коли наочно позначилося глобальне протистояння між США, Росією, Китаєм. Їх метою стало насильство над народом і руйнування економіки конкурентів і всіх тих, хто потрапляє в коло інтересів атакуючого.

Досягнення стабільності розвитку за таких умов вимагає, відповідно, і гібридної мобілізації зусиль народу. Ми, опинившись на периферії глобального світу, маємо постійно прискіпливо оглядати тут всі загрози для себе у всіх соціально значимих сферах життя суспільства і, перш за все, в науково-технічній, і робити це через призму розвитку інформаційно-комунікаційних систем і права. Процес цей постійно вимагатиме все нових креативних зусиль народу і лідерів владних структур, а ми, на жаль, поки що лише спостерігаємо за ситуацією, але реальних спроб її усвідомити, знати проблеми і виклики нової інформаційно-комунікаційної доби професійно не робимо.

Свідченням тому є процеси, які пов'язано із інформатизацією України і нашими інфраструктурними проєктами на засадах широкого використання можливостей комп'ютерної техніки, новітніх ІКТ і систем штучного інтелекту. Сьогодні сфера їх застосування стає ареною зухвалих і непримиренних «баталій» між ФПГ, ТНК і державами за вплив на всі або окремі сфери та регіони нашої країни. Все частіше суспільна свідомість потрапляє в націлені на результат та вміло інтегровані на вирішення конкретних проблем глобальні мережі. За таких умов виключно відповідальною стає робота по протидії конкурентним розвідкам в існуючій інформаційно-комунікаційній парадигмі сучасного розвитку, яка напряму підпорядкована реалізації ідей глобалізації і широкої, майже тотальної, інформатизації країн світу. Вона стрімко і бурхливо вибудовується на

<sup>1</sup> Препарати таргетної терапії (від англ. target — мішень, ціль) — новий клас препаратів виборчої дії на патогенетично обґрунтовані молекулярні мішені, властиві тільки пухлинним клітинам.

тлі процесів пізнання реального світу, надаючи їм низку нових якостей, рис, тенденцій, вимагає активізації і мотивує необхідність філософського осмислення ситуації. Зрозуміти сенс і місце тут інформації, наукової і науково-освітньої зокрема, в якості резерву розвитку суспільства стає завданням національної безпеки. Ситуація вимагає сьогодні, зокрема, терміново перебудувати і змінити систему підготовки в Україні інженерно-технічних кадрів, надаючи їм більше якостей психологів, маркетологів, юристів, підпорядкувати все це ідеям формування в них нової інформаційно-комунікаційної культури на засадах інноваційного мислення, здатних до захоплення і вилучення на світових ринках нових знань для потреб своєї країни.

Інформаційна культура, характеризує культуру з точки зору ставлення до інформації, яка в її координатах акумулюється, оброблюється і транслюється, розглядається як сукупність норм, правил і стереотипів поведінки, пов'язаних з інформаційним обміном у суспільстві. Вона передбачає не тільки високий ступінь компетентності людини при використанні інформаційно-комунікаційних засобів, а й наявність її особливих духовно-моральних особистісних якостей в контексті визнаних гуманітарних цінностей цивілізованого світу. Однак на сьогодні наша ділова етика, наша політика, навіть наш індивідуальний спосіб життя унаслідок лише симптоми більш глибоких невирішених проблем, і за таких умов «вся наша цивілізаційна спрямованість нежиттєздатна, і причина цього в нежиттєздатності нашої ціннісної системи, нашої свідомості, яка визначає наше ставлення до світу» [2].

Інноваційне мислення, як доводить досвід, формується лише в умовах відкритості політичних, економічних, культурних тощо процесів при опрацюванні молоддю наукових і технічних знань. У нас, на жаль, вони практично всюди занадто утаємничені, тим або іншим чином, найчастіше «приватизовані» за корупційними схемами, і від цього суспільство і держава неминуче не-

добирають, недоодержують, втрачають, а відповідно, відстають у своєму розвитку від більш відкритих до конкурентних змагань (і саме тому більш ефективних) сусідів і конкурентів. Нам, на жаль, не вистачає необхідних для цього не просто законів і нормативно-правових актів щодо прав громадян на використання створеної навіть ними особисто інформації, а загальної культури роботи із інформацією і носіями знань, і наукових шкіл, здатних швидко опанувати виникаючі проблеми [4]. Погляньте на авторський склад вітчизняних наукових статей або патентів і першими всюди побачите керівників установ, а не справжніх авторів. За цим стоїть криза Національної академії наук України, Національної академії медичних наук України, ... вищої школи взагалі в усіх сферах людської діяльності. Це вже привело у нас до небачених раніше за формою і змістом життєві ситуації, найбільш загрозливою з яких стала втрата у більшості громадян України лідерських якостей, що зупиняє інноваційний розвиток країни в постіндустріальному облаштуванні.

Держава, яка не може (або не бажає) гарантувати своїм громадянам безперешкодне і ефективне користування знаннями, мати організований відповідально доступ до інформації, яка торкається їх професії, особистих прав і свобод або становить суспільний інтерес, не є правовою і демократичною. За таких умов право на інформацію і свобода в інформаційному обміні належать до числа основних прав і свобод громадян і виступають як один з головних механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні громадськими справами на засадах принципів народовладдя і відкритості публічної влади.

За законами України сенсом категорії «право знати» є право народу знати, наскільки ефективно діють різні гілки публічної влади, в тому числі судова, як ведуть себе і виконують взяті на себе зобов'язання і обов'язки перед своїм народом «слуги народу». Така політико-правова конструкція виникла спочатку в світовій політико-правовій доктрині, а



потім отримала юридичне визнання і в нормах міжнародно-правових регуляцій. Причому виникла не випадково, а як реакція на трагічні наслідки недуги світової спільноти, які можна визначити як певний суспільний імунodefіцит, викликаний недостатністю рівня інформаційного забезпечення громадськості. Ця суспільна недуга зіграла свою фатальну роль, як у період розв'язання, так і під час Другої світової війни. Уроки цієї світової бійни переконливо показали, що питання війни і миру набули величезного суспільного значення і довіряти їх обговорення і вирішення політикам або державним діячам, відтепер неможливо, оскільки загрожує сталому розвитку.

Уже перший після другої світової війни міжнародно-правовий акт, який закріпив контури норм сучасної системи законодавства про права людини, а саме Загальна декларація прав людини, прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН (Резолюція 217 А (III) від 10 грудня 1948 р.) містила найважливіший правовий принцип, згідно з яким здійснення свободи інформації, що представляє собою «право вільно збирати, отримувати і поширювати інформацію та ідеї», забезпечує право народу знати і, через це знання, контролювати свою власну державу, має здійснюватися за «будь-яку ціну» і, що спеціально підкреслено, «незалежно від державних кордонів».

Саме ця декларативна при своєму народженні норма — сформулировала правову основу для подальшого розвитку нині вже загальновизнаного принципу і повноправною норми міжнародного права про право кожного індивіда шукати і отримувати інформацію незалежно від державних кордонів.

Цілком природно, що дія такого права не може бути безмежною і абсолютною. Уже в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (Нью-Йорк, 19 грудня 1966 р.) світова спільнота визнала (ч. 2 ст. 19), що користування народом «правом знати» накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Отже, воно може бути пов'язане із пев-

ного роду обмеженнями, які, в свою чергу, повинні відповідати наступним обов'язковим умовам: а) повинні бути встановлені законом і бути необхідними для поваги прав і репутації інших осіб, а також для: б) охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Вочевидь, що комплекс відповідних правових чинників має бути націлено на забезпечення інформаційної відкритості національних інформаційно-комунікаційної інфраструктури і її інтеграції в світове політичне, правове і економічне середовище. У своїй сукупності вони утворюють умови для реалізації загального права народу знати — одне з найбільш фундаментальних прав громадян при формуванні інформаційного і, одночасно, громадянського суспільства в ХХІ ст. і електронної цивілізації. Право кожного народу знати обумовлює позицію як владних, так і опозиційних сил. Воно стало правом вистражданим, своєрідним набутиим гірким досвідом боротьби із нелюдськими тоталітарними державними режимами, які вартували людству мільйонних жертв.

Визначення права знати, як і право на інформацію, — право аж ніяк не абсолютне, воно завжди має певні обмеження — як правові, так і етичні, в умовах зростаючих можливостей комп'ютерної техніки складне. Сьогодні в умовах, коли глобалізація і капіталістична модель ведення господарства вичерпує себе (закінчуються), а його могильщиком, як це не дивно, став лібералізм, який вбив у головну ознаку капіталізму — необхідність кожному постійно і важко працювати, чесно конкурувати в роботі. Сьогодні світова економіка переживає інформаційно-комунікаційну революцію, яка перетворює інформацію і інтелект людини на особливо цінний ресурс розвитку і, як наслідок, відбувається злам старого і встановлення нового світового порядку. Для України, яка протягом ХХ ст. звикла до процедур утаємниченості інформації, виникає гостра потреба у написанні нової законодавчої партитури гармонійного розвитку всіх соціально-економіч-

них, науково-освітніх й культурних програм свого розвитку в координатах вимог відповідних концепцій для інтеграції свого інформаційного ресурсу в світові, для міжнародних взаємовідносин, які б відповідали технологічним реаліям електронної доби, яку Г. М. Маклюен назвав «ною галактикою».

Якщо виходити з визначення інформації як відомостей про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси незалежно від форми їх подання, то для того, щоб перейти до більш конкретного сприйняття інформації, необхідно скористатися такою інтегрованою її формою як «знання». В усіх матрицях сенсу людської діяльності знання дозволяють реалізувати начебто біблейську концепцію розвитку — отримувати знання з нічого. Однак вони, як відомо, є результатом освіти й інтелектуальної праці людини. Звідси випливає правовий наслідок — знання належать тій людині, яка їх створює, а інформація — це лише частка знань, які вона відтворила на матеріальних носіях. За таких умов зростає вага правових актів захисту інтелектуальної діяльності людини в суспільстві. У широкому розумінні — це забезпечує плідну роботу із носіями знань і інформаційними ресурсами взагалі заради вирішення локальних і глобальних проблем розвитку суспільства. Таким чином, знання і інформація як категорії неподільно пов'язано між собою, а тому для ефективної розбудови інноваційної економіки їх треба законодавчо дуже чітко визначити, збалансувати в законодавстві про інтелектуальну діяльність і власність.

Знання, що накопичуються людьми в процесі освіти і роботи, століттями зберігаються і передаються нащадкам як інформація в різних формах і з різною метою, тому захист інформації і носіїв знань завжди супроводжував процеси інтелектуальної діяльності. Традицією нашої наукової діяльності стало утаємничення наукових публікацій, захист дисертацій з грифом «таємно», а це само по собі відвертає саму ідею інноваційного розвитку. На сьогодні складності до-

дає те, що поряд з традиційними формами збереження і передачі знань (книга, рукопис, живопис тощо), дедалі більше набуває поширення цифрова форма електронного подання інформації. В цій формі інформація сьогодні дедалі більше зберігається в системах бібліотечної, архівної, ділової, службової, навчальної діяльності, структурується за джерелами і метою використання. Все це створює необхідність нового законодавства заради структурного сприйняття і використання різних за походженням джерелами, формою, приналежністю знань і обумовлює мету їх застосування як інформації. Проблема вимагає більш глибоких досліджень у сфері обігу віртуальної інформації, її вплив на знання і суспільну свідомість, на розуміння права на інформацію громадян.

Сьогодні, в рамках комунікативного аспекту права, увага акцентується на питанні правової мови, тобто мови законодавця, експерта, користувача правової інформації, аналіз мови стає насамперед історичною та психокультурологічною проблемою. Проблема лінгвістичної оцінки стану термінів і понять, правових дефініцій поки знаходиться в початковій стадії розробки. Такі поняття, як «інформаційна безпека», «юрисдикція держав в умовах глобалізації», «монополізація сили права» тощо, дедалі більше набувають суто суб'єктивного трактування. Зайве говорити, яке значення підтримки інформаційно-комунікаційного правопорядку в державі і в міждержавних відносинах має однаковість у розумінні толерантності, поваги до особистості та іміджу держави, забезпечення правового захисту релігійної, етнічної культури багатонаціонального соціуму планети.

Глобалізація, як тренд розвитку людства, руйнуючись, викликає всюди хаос і кризу начебто відпрацьованих і демократичних засад роботи із інформацією. Подібно до цунамі, її хвилі накривають нас безліччю проблем щодо інтелектуальної діяльності і інформаційно-комунікаційної взаємодії носіїв знань. Саме це нам треба було своєчасно усвідомити,

приймаючи директивні рішення уряду, знати, що ідеологами і провідниками ідей глобалізації вона вбачалася як багаторівнева облаштована із технократичною раціональністю система, верхній шар якої являє собою облаштовану і зв'язану інформаційно-комунікаційними мережами компактні території мегаполісів, транспортні, фінансові і науково-освітні центри. Величезну увагу при цьому було приділено інформаційно-комунікаційним вузлам, здатним накопичувати, зберігати і розподіляти інформаційні і матеріальні ресурсні потоки, фокусуючи на собі всі проблеми політичних і економічних реалій. Сучасний глобальний інформаційно-комунікаційний простір, який на сьогодні ще активно формується і в якому ми живемо протягом останнього півстоліття страждає від них і поки що не підпорядкований юрисдикції будь-якої держави, а нейтральність і доступність знань при використанні сучасних ІКТ створює все нові і нові ситуації, коли інформаційні джерела використовуються по-різному і з різною метою, іноді відверто загрозливо для сучасного існування людства. Внаслідок цього виникає багато питань, скажімо, щодо поширення Internet, дію якого не визначено і не систематизовано навіть щодо багатьох широкоживаних юридичних термінів. І в таких умовах усі провідні країни світу відверто і прагматично, навіть агресивно, порушуючи звичні норми безпекової поведінки, ведуть один проти одного системну руйнівну роботу, одночасно захищаючи свої інтереси в інформаційно-комунікаційній сфері. Сьогодні вже і за межами своїх держав вони розглядають наші об'єкти інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема освітні, як власні. Оприлюднені останнім часом факти про витоки інформації за допомогою технічних засобів розвідки свідчать про те, що роль останньої постійно зростає і залишається невід'ємною компонентою в системі міжнародних відносин, тобто, у дипломатії, системах ведення бізнесу і державного управління. Щоб протистояти таким процесам, нам катастрофічно

не вистачає фахівців для законодавчого визначення проблем інформаційно-комунікаційної, аналітичної, інформаційно-пропагандистської та управлінської роботи в інформаційній сфері. В умовах домінування цифрових технологій, проблема об'єктивно поглиблюється і не може бути розв'язана риторикою політичних лідерів, політологів, соціологів і інших фахівців гуманітарних наук.

За таких умов, ситуація змушує по-новому і більш прискіпливо оглянути юридичною наукою всю проблематику інформаційно-комунікаційної діяльності, особливо щодо створення, зберігання і ефективного використання знань, інформації і перетворення їх на інформаційний ресурс розвитку України. Аналітика як наука і вид трудової діяльності тут, без сумніву, є для нас найбільш критичною. У циклах управління будь-якими процесами вона більш за все вимагає активної розумової високопрофесійної праці, а тому, скажімо, опанування засад юридичної науки в системі освіти, знань про технології стратегічного аналізу із використанням високоякісної інформації, включаючи і роботу автоматизованих мережевих інформаційно-керуючих комплексів і систем, стає виключно важливим завданням для національної науки і освіти.

У контексті вирішення проблем розбудови в Україні демократичного і захищеного від спотворень мережевого інформаційно-комунікаційного середовища, в умовах, коли проти нас розгорнута повномасштабна інформаційна і військова агресія, воно набуває величезного значення — рівня проблем національної безпеки. Ідеться про формування в суспільстві нового світогляду на всі інформаційно-комунікаційні процеси.

Державна інформаційно-комунікаційна діяльність, політика її проведення як виконання інформаційно-комунікаційної функції, безумовно, мають створювати всі умови для реалізації конституційних прав громадян своєї держави вільно отримувати і використовувати інформацію не тільки медійної спрямованості, а й для вирішення питань, пов'язаних із

науковою, освітньою і економічною діяльністю. Для формування на цих засадах національного інформаційно-комунікаційного простору і включення його в глобальний, на засадах формування демократично орієнтованої свідомості громадян і забезпечення інформаційного суверенітету потрібні величезні зусилля і воля суспільства, оскільки феномен «право» в його філософському і генетичному аспектах (*jus*) існує як віртуальний стан правосвідомості суспільства, наявне в ньому уявлення про істинно справедливий (міф), до якого спрямовуються зусилля соціуму в залежності від ступеня самоорганізації в різні історичні періоди і яке реалізується через свободу панівної економічної, політичної тощо сили.

Ми звикли, що концепт «право» в його онтологічному аспекті в період XX—XXI століть реалізується в нормативно-організованих системах, що виходять від авторитарних або демократичних органів влади при декларуванні гарантій рівності і прав людини і громадянина (всіх суб'єктів громадянського суспільства), при дотриманні таких принципів правового регулювання, як верховенство закону, презумпція невинуватості підозрюваного і захист прав потерпілого, суверенітет державної влади.

Закон (законодавство) — *lex* — головна форма легітимного встановлення правових основ життя суспільства, прав і обов'язків суб'єктів, їх відповідальності. Наскільки складний шлях від *jus* до *lex*, можна судити за увагою сучасної теорії до концепту «*ruele of law*». Конкретним прикладом є реалізація принципу формальної рівності всіх громадян перед законом.

Право завжди розглядається як віртуальне уявлення про справедливе, очікуване, можливе встановлення порядку взаємодії акторів соціальної системи соціуму, проте, вочевидь, що в силу неспроможності законодавця створити ідеальну модель «панування права» така концепція в одному суспільстві не може бути повністю реалізована і з цієї точки зору не може розглядатися у вигляді ідеальної теорії.

Сьогодні, в умовах вибудови засад інноваційної економіки, зазначена сфера державної діяльності вимагає глибокого вивчення і послідовного реформування шляхом систематизації норм права з більш чітким визначенням компетенцій державних органів і оновлення вимог до персональної відповідальності громадян щодо питань інформаційної та інноваційної діяльності, оскільки в її царині формуються технології ведення справ у постіндустріальному світі, «гібридних війн» і «інформаційних війн» тощо, які створюють нові умови для життя суспільства.

Філософські, соціальні, соціопсихологічні аспекти досліджень вимагають більш глибокого осмислення проблем. Стає ясно, що такі вихідні для розуміння концепти права, як то: «справедливість», «право», «свобода», «свобода слова», «свобода волі», «честь», «гідність», «сила», «таємниця», в умовах світу, який інформатизується, недостатньо трактувати тільки в політичному плані. Ще більш глибокого аналізу вимагають поняття «правосвідомість», «православ'я», «правослухняність», «правовиконання». І не дивно, що в умовах глобалізації, як до нової стадії розвитку, необхідна увага до таких інструментів видобутку знань, як то: логіка, мета, зміст, політика, мистецтво.

І, разом з тим, на сучасному етапі розвитку світової спільноти із глобальними інтеграційними процесами в сфері економіки, політики, науки, освіти, культури, спостерігається вибуховий інтерес до інноваційного використання нових знань, адаптованих до використання за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій. Їх дедалі більше пов'язують із зростаючим охопленням наукових центрів мережевими технологіями і ідеями інноваційного розвитку. В новітніх концепціях і стратегіях розбудови в різних країнах світу «розумних» або *smart*-суспільств, «розумних урядів», «розумної освіти», «розумних міст», і все це пов'язано із формуванням не тільки «економіки знань», а із більш удосконаленими нормативно-

правовими базами організації суспільно-політичного життя.

smart-суспільства — це нова якість суспільства, в якому вся сукупність процесів збирання і опрацювання знань та інформації із використанням розумних сервісів технічних засобів. Перехід на його технології приводить до якісних змін у всій системі взаємодії суб'єктів, що дозволяє отримувати нові ефекти — соціальні, економічні та інші переваги. Вважається, що це майбутній, після інформаційного, етап розвитку суспільства, оскільки smart — це властивість об'єкта, яка характеризує інтеграцію елементів, раніше не поєднаних, наприклад: smart-tv, smart-home, smart-phone, smart-технології.

Безумовно, інформаційна парадигма розвитку дає нам можливість кардинально змінити ситуацію і створити умови, які здатні поставити знаки заборони на шляхах до деградації, надати переваги впровадженню нових екологічно безпечних технологій. Однак відомо, що точки зору системного погляду інформаційна (керівна) складова є енергетично слабкою, однак організаційно вона викликає процеси, до яких залучаються значні (енергетичні, людські, матеріальні, фінансові тощо) ресурси. Так, лише один біт інформації перемікає, скажімо, червоне світло світлофора на зелене і дає команду транспортним потокам або складним технологічним системам рухатися. Функціонування, будь-якої технічної системи, забезпечується поданням на вхід інформації (яка визначає мету) і забезпечує керований процес перетворень, отримуючи на виході інформацію (про

результати діяльності) — енергію або речовину з новими параметрами. Отже, інформація становить інформаційно-цільову основу будь-якої діяльності. Порушення її цілісності або спотворення основи інформації завжди і всюди має негативні наслідки для результатів функціонування будь-якої системи, а тому сьогодні всюди актуалізується проблематика її захисту в процесах комп'ютеризації й розвитку електронної комунікації як технології проставили жорсткою умовою формування правил користування глобальними інформаційно-комунікаційними мережами, що вимагає сьогодні особливої потреби в цілісній державній політиці. В силу своєї природи інформація проникає всюди і є властивістю матерії. Вона акумулює знання про світ і життя соціуму протягом усієї історії, є всепроникаючим ресурсом розвитку і одночасно системотворюючим фактором. Інформація забезпечує всі процеси життя соціуму, збагачує і гармонізує відносини у всіх напрямках життєдіяльності. Однак внаслідок невизначеності багатьох її параметрів і особливо в термінах комп'ютерних технологій здатність передати сенс звичних визначень класичної юриспруденції не завжди вдається, як того потребує концептуалізація наших дій при подоланні проблем, які виникають у процесах інтеграції України в глобалізоване економічне і інформаційно-комунікаційне середовище. Зокрема в сфері інформаційно-комунікаційної безпеки, яка на сьогодні в політико-правовому напрямі стає загальнонауковою проблемою розвитку сучасного інноваційного світу.

### Список використаної літератури

1. Довгань О. Д. Інформаційні ресурси: національні та державні, зміст, поняття // Інформація і право. 2015. № 3(15). С. 85—91.
2. Гроф С., Ласло Э., Рассел П. Революция сознания: Трансатлантический диалог / Пер. С. М. Драчинского. М.: Изд. АСТ, 2004. С. 20.
3. Мастяниця Й. У., Соснін О. В., Шиманський Л. Є. Інформаційні ресурси України: проблеми державного управління: монографія / за заг. ред. О. В. Сосніна. Київ: НІСД, 2002. 140 с.
4. Соснін О. Про вимір системи вищої технічної освіти в координатах проблем національної безпеки // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. пр., Запоріжжя. 2016. Вип. 66, С. 123—134.

**Соснин А. В. Проблемы определения политико-правовых норм прав и свобод граждан в информационно-коммуникационной деятельности.**

*Актуальность исследований юридических проблем инновационного развития в современном мире определяется тем, что все они, обусловленные принципиально новым использованием информационного ресурса общества, лидерских качеств граждан и знаний, которыми они владеют и которые часто являются инсайдерскими и засекреченными. Они пытаются превратить их в товар с помощью растущих функциональных возможностей цифровых информационно-коммуникационных технологий, и при таких условиях на новом уровне философского мышления начинается переосмысление роли и значения самого понятия «информация», которая веками характеризовала систему знаний. Сегодня она трансформируется в мировоззренческую категорию и в часто употребляемый политиками термин «информационный ресурс».*

**Ключевые слова:** информация, информационно-коммуникационные технологии, информационно-коммуникационная деятельность, информационно-коммуникационное пространство, инновационное развитие, права и свободы человека.

**Sosnin O. V. Problems of determining the political and legal norms regarding the rights and freedoms of citizens in information and communication activities.**

*The urgency of research into legal problems of innovation development in the modern world is determined by the fact that all of them are conditioned by the fundamentally new use of the information resource of the society, the leadership qualities of the citizens and the knowledge that they possess and which are often insider and secret. They are trying to turn them into goods through the growing functionality of digital information and communication technologies, and in such a situation a new level of philosophical thinking begins to rethink the role and significance of the very concept of «information,» which for centuries characterized the system of knowledge. Today it is transformed into an ideological category and in the often used by politicians the term «information resource».*

**Key words:** information, information and communication technologies, information and communication activity, information and communication space, innovation development, human rights and freedoms.

УДК 351.74/.76

**О. Ю. Прокопенко,**завідувач кафедри тактичної та тактико-спеціальної підготовки  
факультету № 3 ХНУВС,  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,**Д. О. Булаті,**

здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ

*Показано власне бачення автора окремих сучасних проблем здійснення превентивної діяльності, виходячи із зібраної інформації від поліцейських, що безпосередньо здійснюють таку діяльність. Розкрито проблемні питання адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності. Розглянуто окремі засади здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України та висвітлені розбіжності нормативного закріплення з реальним станом такої діяльності. Показано стан реалізації основних принципів діяльності Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.*

**Ключові слова:** *превенція, превентивна діяльність, адміністративно-правове регулювання, попередження, правопорушення, поліція.*

Одним із головних напрямів діяльності Національної поліції України є превентивна, що відобразилося у законодавстві України. Низка нормативно-правових актів містить норми, що визначають адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності з визначенням цілей та завдань, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку [1, ст. 1] та надання послуг особам у межах, визначених законом.

Попри наявність низки нормативних актів, котрі врегульовують питання здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України, результати такої роботи оцінюються суспільством здебільшого негативно. Це відображується у результатах досліджень довіри громадян України до Національної поліції України. У ч. 3 ст. 11 Закону

України «Про Національну поліцію» було задекларовано і закріплено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1, ч. 3 ст. 11]. Так, останні дослідження показали, що патрульна поліція має 35,2% довіри громадян України і ще 49,1% зазначили, що не довіряють патрульній поліції. Також 32,9% зазначили, що довіряють Національній поліції України, а 55,4% зазначили, що не довіряють [2].

Питання довіри населення є важливим для підрозділів Національної поліції України, що здійснюють превентивну діяльність, оскільки саме ці підрозділи (зокрема, патрульна поліція та дільничні) мають найбільший контакт з населенням країни, а відтак, за їхньою діяльністю складається враження про всю поліцію, що виливається в довіру чи недовіру населення.

Зважаючи на рівень довіри населення до поліції, попри нормативну врегулю-

ваність питань здійснення превентивної діяльності, вважаємо, наразі є необхідність дослідження фактичного стану такої діяльності, здійснюваної Національною поліцією України, що є однією з пріоритетних у роботі поліції. Розуміння наявної проблематики в превентивній діяльності Національної поліції України дозволить здійснити її аналіз та осмислення для надання практичних рекомендацій для удосконалення системи превенції в Україні.

Різні аспекти здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України висвітлювалися в роботах багатьох вчених. У більшості з них досліджуються окремі аспекти чи напрями здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України [3; 4].

За останній два роки різні аспекти цього питання досліджувались, зокрема, в дисертації С. В. Надобко, котрий розглядає стан та проблеми адміністративно-правового статусу Національної поліції України [5]. І. Волокітенко досліджує адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України [6], питання захисту прав людини в контексті реформування підрозділів превентивної діяльності Національної поліції були предметом обговорення під час круглого столу [7]. Метою цієї роботи є вираження власного бачення окремих сучасних проблем здійснення превентивної діяльності, виходячи із зібраної інформації від поліцейських, що безпосередньо здійснюють таку діяльність.

Новизна статті полягає в авторському погляді на проблеми, що існують при здійсненні превентивної діяльності Національною поліцією України. Завданням є висвітлення окремих адміністративно-правових засад здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України та розбіжностей нормативного закріплення з реальним станом такої діяльності; сприйняття та відображення поточних проблем здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України; аналіз стану реалізації основних принципів діяльності На-

ціональної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

Будь-яка діяльність державного органу, в т. ч. і превентивна діяльність Національної поліції України, здійснюється на основі його правового статусу. Правовий статус державного органу є комплексною соціально-правовою категорією, що відображає його юридичне становище у суспільстві й державі. Такий статус визнається юридичною формою існування фактичного змісту. Правовий статус органу виконавчої влади закріплюється у правових нормах у вигляді сукупності прав і обов'язків, засад його відповідальності, інших важливих ознак і властивостей органу, що характеризують його як учасника тих чи інших правовідносин.

Здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України містить низку недоліків, що впливають з її адміністративно-правового статусу та фактичного стану реалізації цього статусу. Наприклад, невизначеність повноважень її структурно-функціональних ланок; відсутність конкурсної процедури для заміщення керівних посад в органах поліції тощо [5]. З плином часу окремі проблеми вирішуються, проте стан превентивної діяльності здійснюваної Національною поліцією України, суспільством визнається незадовільним.

Відповідно до Положення про Національну поліцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877, Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень [8, пп. 2 п. 4]. У складі Національної поліції України створено підрозділи превентивної діяльності, що скеровуються Департаментом превентивної діяльності. Управління превентивної діяльності входять до структури територіальних Головних управлінь (Управлінь) Національної поліції в областях. Департамент у межах компетенції реалізує державну політику у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, безпеки дорож-



нього руху, організації роботи дозвільної системи, превентивної та профілактичної діяльності, запобігання та припинення насильства в сім'ї.

Департамент превентивної діяльності у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами та Положенням про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України, затвердженим наказом Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 123 [9, с. 10].

Основна мета превентивної поліцейської роботи — забезпечення правопорядку й безпеки в Україні. Задля виконання цього завдання в структурі Національної поліції України створено Департамент превентивної діяльності, діяльність котрого здійснюється відповідно до положення. Департамент у межах компетенції реалізує державну політику у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху, організації роботи дозвільної системи, превентивної та профілактичної діяльності, запобігання та припинення насильства в сім'ї [10].

З прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» змінилася не лише назва підрозділів громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України на підрозділи превентивної діяльності, а й наповнення такої діяльності, що має за мету попередження та запобігання вчинення правопорушень у сфері публічного порядку. Акцент зроблено на переконання особи та усунення її злочинних задумів. При цьому в разі відсторонення від злочинних намірів не лише усуваються негативні наслідки на ранній стадії, а й наявна економія сил та засобів на боротьбу з порушниками. Метою здійснюваної поліцією превенції є усунення протиправного задуму або наміру, позбавлення особи рішучості вчинити правопорушення. Тобто превенція забезпечує недопущення переходу задуму в дієві акти поведінки [11].

У цілому такий підхід відповідає європейським та загальносвітовим тенденціям превентивної діяльності поліції. Проте в Україні є серйозна відмінність, яка полягає у тому, що багато в чому задекларовані в законодавстві та відображені у адміністративно-правовому статусі Національної поліції України положення не відповідають фактичній діяльності превентивних підрозділів поліції. Так, попри декларацію відмови від роботи поліції на статистичні показники, переважна діяльність підрозділів поліції спрямована на досягнення саме відповідності показників у роботі поліції «спущеним зверху» планам та порівнянні з показниками підрозділів минулих місяців та років.

Наприклад, одним із пріоритетних напрямів роботи структурних підрозділів поліції, є кількість направлених кримінальних проваджень до суду. Задля виконання плану всі сили і засоби, що є у розпорядженні керівників відділів поліції спрямовується на це. Так, більшість відділів поліції працюють у режимі «все задля забезпечення результатів досудового слідства». Витоки цієї ситуації йдуть з проблем здійснення досудового слідства, що потребує окремого висвітлення.

Стосовно ж підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність, то виконання видів діяльності, не пов'язаних з превенцією правопорушень часто забирає більше часу, ніж профільна робота. Так, однією з найбільших проблем є необхідність щомісяця направляти не менше визначеної кількості матеріалів до слідства. Негласні плани кількості матеріалів, котрі повинні бути направлені до слідства, ставляться майже всім підрозділам, що здійснюють превентивну діяльність, зокрема, дільничним офіцерам поліції, підрозділам ювенальної превенції та ін. Такі плани формуються залежно від кількості працівників підрозділу та складають у середньому один-два матеріали з працівника на місяць.

Але завантаження підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність, роботою, пов'язаною зі збором первинних

матеріалів не закінчується після передачі їх до слідства. Після реєстрації та направлення матеріалів, до органів досудового розслідування працівники підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність, продовжують супроводжувати матеріали. Супроводження матеріалів включає виконання низки допоміжної роботи для слідчого, зокрема, доставка людей до слідчого, доставка повістки чи клопотання на експертизу тощо. Загальна кількість часу, що використовується для виконання завдань, поставлених перед досудовим слідством, а по суті виконуваним різними підрозділами превентивної діяльності Національної поліції України, є значною, і це зменшує час для виконання безпосередньо превентивної функції, на що постійно скаржаться працівники відповідних підрозділів.

Вирішення цієї проблеми вбачається нами через структурні зміни в підрозділах Національної поліції. По-перше, створення служби детективів з об'єднанням функцій досудового слідства з розшуком. По-друге, зменшення функції дублювання, коли схожі функції покладаються на різні підрозділи, наприклад, в обласних управліннях та відділах Національної поліції. По-третє, внесення в адміністративно-правовий статус підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність, змін, а саме, обмеження можливості залучення до інших видів діяльності.

З огляду на останню пропозицію виділимо ще одну проблему здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України — підпорядкування підрозділів, що здійснюють таку діяльність. Саме з проблемою підпорядкування пов'язане залучення працівників, що здійснюють превентивну діяльність до неосновних для них видів робіт. Зокрема, для уникнення таких проблем вже другий рік патрульна поліція має вертикальне підпорядкування по структурі патрульної поліції. Патрульні поліцейські не мають прямого підпорядкування керівникам відділів поліції, таким чином вплив на них зменшено та залучення до неосновних функцій зменшено. Слід розглянути питання

подібної структури підпорядкування для всіх підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність. Таким чином, слід вносити зміни в адміністративно-правовий статус підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність.

Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності здебільшого визначається таким статусом Управління превентивної діяльності, що є провідним підрозділом з цих питань. До адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності входять положення законодавства, що врегульовують загальний статус поліції та положення, котрі врегульовують саме превентивну діяльність.

Структура правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності відображає його внутрішню організацію, розміщення та взаємозв'язок між його складовими елементами. Такими елементами є:

— компетенція, тобто повноваження, що охоплюють права та обов'язки щодо здійснення превентивної діяльності;

— гарантії здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України;

— відповідальність суб'єктів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України;

— принципи, на котрих базується здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України.

Вважається, що із зазначених складових елементів правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності визначальними та системоутворюючими є повноваження та відповідальність. Пояснюється це тим, що вони найбільш повно характеризують її функціональне призначення, визначають вимоги, що ставляться законодавством до Національної поліції України як до правоохоронного органу та визначають наслідки за неналежне виконання цих вимог або їх пряме порушення [5, с. 11—12].

Повноваження органів Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності розкривають завдання і функції, покладені на Національну поліцію України як суб'єкт здійснення превентивної діяльності, та відображають характер і зміст виконуваної роботи. Повноваження Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності розкриваються через її права та обов'язки.

Національна поліція України має доволі широке коло повноважень як суб'єкта здійснення превентивної діяльності. Що стосується обов'язків, то узагальнено вони випливають з поняття Національної поліції України та її завдань, а саме — служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Повноваження поліції визначені у розділі IV Закону України «Про Національну поліцію». Вони є досить широкі і їх застосування залежить від обставин здійснення превентивної діяльності. В науці справедливо відмічається, що права й обов'язки, що входять у зміст повноважень підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України, є невід'ємними. Права поліцейських водночас є їх обов'язками, тому що такі права повинні використовуватися в інтересах служби. Повноваження підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України за способом здійснення класифікують на: організаційні, контрольні, охоронні, розшукові, примусові, профілактичні та сервісні. Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України є неоднорідним і включає в себе повноваження підрозділів ювенальної превенції, патрульної служби, підрозділи дозвільної системи та служби дільничних офіцерів поліції, що відображено у відомчих нормативно-правових актах [6].

Стосовно питання відповідальності працівників Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності зауважимо, що воно дедалі більше знаходить своє відображення у законодавстві. Зокрема, прийнято Дисциплінарний статут Національної поліції України. Статут визначає сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників з її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження [12].

Попри часткове відображення у нормативно-правових актах лишається проблемою відсутність дієвих гарантій здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України. Це стосується як особистих гарантій працівників Національної поліції України, що здійснюють превентивну діяльність, так і гарантій, що забезпечують можливості діяльності поліцейського при здійсненні превентивної діяльності.

Якість та ефективність здійснення превентивної діяльності і безпосередньо виконання поліцейським своїх функцій на пряму залежать від запровадження системи відповідних гарантій його роботи. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національної поліції України при здійсненні превентивної діяльності покликані забезпечити комплекс необхідних умов для ефективного виконання превентивної функції та виступають засобом обмеження владних повноважень поліції та спрямування процесу їх реалізації в русло законності [5, с. 12—13].

Розкриваючи питання гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Національної поліції України, не можна обійти увагою питання гарантій прав та свобод самих поліцейських, що здійснюють превентивні функції. Однією з проблем лишається ставлення до поліцейських всередині самої структури Національної поліції України. Стаття 3 Дисциплінарного статуту Національної поліції України визначає обов'язок керівника поважати честь і гідність під-

легких, не допускати порушень їхніх прав та соціальних гарантій [12]. Проте в реальності кількість порушень прав самих поліцейських є великою, що виражається і в понаднормовій роботі поліцейських, і відсутності оплати понаднормової роботи, відсутності часу на відпочинок, вирішення самотужки поліцейським фінансових питань, пов'язаних зі службою, та ін. Така ситуація призводить до відтоку кадрів із поліції.

Загальні вихідні положення, які панують у державі, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими ця діяльність організовується й здійснюється, є принципами діяльності поліції, закріплені в Законі України «Про Національну поліцію», є вихідними положеннями, на підставі яких формуються інші правові норми, в тому числі ті, що врегульовують превентивну діяльність. Законодавче закріплення цих принципів надало їм загальнообов'язкового значення та зобов'язало поліцейських при здійсненні превентивної діяльності дотримуватись їх, що, в свою чергу, безпосередньо вплинуло на адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта здійснення превентивної діяльності. Так, Закон визначив наступні принципи діяльності поліції: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність.

Вважаємо, що є певна диспропорція в спрямованості потуг держави до забезпечення прав та свобод різних суб'єктів, на котрих спрямована превентивна діяльність. Так, коли йдеться про правопорушення, більшість правових норм здебільшого прописують обов'язки поліцейського, що здійснює превентивну діяльність. Крім того, в суспільстві набуває широкого розголосу інформація про випадки перевищення влади поліцейським, або про неповну відповідність дій поліцейського встановленим правовим нормам, наприклад, під час зупинки ав-

томобіля. В сфері відкритості та прозорості діяльності поліції нині є значні позитивні результати, досить широко висвітлюються і негативні сторони поліцейської діяльності.

Постійне висвітлення проблеми порушення прав водія призвело до громадського осуду зазначених випадків і вимог на законодавчому рівні обмежити можливості поліцейського при здійсненні такої превентивної дії. Це призвело, в тому числі, і до судових рішень про неможливість використання технічних засобів фіксації порушень швидкісного режиму, що були у поліції. Тому тривалий час контроль швидкості руху автомобілів в Україні майже не здійснювався. Таким чином, такий позитивний напрям розвитку законодавства як закріплення норм, що обмежують повноваження поліцейських задля забезпечення прав водіїв, призвів до погіршення ситуації (яка є й так однією з найгірших в Європі) з порушенням правил дорожнього руху.

Звідси випливає, що забезпечення прав потенційного порушника правил дорожнього руху призвело до того, що інші учасники руху піддаються підвищеній небезпеці на дорозі, аж до загрози життю, що є найбільшою цінністю. Тому, вважаємо, що не слід підходити до забезпечення прав та свобод людини лише з точки зору взаємовідносин особи з поліцейським, треба дивитися ширше. Так, зупинка транспортного засобу поліцейським призводить до короткотривалого обмеження свободи пересування. При цьому, наприклад, виявлення того, що водій перебуває у нетверезому стані і, як наслідок, відсторонення його від керування автотранспортом може врятувати життя іншим людям.

Нині дотримання прав і свобод людини в превентивній діяльності Національної поліції України викликає найбільше нарікань громадськості. Навіть у Законі України «Про Національну поліцію» прописана можливість обмеження прав і свобод людини в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції. Здійснення превентивних дій часто — безпосередньо пов'язане з такими обмеженнями і проб-

лема часто в співмірності обмежень прав і свобод людини з необхідністю таких заходів.

Наступною проблемою для всіх працівників превентивних підрозділів поліції є наявність повної залежності, особливо фінансової, підлеглого поліцейського своєму керівнику. Так, з волі керівника заробітна плата поліцейського може зменшитися вдвічі, оскільки наполовину складається з премії. І попри те, що поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази, йому тяжко щось протиставити керівникам. При цьому всі такі розпорядження та накази надаються усно, а повну відповідальність несе сам поліцейський.

Майже немає позитивних зрушень у питанні взаємодії на засадах партнерства підрозділів, що здійснюють превентивну діяльність, з населенням. Результати такої взаємодії можна побачити за результатами вимірювання рівня довіри населення до поліції. Як ми вже відмічали, патрульна поліція має 35,2% довіри громадян України, а Національна поліція України в цілому — 32,9%, і відсоток довіри за останні три роки має тенденцію до зниження. Відтак, можна говорити про відсутність тісної співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями у поліції, і превентивна діяльність — це саме та сфера, в котрій поліція повинна здійснювати найтіснішу взаємодію із зазначеними суб'єктами.

Досить проблемним є питання дотримання принципу безперервності в діяльності поліцейського. Зокрема, поліція не має права відмовити в розгляді звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням, наприклад, на закінчення робочого дня. Відтак, здійснення превентивної діяльності, наприклад, у формі бесіди про недопущення правопорушень у закладах освіти (інтернатах, гуртожитках тощо) чи інших установах після закінчення робочого дня є в рамках законодавства, адже поліцейський

це робить в інтересах суспільства. Проте, чи може поліцейський після закінчення робочого дня зупинити транспортний засіб, якщо вважає, що водій знаходиться у стані алкогольного сп'яніння? Нормативно не врегульовано питання адміністративно-правового статусу поліцейського у вихідні, святкові чи неробочі дні або після закінчення робочого дня. Наскільки принцип безперервності є всеохоплюючим, що стосується окремого поліцейського, а не поліції як органу в цілому, нині судити важко. Кожен поліцейський діє, виходячи з тих обставин, що склалися.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи, можна зазначити, що очевидним є той факт, що превентивна діяльність Національної поліції України має низку проблем, що мають системний характер і не вирішуються роками. Попри суттєві зміни в адміністративно-правовому статусі Національної поліції України порівняно з міліцією, попри реформу блоку громадської безпеки в підрозділи, що здійснюють превентивну діяльність, основні проблеми, що негативно впливають на діяльність цих підрозділів, лишаються невирішеними. Перелічені проблеми в сукупності з проблемами фінансування призводять до низької ефективності превентивної діяльності, здійснюваної Національною поліцією України, низької мотивації поліцейських, великого відтоку кадрів, переведенню працівників до інших підрозділів та багатьом іншим негативним наслідкам. Вихід із ситуації, що склалася, вбачаємо у внесенні згадуваних нами змін до адміністративно-правового статусу Національної поліції України та зміні підходів до моделі управління у поліції. Численні приклади дієвості превенції, здійснюваної поліцією, можна побачити в більшості країн Європейського Союзу та багатьох країн світу. Вважаємо, що реформи Національної поліції України децю затягнулися в часі і не виправдали очікування суспільства, що й підтверджують соціологічні дослідження щодо довіри населення до поліції. В

таких умовах, задля недопущення нової зневіри населення до поліції, слід здійснити зміни протягом місяців, запровадивши світовий позитивний досвід побудови поліції і відмовитися від тривалих експериментів у окремих відділах поліції, що розтягнулися на роки.

### Список використаної літератури

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 14.12.2018).
2. Довіра громадян України до суспільних інститутів. Результати соціологічного дослідження / Центр Разумкова. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018\\_06\\_press\\_release\\_ua.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf) (дата звернення: 20.12.2018).
3. Волокітенко І. О. Взаємодія поліції та населення — основний принцип підрозділів превентивної діяльності національної поліції України. Key issues of education and sciences: development prospects for Ukraine and Poland 20—21 July 2018. Vol. 2. 2018. С. 10—13.
4. Оверченко Д. Г. Мета, завдання, принципи та функції превентивної діяльності поліцейських відділів масових та охоронних заходів. International Journal of Innovative Technologies in Social Science. 5(9), Vol. 1, July 2018. С. 12—15.
5. Падалка О. А. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2016. 23 с.
6. Волокітенко І. Адміністративно-правовий статус підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України // Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 6/2. С. 42—46. URL: [http://vjhr.sk/archive/2016\\_6/part\\_2/9.pdf](http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_2/9.pdf) (дата звернення: 15.12.2018).
7. Захист прав людини в контексті реформування підрозділів превентивної діяльності Національної поліції: зб. матер. круглого столу (Україна, м. Київ, 01.06.2017). Київ: Навч.-наук. інст. № 3 Нац. акад. внутр. справ, 2017. 87 с. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-zahodi/zbirniki/2017/zbirnyk\\_mks\\_01062017.pdf](https://www.naiiu.kiev.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-zahodi/zbirniki/2017/zbirnyk_mks_01062017.pdf).
8. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248607704> (дата звернення: 15.12.2018).
9. Сафронов С. О. Організація превентивної діяльності оперативних підрозділів ОВС України. Харківській національний університет внутрішніх справ, 2013. URL: <http://library.ua/m/articles/view/Організація-превентивної-діяльності-оперативних-підрозділів-органів-внутрішніх-справ-України?lang=ua> (дата звернення: 15.12.2018).
10. Департамент превентивної діяльності. Тимчасовий веб-сайт Національної поліції України. URL: <http://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/2162814> (дата звернення: 17.12.2018).
11. Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України: наказ МВС України № 123 від 27 листопада 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>. (дата звернення: 15.12.2018).
12. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 17.12.2018).
13. Волокітенко О. І. Основні принципи діяльності підрозділів превентивної служби Національної поліції України. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12.10.2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. С. 96.

**Прокопенко А. Ю., Булатин Д. А. Отдельные вопросы осуществления превентивной деятельности Национальной полиции Украины: анализ современных проблем.**

*Показано собственное видение автора отдельных современных проблем осуществления превентивной деятельности, исходя из собранной информации от полицейских, которые непосредственно осуществляют такую деятельность. Раскрыты проблемные вопросы административно-правового статуса Национальной полиции Украины как субъекта осуществления превентивной деятельности. Рассмотрены отдельные принципы осуществления превентивной деятельности Национальной полицией Украины и освещены расхождения нормативного закрепления с реальным положением такой деятель-*

ности. Показано состояние реализации основных принципов деятельности Национальной полиции Украины как субъекта осуществления превентивной деятельности.

**Ключевые слова:** превенция, превентивная деятельность, административно-правовое регулирование, предупреждение, правонарушения, полиция.

**Prokopenko O. Y., Bulatin D. O. Separate Questions of a prevention by the National Police of Ukraine: analysis of current problems.**

*The actual vision of certain modern problems of preventive activities is shown, based on the information gathered from the police who directly carry out such activities. The main components of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine as the subject of preventive activities are revealed. These include: competence; guarantees of preventive action by the National Police of Ukraine; the responsibility of the subjects of the preventive activities of the National Police of Ukraine; the principles on which the preventive action is based on the National Police of Ukraine. The problematic issues of the administrative and legal status of the National Police of Ukraine as the subject of preventive activities are revealed.*

*It is determined that one of the problems remains the attitude of the police within the structure of the National Police of Ukraine. Thus, the number of violations of the rights of police officers is large, which is expressed in the overtime work of the police, and the lack of payment for overtime work, the lack of time to rest, the solving of the police's financial issues related to the service, etc., alone. The impact of such a situation on the outflow of personnel from the police is noted.*

*The vision of solving the problem of attracting employees of units that carry out preventive activities to perform non-core functions through structural changes in the departments of the National Police is provided. First, the establishment of a detective service with the merger of the functions of pre-trial investigation with the search. Secondly, reducing the duplication function when similar functions are assigned to different units, for example in the regional departments and departments of the National Police. Third, the introduction into the administrative and legal status of units that carry out preventive activities of change, namely, limiting the possibility of involvement in other activities.*

*The separate principles of carrying out preventive activities by the National Police of Ukraine are considered and the differences of normative consolidation with the real state of such activity are highlighted. The state of realization of the basic principles of activity of the National Police of Ukraine as a subject of preventive activity is shown.*

**Key words:** prevention, preventive activity, administrative-legal regulation, prevention, offenses, police.

УДК УДК 351.74: [37.091.33:316.48]

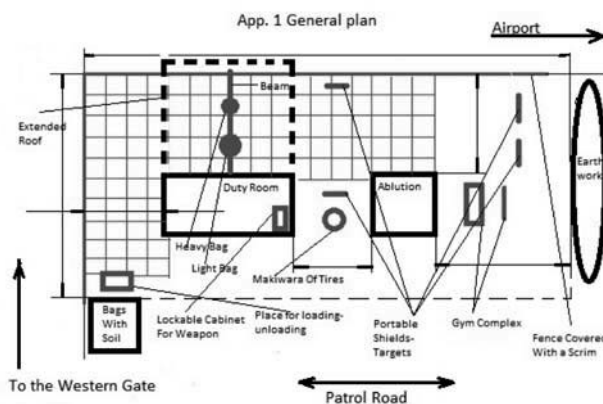
V. L. Taranov,

Teacher of the Department of tactical and tactical-special training  
of Kharkiv National University of Internal Affairs of Ukraine

## LOW-COST POLICE TRAINING MINI-CENTER IN A POST-CONFLICT ENVIRONMENT WITH LIMITED FUNDING

*The co-location with South Sudan National Police Service Diplomatic Protection Unit (SSNPS DPU) Guards in 2012–2013 was progressing slowly and was somewhat ineffective. There were a number of subjects that had been taught to the SSNPS DPU that required a consistent practice in order to retain these skills. If there hadn't been a certain basic equipment and space, these skills would have been lost in a short period of time and the capability of police officers to carry out their mandated tasks would further have reduced. Considering the positive attitude of SSNPS members to the learning process and their readiness to accept the general and specialized knowledge there were minor technical adjustments which could be applied to the Guard-posts and consequently improve and simplify the quality of the co-location.*

**Key words:** police training, mini-center, post-conflict environment, limited funding, co-location, UNPOL, SSNPS, diplomatic protection, firearm training, equipment, knowledge, skills.



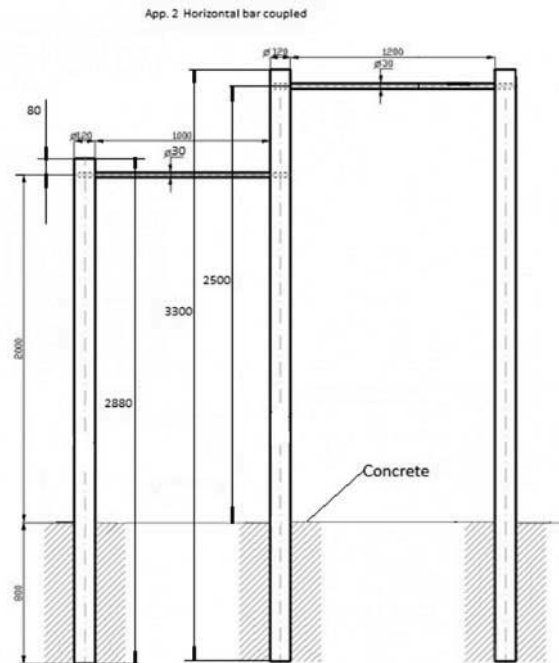
The Guard-post (app. 1), is 10×30 meters, divided into two sides (western and southern) with a metal fence. There were two standard UN-type containers set, one of them was used as a duty room, and the other one was as an ablution point. To the north of the ablution point there was a mound of dirt and to the east there was a standard barrier of earth bags. Despite minor modifications that should be applied to the existing accommodation and nearby area, it could be efficiently used for various types of training, such as the use of force, specialized firearms training,

physical training and drills, patrol techniques, physical security of diplomatic and international premises, and officer safety training.

The following modifications and construction were required in order to provide safety and security to the SSNPS DPU during the co-location training:

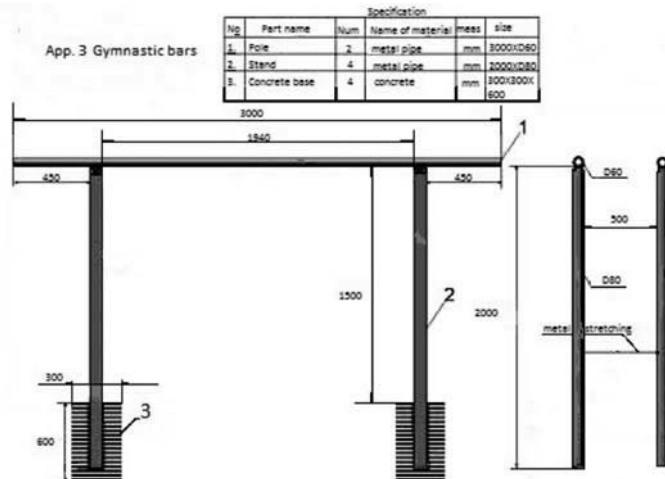
1. The fence had to be covered with a scrim in order to restrict visibility from outside.
2. The line between the fence and containers had to be covered with plastic or rubber and could be used for





self-defense training, physical training, and drills, specialized firearms training.

5. The exercise equipment (app. 2 and 3) constructed of metal used (pipes, angles)



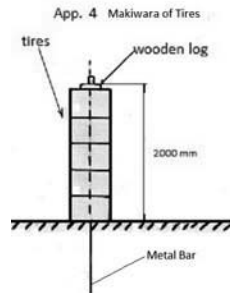
3. A proving barrel for loading-unloading and specialized firearms training should be installed next to the entrance of the duty room.

4. The roof of the duty room could be extended in order to place under it both light and heavy punch bags for self-defense training.

could be installed between the ablution and earthwork area.

6. The Makiwara, a set of tires used for striking technique trainings could be installed between the duty room and ablution (app. 4).

7. In attempt to simplify a training by UNPOL DPU, the educational and training



posters could be installed along the exterior.

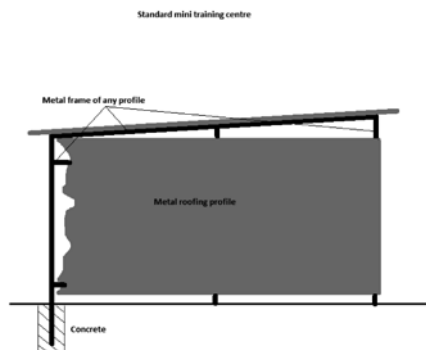
8. 4–6 training mats were required for an unarmed combat.

9.5–6 wooden shields (app. 5) should be provided for firearm training with strike/paintball equipment (shooting, aiming, quick firearm reloading etc.)

10. Safety and security measures had to be implemented to ensure that personnel was not injured due to carelessness.

The realization of these simple and inexpensive modifications would provide both the UNPOL and SSNPS a location where they could implement ongoing training. Further, this would greatly enhance capacity building and relationship building as UNPOL would be able to do their own training in the area.

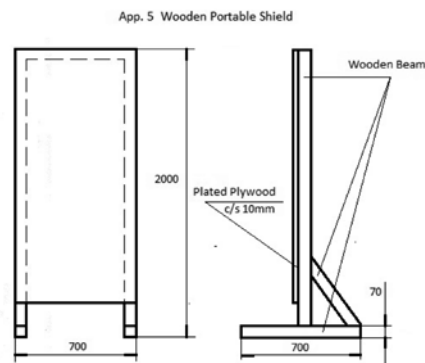
An experience of co-location with the SSNPS showed that the main problem of this structure resided in the limited funding of its daily activities and



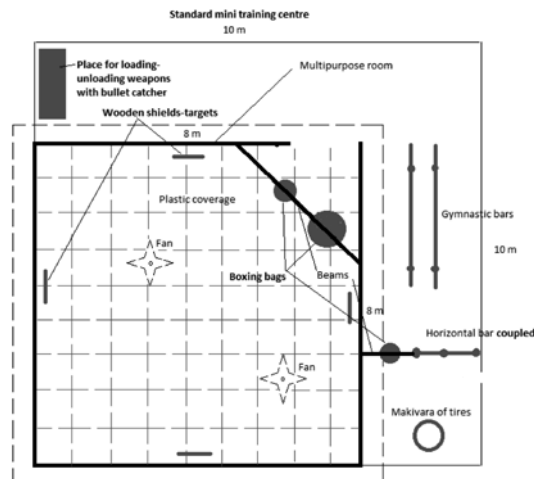
professionally-oriented training of personnel. Despite a lack of funds, it would be appropriate to hold a series of activities, both organizational and technical, which would improve the professional level of the local police. It is impossible to implement the suggestions stated below appropriate funding, but investments within this project are expected to be so minimal that innovations are worthy of consideration.

Let's consider only the technical part because the organizational part should normally be solved on the political level.

First of all, the absence of any premises, which can be used for offices or training draws attention once again. For the same problem, UNPOL encountered



the same problem while working in CSB: even donors whose budget allows rent space for training and meetings were too concerned about the high costs of this part of the program. The construction of capital facilities for the needs of police is a long-term and costly matter. Considering the urgent need for regular training of personnel and carrying Community Policing meetings, while saving money for their organization and taking in account the low demands of the audience to the venue of these events, there is a necessity to find the minimum financial resources for the construction of facilities such as a lightweight on the principle set out in Annexes 1 and 2.



Here is an averaged grade mini complex with components that may be omitted or added depending on the functions of specific police unit. This design allows to place a reasonable number of students; it is able to protect personnel from the effects of atmospheric phenomena and to provide accommodation for the learning process on a regular basis. The place of construction of these structures shall be stationary police headquarters, p/stations and p/posts, where any training facilities are absent. The simplicity of design should not reduce the quality requirements of the assembly and the aesthetics of space and should not minimize the supplied equipment. Despite the use of recycled materials in the manufacture of a metal frame, the quality of concrete foundations and support beams, as well as the quality of welding elements should ensure maximum safety of those in the room.

At the time, in case of regular use of the premises for their intended purpose, they must be fitted with an elementary electric network that includes connection points for the minimum of training equipment (PC, projector, sound amplifying equipment), as well as the means of ventilation (for example — slow-speed fans). Electric nets of such premises shall be suitable for operation from a portable gasoline or diesel generator. The floor of the premises must be concreted or covered with plastic panels. The interior can be equipped with low-cost plastic furniture. Modifications of mini complex depend on the particular location.

It should also be noted that the above-mentioned premises may be kept in the police facilities as additional areas or quickly dismantled after the construction of permanent buildings for offices.

**Таранов В. Л. Тренінговий міні-центр для поліції у пост-конфліктному середовищі в умовах обмеженого фінансування.**

*Колокація з персоналом відділу дипломатичного захисту Національної поліції Південного Судану (SSNPS DPU) у 2012—2013 рр. просувалася повільно і була децю неефективною. Існувала ціла низка тем, яким були навчені поліцейські, які вимагали послідовної практики для того, щоб зберегти ці навички. Без певного базового обладнання та місця ці навички могли бути втрачені поліцейськими за короткий проміжок часу, тим самим зменшуючи їхню здатність виконувати свої завдання. Беручи до уваги позитивне ставлення персоналу до процесу навчання та їхню готовність сприймати загальні та профільні знання, можна було внести незначні технічні корективи, які*

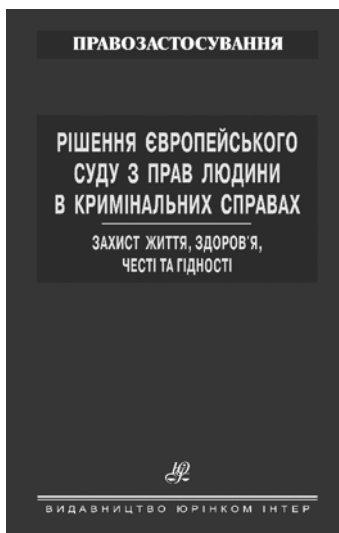
могли б бути зроблені на місцях несення служби, які, в свою чергу, могли б покращити та полегшити, таким чином, якість колокації.

**Ключові слова:** колокація, поліція, тренінг, дипломатичний захист, обмежене фінансування, Південний Судан, постконфліктне середовище, обладнання, знання, навички.

**Таранов В. Л. Тренінговий міні-центр для поліції в пост-конфліктній середовищі в умовах обмеженого фінансування.**

Колокація с персоналом отдела дипломатической защиты Национальной полиции Южного Судана (SSNPS DPU) в 2012—2013 гг. продвигалась медленно и была несколько неэффективной. Имелся ряд тем, которым были обученные полицейские, которые требовали последовательной практики для того, чтобы сохранить эти навыки. Без определенного базового оборудования и места эти навыки могли быть потеряны полицейскими за короткий промежуток времени, тем самым уменьшая их способность выполнять свои задачи. Принимая во внимание положительное отношение персонала к процессу обучения и их готовность принимать общие и профильные знания, можно было внести незначительные технические коррективы, которые могли бы быть сделаны на местах несения службы, которые, в свою очередь, могли бы улучшить и облегчить, таким образом, качество колокации.

**Ключевые слова:** колокация, полиция, тренинг, дипломатическая защита, ограниченное финансирование, Южный Судан, постконфликтная среда, оборудование, знания, навыки.



**Рішення Європейського суду з прав людини в кримінальних справах. Захист життя, здоров'я, честі та гідності** / за заг. ред. В. С. Ковальського. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 296 с.

ISBN 978-966-667-736-8

У виданні зібрано 25 рішень Європейського суду з прав людини проти України в контексті статей кримінального кодексу України. Рішення ЄСПЛ систематизовані по відношенню до розділів та статей ККУ. У збірнику наводяться витяги 17 статей кримінального кодексу та рішення ЄСПЛ щодо дефініцій вказаних статей.

Рішення стосуються таких основоположних прав громадян, як «право на життя» — ст. 2 Конвенції; «заборона катування» — ст. 3 Конвенції; «право на свободу та особисту недоторканість» — ст. 5 Конвенції; «право на справедливий суд» — ст. 6 Конвенції.

Збірник розрахований на адвокатів, професійних суддів, правозахисників та усіх тих, хто цікавиться питаннями захисту прав людини та шукають аналогічні справи, щодо яких уже є рішення ЄСПЛ.

УДК 347.73

**О. А. Шишканов,**

здобувач кафедри фінансового права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИМИ РАДАМИ ФІСКАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРИ ОПОДАТКУВАННІ НЕРУХОМОГО МАЙНА, ВІДМІННОГО ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

*Стаття присвячена проблемам виконання органами місцевого самоврядування фіскальної функції при оподаткуванні нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Проаналізовано рішення місцевих рад про встановлення місцевих податків та зборів, матеріали судової практики за результатами розгляду спорів, що виникають при оподаткуванні нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Виокремлено загальні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при врегулюванні податку, та запропоновано шляхи їх усунення.*

**Ключові слова:** податок на майно, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, місцеві податки, органи місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки.

Реформи з децентралізації влади, що здійснюються в Україні останніми роками, спрямовані на реальну реалізацію базових засад та принципів місцевого самоврядування, що закріплені в Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Суть змін полягає в передачі у відання місцевої влади ряду питань місцевої інфраструктури, освіти, охорони здоров'я тощо з одночасним розширенням фінансових можливостей місцевого самоврядування. У зв'язку з цим особливою актуальністю набувають питання не тільки формування ефективного інституту місцевих податків та зборів, а й правової, організаційної, технічної можливостей місцевих рад реалізувати надані їм фіскальні повноваження. Дослідженням питань, пов'язаних з особливостями місцевого оподаткування, займалися: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, О. А. Музика-Стефанчук, А. М. Соколовська, Л. Л. Тарангул та інші. Водночас, проблемні питання нормотворчості органів місцевого самоврядування в світлі чинності Податкового кодексу України,

особливо в редакції з 2015 р., досліджено недостатньою мірою. Вибірковий аналіз нормативних актів місцевих рад про встановлення місцевих податків та зборів, вивчення матеріалів судової практики свідчить про численні проблеми в даній сфері.

Головною метою статті є розробка шляхів та напрямів удосконалення реалізації органами місцевого самоврядування фіскальної функції у сфері оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки.

У розвинених державах світу усталеною є практика широкого залучення органів місцевого самоврядування до реалізації фіскальної політики шляхом врегулювання місцевих податків та зборів, затвердження місцевого бюджету, контролю за його виконанням тощо. Виходячи з пріоритетів розвитку місцевих громад та відповідних територій, місцева влада самостійно визначає рівень податкового навантаження, створює пільгові режими, забезпечує умови для залучення інвестицій в певні галузі господарювання. В Україні тільки з прийняттям Податкового кодексу (далі — ПК Украй-

ни) розпочато реформування системи місцевих податків та зборів шляхом створення реальних законодавчих інструментів для забезпечення фінансової складової децентралізації влади, а саме підвищення фінансової самостійності місцевого самоврядування з метою забезпечення виконання покладених на нього завдань та функцій. До 2010 р. фіскальні повноваження місцевих рад мали переважно декларативний характер, оскільки законодавство України не передбачало економічно доцільних та фіскально ефективних місцевих податків та зборів, які могли б посідати помітне місце в наповненні доходної частини місцевих бюджетів. Крім того, традиційно провідна роль держави в бюджетній сфері як риса пострадянського минулого пригнічувала бюджетні ініціативи місцевих рад, особливо сільських та селищних як найбільш численних, зводячи їх роль до майже сліпого виконання вказівок місцевих органів виконавчої влади, в першу чергу, місцевих державних адміністрацій та органів виконавчої влади.

Закон України «Про систему оподаткування» (в редакції з 01.04.1994 р.), Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки та збори» встановлювали систему місцевих податків та зборів, однак їх роль у наповненні бюджетів була мізерною. За деякими оцінками, у 1990-х роках частка надходжень від сплати місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів складала 2—3%, за період з 2003 р. — не більше 2%, в 2007 р. — 1,3%; найвагомими з них були комунальний податок та ринковий збір [1].

Важливість ПК України для податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (далі — ПНМВЗД), полягає, з одного боку, в тому, що ним вперше врегульовано механізм податку, а з іншого — що з 2015 р. даний механізм було істотно удосконалено шляхом включення до кола оподатковуваних об'єктів житлової нерухомості, а також визначення у якості бази податку загальної площі об'єкта. Це перетворило ПНМВЗД на потенційно важливе джерело наповнення

місцевих бюджетів. Ефективність таких законодавчих змін відстежується в динаміці надходжень до бюджетів. Так, у 2012 р. надходження від сплати податку склали 0,086 млн грн, в 2013 р. — 22,54 млн грн, в 2014 р. — 44,88 млн грн, в 2015 р. — 746 млн грн (2,8% від надходжень місцевих податків і зборів), у 2016 р. — 1 419 млн грн (3,4%), у 2017 р. — 2 400 млн грн [2, 3].

ПНМВЗД, як і інші місцеві податки, регулюється на двох рівнях: 1) на рівні закону в межах держави, 2) на рівні акта органу місцевого самоврядування в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Основні елементи податку, а також засади встановлення податку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці встановлюються в ПК України, а органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями з безпосереднього встановлення податку та визначення окремих елементів податку в межах, визначених Кодексом. Зокрема, місцеві ради своїми рішеннями на кожен наступний бюджетний період визначають ставку податку та пільги з податку, не маючи права змінювати інші елементи, встановлені в ПК України.

Найбільш вагомим повноваженням місцевих рад у галузі оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, є право самостійно вирішувати питання встановлення податку. Так, норми ст. 10 ПК України поділяють місцеві податки та збори на дві групи:

— ті, що обов'язково встановлюються місцевими радами — це єдиний податок та податок на майно в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі (п. 10.2<sup>1</sup> ПК України);

— ті, стосовно яких місцеві ради вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині ПНМВЗД) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі (п. 10.3 ПК України).

Особливістю першої групи місцевих податків є те, що вони справляються в

обов'язковому порядку, незалежно від прийняття місцевою радою відповідного рішення. Так, якщо орган місцевого самоврядування проігнорував вимоги закону, то відповідно до пп. 12.3.5 ПК України такі місцеві податки повинні бути обраховані, задекларовані та/або сплачені за мінімальною ставкою, встановленою в ПК України.

Щодо другої групи, то ПК України не містить окремих норм, які визначають правила поведінки платників податків, зокрема ПНМВЗД, в разі відсутності рішення місцевої ради про їх встановлення. Відтак, неприйняття органом місцевого самоврядування окремого акта про встановлення ПНМВЗД, або його прийняття з порушенням порядку, внаслідок чого такий акт не набуває чинності в плановому податковому періоді, означає відсутність податкового обов'язку з ПНМВЗД у такому періоді. Більш того, норма п. 266.5 ПК України не передбачає мінімального значення ставки податку, а тільки максимальне (1,5% розміру мінімальної заробітної плати). Отже, правило про автоматичне застосування податку за мінімальною ставкою, передбаченою ПК України, відповідно до пп. 12.3.5 ПК України не може бути застосовано до ПНМВЗД також і у зв'язку з відсутністю в Кодексі мінімального значення ставки податку.

Такий стан регулювання ПНМВЗД можна пояснити, з одного боку, намаганнями народних депутатів перекласти на місцеві ради відповідальність за запровадження податку, що так чи інакше стосується всіх без виключення фізичних осіб та більшості юридичних, в умовах занепаду економіки та критично низьких доходів населення. З іншого боку — це відображає сприйняття законодавчим органом ПНМВЗД як неістотного для цілей наповнення бюджетів податку, та другорядного щодо плати за землю. Така позиція могла сформуватися виключено під впливом викривленого розуміння правової природи оподаткування нерухомості та відсутності аналізу практики застосування податку розвиненими державами, в яких даний обов'язковий платіж

у більшості випадків є основою формування місцевих бюджетів.

Дані офіційного веб-порталу Державної фіскальної служби України, на якому відповідно до ст. 12 ПК України щорічно, не пізніше 15 липня поточного року, оприлюднюється зведена інформація про розмір та дату встановлення ставок місцевих податків та зборів, свідчить, що переважна більшість місцевих рад щорічно приймає рішення про встановлення ПНМВЗД [4].

Відсутність чинного в звітному (податковому) році рішення про встановлення ПНМВЗД на території окремої адміністративно-територіальної громади може бути наслідком як свідомого небажання депутатів місцевої ради, так і порушення вимог ПК України щодо процедури прийняття такого рішення.

Заслуговує на увагу масове порушення місцевими радами вимог ПК України в частині дотримання строків прийняття та оприлюднення рішень про встановлення ПНМВЗД на 2015 р. Як вже згадувалося вище, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 р. істотно змінено механізм ПНМВЗД, в першу чергу, до об'єктів податку віднесено нежитлову нерухомість, а базою податку визначено загальну площу об'єкта. Норми вказаного Закону про зміни механізму ПНМВЗД набрали чинності з 01.01.2015 р., а відповідно до п. 4 розділу II «Прикінцеві положення» Закону органам місцевого самоврядування рекомендовано у місячний термін переглянути рішення щодо встановлення на 2015 р. ПНМВЗД для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Вказана рекомендація, викладена в Законі України, прямо суперечила імперативній нормі пп. 12.3.4 ПК України, відповідно до якої рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється до 15 липня року, що передувало бюджетному (плановому) періоду; в іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджет-

ного періоду, що настає за плановим періодом. Крім того, відповідно до пп. 4.1.9 ПК України до основних засад податкового законодавства України відноситься стабільність, що полягає в забороні вносити зміни до будь-яких елементів податків та зборів пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки; податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року.

Велика кількість місцевих рад виконала рекомендацію народних депутатів та прийняла в 2015 р. зміни до рішень про встановлення ПНМВЗД на цей же рік, визначивши об'єктами податку і нежитлової нерухомість, а базою податку — загальну площу об'єктів. Це, для прикладу, Бориспільська міська рада (рішення № 4885-60-VI від 30.01.2015 р.), Броварська міська рада (рішення № 1390-51-06 від 31.12.2014 р., № 1392-52-06 від 30.01.2015 р.), Стрийська міська рада (рішення № 577 від 20.01.2015 р.), Дніпропетровська міська рада (рішення № 7/60 від 28.01.2015 р.), Кременецька міська рада (рішення від 29.01.2015 р.), Бродівська міська рада (рішення № 962 від 29.01.2015 р.) та багато інших [5].

Ігнорування норм пп. 4.1.9, пп. 12.3.4 ПК України щодо обов'язковості оприлюднення рішення про встановлення ПНМВЗД до 15 липня року, що передувало плановому періоду, призвело до масового оскарження платниками податків — власниками об'єктів нерухомості податкових повідомлень-рішень щодо нарахування контролюючими органами ПНМВЗД. Прогнозовано, такі судові спори вирішуються на користь платників податку, хоча в деяких випадках адміністративні суди першої та апеляційної інстанцій погоджувалися з правовою позицією податкових органів.

Постановою Верховного Суду від 01.08.2018 р. у справі № 810/1349/17 залишено в силі рішення адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій, якими задоволено позов фізичної особи до контролюючого органу про ска-

сування податкового повідомлення-рішення про нарахування ПНМВЗД за 2015 р. Погоджуючись із позицією платника податків, Верховний Суд вказав наступне:

— якщо рішення місцевої ради про встановлення місцевих податків не буде опубліковано до 15 липня року, що передувало бюджетному періоду, в якому підлягає застосуванню відповідний податок, таке рішення застосовується з початку бюджетного періоду, наступного за тим, у якому планувалося запровадити відповідний податок;

— наведений висновок узгоджується також із основними принципами податкового законодавства, проголошеними у ст. 4 ПК України, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання податкових правовідносин та повинні застосовуватися як на стадії встановлення податків, їх основних елементів, при внесенні змін до окремих елементів податку, так і на стадії застосування норм, якими визначений обов'язок сплати податку;

— серед принципів, наведених у вказаній нормі, є, зокрема, принцип стабільності ... (пп. 4.1.9 ПК України);

— фактично цей спеціальний принцип податкового законодавства спрямований на конкретизацію одного з аспектів принципу правової визначеності — вимоги розумної стабільності права, яка зумовлює необхідність незмінності правових приписів протягом певного часу [6].

Аналогічних висновків дійшов Верховний Суд у Постанові від 21.08.2018 р. у справі № 822/1550/16, якою відмовив у задоволенні касаційної скарги контролюючого органу та залишив у силі рішення адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій про задоволення позову платника податку. Верховний Суд встановив, що оспорювані податкове повідомлення-рішення про донарахування позивачу податку на об'єкти нерухомості за 2015 р. прийнято на підставі рішення Старокостянтинівської міської ради Хмельницької області від 30.01.2015 р. про встановлення ПНМВЗД на 2015 р. [7].



Непоодинокими є випадки порушення строків оприлюднення рішення про встановлення ПНМВЗД внаслідок недбалого або неправильного тлумачення норм ПК України. Постановою Верховного Суду від 28.08.2018 р. у справі № 810/2790/17 скасовано рішення адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій, відмовлено в задоволенні позову Бобринської сільської ради до Києво-Святошинської об'єднаної державної податкової інспекції про зобов'язання внести інформацію про ставки ПНМВЗД до інформаційної системи «Податковий блок» та перерахувати зобов'язання власників нерухомості з ПНМВЗД за новими ставками. Верховний Суд, відмовляючи в позові, роз'яснив необхідність дотримання строків при опублікуванні та застосуванні рішень органів місцевого самоврядування про встановлення ПНМВЗД [8].

Незалежно від причини порушення процедури встановлення ПНМВЗД на плановий період, результат один — неврегульованість механізму податку та відсутність податкового обов'язку у власників нерухомості, відмінної від земельної ділянки, що знаходиться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це негативно впливає не тільки на наповнення місцевого бюджету, а й на податкову дисципліну платників податків.

У зв'язку з вищевикладеним, віднесення ПНМВЗД до місцевих податків та зборів, що не підлягають обов'язковому встановленню згідно зі ст. 10 ПК України, та неврегульованість автоматичного виникнення податкового обов'язку з ПНМВЗД, в разі неприйняття місцевою радою відповідного рішення, є істотним недоліком нормативно-правового регулювання податку.

При цьому, одночасно з внесенням відповідних змін до ПК України з метою визначення ПНМВЗД як такого, що обов'язково встановлюється, в Кодексі слід передбачити мінімальне значення ставки податку, яке на сьогодні дорівнює нулю. На користь цього висновку свідчить і та обставина, що внаслідок засилля популізму в органах влади місцеві ради по-

всючас запроваджують суто символічні ставки податку. Наприклад, відповідно до офіційного порталу Державної фіскальної служби України, на 2018 р. у Таращанському районі Київської області Ріжківська сільська рада встановила ставку податку для житлових будинків 0,05%, Северинівська, Лучанська сільські ради — 0,03%, а Таращанська міська рада, Калиновецька сільська рада — 0 [4]. Формально дотримуючись вимог ПК України, вказані місцеві ради відверто нехтують наданими їм фіскальними повноваженнями та необхідністю фінансування виконання завдань та функцій місцевого самоврядування. ПНМВЗД з такими низькими ставками порушує принцип економічності оподаткування, встановлений пп. 4.1.6 ПК України, відповідно до якого податки повинні встановлюватися таким чином, щоб обсяг надходжень від їх сплати до бюджету значно перевищував витрати на їх адміністрування.

З урахуванням низького кадрового забезпечення переважної більшості місцевих рад, незначного досвіду з реалізації фіскальної функції, застосування різних підходів при встановленні ставок оподатковуваних об'єктів та пільг для різних категорій громадян та майна, слід позитивно оцінити прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 483 від 24.05.2017 р. «Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг зі сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки». Вказаний акт, який має рекомендаційний характер, покликаний не тільки спростити роботу місцевих рад, а й уніфікувати прийняті ними нормативно-правові акти в галузі оподаткування з метою спрощення адміністрування податків контролюючими органами.

#### **Висновки.**

*Станом на 2018 р існує ряд проблемних питань у реалізації органами місцевого самоврядування фіскальних функцій в частині регулювання місцевих податків і зборів, зокрема ПНМВЗД, що викликано відсутністю відповідного до-*

свіду, низьким рівнем кадрового забезпечення, колізіями норм податкових законів, популізмом з одночасним ігноруванням потреб територіальних громад. Подолання наведених проблем можливо шляхом:

— визначення ПНМВЗД місцевим податком, що встановлюється органами місцевого самоврядування в обов'язковому порядку, а в разі відсутності відповідного рішення податок сплачується відповідно до врегульованих у ПК України елементів податку;

— встановлення в ПК України мінімального значення ставки ПНМВЗД з метою унеможливлення запровадження органами місцевого самоврядування необґрунтовано низьких, суто символічних ставок податку та забезпечення дотримання таких принципів оподаткування як економічність, фіскальна достатність, нейтральність;

— подальшої реалізації реформ з децентралізації влади зі створенням об'єднаних територіальних громад, до складу яких входять спеціалізовані фінансові служби;

— регулярного проведення методоло-

гічної роботи з працівниками органів місцевого самоврядування;

— інформаційно-технічного забезпечення місцевих рад з метою надання їм повних та оперативних даних про виконання платниками ПНМВЗД своїх податкових зобов'язань.

На даному етапі реформи з децентралізації влади доцільним є певне звуження повноважень місцевих рад із самостійного регулювання ПНМВЗД. До таких заходів, крім згаданого вище встановлення мінімального значення ставки податку, слід віднести наведення в ПК України вичерпного переліку категорій фізичних осіб, залежно від їх соціального статусу та майнового стану, а також об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, залежно від їх призначення, належності до галузі господарювання чи суспільного значення, щодо яких місцеві ради можуть встановлювати пільги. Крім запобігання зловживанням з боку органів місцевого самоврядування, це дозволить уніфікувати форми рішень про встановлення ПНМВЗД та істотно спростити адміністрування податку.

### Список використаної літератури

1. Теремецький В. І. Правовий вимір фіскальної функції органів місцевого самоврядування // Право і Безпека. 2012. № 1. С. 113—118. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2012\\_1\\_26/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_1_26/).
2. Дубровський В., Черкашин В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні. URL: <http://parlament.org.ua/2016/09/28/property-taxation/>.
3. Місцеві бюджети: експерти підбили перші результати 2017 року / Децентралізація. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8053?page=6>.
4. Ставки місцевих податків та зборів / Офіційний портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/podatki-ta-zboriv/stavki-mistsevih-podatkiv-ta-zboriv/>.
5. Податок на нежитлове нерухоме майно в 2015 році — зона суперечки, спровокована ВРУ / Оглядний лист КМ партнерс. URL: <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/non-residential-real-estate-tax/>.
6. Постанова Верховного Суду від 01.08.2018 р. у справі № 810/1349/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75645608>.
7. Постанова Верховного Суду від 21.08.2018 р. у справі №822/1550/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76003542>.
8. Постанова Верховного Суду від 28.08.2018 р. у справі № 810/2790/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76139081>.
9. Товкун Л. В. Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. № 29. С. 85—96. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13217/1/Tovkun\\_85-96.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13217/1/Tovkun_85-96.pdf).

*Шишканов А. А. К вопросу реализации местными советами фискальной функции при налогообложении недвижимого имущества, отличного от земельного участка. Статья посвящена проблемам выполнения органами местного самоуправления фискальной функции при налогообложении недвижимого имущества, отличного от земельного участка. Проанализированы решения местных советов об установлении местных налогов и сборов, материалы судебной практики по результатам рассмотрения споров, которые возникают при налогообложении недвижимого имущества, отличного от земельного участка. Очерчены общие проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при регулировании налога, и предложены пути их устранения.*

**Ключевые слова:** налог на имущество, налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, местные налоги, органы местного самоуправления, доходы местных бюджетов, налогообложение недвижимого имущества, отличное от земельного участка.

**Shishkanov O. A. On the issue of the implementation by local councils of the fiscal function in taxation of real estate other than the land plot.**

*The article is about the problems of fiscal function executing, while taxing real estate property, different from land plot, by local government bodies. Enactments of local councils have been analyzed, as well as rulings of Ukrainian courts, adopted in the cases on real estate taxation disputes. The common problems of real estate tax regulation, which local councils face, have been defined, and ways for their elimination have been proposed.*

**Key words:** property tax, tax on real estate property, different from land plot, local taxes, local government bodies, local government revenue, taxation of real estate property, different from land plot.

УДК 341.9:336.744

**О. В. Драчов,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри міжнародного права Національного авіаційного університету

## ПРАВОВА СУТНІСТЬ КРИПТОВАЛЮТ: ГЕНЕЗИС, ФУНКЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Проведено аналіз сутності криптовалют, їх співвідношення з поняттям «гроші», проаналізовано їх переваги та потенційні ризики у використанні, що дасть змогу більш ефективно використовувати їх у фінансово-грошовій системі світу. При дослідженні правого регулювання технології блокчейн та криптовалют був використаний історико-логічний метод наукового пізнання. Також були використані розрахунково-аналітичні методи спостереження, виміру, аналізу та порівняння показників, які характеризують криптовалюти як один із видів сучасних грошей.*

*Проблема правової регламентації обігу криптовалют має досить складний та комплексний характер. При цьому регулювання криптовалютного бізнесу залишається предметом дискусій, в тому числі й на державному рівні, а відповідна нормативно-правова база на даний момент недостатньо опрацьована, тому кожен факт виникнення криптовалютних відносин слід розглядати індивідуально.*

*Крім того, при використанні криптовалют держави зіштовхуються з цілим рядом проблем: проблема оподаткування операцій, пов'язаних із криптовалютами; актуальною також є проблема обміну криптовалют за участю різного роду бірж та обмінних пунктів, що може призводити до різного роду зловживань та використання криптовалют для відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, а також фінансування тероризму; важливим питанням залишається визначення правового статусу криптовалют.*

**Ключові слова:** технологія блокчейн, криптовалюта, цифрова валюта, віртуальна валюта, електронна валюта, біткойн, правове регулювання криптовалюти, функції держави, оподаткування криптовалют.

Початок ХХІ ст. ознаменувався бурхливим розвитком науки, техніки та високих технологій. При цьому сучасне інформаційне суспільство, якому притаманні риси глибоких знань, високої динаміки розвитку та передового виробництва, проходить цифрову трансформацію, ключовим фактором якої є розвиток цифрової культури. Неабияку роль у розвитку цієї культури відіграє цифрова економіка, електронна комерція та поява нових засобів платежу — криптовалюти, аналіз та можливі способи правової регламентації яких становлять актуальну задачу для всього міжнародного співтовариства.

З огляду на новизну фінансового інструменту криптовалюти, яка нещодавно досить стрімко увійшла до буденного життя багатьох людей світу, нас заціка-

вила проблема її правового статусу в світі. При цьому досить цікавими та суперечливими є погляди видатних науковців щодо зазначеного питання. Необхідно зазначити, що багато праць науковців присвячені суто технічній стороні використання технології блокчейн [21]. Інші видатні науковці присвятили свою увагу співставленню технології блокчейн у контексті взаємодії її з банківською системою [13; 23].

Необхідно також зазначити, що з огляду на новизну інструменту та його багатофункціональність немає єдності у визначенні поняття «криптовалюта». Так, зокрема, М. Абрамович під криптовалютою розуміє «вид цифрової валюти, емісія та облік якої вимагають застосування асиметричного шифрування та криптографічних методів захисту» [11].

При чому, незрозумілою залишається правова природа більшості цифрових активів, побудованих на технології блокчейн [17].

Також досить неоднозначні думки з приводу криптовалют висловлюють деякі Нобелівські лауреати. Так, зокрема, Роберт Шиллер зазначив, що Біткойн є найкращим прикладом мильної бульбашки [30]. Однак інший відомий американський економіст та лауреат премії Нобеля Мілтон Фрідман ще до появи криптовалют зазначав: «Єдине, чого не вистачає, але що дуже скоро з'явиться — це надійні електронні гроші — метод, за допомогою якого ви зможете купувати щось в інтернеті або переказувати кошти від користувача А. користувачеві Б., причому ці користувачі можуть взагалі не знати один одного» [31]. Також підтримує застосування технології розподіленого реєстру лауреат премії Нобеля 2015 р. Ангус Дітон, який зазначає, «що проблема грошових переказів полягає в їх дорожнечі та неефективності. Завдяки швидкості і низькій вартості транзакцій в мережі bitcoin країни третього світу можуть отримати велику віддачу від транскордонних грошових переказів» [32].

Окремого дослідження вимагає визначення сутності криптовалют з огляду на їх співставлення з сучасними грошима.

Криптовалюти як новітні електронні засоби платежу на сьогодні не мають законодавчого закріплення як в Україні, так і в більшості країн світу, а відтак питання правового регулювання цієї технології залишається відкритим. Тому ми спробуємо запропонувати власний погляд на його вирішення. Глобалізаційні процеси у своєму позитивному та негативному значеннях багато в чому вплинули на низку світових, геополітичних, регіональних та державних фінансових криз, що, у свою чергу, спонукало представників різних соціальних класів шукати альтернативи для зберігання та примноження коштів [13]. При цьому дедалі більше як фізичних осіб, так і підприємців у різних країнах визнають ефективність використання криптова-

лют. Показовим є той факт, що в багатьох державах, що розвиваються, криптовалюти мають значний попит. Так, зокрема, незважаючи на відсутність офіційної легалізації, на початок 2017 р. Україна була визнана одним із світових лідерів із використанням криптовалют у цілому [16]. Подібна ситуація спостерігається в Аргентині. Фінансова нестабільність, значні валютні коливання, обмеження руху капіталу та інфляція національної валюти в країні призвели до поширення використання криптовалют [24].

Варто зазначити, що для зрозуміння суті криптовалюти потрібно проаналізувати її витoki, а саме технологію блокчейн. При цьому, як зазначає І. М. Доронін, «перші програми використання потужностей електронно-обчислювальних машин для проведення спільних обчислень з'явилися понад 40 років тому практично одночасно зі створенням комп'ютерних мереж. Застосування технологій обумовлено вирішенням суто технічних завдань та економічними потребами — перші їх розробники забезпечували проведення обчислень на електронно-обчислювальних машинах, які не використовувались у неробочий час та у вихідні, або не були задіяні у вирішенні інших завдань» [2, с. 52—53]. Розподілена обробка даних розвивалася паралельно з розвитком технологій побудови і використання комп'ютерних мереж, а також передачі інформації у таких системах, особливо значний вплив на їх розвиток спричинили «пірінгові» мережі, які дозволили відійти від традиційної побудови за принципом «клієнт — сервер» на користь децентралізованих однорангових архітектур, в яких окремі учасники мережі спілкуються між собою без централізованого сервера (peer-to-peer, p2p) [21, с. 677—678]. Незважаючи на те, що у більшості випадків багаторівневі архітектури ефективніше, однорівневі забезпечують більшу надійність, оскільки з виходом одного учасника з ладу інші залишаються активними. Децентралізовані мережі знайшли застосування в ситуаціях постійного тиску ззовні, в

тому числі для обміну спірним контентом.

Подальший технічний розвиток сфери комп'ютерних технологій призвів до появи технології розподілених реєстрів (Distributed Ledger Technology, DLT), яка і лежить в основі технології блокчейн, тобто розподіленої системи даних. При цьому поєднання однорангової мережевої архітектури та електронного цифрового підпису дало змогу застосувати DL-технологію безпосередньо в фінансовій сфері [26]. Основною проблемою на шляху безпечного проведення транзакцій залишалася можлива підробка даних недобросовісними учасниками відносин. Саме цю проблему вирішила технологія блокчейн, яка, у свою чергу, закладена в основу криптовалюти (віртуальних валют, які не мають фізичного аналога і, як правило, одного емітента).

Отже, що таке блокчейн? Під блокчейном розуміється розподілена база даних (реєстр), тобто така, яка зберігається і синхронізується, в повному або частковому обсязі (як мінімум, запис великої кількості останніх транзакцій) у кожного учасника цієї мережі. Особливість цієї технології полягає у тому, що інформація, яка зберігається, перебуває одночасно у всіх учасників системи, при цьому жоден з них не контролює ані усю інформацію, ані якусь критично важливу частину. Таким чином вирішується питання безпеки всієї системи блокчейн перед хакерськими атаками ззовні, адже відключення одного або декількох учасників не ліквідує саму систему в цілому. Зберігання бази означає участь у системі і, відповідно, наявність унікального ключа, необхідного для адресації транзакцій (адреси учасника, або «гаманця»). Наявність або відсутність будь-якої іншої інформації про користувача в базі не впливає на роботу системи, тому блокчейн може бути анонімним, тобто включати тільки адреси учасників (іх «гаманці»).

Іншим важливим питанням, яке необхідно було вирішити для прикладного

застосування цієї технології, була проблема захисту інформації, яка була вирішена завдяки поєднанню вищезгаданого конструювання блоків та криптографічного захисту. При цьому використання криптографічного захисту стало можливим завдяки «поразці» держави щодо обмеження використання криптографії у науково-технічному житті суспільства, у так званих «крипто-війнах», які мали місце у США початку 1990-х років, що, у свою чергу, призвело до загального ослаблення державного регулювання у сфері експорту технологій, які використовували криптографію [22].

Найбільш розповсюдженою реалізацією технології блокчейн є база криптовалюти Біткойн, розмір якої на кінець жовтня 2018 р. склав 220,27 GB и постійно збільшується [33]. Таким чином, децентралізовані бази даних економічно не вигідно використовувати для зберігання об'ємних баз даних чи файлів. Розподілений реєстр ефективний не як доступне «хмарне» сховище даних, а як стійка і несуперечлива історія транзакцій в мережі, де жоден з учасників не довіряє іншим. Зважаючи на те, що Біткойн був першим протоколом створеним на базі технології блокчейн, його досить часто в популярній літературі та мас-медіа використовують як синоніми. При цьому, як свідчить статистика, за останні декілька років капіталізація ринку криптовалют збільшилася майже в 12 разів — із 17,7 млрд дол. США на початок 2017 р. до 208,9 млрд дол. США на кінець жовтня 2018 р. При цьому кількість криптовалют за той самий проміжок часу збільшилася в 3,24 разу — з 640 до 2076 [34].

Серед найбільш популярних криптовалют у світі лідерами росту стали Bitcoin, Ethereum, Litecoin, NEM, Bitcoin Cash, DASH, Monero й IOTA — їм належить 80% сумарної капіталізації. Ціна першої криптовалюти Біткойн досягла позначки 6483 дол. за 1 BTC, причому історичний максимум її сягав 19 380 дол. США.

Таблиця 1

## Капіталізація Топ-10 криптовалют на 27 жовтня 2018 р. [34]

| Найменування криптовалюти | Капіталізація, дол. США |
|---------------------------|-------------------------|
| Bitcoin                   | 112 457 436 177         |
| Ethereum                  | 20 933 209 024          |
| Ripple                    | 18 352 116 765          |
| Bitcoin Cash              | 7 620 317 172           |
| EOS                       | 4 867 115 362           |
| Stellar                   | 4 410 550 482           |
| Litecoin                  | 3 062 328 810           |
| Tether                    | 1 905 591 838           |
| Cardano                   | 1 897 936 910           |
| Monero                    | 1 719 714 176           |

При аналізі аналітичних досліджень, що були проведені фахівцями у сфері фінансів та правового регулювання [12; 17; 18; 29], незважаючи на мінімальний вплив держави в сфері регулювання таких суспільних відносин [25], є ряд проблем, які повинні бути вирішені.

1. Блокчейн нова технологія, яка покликана вирішувати деякі задачі технологічно, а не юридично, наприклад, проблему подвійного списання коштів [20, с. 577], виконання смарт-контрактів тощо — такі дії стають неможливими в силу асиметричного шифрування та ланцюга блоків. Економічно це вигідно, адже є суттєве зменшення витрат. Однак при цьому технологія блокчейн не є такою гнучкою як правова система, а отже, при вирішенні «пограничних питань», на яких блокчейн взаємодіє з об'єктами реального світу, також необхідна взаємодія цих двох систем.

2. При використанні блокчейн можливий трансграничний обмін даними, що зачіпає іншу нагальну проблему — екстериторіальності [27].

3. Поки що не існує визнаних практик регулювання блокчейн та криптовалют в світі з огляду на необхідність їх комплексного регулювання правовими нормами з різних галузей права (цивільного, господарського, валютного, фінансового, регулювання цінних паперів тощо).

З цього випливає, що взаємодія правової системи з технологією блокчейн виникає в наступних сферах: передусім потрібне визначення правового статусу криптовалюти; встановлення місця криптовалют у системі розрахунків між учасниками господарського обороту, необхідність оподаткування операцій, пов'язаних з криптовалютою; проблема ліцензування операцій з криптовалютами та визначення державних органів, що мають здійснювати контроль за криптовалютами з метою запобігання використанню їх у протиправній діяльності, зокрема фінансування тероризму та відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом.

На сьогодні не вщухає дискусія серед науковців щодо правової природи криптовалют: їх визначають і як гроші, і як засоби обміну або розрахунку, відмінні від грошей, і як грошові сурогати, і навіть як товари [1; 10; 20]. Тому доцільно буде розглянути питання аналізу дефініції грошей.

Американський словник Black's Law Dictionary надає кілька визначень грошей, серед яких: засоби обміну, затверджені урядом, або активи, що можуть бути легко конвертовані у грошові кошти [14, с. 1096]. Кембріджський словник визначає гроші як: монети або банкноти (спеціальні шматки паперу), які вико-

ристовуються для придбання речей, або їх кількість, що людина має [15]. Сучасний тлумачний словник української мови визначає гроші як металеві і паперові знаки, що є мірою вартості під час купівлі чи продажу [6, с. 217].

Подібні погляди щодо визначення сутності грошей зазначаються і в доктринальних працях. Так, за теорією К. Маркса, можна виділити п'ять функцій грошей:

- міра вартості;
- обмін (обіг);
- засіб накопичення (утворення багатства);

- засіб платежу;
- світові гроші [4, с. 140—156].

До цього переліку на сучасному етапі розвитку держави додаються такі функції: забезпечення функціонування держави; регулятор споживання; стимуляція науково-технічного прогресу тощо. Однак характерними для грошей незалежно від етапу розвитку людства є:

- універсальний засіб розрахунку при обміні;
- універсальний засіб накопичення багатства;
- загальний еквівалент вартості об'єктів майнових цивільних прав [10, с. 150].

Таким чином, постає питання, чи є децентралізовані криптовалюти грошима? Якщо провести аналіз функцій криптовалют з точки зору вищезазначених критеріїв, то можна дійти висновку, що криптовалютам властиві ті самі функції, що і звичайним грошам. Вони можуть використовуватись як універсальний засіб обміну та розрахунку. При цьому сьогодні дедалі більше учасників господарського обороту використовують цифрові валюти. Лише в Україні за останні кілька років з криптовалютами почали працювати близько 20 компаній [28], а з осені 2017 р. була зареєстрована перша угода з придбання нерухомого майна за криптовалюту [3].

Щодо накопичувальної функції криптовалют, то вони, як і традиційні грошові кошти, можуть виступати в якості засобу накопичення, що передбачає мож-

ливість їх реального використання в майбутньому. Попри те, що висока волатильність криптовалют робить їх достатньо ризиковим засобом накопичення, принципово така можливість не виключається [10, с. 157].

Якщо оцінювати криптовалюту з точки зору міри вартості, то вона, насамперед, полягає у визначенні вартості всіх товарів шляхом встановлення цін на них у певних грошових одиницях. Ця функція має своє нормативне закріплення ст. 189 Господарського кодексу України. При цьому вартість виражена в грошах — це ціна, а при встановленні ціни встановлюється співвідношення вартостей різних товарів (виражених в однакових одиницях), в результаті чого такі товари можуть бути порівняні між собою й обміняні [5 с. 38]. Зважаючи на таке визначення міри вартості, можна сміливо стверджувати, що вартість будь-яких товарів, послуг, чи робіт може бути виражена в криптовалюті.

Також необхідно зазначити, що гроші як такі не мають власної споживчої вартості, а є лише мірою вартості інших речей. Саме в цьому полягає їх соціально-економічна функція, яка має своє застосування як до грошей у вигляді банкнот чи монет, так і до електронних грошей.

Якщо порівняти з криптовалютами, неважко переконалися, що криптовалюти аналогічно не пристосовані для будь-якого іншого використання, ніж в якості засобів обміну. На це звернув увагу Європейський суд справедливості у справі «Хедквіст проти Швеції», зауваживши, що віртуальна валюта Bitcoin не має іншої мети, крім тієї, що вона використовується для оплати і приймається деякими операторами [19].

Багато дослідників одним із недоліків криптовалют визначають те, що її досить важко віднести до будь-якого з видів цивільних об'єктів, які зазначені у ст. 177 Цивільного кодексу [9]. Таким чином, до криптовалют неможливо безпосередньо застосувати ту чи іншу норму чинного законодавства, що, у свою чергу, означає прогалину в праві. Тому в умовах сьогодення єдиний варіант засто-



сування аналогії закону чи аналогії права виглядає таким чином: якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону). У разі неможливості використати аналогію закону для регулювання цивільних відносин вони регулюються відповідно до загальних засад цивільного законодавства (аналогія права) (ст. 8 ЦК). При цьому треба зазначити, що готівкові гроші відносяться до речей, а безготівкові гроші є записами в банківських рахунках, тобто електронними грошима. Криптовалюта, у свою чергу, є програмним кодом, облік і функціонування якого засновані на шифруванні та застосуванні різних криптографічних методів захисту. Апеляційний суд м. Києва в справі № 753/599/16-ц щодо обігу Bitcoin в Україні, зазначив, що Bitcoin не є річчю в розумінні ст. 179 ЦК України, не має ознак матеріального світу, не є продукцією, не є майновими правами [8]. У той самий час суд першої інстанції цієї справи використав термін «віртуальні речі», незважаючи на те, що чинне українське законодавство не використовує такого формулювання.

З огляду на зазначене вище виникає запитання, чи відповідають криптовалюти зазначеним критеріям? Можна цілком впевнено стверджувати, що так. Незважаючи на те, чи є криптовалюта товаром (відповідно до К. Маркса: гроші — це універсальний товар), чи ні, їй притаманні ті самі функції, що і звичайним грошам. Зрозумілою і простою виглядає формула, що використовується економістами: все, що виступає в якості грошей, є гроші [7, с. 133].

Як бачимо, на сьогодні основною проблемою регулювання правовідносин із криптовалютами, насамперед, є відсутність відповідних законодавчих норм, що можуть бути застосовані до криптовалют. Проте, беручи до уваги все вищевикладене, вважаємо за доцільне запропонувати своє авторське бачення визначення криптовалюти, яке може бути використане у відповідних розробках нового нормативно-правового регулювання щодо криптовалют. Таким чином, криптовалютою є цінність, виражена в цифровій формі, яка може використовуватись як засіб обліку, обміну, платежу та накопичення або виступати в якості активу, емісія та облік якої вимагають застосування асиметричного шифрування та криптографічних методів захисту.

**Висновки.** Проблема правової регламентації обігу криптовалют, що породжена сучасним глобалізованим світом, має досить складний комплексний характер. При цьому регулювання криптовалютного бізнесу залишається предметом дискусій, в тому числі й на державному рівні, а відповідна нормативно-правова база на даний момент недостатньо опрацьована, тому кожен факт виникнення криптовалютних відносин слід розглядати індивідуально.

Крім того, при використанні криптовалют держави зіштовхуються з цілим рядом проблем: проблема оподаткування операцій, пов'язаних з криптовалютами; актуальною також є проблема обміну криптовалют за участю різного роду бірж та обмінних пунктів, що може призводити до різного роду зловживань та використання криптовалют для відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, а також фінансування тероризму; важливим питанням залишається визначення правового статусу криптовалют.

### Список використаної літератури

1. Вахрушев Д. С., Железов О. В. Криптовалюта как феномен современной информационной экономики: проблемы теоретического осмысления // Наукоеведение. 2014. Вып. 5(24) С. 4—15.
2. Доронін І. М. Використання сучасних технологій розподіленої обробки даних: право та функції держави // Інформація і право. 2017. № 2(21). С. 51—58.

3. Карпенко О. В Украине впервые официально продали квартиру за криптовалюту. URL: <https://ain.ua/2017/09/26/kvartiru-za-ethereum>.
4. Маркс К. Капитал. М.: Изд-во полит. лит., 1969. 907 с.
5. Проценко А. Т. Правове регулювання обігу електронних грошей в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / Міжрегіональна акад. упр. персоналом. Київ, 2016. 202 с.
6. Сучасний тлумачний словник української мови; за ред. В. В. Дубічинського. Київ: Школа, 2008. 1008 с.
7. Трофимов К. Т. Правовая природа денег. Очерк сравнительного правоведения // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 2 (8). С. 130—143.
8. Ухвала Апеляційного суду м. Києва від 12.10.2016 у справі № 753/599/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62052778>.
9. Цивільний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
10. Чаплян С. Правовий статус криптовалют // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Київ, 2018. № 2. С. 148—163.
11. Abramowicz Michael. Cryptocurrency-Based Law (August 28, 2015). GWU Law School Public Law Research Paper 2015-9; GWU Legal Studies Research Paper No. 2015-9. URL: <http://arizonalawreview.org/pdf/58-2/58arizrev359.pdf>.
12. Action Plan for anti-money laundering and counter-terrorist finance // Gov.uk. April 2016. URL: <https://goo.gl/ysef9R>.
13. Barrdear J. The macroeconomics of central bank issued digital currencies // Bank of England. 2016. URL: <https://goo.gl/aagyk2>
14. Bryan A. Garner — Black's Law Dictionary, 9-th Edition, 2009. 1943 p URL: <https://thelawdictionary.org/letter/m/page/78/>.
15. Cambridge Dictionary. URL: <https://goo.gl/zv7o5W>.
16. Carnes B. Ukraine Is Silently Leading A Digital Currency Revolution/ Ben Carnes // The Little Black Book of Billionaire Secrets. MAR 20, 2017. URL: <https://www.forbes.com/sites/realspin/2017/03/20/ukraine-issilently-leading-a-digital-currency-revolution/#26c49ac6465c>.
17. Distributed ledger technology in payments, clearing, and settlement / David Mills, Kathy Wang, Brendan Malone, Anjana Ravi, Jeff Marquardt, Clinton Chen, Anton Badev, Timothy Brezinski, Linda Fahy, Kimberley Liao, Vanessa Kargenian, Max Ellithorpe, Wendy Ng, and Maria Baird URL: <https://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2016/files/2016095pap.pdf>.
18. Distributed Ledger Technology: beyond block chain. A report by the UK Government Chief Scientific Adviser. December 2015 / Mark Walport. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf).
19. European Court of Justice. Reports of Cases. 22 October 2015 Case C-264/14. Skatteverket v David Hedqvist. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0264>.
20. Kiviat Trevor. Beyond Bitcoin: Issues In Regulating Blockchain Transactions // Duke Law Journal. 2015. Vol. 65 (569). P. 569—608.
21. Kshemkalyani Ajay, Singhal Mukesh. Distributed Computing. Principles, Algorithms And Systems. Cambridge : University Press, 2008. 756 p). URL: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/D245/2015/DistrComp.pdf>
22. Levy Steven. CRYPTO: How the Code Rebels Beat the Government? Published 2001/Steven Levy. URL: <http://www.nytimes.com/books/first/l/levy-crypto.html>.
23. MacDonald, T.J. Blockchains and the Boundaries of Self-Organized Economies: Predictions for the Future of Banking [Electronic resource] / Trent J. MacDonald, Darcy Allen, Jason Potts // BANKING BEYOND BANKS & MONEY. 2016. URL: <https://www.weusecoins.com/assets/pdf/library/Blockchains%20and%20the%20Boundaries%20of%20Self-Organized%20Economies%20-%20Predictions%20for%20the%20Future%20of%20Banking.pdf>
24. Moreno E. Bitcoin in Argentina: inflation, currency restrictions, and the rise of cryptocurrency // Law School International Immersion Program Papers. No. 14 (2016). URL: <https://goo.gl/Wx5U8h>.
25. Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934: The DAO. URL: <https://www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf>.
26. Swan Melanie. Blockchain: Blueprint for a New Economy. Sebastopol CA: O'Reilly Media, 2015. 152 p.
27. U.S. v. Liberty Reserve, et al. Indictment, United States District Court Southern District of New York, May 28, 2013. P. 5. URL: <https://goo.gl/LGnocY>.

28. Vasylichak S. V., Kunytska-Ilyash M. V., Dubyna, M. P. (2017). Using of cryptocurrency in the modern economic systems of Ukraine: prospects and risks. *Scientific Messenger LNUVMBT named after S.Z. Gzhytskyj*, 19(76), 19—25.

29. Virtual Currencies and Beyond: Initial Consideration. Prepared by International Monetary Fund Staff Team / Dong He, Karl Habermeier, Ross Leckow, Vikram Haksar, Yasmin Almeida, Mikari Kashima, Nadim Kyriakos-Saad, Hiroko Oura, Tahsin Saadi Sedik, Natalia Stetsenko, and Concepcion Verdugo-Yepes. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1603.pdf>.

30. URL: <https://cointelegraph.com/news/bitcoin-is-epidemic-of-enthusiasm-says-nobel-prize-winner-robert-shiller>.

31. URL: <https://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-5000260/Bitcoin-predicted-Milton-Friedman-18-years-ago.html>.

32. URL: <https://news.bitcoin.com/economics-nobel-winner-angus-deaton-case-for-bitcoin/>.

33. URL: <https://bitinfocharts.com/ru/bitcoin/>.

34. URL: <https://coinmarketcap.com/charts>.

35. URL: <https://coinmarketcap.com/charts/>.

**Драчёв А. В. Правовая сущность криптовалют: генезис, функции и перспективы.** Проведен анализ сущности криптовалют, их соотношение с понятием «деньги», проанализированы их преимущества и потенциальные риски в использовании, что позволит более эффективно использовать их в финансово-денежной системе мира. При исследовании правового регулирования технологии блокчейн и криптовалют был использован историко-логический метод научного познания. Также были использованы расчетно-аналитические методы наблюдения, измерения, анализа и сравнения показателей, характеризующих криптовалюту, как один из видов современных денег.

Проблема правовой регламентации обращения криптовалют имеет достаточно сложный и комплексный характер. При этом регулирование криптовалютного бизнеса остается предметом дискуссий, в том числе и на государственном уровне, а соответствующая нормативно-правовая база на данный момент недостаточно проработана, поэтому каждый факт возникновения криптовалютных отношений следует рассматривать индивидуально.

Кроме того, при использовании криптовалют государства сталкиваются с целым рядом проблем: проблема налогообложения операций, связанных с криптовалютами; актуальной также является проблема обмена криптовалют с участием разного рода бирж и обменных пунктов, что может приводить к различного рода злоупотреблениям и использованию криптовалют для отмывания средств, полученных преступным путем, а также финансирования терроризма; важным вопросом остается определение правового статуса криптовалют.

**Ключевые слова:** технология блокчейн, криптовалюта, цифровая валюта, виртуальная валюта, электронная валюта, биткойн, правовое регулирование криптовалют, функции государства, налогообложения криптовалюты.

**Drachov O. V. The legal essence of cryptocurrency: genesis, functions and prospects.**

The author conducted an analysis of the crypto market, considered the essence of cryptocurrency, their relationship with the term of money and proposed the definition of their legal status. In the study of the right regulation of block chain technology and cryptocurrency, a historical and logical method of scientific knowledge was used. Calculation-analytical methods of observing, measuring, analyzing and comparing indicators that characterize cryptocurrency as one of the types of modern money were also used.

The problem of legal regulation of circulation cryptocurrency has a very complicated and complex. At the same time, the regulation of the cryptographic business remains the subject of discussions, including at the state level, and the relevant regulatory framework is currently not sufficiently worked out, so that every occurrence of cryptocurrency relations should be considered individually.

*In addition, when using cryptocurrency, the state faces a number of problems: the problem of taxation of operations associated with cryptocurrency; the problem of cryptocurrency exchange with the participation of various exchanges and exchange offices is also relevant, which can lead to various types of abuses and the use of cryptocurrency for money laundering as well as terrorist financing; an important issue remains the definition of the legal status of cryptocurrency.*

**Key words:** *block chain technology, cryptocurrency, digital currency, virtual currency, electronic currency, bitcoin, legal regulation of cryptocurrency, state functions, taxation of cryptocurrency.*



**Прямі реальні податки. Правова сутність та адміністрування:** наук.-практ. посіб. / Д. О. Гетманцев, О. О. Семчик, О. А. Шишканов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 372 с.

ISBN 978-966-667-723-8

В другому виданні науково-практичного посібника «Прямі реальні податки. Правова сутність та адміністрування» розглядаються як загальнотеоретичні проблеми прямого реального оподаткування, так і практичні питання виконання податкового обов'язку з урахуванням останніх змін до Податкового кодексу України. В посібнику розкривається правова природа прямих реальних податків, історія їх становлення в загальносвітовому масштабі та на території сучасної України, іноземний досвід застосування, детально проаналізовано сучасний стан законодавчого регулювання податку на майно та всіх його складових — плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінних від земельної ділянки, транспортного податку. Посібник розраховано на практикуючих юристів, викладачів та студентів юридичних та економічних навчальних закладів.

УДК 336.27

**Н. М. Ковалко,**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансового права Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПУБЛІЧНИЙ КРЕДИТ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

*У статті розглядаються питання публічного кредиту. Особлива увага приділяється дослідженню кредитних відносин, що виникають, змінюються та припиняються у сфері обігу державних і місцевих цінних паперів. Розглядувані відносини аналізуються у контексті публічних правовідносин. Акцентується увага на необхідності розмежування публічних і приватних відносин у сфері державних і місцевих цінних паперів.*

*Досліджуються позитивні та негативні прояви публічного кредиту, об'єктивна необхідність такого кредиту. Аналізуються проблеми участі держави та органів місцевого самоврядування у кредитних відносинах в якості позичальника.*

**Ключові слова:** державні цінні папери, місцеві цінні папери, боргові цінні папери, кредит, публічні правовідносини, публічний борг.

Метою публічного кредиту є: вирішення проблем фінансування бюджетного дефіциту; проведення регіональної фінансово-кредитної політики, що спрямована на вирівнювання соціально-економічних умов життя населення та функціонування регіональної економіки; підтримка місцевого самоврядування у вирішенні невідкладних соціально-економічних завдань; підтримка пріоритетних для економіки секторів та видів діяльності [1, с. 32—33]. Як бачимо, публічний кредит нерозривно пов'язаний із фінансово-кредитною політикою на всіх рівнях: як на державному, так і на місцевому.

Проблемам публічного кредиту, обігу державних і місцевих цінних паперів присвячено праці багатьох науковців у галузі права, серед яких праці: Л. К. Воронової, І. Б. Заверухи, Н. А. Зайцева, О. А. Музики-Стефанчук, М. Ф. Орлов, С. О. Ніщимної, П. С. Пацурківського та ін. Незважаючи на значні розробки вчених, існує низка невирішених питань, що, у свою чергу, пояснює актуальність даної статті.

Відомий вчений-фінансист М. Ф. Орлов свого часу писав, що уряди у важких і непередбачуваних обставинах для пога-

шення своїх необхідних видатків мають три засоби: скарби; нові податки; позики. Проте величезні видатки держави не можуть бути забезпечені ані скарбами, ані підсиленням оподаткуванням, тому єдиним засобом мудрих правителів є система позик, що ґрунтується на правилах державного кредиту [2, с. 301].

Фахівці пропонують розглядати державний кредит у вузькому та широкому розумінні:

➤ у вузькому розумінні державний кредит являє собою сукупність кредитних відносин, в яких держава виступає в ролі кредитора або позичальника;

➤ у широкому розумінні державний кредит, із погляду наслідків його функціонування, — це урегульовані нормами права економічні відносини з приводу отримання і надання державою фізичним та юридичним особам грошових коштів або в установлених законом випадках й інших речей, що призводять до формування державного боргу або державних боргових активів [3, с. 328].

У контексті нашого дослідження потребує розгляду питання фінансово-правової природи відносин у сфері публічного кредиту.

Слушною є думка про те, що, маючи фінансову владу, держава може збільшувати доходи свого господарства за допомогою коштів приватних господарств, примусово стягуючи з них потрібні кошти (йдеться про податки та збори. — Н. К.). З іншого боку, володіючи величезним майном, що забезпечує її зобов'язання, держава може збільшувати свої ресурси через державні позики [4, с. 415] (йдеться про державний кредит. — Н. К.). Тобто, коли говоримо про публічні позики і кредит, то слід врахувати прив'язку до публічного майна (до об'єктів державної та комунальної власності).

Для початку зазначимо, що вчені по-різному висловлюються щодо допустимості участі держави у кредитних відносинах в особі позичальника. Наприклад, Л. В. Ходський свого часу писав, що попри позитивні сторони використання державного кредиту, основою фінансової політики все ж таки має бути прагнення до якомога швидшого погашення державних боргів, а не збільшення їх сум [5, с. 87, 424]. Як свідчить вітчизняний досвід, кожне наступне запозичення лише збільшує державний борг, а не скеровується на його зменшення [6, с.127].

Вчений І. Т. Тарасов писав, що позитивне чи негативне значення державного кредитного господарства при подальшому його розвитку знаходиться у прямій залежності від того, чи буде передувати цьому розвитку радикальна реформа усієї системи податків і який характер вона матиме [7, с. 376]. Отже, використання публічного кредиту має залежати від об'єктивної оцінки необхідності здійснювати запозичення та забезпечення ефективного використання таких коштів; також слід наперед розраховувати, за рахунок чого запозичені кошти повертатимуться. При цьому слід утримуватися від підвищення ставок існуючих податків і зборів чи введення нових.

Негативним наслідком участі держави у кредитних відносинах в якості позичальника є, зокрема, створення умов для втручання кредиторів в економічне

та політичне життя країни-боржника. З одного боку, таке втручання має негативні прояви, — наприклад, на вимогу МВФ задля отримання чергових траншів (2 млрд дол. США), Україна мала забезпечити підвищення ціни на газ для населення; з іншого боку, Україна мала прийняти закон про держбюджет на 2019 р. до 1 грудня 2018 р., як того вимагає БК України. І, нарешті, за багато років держбюджет було прийнято вчасно.

Існування державного кредиту передбачає функціонування ринку державних запозичень. Комерційні банки на ринку державних облігацій виступають як інвестори та фінансові посередники, виконують функції реєстраторів прав власності за державними облігаціями, агентів НБУ з розміщення та обслуговування обігу облігацій, а також беруть на себе виконання платіжних операцій під час проведення розрахунків за операціями з купівлі-продажу облігацій [8, с. 133].

Професор С. Д. Ципкін наголошував на тому, що відносини, які виникають під час випуску державних позик, регулюються фінансовим правом і суттєво відрізняються від відносин, що виникають у випадку договору позики в цивільно-правовому розумінні [9, с. 23].

Фінансово-правову природу відносин з приводу державного та місцевого кредиту визнає і фундатор українського фінансового права академік Л. К. Воронова. Науковець звертає увагу на те, що природа відносин у сфері державного (місцевого) кредиту є фінансово-правовою, адже вони виникають винятково у сфері публічних фінансів і з приводу публічної фінансової діяльності. Такий висновок підкріплюється аналізом публічних фінансів з таких позицій: 1) через з'ясування змісту публічних фінансів чітко виокремлюється коло осіб, поведінка яких регулюється фінансово-правовими нормами; 2) поведінка учасників фінансових правовідносин складається з приводу та у зв'язку з рухом публічних грошових фондів; 3) фінансові правовідносини деталізують засоби й умови забезпечення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників правовідносин [10, с. 70].

Беручи за основу зазначену концепцію, вчена І. Б. Заверуха слушно зазначає, що цінні папери — це інструмент кредитних відносин, а не його зміст. Зміст відносин у сфері державного (місцевого) кредиту становлять права та обов'язки їхніх суб'єктів, що виникають у зв'язку з необхідністю балансування бюджету, а також здійснення розрахунків за борговими зобов'язаннями Уряду, тобто державні (місцеві) цінні папери тут виступають навіть не об'єктом, а предметом [11, с. 102—103].

Найважливіша особливість фінансових правовідносин полягає в тому, що вони є юридичною формою виразу й закріплення фінансових відносин, які самі по собі є формою певних економічних відносин. Оскільки фінансові відносини пов'язані з розподілом національного доходу країни, а також з виконанням завдань і функцій держави, де держава виступає не лише як носій влади, а й як господарюючий суб'єкт, вона організує ці відносини, надає їм відповідної правової форми і використовує в інтересах суспільства [1, с. 34]. Отже, можна стверджувати, що фінансові правовідносини у сфері публічного кредиту і публічного боргу виникають, змінюються та припиняються в процесі публічної фінансової діяльності держави. Ці відносини завжди взаємопов'язані і є відображенням стану економіки в країні.

На думку М. В. Карасьової, кредитні відносини взагалі не є фінансовими через їх еквівалентний та оплатний характер. У той самий час однією з ознак фінансових відносин є їх безеквівалентний характер, що зумовлюється одностороннім рухом грошових коштів і відсутністю зустрічного товарного руху. Ще однією характерною ознакою, що свідчить про приватноправовий характер відносин, на думку науковця, є те, що хоча вони і виникають у процесі фінансової діяльності держави, вони не регулюються за допомогою методу владних приписів, який є базовим у фінансовому праві. Ці відносини, на її думку, не можуть бути включені до предмета фінансового права на тій підставі, що вони не побудо-

вані як зобов'язуючі. Іншими словами, дії держави в даному випадку не породжують ніяких обов'язків для іншої сторони відносин, тому що державні позики існують на добровільних засадах. Сторони, які вступають у такі правовідносини, реалізують однопорядкову, цивільно-правову правосуб'єктність. Держава не виступає носієм права [12, с. 22—31]. Поряд з цим науковець включає державний та місцевий кредити в якості окремої ланки до фінансової системи, яка підпадає під регулювання фінансово-правовими нормами.

Професор П. С. Пацурківський, беручи до уваги економічну природу кредитних відносин, обґрунтовує висновок про те, що «договори міжбюджетної позики, державного запозичення, відомчої позики та державного кредитування є класичними, цивільно-правовими договорами, тому і належать, як за попереднім, так і за новим Цивільним кодексом України, до цивільно-правової юрисдикції. Економічна ж та юридична природа фінансових правовідносин проявляється у їх розподільному характері. Тому вони не врегульовувались і не врегульовуються диспозитивними методом. На них поширюється виключно фінансово-правова юрисдикція» [13, с. 17].

Розглядаючи державний кредит як економічну категорію, К. В. Андріанов пише про систему грошових відносин, що виникають у зв'язку із залученням державою на добровільних засадах для тимчасового користування вільних грошових коштів від юридичних і фізичних осіб. Такі кошти акумулюються на засадах поворотності та відплатності, є однією із форм руху позичкового капіталу. Економічна сутність державного кредиту полягає у невиробничому використанні капіталі, адже залучені державою кошти зазвичай не беруть участі у кругообігу виробничого капіталу чи виробництві матеріальних цінностей, а спрямовуються на покриття бюджетного дефіциту [14, с. 70]. На наш погляд, не можна впевнено стверджувати про те, що кошти у вигляді державного кредиту не використовуються у виробництві ма-

теріальних цінностей та не пов'язані із кругообігом виробничого капіталу. На підтвердження нашої позиції наведемо думку О. М. Перепелиці, яка зазначає, що «головним при цьому є те, щоб держава використовувала кошти від державної позики тільки на виробничі цілі, розвиток технологій, інновацій у різних сферах економіки, що в підсумку підвищить рентабельність і прибуток держави. Отже, з'явиться можливість погасити і саму позику. Якщо ж кошти від державного кредиту будуть використані не за виробничим напрямом, а, наприклад, з метою ведення воєнних дій, проведення неефективних заходів, що призведуть тільки до видатків, то кошти від такого кредиту заздалегідь приречені на безповоротність, що тільки посилить проблему дефіциту державного бюджету» [15, с. 8].

Як правова категорія, державний кредит — це урегульовані нормами фінансового права відносини з приводу акумулювання державою тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб на засадах добровільності, строковості, відплатності з метою покриття бюджетного дефіциту та регулювання грошового обігу [14, с. 70—71].

На думку О. М. Перепелиці, «державний кредит є засобом, який дозволяє мобілізувати в публічні фонди додаткові й необхідні фінансові кошти, тому державні позики стали в сучасних умовах другими після податків методами фінансування видатків бюджету. Акумульовані таким чином кошти призначені, перш за все, для покриття бюджетного дефіциту. Так, держава переборює розрив у часі між потребою у грошах та їх наявністю» [15, с. 3].

Професор С. О. Ніщима розглядає державний кредит як «інститут бюджетного права, що об'єднує і врегулює однорідну групу фінансових правовідносин з приводу мобілізації тимчасово вільних грошових коштів підприємств, банків, заощаджень населення на загальнодержавні потреби і являє собою одну із форм участі фізичних і юридичних осіб у формуванні грошового фонду держави»

[1, с. 32]. Виходячи із цього, публічний кредит також є інститутом бюджетного права.

До певної міри кредитним правовідносинам — за умови, коли вони врегульовані нормами фінансового права, — властиві риси публічних правовідносин. На думку професора О. І. Харитонові, йдеться про наступне:

- у публічних правовідносинах суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не пов'язаний згодою сторони, якій вони адресовані, і, як правило, вони виникають усупереч бажанню іншої сторони;

- суб'єкти публічного права жорстко підпорядковані розпорядженням законів. У публічних правовідносинах діє принцип «можна тільки те, що дозволено» і встановлюється вичерпний перелік повноважень;

- для публічних правовідносин характерним є позитивне зобов'язання, що припускає накладення на суб'єктів публічного права обов'язку діяти у визначеному напрямі для досягнення певної мети;

- публічні правовідносини часто регулюються нормами-заборами, які окреслюють сферу неправомірної поведінки, застерігаючи суб'єктів від неї [16, с. 39—40].

Інколи правова природа публічного кредиту визначається нечітко. Так, автори одного навчального посібника з фінансового права пишуть, що державний кредит — це врегульований нормами права механізм залучення додаткових коштів державою або сукупність особливих фінансових правовідносин, передбачених нормативно-правовими актами, що обумовлюються політико-економічними прерогативами держави у процесі залучення нею тимчасово вільних коштів на засадах добровільності, зворотності, платності і строковості [17, с. 218].

На наше глибоке переконання, публічний кредит є продуктом публічної фінансової діяльності. Залучаючи і розміщуючи кошти на умовах повернення, строковості, відплатності, здійснюючи управління такими коштами, держава та органи місцевого самоврядування тим



самим акумулюють, розподіляють і використовують кошти грошових фондів. Таким чином, є достатньо підстав стверджувати, що перелічені органи публічної влади здійснюють власну публічну фінансову діяльність; така діяльність, у свою чергу, належить до предмета фінансово-правового регулювання.

У сфері публічного кредиту виникають правовідносини з приводу: боргових зобов'язань (між позичальником — державою в особі уповноважених органів, органом місцевого самоврядування і кредитором — іншими державами, міжнародними організаціями, юридичними та фізичними особами); обслуговування публічного боргу (йдеться про отримання, повернення кредитів, здійснення виплат відсотків за кредитами тощо).

Що стосується методу їх правового регулювання, то фінансові відносини за участю публічно-правових утворень, як правило, регулюються імперативним методом, що полягає у виданні однією стороною (державою в особі компетентних органів) владних приписів, обов'язкових для виконання іншою стороною, в процесі здійснення публічної фінансової діяльності. У той же час, кредитні відносини не можуть будуватися виключно на владних засадах, оскільки для їх виникнення необхідна взаємна згода обох сторін, юридичним виразом якої є договір. Договірні відносини регулюються диспозитивним методом, основними характеристиками якого виступають автономія волі і рівність сторін [18, с. 47—57].

На думку Н. А. Зайцевої, існує триланкова система впливу на відносини кредитування: 1) диспозитивні методи (забезпечують регламентування кредитування в режимі приватноправових відносин, наприклад, коли йдеться про банківське кредитування, що існує в умовах договірних відносин, рівності сторін); 2) імперативні методи (характеризують обов'язкову наявність у цих відносинах держави як провідного їх суб'єкта, який встановлює режим, права й обов'язки суб'єктів і фактично наказує їм, як будувати свою поведінку, наприклад відносини з приводу податкового кредиту, коли

платникові не надається альтернатива чи право вибору; він просто зобов'язаний укласти договір податкового кредиту); 3) сукупність комплексу методів, які поєднують імперативне й диспозитивне регулювання, притаманне окремим відносинам у галузі правового регулювання, передусім стосується державного кредиту [19, с. 159]. Щодо другої групи — імперативні методи, — то тут варто додати ще й те, що він застосовується до відносин за участю органів місцевого самоврядування. Третя група — комплекс імперативних і диспозитивних методів — викликає найбільше запитань, адже одночасно неможливо застосовувати ті й інші методи. Правильніше вести мову про відносини, які до певної межі регулюються нормами приватного права і до них застосовується диспозитивний метод правового регулювання.

У зв'язку з цим, практика видання примусових позик, наприклад, у дореволюційній і радянській періоди історії була не лише хибною з морально-етичної точки зору, а й, крім того, юридичні норми, що супроводжували цей процес, повністю суперечили правовій сутності регульованих ними відносин. Зазначені позики по суті мало чим відрізнялися від податків [18].

Згодом — у період 1922—1923 рр. — були здійснені перші короткострокові безвідсоткові позики, що розраховувалися у хлібній та цукровій одиницях (це було викликано відсутністю налагодженої грошової системи, знеціненням валюти, а хліб і цукор були завжди в ціні). Після грошової реформи 1922—1924 рр. позики почали випускати у грошовому розрахунку, пріоритет надавався довгостроковим позикам. Примітно, що за способом розміщення позики були добровільними, добровільно-примусовими, примусовими. Стосовно зовнішніх запозичень, то іноземні держави погоджувалися надавати фінансову допомогу лише після визнання дореволюційних боргів [20, с. 32—33].

Нині відносини у сфері публічного кредиту виникають у добровільному порядку, опосередковуються договірними

відносинами, проте пов'язані із публічним фінансовим інтересом. Отже, є всі підстави стверджувати про логічне поєднання приватноправових і публічно-правових методів регулювання в різних суспільних відносинах.

Відзначаючи дискусійність питання існування в системі права комплексних правових утворень, можна погодитись, що вони не можуть бути абсолютно ізольовані один від одного. Їх зв'язок обумовлюється тісною взаємодією різних груп суспільних відносин і проявляється у виникненні правових інститутів, які об'єднують у собі норми різних галузей права, але регулюють взаємопов'язані суспільні відносини. Сказане приводить до висновку, що за своїм змістом публічний кредит являє собою комплексний правовий інститут, що поєднує в собі як норми фінансового права, так і норми інших галузей права, головним чином — цивільного [18].

Отже, інститут публічного кредиту, будучи комплексним за своїм змістом, належить до міжгалузевих функціональних комплексних інститутів права, оскільки поєднує в собі норми хоча і суміжних, але неоднорідних галузей права — фінансового та цивільного. Суміжність зазначених самостійних галузей права проводиться по лінії регульованих ними відносин майнового характеру.

Розглядаючи питання зв'язку бюджетного дефіциту, публічного кредиту, публічного боргу як фінансово-правових явищ, варто вказати наступне:

➤ бюджетний дефіцит можна фінансувати завдяки бюджетним запозиченням, і в такому випадку публічний борг є дещо своєрідною але все ж таки передумовою успішного економічного розвитку (зادля успіху треба дуже виважено підходити до управління публічним боргом. — Н. К.);

➤ публічний борг відіграє роль регулятора грошового обігу, оскільки боргові цінні папери є інструментом грошово-кредитної політики Центрального банку;

➤ здійснюючи емісію державних цінних паперів, держава дбає про джерело

фінансування державного бюджету за умов збереження стабільного грошового обігу (аналогічно вчиняють й органи місцевого самоврядування. — Н. К.). Інвестори ж зацікавлені в надійному і ліквідному розміщенні капіталу та одержанні гарантованого доходу. Відповідно, зміна емітованого боргу призводить до зміни співвідношення інтересів держави і її кредиторів;

➤ світова практика свідчить, що процентні ставки за державними і місцевими цінними паперами є основою процентних ставок банківського кредиту та корпоративних боргових зобов'язань, тобто такі цінні папери дають певну оцінку ефективності позичених ресурсів. Також зміна процентних ставок за державними і місцевими борговими зобов'язаннями змінює відсотки за кредитами і тим самим теж здійснює регулятивний вплив на економіку країни [21, с. 66—71].

Отже, публічний кредит отримується у вигляді бюджетних запозичень, деякі з них оформляються у вигляді боргових державних і місцевих цінних паперів, які детальніше розглядаються в інших розділах нашої роботи.

**Висновки.** *Публічний борг опосередковує одночасно економічні та фінансово-правові відносини, що пов'язуються також із публічним кредитом, якому притаманні ознаки строковості, платності, повернення. Попри такий зв'язок публічний борг не має ознак строковості, платності, повернення. Запозичені у межах публічного кредиту кошти скеровуються на покриття бюджетного дефіциту, фінансування публічного боргу й інших бюджетних видатків. Відносини у сфері публічного кредиту і боргу передбачають обов'язкову участь органів державної і місцевої влади у статусі боржника, регулятора, управлінця, гаранта, позикоодержувача. При цьому, у відповідних договорах важливо чітко визначити статус таких органів.*

*На наш погляд, історія становлення кредитно-боргових публічних відносин в Україні тісно пов'язана з історією розвитку ринку державних і місцевих боргових цінних паперів.*

## Список використаної літератури

1. Ніщима С. О. Правове регулювання державного кредитування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 240 с.
2. У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина, А. А. Ялбулганова. М.: Статут, 1998. 432 с.
3. Тарасевич Н. В., Артемьева А. А. Державний кредит в Україні: оцінка сучасного стану на внутрішньому ринку // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. 2017. Вип. 3 (08). С. 327—333.
4. Мітіліно М. І. Основи фінансової науки // Фінансова думка України. Хрестоматія / авт.-упоряд.: С. І. Юрій, С. В. Львовичкін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко; авт. передмови П. М. Леоненко; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В. М. Федосова: у 3 т. Т. 3. Ч. 2. Київ: Кондор; Тернопіль: Економічна думка, 2010.
5. Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке. СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1901. 568 с.
6. Звонарьова Ю. В. Фінансово-правове регулювання обігу цінних паперів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 190 с.
7. Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права. России»), 2004. 618 с.
8. Тарасевич Н. В., Тарасевич А. П. Сучасний стан розвитку ринку державних запозичень в Україні // Вісник соціально-економічних досліджень. 2012. № 1(44). С. 129—139.
9. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. 80 с.
10. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
11. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. 442 с.
12. Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 22—31.
13. Пацурківський П. С. Чи можуть належати цивільні відносини до фінансово-правової юрисдикції // Науковий вісник Чернів. ун-ту: зб. наук. пр. 2003. Вип. 200: Правознавство. С. 13—18.
14. Андриянов К. В. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 233 с.
15. Перепелиця М. О. Значення державного кредиту як елемента фінансової системи держави // Теорія і практика правознавства. Вип. 2 (8). 2015. С. 1—10. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiKn9Wu\\_eAhWDBiwKHXNfCvMQFjADegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Firbis\\_nbuv%2Fcgirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1%26Image\\_file\\_name%3DPDF%2Ftipp\\_2015\\_2\\_17.pdf&usg=AOvVaw2zGCfrTyGE7thRkX9h9IcF](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiKn9Wu_eAhWDBiwKHXNfCvMQFjADegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Firbis_nbuv%2Fcgirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Ftipp_2015_2_17.pdf&usg=AOvVaw2zGCfrTyGE7thRkX9h9IcF).
16. Харитонов О. І. Поняття і ознаки публічних правовідносин // Вісник академії правових наук України. 2002. № 1. С. 36—46.
17. Роль В. Ф., Сергієнко В. В., Попова С. М. Фінансове право. Київ: Центр учбової літератури, 2014. 392 с. С. 218.
18. Богданова А. В. К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права // Реформы и право. 2014. № 1. С. 47—57. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2669>.
19. Зайцева Н. А. Публічно-правова природа державного кредиту // Форум права. 2008. № 3. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008—3/08znepdk.pdf>.
20. Быля А. Б. Финансово-правовое регулирование выпуска и обращения ценных бумаг. Облигация, вексель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2003. 197 с.
21. Хайхадаева О. Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000.

**Ковалко Н. Н. К вопросу о публичном кредите в контексте государственных и местных ценных бумаг.**

*В статье рассматриваются вопросы публичного кредита. Особое внимание уделяется исследованию кредитных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере обращения государственных и местных ценных бумаг. Рассматриваемые отношения анализируются в контексте публичных правоотношений. Акцентируется внимание на необходимости разграничения публичных и частных отношений в сфере государственных и местных ценных бумаг. Исследуются положительные и отрицательные проявления публичного кредита, объективная необходимость такого кредита. Анализируются проблемы участия государства и органов местного самоуправления в кредитных отношениях в качестве заемщика.*

**Ключевые слова:** государственные ценные бумаги, местные ценные бумаги, долговые ценные бумаги, кредит, публичные правоотношения, публичный долг.

**Kovalko N. M. On the issue of public credit in the context of state and local securities.**

*The article deals with issues of public credit. Particular attention is paid to the credit relations that arise, change and cease in the field of circulation of state and local securities. This relationships are analyzed in the context of public relations. Attention is focused on the need to distinguish public and private relations in the field of state and local securities. Positive and negative manifestations of public credit, objective necessity of such a loan are investigated. Problems of participation of the state and bodies of local self-government in credit relations as a borrower are analyzed.*

**Key words:** state securities, local securities, debt securities, credit, public relations, public debt.



**В. А. Стрільчук,**  
кандидат юридичних наук,  
молодший науковий співробітник  
відділу конституційного права  
та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

УДК 340.1; 342.5

## МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*У статті досліджено зарубіжний досвід муніципально-правового регулювання подолання бідності як однієї з основних цілей сталого розвитку. На підставі аналізу положень міжнародних документів, а також муніципального законодавства окремих країн Європи автор доходить висновку, що глобальна проблема бідності стосується не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, а отже, є предметом муніципально-правового регулювання.*

**Ключові слова:** проблема бідності, цілі сталого розвитку, муніципально-правове регулювання.

З 17 по 20 жовтня 2016 року в Кіто на Конференції Організації Об'єднаних Націй із житла та сталого міського розвитку (Хабітат-III) була прийнята Нова програма розвитку міст (схвалена 23 грудня 2016 року на 68-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй), яка наочно демонструє, що вирішення проблеми бідності в умовах глобалізації світу стає предметом муніципально-правового регулювання [1, с. 14]. Так, відповідно до п. 25 Плану, викорінення злиднів у всіх формах і проявах, включаючи крайні злидні, є найважливішим глобальним завданням і однією з необхідних умов стійкого міського розвитку. Зростаюча нерівність і збереження численних проявів бідності зачіпають як розвинені країни, так і країни, що розвиваються. Просторова

організація, доступність і проектування міського простору, а також надання інфраструктури й основних послуг поряд з політикою у сфері розвитку можуть сприяти або перешкоджати соціальній згуртованості, рівності та інтеграції. У свою чергу, згідно з п. 63, «міста і населені пункти стикаються з безпрецедентною небезпекою у результаті нестійких моделей споживання і виробництва, втратою біорізноманіття, тиску на екосистеми, забруднення навколишнього середовища, стихійних і антропогенних лих, а також зміни клімату і пов'язаних з ним ризиків, що підривають зусилля, спрямовані на викорінення бідності у всіх її формах і проявах і на досягнення стійкого розвитку» [1, с. 24].

Про муніципалізацію глобальних проблем людства, зокрема проблему бідності,

свідчить також Європейська платформа стійкого міста («Sustainable Cities Platform»). Як відомо, країни Європейського Союзу, а також відповідні муніципалітети уже тривалий час переймаються питаннями, які стосуються подальшого регіонального та міського розвитку в умовах глобалізації. Утворення збалансованого у економічному, соціальному та екологічному аспектах локального простору, так званого «розумного міста» та «розумного населеного пункту» є одним із першочергових завдань, які стоять перед органами та посадовими особами місцевого самоврядування європейських країн.

Загалом же, варто зазначити, що європейська кампанія стійкого розвитку малих та великих міст Європи бере свій початок ще з кінця минулого століття, а саме 1994 р., тим самим маючи більш як двадцятирічну історію. Саме у цьому році в м. Ольборг (Данія) відбулася перша Європейська конференція зі стійкого розвитку великих і малих міст Європи, яка фактично стала реакцією муніципалітетів країн Європи на прийнятий ООН у 1992 р. на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро «Порядок денний на XXI століття», тобто план дій щодо забезпечення стійкого розвитку.

Результатом вищевказаної європейської Конференції стало прийняття Ольборзької хартії, яку підписали більше 3000 місцевих органів публічної влади з більш ніж 40 країн, тим самим надавши «старт» для подальшого поступу концепції місцевого стійкого (збалансованого) розвитку, а згодом і появи та функціонування відповідної Платформи на Європейському континенті [2]. Заклавши підвалини для подальшого просування ідеї стійкого розвитку великих і малих міст Європи, а також для її нормативної об'єктивізації, Ольборзька хартія 1994 р. й сьогодні не втратила своєї актуальності, виступаючи в ролі рамкового міжнародного документа зі стійкого розвитку, орієнтованого в основному саме на муніципально-правовий рівень. І що особливо важливо, згадана Конференція

та її підсумковий документ є свідоцтвом того, що муніципалітети, органи та посадові особи, наділені муніципальною публічною владою, переймаються глобальними проблемами на локальному рівні, консолідовано намагаються їх обговорювати та вирішувати.

Варто зазначити, що сьогодні нормативним підґрунтям Європейської платформи стійкого розвитку великих та малих міст Європи, включаючи Ольборзьку хартію 1994 р., є уже вісім документів (звітів), прийнятих на відповідних конференціях [3], [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10]. Фактично, в межах питань, які порушувалися на вказаних конференціях й, відповідно, у їх підсумкових документах не тільки згадується проблема бідності, а й також йдеться про те, що проблема бідності є загрозою для стійкого розвитку великих та малих міст Європи, адже перешкоджає встановленню на відповідних локальних територіях соціальної справедливості.

Наступним документом, в якому підкреслюється важливість боротьби з бідністю на муніципальному рівні, є так звані Ольборзькі зобов'язання (2004), що стали результатом 4-ї конференції зі стійкого розвитку великих та малих міст Європи. Вони налічують 10 зобов'язань, покликаних забезпечити стійкий розвиток європейських міст. Одне із таких зобов'язань звучить наступним чином: «...зберігати суспільство, в якому є місце та підтримка кожному члену громади» [6]. Для цього муніципалітети повинні вжити заходів, щоб пом'якшити становище бідних; забезпечити рівний доступ до суспільного сервісу, освіти, можливостей з працевлаштування, підвищення професійних навичок та інформації на локальному рівні; гарантувати добрі умови проживання тощо.

Слід зауважити, що Ольборзькі зобов'язання цікаві не тільки тим, що в них згадується проблема бідності та обговорюються кроки для її подолання на муніципальному рівні, власне в аспекті запровадження ідеї стійкого (збалансованого) розвитку. Подолання бідності та соціального відчуження, як зазначаєть-

ся у вищезгаданому документі, є також ефективним засобом боротьби з викликами глобалізації, зокрема тиску економічної глобалізації та розвинутих технологій.

Вартий уваги цей документ ще й тому, що серед муніципалітетів, які підписали Ольборзькі зобов'язання, є також представники з України, а саме з таких міст як Київ, Одеса та Донецьк [11]. Міські ради вказаних адміністративно-територіальних одиниць ще у 2004 р. засвідчили свою прихильність ідеї стійкого розвитку, тим засвідчили солідарність у баченні майбутнього розвитку відповідних територіальних громад з громадами малих та великих міст Європи.

Водночас, представницькі органи місцевого самоврядування в Україні повинні проявляти значно активнішу позицію, максимально широко залучатися до процесу запровадження європейської концепції стійкого розвитку на місцевому рівні. Адже це не тільки сприятиме поглибленню інтеграційних зв'язків та відносин міст України з містами ЄС, а й позитивно сприятиме їх майбутньому розвитку.

Декларація місцевої стійкості, прийнята в рамках 6-ї конференції зі стійкого розвитку великих та малих міст Європи у 2010 р. в м. Дюнкерк (Франція) в черговий раз продемонструвавши важливу роль місцевого самоврядування у боротьбі із викликами глобалізації, в тому числі з бідністю, була безпосередньо спрямована на сприяння створенню інноваційних, стійких та інклюзивних громад.

У контексті доведення важливості, а отже, і необхідності муніципально-правового врегулювання проблеми бідності на особливу увагу заслуговує також положення Європейської платформи співробітництва в сфері боротьби з бідністю та соціальним відчуженням: європейські основи соціальної та територіальної єдності від 16.12.2010 р. [12]. Так, хоча Платформа в основному орієнтована на держави—члени ЄС, проте в ній ідеться також і про особливу участь місцевого самоврядування у боротьбі із бідністю. У

ньому коротко проаналізовані основні причини існування проблеми бідності та соціальною відчуження осіб, що проживають на території ЄС, а також представлені можливі шляхи їх подолання.

Перше, що привертає увагу, це розширена деталізація кола осіб, які належать до найбільш вразливих до бідності груп населення. Щоб продемонструвати це, зупинимось детальніше на цьому питанні. Так, йдеться про такі категорії осіб як діти, молодь, неповні сім'ї, сім'ї з утриманцями, сім'ї, що залежать від заробітної плати одного працюючого, мігранти, деякі етнічні меншини (наприклад, цигани), люди з обмеженими можливостями або ті, що страждають на важкі хронічні захворювання, жінки, працюючі неповний робочий день (у зв'язку з причинами, що не залежать від їх волі, наприклад, відсутність доступних послуг по догляду за дітьми ускладнює повноцінну участь таких осіб на ринку праці), люди похилого віку, пенсіонери, безпритульні, матеріально депривовані особи, а також особи, які підпадають під ознаки поняття «соціальне відчуження».

Варто відзначити, що така деталізація має логічне пояснення. Адже, говорячи про певну вразливу до бідності групу осіб, в Європейській платформі співробітництва в сфері боротьби з бідністю та соціальним відчуженням пропонуються конкретні засоби та механізми подолання відповідних проблем, залежно від соціального становища людини. Ціком логічно та природно, що перелічені вище вразливі до бідності та соціального відчуження групи осіб потребують різних, а не однакових за спрямованістю інструментів та засобів подолання бідності. Такий «індивідуальний» підхід до кожної вразливої до бідності групи населення сприяє ефективнішому вирішенню відповідної проблеми.

Так, наприклад, при боротьбі із бідністю з такою категорією населення як діти пропонується покращити політику працевлаштування, зокрема допомагати батькам у пошуку роботи; покращити якість догляду за дітьми, у тому числі створити умови доступності послуг по

догляду за дітьми, оскільки їх відсутність ускладнює повноцінну участь батьків на ринку праці; підвищити якість робочих місць та покращити умови праці; сприяти у здобутті нових навичок роботи, які б відповідали попиту на ринку праці; розробити систему податкових пільг; покращити сімейну політику; покращити соціальне забезпечення тощо.

Запобігання ж бідності серед літніх людей пов'язується з адекватністю та довготривалою стабільністю пенсійних систем. Адже швидке старіння європейського суспільства має вкрай обтяжливі наслідки для пенсійних систем усіх країн, що робить потребу в пенсійній реформі нагальнішою, ніж будь-коли. Запорукою стабільних пенсій у майбутньому є активність літніх людей, яка створює умови для їх тривалішого функціонування на ринку праці. Пенсійні реформи повинні враховувати осіб, які мають невеликий досвід роботи або не мають його взагалі, оскільки вони стають залежними від мінімальних доходів для людей похилого віку. В такому разі має враховуватись і загальна система соціального захисту.

Загалом же рекомендації щодо подолання бідності зводяться до двох основних постулатів: запобігання бідності, яке є найбільш ефективним і найбільш міцним способом боротьби проти бідності та соціального відчуження, та раннє втручання для уникнення ситуацій, в яких особи, що потрапили в бідність, стали залежні від більш складної та проблематичнішої ситуації, а саме соціально-економічного становища країни. Тому для запобігання бідності, наприклад, серед літніх людей та підвищення їхньої активності пропонувалося запуснути пілотне Європейське інноваційне партнерство для активного та здорового старіння (в якому пропонується, зокрема, створювати гуртки для літніх людей задля проведення фізичних оздоровчих занять; зважаючи на поважний вік, а тому на більшу схильність цієї категорії людей до різних захворювань, сприяти у підвищенні якості надання медичних послуг тощо).

Показовим у Європейській платформі співробітництва в сфері боротьби з бідністю та соціальним відчуженням є існування зобов'язуючих норм, які встановлюють обов'язок для держав-членів здійснити певні дії, спрямовані на подолання бідності.

Так, ЄС встановлюються відповідні завдання та вказується набір інструментів для їх вирішення, а кожна держава-член має сама вибрати для себе відповідний інструмент. Держави-члени подають річний звіт про свою стратегію у вигляді Національних Програм Реформ (далі — ННР). Невід'ємним елементом програми реформ є звіти про реалізацію соціальних цілей стратегії. В рамках ННР будуть створюються національні цілі (в тому числі в сфері боротьби з бідністю), а також певні пропозиції, способи їх досягнення і необхідні для цього реформи.

Окрім цього, і що особливо важливо, в ННР має бути зазначено, яким чином національні органи влади мають намір включити органи місцевої/регіональні, в тому числі органи та посадові особи місцевого самоврядування, а також інші зацікавлені сторони в розробку і впровадження ННР.

Результат реалізації засадничих базисів відповідної Європейської платформи міститься у стратегіях розвитку міст держав-членів ЄС. Прикладом слугує Стратегія розвитку міста Познань (Польща) до 2030 р. [13, с. 184—190]. Зокрема, у стратегічній програмі «Громадський Познань» містяться положення, які передбачають протидію явищам соціальної відчуженості шляхом підвищення громадської активності жителів (завдяки громадським консультаціям, створенню громадського бюджету м. Познань, а також вирішення місцевих проблем на основі місцевих ініціатив); розвитку ідеї самоврядування (завдяки інформаційно-просвітницькій діяльності, створенню умов для розвитку самоврядування на найнижчому рівні — міські допоміжні підрозділи); зміцнення та підтримки неурядового сектору (завдяки співпраці з неурядовими організа-



ціями у трьох основних сферах: створення державної політики та її реалізація, а також створення умов для соціальної діяльності НГО.

Окреслені цілі можуть бути досягнуті за допомогою реалізації таких ключових проектів як: сприяння волонтерству, створення та підтримка інтерактивного порталу соціальних консультацій, поширення передового досвіду у сфері громадської активності, впровадження рекламних кампаній щодо громадської участі та волонтерства, впровадження інноваційних методів соціальної консультації, поширення ідеї громадського бюджету, реалізація програм, що підтримують дії місцевих керівників, розвиток міжгалузєвої співпраці (самоврядування, НГО, бізнес, університети), створення бази соціальних експертів для співпраці в консультативних процесах, інноваційні форми розвитку державної політики за участю представників неурядових організацій.

Стратегічна програма «Соціально чутливий Познань» доповнює попередню програму та розширює перелік дій щодо боротьби з бідністю та соціальною відчуженістю. Так, в ній ставляться такі цілі:

— впровадження рішень та інструментів щодо поліпшення сімейної політики (для досягнення цієї цілі планується: досягти мети Познанської Програми догляду за дітьми до 3 років, досягти мети Програми альтернативних варіантів догляду для дітей до 3 років, досягти цілей програми підтримки сім'ї в Познані, досягти цілей Програми розвитку опіки та піклування, досягти завдань Програми Познань ПРО родини — пропагування, розвиток та охорона багатодітних родин в Познані (проект Карта Великої Родини), досягти цілей Програми запобігання насильству в сім'ї);

— протидія соціальній відчуженості (для досягнення цієї цілі планується: протидіяти соціальній відчуженості осіб та сімей, підтримуючи їх та активізуючи їх, досягти цілей, викладених у муніципальній програмі запобігання проблемі жебрацтва в Познані, мінімізувати явища бездомності шляхом розвитку та

стандартизації послуг, що надаються бездомним, розвивати соціальне підприємництво шляхом підтримки суб'єктів соціальної економіки, досягти цілей Програми інтеграції та професійної активізації інвалідів, досягти цілей програми Напрями діяльності та завдання міста Познань у сфері соціальної інтеграції людей з обмеженими можливостями);

— підтримка самодіяльності літніх осіб (для досягнення цієї цілі планується: забезпечення можливості збереження психічного і фізичного здоров'я літніх людей, що дозволяє якнайдовше залишатися в місці проживання, розвивати альтернативні форми соціальної діяльності людей похилого віку для роботи, у тому числі розвиток волонтерства 50+);

— стимулювання розвитку ринку соціальних послуг (для досягнення цієї цілі планується: розвивати та адаптувати соціальні послуги для задоволення потреб мешканців у місцях їх проживання, з метою зменшення кількості осіб, що очікують на розміщення в Будинку Соціальної Допомоги на 30%, підвищувати якість соціальних послуг шляхом запровадження стандартів послуг, спрямованих для жителів Познані).

У Берлінській стратегії (Міській концепції розвитку Берліна 2030) говориться про необхідність забезпечення усіх рівними можливостями та про дотримання політики повної солідарності з тими, хто відноситься до категорій соціально відчужених або бідних осіб, сприяючи у доступі до системи соціальної підтримки та охорони здоров'я [14, с. 21].

У свою чергу, стратегія стійкого розвитку громади Манчестера (Великобританія), прийнята на основі попередніх стратегій, включає секторні стратегії, а саме, економічний та муніципальний розвиток, культуру, діти та молодь, стабільні райони (включаючи екологію та сталий розвиток, а також оновлення ринку житла), злочини та правопорушення, нерівність у сфері здоров'я та транспорт, а також відносини у сфері соціального захисту літніх людей. У цій стратегії зазначається, що існує дефіцит

житла для людей похилого віку та людей з обмеженими можливостями. Крім цього, кількість людей похилого віку зростає та прогнозується непропорційне збільшення кількості людей з обмеженими можливостями, оскільки населення дедалі старішає. Для вирішення цієї проблеми пропонуються конкретні дії, а саме створити додаткові муніципальні малі адаптовані помешкання. Надання високоякісних малих помешкань заохочуватиме більш старі домогосподарства, які в даний час перебувають у соціально орендованих будинках більшої площі, ніж потрібно відповідно до їхніх потреб, переселитись у менші помешкання у своєму місцевому регіоні. Всі нові житлові приміщення мають бути достатньої якості і розміру та адаптовані до житлових потреб, щоб забезпечити задовільний рівень приватності для існуючих домогосподарств [15, с. 101].

Як бачимо на прикладі вищевказаних зарубіжних муніципалітетів, у їхніх локальних муніципально-правових актах стратегічного характеру зазначаються конкретні заходи для боротьби із

бідністю. При цьому вони адаптовані до Європейської платформи співробітництва в сфері боротьби з бідністю та соціальним відчуженням.

Адже, як зазначається у відповідній Європейській платформі, саме органи та посадові особи, наділені муніципальною владою, є епіцентром вирішення та реалізації поставлених ЄС завдань, коли держава повинна максимально сприяти їм у цьому. Оскільки безпосередньо на локальному рівні міститься достовірна інформація про найбільш нагальні соціальні, економічні потреби тієї чи іншої територіальної громади, можливості та наявні ресурси, що дозволяють ефективно змодельовати та втілити у реальність потенційні шляхи вирішення існуючих проблем. При цьому територіальна громада є найбільш зацікавленою стороною, а тому вона володіє посиленою мотивацією до віднайдення шляхів у вирішенні конкретних місцевих проблем, у тому числі проблеми бідності, являючись при цьому своєрідним «інкубатором» соціальних інновацій.

### Список використаних джерел

1. Новая программа развития городов: Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию. (НАВИТАТ-III. Кито, 17—20 октября 2016). Эквадор, 2017. 74 с.
2. The Aalborg Charter. URL: <http://www.sustainablecities.eu/the-aalborg-charter/> (Last accessed: 16.01.2019).
3. Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (as approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark on 27 May 1994). URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Charter/Aalborg\\_Charter\\_English.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).
4. The Lisboa Action Plan. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Lisbon/lisboa\\_action\\_plan.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Lisbon/lisboa_action_plan.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).
5. THE HANNOVER CALL of European Municipal Leaders at the Turn of the 21st Century. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Hannover/Hannover\\_call.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Hannover/Hannover_call.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).
6. AALBORG+10 — INSPIRING FUTURES. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Commitments/Aalborg\\_Commitments\\_English.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Commitments/Aalborg_Commitments_English.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).
7. SPIRIT OF SEVILLA 2007 at the occasion of the 5th European Sustainable Cities and Towns Conference. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Sevilla/SPIRIT\\_OF\\_SEVILLE.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Sevilla/SPIRIT_OF_SEVILLE.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).
8. The Dunkerque 2010 local sustainability declaration. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Dunkerque/THE\\_DUNKERQUE\\_2010\\_LOCAL\\_SUSTAINABILITY\\_AGENDA\\_21May\\_Final.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Dunkerque/THE_DUNKERQUE_2010_LOCAL_SUSTAINABILITY_AGENDA_21May_Final.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).

9. A green and socially responsible economy: a solution in times of crisis?: 7th European Conference on sustainable cities & towns (Geneva, Switzerland, 17—19 April, 2013). URL: [www.sustainablegeneva2013.org](http://www.sustainablegeneva2013.org) (Last accessed: 16.01.2019).

10. Transformative action: the potential for Europe: 8th European Conference on Sustainable Cities & Towns. (Basque Country, Bilbao, 27—29 April 2016). URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Basque\\_Country/Outcomes\\_Basque2016.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Conferences/Basque_Country/Outcomes_Basque2016.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).

11. Municipalities that have signed the Aalborg Commitments. URL: [http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Commitments/Aalborg\\_Commitments\\_Signatories.pdf](http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Commitments/Aalborg_Commitments_Signatories.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).

12. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0758> (Last accessed: 16.01.2019)

13. Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. URL: <file:///C:/Users/stril/Downloads/PL-strategia%202030.pdf> (Last accessed: 16.01.2019).

14. BerlinStrategie. Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030. URL: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie\\_de\\_PDF.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie_de_PDF.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).

15. Manchester's Local Development Framework. Core Strategy Development Plan Document. URL: [file:///C:/Users/stril/Downloads/Final\\_Core\\_Strategy\\_-\\_low\\_res.pdf](file:///C:/Users/stril/Downloads/Final_Core_Strategy_-_low_res.pdf) (Last accessed: 16.01.2019).

**Стрильчук В. А. Муниципально-правовое регулирование преодоления бедности как одна из основных целей устойчивого развития: зарубежный опыт.**

*В статье исследован зарубежный опыт муниципально-правового регулирования преодоления бедности как одной из основных целей устойчивого развития. На основании анализа положений международных документов, а также муниципального законодательства отдельных стран Европы автор приходит к выводу, что глобальная проблема бедности касается не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления, а следовательно, является предметом муниципально-правового регулирования.*

**Ключевые слова:** проблема бедности, цели устойчивого развития, муниципально-правовое регулирование.

**Strilchuk V. A. Municipal-legal regulation overcoming poverty as one of the main goals of sustainable development: international experience.**

*The article examines the foreign experience of municipal-legal regulation of poverty eradication as one of the main goals of sustainable development. Based on an analysis of the provisions of international documents as well as municipal laws of individual European countries, the author concludes that the global problem of poverty relates not only to state authorities, but also to local self-government bodies, and therefore is the subject of municipal-legal regulation.*

**Key words:** the problem of poverty, the goals of sustainable development, municipal legal regulation.

**А. О. Ваколук,**

курсант 3-го курсу навчально-наукового інституту № 1

Національної академії внутрішніх справ

Науковий керівник: **Марков Михайло Миколайович,**

кандидат юридичних наук, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності

Національної академії внутрішніх справ

## КОРУПЦІЯ І ПРАВА ЛЮДИНИ

Сьогодні перед людством постало досить багато проблем глобального масштабу, які потребують негайного вирішення. Проблем, про які говорили вчора, говорять сьогодні та не залишать без уваги завтра. Однією з таких проблем української сучасності є корупція у всіх її проявах. Вона являє собою складне соціально-політичне явище, специфічну форму зловживання посадовими особами своїм політичним становищем, що полягає у його використанні з метою незаконного збагачення, отримання незаконних повноважень та пільг. З впевненістю можна сказати, що у кожній другій людині при слові «корупція» виникають певні уявлення про дане явище, яке стало предметом вічної боротьби, безперервного обговорення та дискусій. Це ніби невідокремлена вершина, яку щодня намагаються подолати.

Витоки цього явища сягають первісного суспільства. Вірогідно, вони пов'язані з язичницькими віруваннями, як піддобрювання ідолів з боку людей. Перші згадки про корупцію, яка проявлялася у негативному здійсненні державної служби, можна спостерігати в ще у IV ст. до н. е. в архіві Стародавнього Вавилону. Першу, в своєму роді, антикорупційну заповідь проголосив Господь для Мойсея, яку той почув з неба: «Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих». Тобто корупція, як явище, знаходить свої витoki фактично з появою людства. Але є одна величезна відмінність, яка розмежовує корупцію тих часів і сьогодення — визнання. Здавна люди усвідомлювали та визнавали корупцію дещо по-іншому. Слово «корупція» означало

зіпсованість, моральний занепад, а згідно з церковними канонами — зваблення та навіть спокусу диявола [1]. Покарання за злочини такого характеру носили дещо негуманний характер, що проявлялося у привселюдній ганьбі, відрубванні пальців рук, навіть посмертному знущанні, у разі, якщо про подібні діяння було відомо після смерті та поховання особи. Що ж ми маємо сьогодні? Стисло закон трактує це явище як зловживання суспільною владою з метою отримання особистої вигоди. А як же та частинка демократії у політичному режимі нашої держави, що проявляється насамперед у юридичній рівності всіх громадян, гарантії прав меншості та запобігання свавіллю більшості?

На превеликий жаль, сучасна влада здійснює свої повноваження виключно до своїх власних інтересів, потреб та вподобань, щоденно використовуючи при цьому чинне законодавство, яке, в свою чергу, на нормативно-правовому рівні регламентує рівність всіх перед законом. Постає запитання: чим обумовлені тоді різні правові системи для окремих груп людей? Чому держава розділила людей на чорних та білих, серед яких панує еліта з фактичною феодалною недоторканністю? На даний час імунітет, скажімо суддів, інших посадових осіб, особливо центральних органів виконавчої влади, від кримінальних обвинувачень, є проявом своєїрідної нерівності, якою чиновники щодня активно користуються для задоволення власних інтересів. Доказом даного твердження є випадок із засідання Президії, на якому Олександр Мороз, обіймаючи на той час посаду голови Верховної Ради України, заявив,

що у разі скасування депутатської недоторканності ніхто в депутати не піде. Враховуючи принцип рівності всіх перед законом, закріплений в Конституції України, таке рішення стосовно імунітету вищезазначених осіб є необґрунтованим та шкодить репутації країни на міждержавному рівні. Корупція в нашій державі набрала величезного розмаху, що визнано політичним керівництвом. Суспільство щодня підлягає дезінформації, зокрема з боку політичного вибору, що унеможлиблює реалізацію прав людей, стосовно подолання корупції. Це проявляється в тому, що в мережі інформаційних потоків, реклам та інших орієнтирів звичайному громадянину розібратися досить складно, адже жодна політична партія не уособлюється з перспективою реальної боротьби з корупцією. Середньостатистичний українець є досить пасивним стосовно реалізації та відстоювання своїх економічних інтересів та політичних прав, вся ініціатива обмежується черговим голосуванням на виборах та втечею від політичної дійсності. В народі панує постійна атмосфера невідзначеності, своєрідної пасивності. Результатом гіперкорупції в Україні став параліч дії законів. Психологія громадян зазнала зламу, значна частина народу просто зневірилася в силі закону, а за умов несформованих традицій протидії корупції, відсутності культури середнього класу, як своєрідного ядра громадського суспільства перемагає «синдром страуса», суть якого полягає в тому, що українці заради власного порятунку йдуть на ціннісні та морально-етичні компроміси, намагаючись заховатись від реалій сьогодення, внаслідок чого формується недовіра до органів державної влади, а це є однією з ознак моральної кризи. Вразливим місцем українського суспільства є недостатня кількість позитивної солідарності стосовно нейтралізації і обмеження корупції як соціального явища. За умов, що склалися, можлива лише негативна солідарність, яка виражається в організованості до бунтарства, спротиву, замість мирного діалогу на конституційній основі, спрямованого на

дії, з метою забезпечення гідного рівня життя за європейськими стандартами та збереження гідності та честі народу.

Особливість нинішньої ситуації полягає в тому, що з процесом формування сучасної державної влади стикнулися дві своєрідні субкультури: загальнонародна та культура панівного класу, яка, на жаль, сьогодні переважає. Дана культура є фактично антинародною, незважаючи на всі положення Конституції України, стосовно народу як єдиного джерела влади, влада приватизувалася, а з нею — всі інтереси громадян. Вирішення даної проблеми потребує, насамперед, налагодження взаємозв'язку між державою та суспільством. Для цього необхідно побудувати певний ланцюжок, який включає у себе наступні складові: народ, закон, держава. Всі ці складові розміщені у порядку своєї значимості. На першому місці завжди повинен бути народ, з яким держава повинна постійно контактувати безпосередньо на підставах закону, який виступатиме своєрідним суддею між ними. На даний час такого зв'язку між державою та суспільством не налагоджено, адже, аналізуючи нинішній стан законності, умовно можна стверджувати про те, що ми живемо без закону. Так, умовно закони існують, але фактично вони не виконуються. У соціумі законодавча база приймається, але не діє, тобто фактично її немає. Ми не можемо стверджувати, що у нашій країні править закон, адже з кожним роком пересічному громадянину реалізувати свої, так звані, «законні» права стає дедалі проблематичніше. Яскравим прикладом вищесказаного слугують результати соціологічних досліджень, відповідно до яких серед самих лише державних службовців близько 70% потенційних хабарників.

Постає питання: звідки ж така цифра? За що в Україні беруть хабарі? Досить важко виокремити якусь окрему сферу суспільного життя, де були б відсутні прояви корупції. І, на превеликий жаль, люди свідомо змушені підтримувати такий лад, щоб реалізувати свої права. Паралельно з цим, з кожним

одержаним хабарем, щоразу порушують права певного громадянина. Саме тому вирішення цієї глобальної проблеми, тобто корупції у різних її проявах, полягає не лише у покаранні посадових осіб, які щоденно її підтримують, а й у поновленні порушених прав громадян.

У всьому світі найвищою інстанцією з приводу захисту законних прав та інтересів громадян, є суд, який зобов'язаний у межах своєї компетенції забезпечити громадянам їх реалізацію. Проте, ні для кого не є секретом те, що в разі виникнення у пересічного громадянина проблем, він не відразу попрямує до суду з надією знайти там підтримку. Громадяни швидше покладаються на допомогу з боку тієї чи іншої посадової особи або ж апарату, аніж на судові органи. Чому ж так? Чому орган, на який держава покладає найважливіший обов'язок — захищати своїх громадян, не користується народною довірою? У 2017 р. судам повністю довіряло 0,5% населення, а частково — 6,5%, і ця статистика була підведена після судової реформи. Тобто показник довіри після реформи абсолютно не піднявся. Таку статистику опублікував у своєму блозі Михайло Жернаков, директор фундації DEJURE, який також додав, що серед «нових» суддів Верховного Суду України майже 80% — чинні, а серед обраних суддів мінімум 25 далеко не є добросовісними. Під час конкурсу були виявлені 75 ситуацій імовірного конфлікту інтересів між кандидатами до суду і членами Вищої ради правосуддя, які їх обирали. Тим не менш, у 71 випадку суддів Верховного Суду продовжили обирати їхні колишні співробітники, начальники, приятелі та інші зацікавлені у конкретному результаті люди. Яскравим прикладом цього є випадок із членом ВРП Беяневичем, якому свого часу кандидати Фаловська, Висоцька та Ткачук колегіально присудили більше 1 млн грн. Незадовго після цього Беяневич уже був серед числа тих, хто рекомендував усі три кандидатури до Верховного Суду [2]. Тож членам Вищої ради правосуддя потрібно кардинально переглянути своє ставлення до

вимог чинного антикорупційного законодавства, адже ні про яку довіру громадян не може бути й мови, коли мало не щодня ми спостерігаємо за свавіллям у сфері судоустрою. На жаль, подібних прикладів підкупу служителів Феміди є дуже багато і щодня стає все більше. Тож не дивно, чому судова влада в Україні користується мізерним рівнем довіри громадян, адже що може бути важливіше для людини, ніж упевненість у завтрашньому дні, почуття захищеності та безпеки у власній країні. А коли влада, в руках якої знаходиться найважливіше — захист прав наших громадян, нехтує цими повноваженнями та вирішує правові спори на користь великих гаманців, то про корупцію у інших сферах суспільного життя годі й говорити.

Результати опитування громадян у рамках кампанії «Права людини в Україні», які провели українські неурядові громадські організації та експерти програми розвитку ООН показали наступне. Найбільш кричущими порушеннями прав людини громадяни України вважають корупцію у правоохоронній та судовій системах, дискримінацію за статевою і соціальною ознакою. Людей хвилюють права дитини, гендерна рівність, питання торгівлі людьми, права емігрантів та біженців, права людей-інвалідів, свобода преси. Україна звітувала перед ООН про ситуацію з правами людини у женеvській штаб-квартирі ООН. Верховна Рада України прийняла закон про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції. Президент створив Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

ООН наголошує:

1. Корупція підриває права людини — завжди і скрізь.
2. Корупція б'є по найбіднішим — найперше і найжорстокіше.
3. Корупція позбавляє людей права на освіту, медицину, правосуддя, вільний розвиток — права на гідне життя, просто на життя.

4. Корупція поглиблює нерівність, підриває державне управління, провокує безвідповідальність чиновників і недовіру громадян.

5. Корупція є перепоною на шляху реалізації усіх прав людини: громадянських, політичних, економічних, культурних, загалом — права на розвиток особистості [3].

Вище ми навели чимало аргументів в якості підтвердження даних тез. Загалом, держава повинна спрямувати діяль-

ність всіх державних органів у сфері реалізації законних прав та інтересів людини та громадянина на максимально добросовісне, якнайповніше виконання ними своїх обов'язків. Адже підґрунтям успішної держави є довіра громадян, а для того, щоб рівень такої довіри зростає, потрібно не лише говорити про зміни, а й втілювати слова на практиці, адже саме відповідальність за свої слова є ключем до перемоги.

### Список використаної літератури

1. ДЮІМВСУ. Історично-правові аспекти виникнення корупції та методів боротьби з нею як ганебним антисоціальним явищем. URL: [www.dli.donetsk.ua](http://www.dli.donetsk.ua).
2. Українська правда. Блоги. URL: [blogs.pravda.com.ua](http://blogs.pravda.com.ua).
3. Офіційний сайт Шаргородської районної державної адміністрації Вінницької області. Юридичний сектор апарату райдержадміністрації. URL: <http://rda.sharharyada.gov.ua>.

**К. О. Пономарчук,**

Приватний вищий навчальний заклад «Фінансово-правовий коледж»  
ОР «Бакалавр», 4 курс Секція «Корупція та безпечне довкілля»  
Науковий керівник: Савенкова Владислава Геннадіївна

## КОРУПЦІЯ ТА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля належить до основних, природних прав та закріплене в ст. 50 Конституції України, а також у ст. 9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», де йдеться про безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище. Це право притаманне людині від самого народження, незалежно від розсуду державних органів.

Однак саме держава покликана захищати дане право і забезпечувати належний нагляд за дотриманням екологічного законодавства. На сьогодні існує безліч колізій з питань дотримання конституційної норми щодо забезпечення належного стану природного середовища, підґрунтям яких, на думку багатьох політологів, є корупційні правопорушення. З цього приводу Кабінетом Міністрів України ще в травні 2017 р. було висунуто Концепцію реформування системи державного нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища, задача якої базувалася на вдосконаленні державного нагляду і контролю у сфері охорони довкілля, умовою для впровадження якої постало питання про ліквідацію Держекоінспекції та створенню натомість Державної природоохоронної служби, робота якої буде набагато ефективнішою та відповідатиме сучасним вимогам, діяльність якої наразі регламентована розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», і передбачає реалізацію положень програмних документів щодо реформування системи державного нагляду (контролю) та утворення єдино-

го інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю), що наразі є головною проблемою при додержанні природоохоронного законодавства.

Основними проблемами корупції у сфері навколишнього природного середовища є відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень, що призводить до екологічного правового нігілізму, а також дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, недосконала система організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства, низька заробітна плата співробітників у даній сфері, застаріла матеріально-технічна і лабораторна база, недостатній обсяг фінансування, а також непрозора система прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства.

Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища не сприяє забезпеченню повноцінного доступу громадян України до інформації про стан навколишнього природного середовища, існуючі екологічні ризики для безпечної життєдіяльності. Відсутній прозорий механізм проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступ до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими.

Потребує удосконалення порядок проведення державного моніторингу стану навколишнього природного середовища з метою забезпечення доступу, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень на підставі даних про



стан навколишнього природного середовища, що сприятиме створенню технічної та технологічної бази для функціонування єдиної державної системи моніторингу стану навколишнього природного середовища.

Способами розв'язання даної проблеми, згідно з напрямками реалізації Концепції реформування системи державного нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища є:

- координація діяльності органів виконавчої влади, що виконують функції чи завдання у сфері охорони навколишнього природного середовища, з метою ефективного проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища;

- внесення змін до законодавства в частині посилення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень і злочинів проти навколишнього природного середовища, а також під час використання природних ресурсів;

- ліквідація корупційних чинників у системі природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю), постів екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон;

- ліквідація територіальних органів Держекоінспекції, у тому числі морських екологічних інспекцій — Державної Азовської морської екологічної інспекції, Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції, Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря, та передача їх функцій міжрегіональним територіальним органам Служби;

- запровадження прозорої системи інформування про результати здійснення природоохоронного нагляду (контролю) — створення єдиного електронного реєстру актів, складених за результатами здійснення заходів з нагляду (контролю);

- утворення міжрегіональних територіальних органів Служби за принципом еколого-ресурсних та еколого-технологічних округів;

- проведення конкурсу на зайняття посад у Службі та її міжрегіональних територіальних органах.

У рамках дерегуляції передбачається забезпечити:

- перехід від системи тотального планового нагляду (контролю) до системи моніторингу, попередження порушень природоохоронного законодавства і здійснення контролю на основі ризик-орієнтованих показників;

- скасування планових перевірок малих та середніх підприємств, діяльність яких не становить підвищеної екологічної небезпеки, з урахуванням результатів моніторингу стану навколишнього природного середовища у відповідному регіоні;

- функціонування автоматизованого єдиного державного кадастру природних ресурсів та реєстру об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;

- впровадження екологічних декларацій для суб'єктів господарювання в режимі реального часу шляхом внесення відповідних змін до законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища;

- здійснення планового контролю за суб'єктами, діяльність яких становить високий ступінь ризику для навколишнього природного середовища, і об'єктами, що становлять підвищену екологічну небезпеку, тощо.

Питання щодо організації та впровадження вищеперелічених дієвих заходів припинення або хоча б зменшення діапазону дії корупції в сфері екології належить до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України, головна мета якого наразі — визначитися, як можна контролювати показники забруднення навколишнього середовища та забезпечити право громадян на безпечне довкілля.

Щодо думки експертів з питань права в сфері екології, звернувшись до їхніх тез, можна зрозуміти, що проблема прямого моніторингу екологічної обстановки та внесення новел до екологічного законодавства є першочерговою у вирішенні цього питання.

**Тетяна Тевкун, експерт з питань права в сфері екології, юрист ініціативи «Разом проти корупції»:**

— Ми бачимо досить багато запобіжників, які необхідно ввести, аби дійсно досягнути змін у цій сфері. Перше — потрібно забезпечити автоматизований моніторинг стану навколишнього природного середовища, оновити застаріле обладнання, відкрити для громадськості інформацію, яку отримують держінспектори щодо стану довкілля, а також інформацію про результати перевірок інспекторами. Як, наприклад, це працює в Чикаго? На вулицях стоять пункти, які знімають показники повітря і одразу виводять аналіз на екран. Кожна мама може подивитися, варто гуляти з дитиною по вулиці, чи ні. І якщо десь стався несанкціонований викид забруднюючих речовин, то це побачать усі. Встановлення таких пунктів у достатній кількості сьогодні в Україні неможливе через відсутність фінансів, але важливо відкрити для населення інформацію хоча б про ті показники, які вже вимірюються.

Окрім цього, треба зробити відкритий Кадастр природних ресурсів, де б обліковувалися всі природні багатства країни й було б чітко видно, яким чином воно витрачається чи поновлюється. Це призведе до неможливості маніпулювання інформацією.

Другий ризик — недосконале законодавство. Воно старе й можливість трактування закону тією чи іншою мірою породжує можливість маніпулювання, корупційні ризики. Окрім цього, є потреба адаптувати наше екологічне законодавство до законодавства ЄС. Наприклад, з 1 січня в Україні заборонено захоронення на полігонах необроблених (неперероблених) відходів. Однак перш ніж це перевіряти, держінспектор має зрозуміти, в якому саме вигляді мають бути ці відходи, щоб вважатися обробленими (переробленими), — в законодавстві цього чітко не визначено. Всі подібні нюанси та терміни мають бути чітко визначеними законом. Тому ми бачимо подальші кроки спільної роботи з міністерством у тому, аби допомогти переглянути законодавство. Водночас усунення всіх цих факторів має бути враховано при виконанні Угоди про асоціацію

і приведенні законодавства у всіх сферах (охорона повітря, тваринного та рослинного світу, управління відходами) до законодавства ЄС.

І третє, на чому хочемо наголосити, — це те, що погане матеріально-технічне забезпечення, на якому акцентує увагу Держекоінспекція, дійсно породжує корупційні ризики. Але забезпечення служби всім необхідним та підвищення зарплати її працівникам має відбуватися в комплексі із забезпеченням усіх інших чинників, яких потребує реформа.

**Ігор Яковлев, виконувач обов'язків голови Державної екологічної інспекції:**

— Ми напрацювали перелік проблем, які сьогодні існують в Державній екоінспекції, і почали з ними боротися, не очікуючи, поки сформуєть нову службу. Вважаємо, що перше, що потрібно зробити, це усунути корупційний тиск на підприємців. Поки в нас не було уніфікованого акта, то протягом планових та позапланових перевірок інспектори могли зазначати все, що завгодно. На сьогодні ми зробили такий акт. Працюємо і над неефективністю реалізації повноважень: за останній рік ми скоротили по країні кількість планових перевірок підприємств із 70 до 9 тисяч. Тобто зараз перевіряємо тільки великі підприємства. Звісно, ми розуміємо, що нам треба відкривати нашу інформацію громадськості. Але аби це реалізувати, нам потрібно розробити спеціалізовані офіційні програми та встановити нормальне технічне і комп'ютерне забезпечення, яке б дозволило викладати результати будь-якої перевірки одразу на сайт.

На сьогодні неналежне матеріально-технічне забезпечення є найбільш провокуючим фактором, який призводить до корупційних ризиків серед інспекторів. Зарплата держекоінспектора в регіоні складає лише 4 тис. гривень. Звідси й проблема: в нас нині понад 150 вакансій, Конкурси на їх заміщення ми проводили, але бажаючих прийти на ці посади небагато.

Через брак фінансування інспектор часто не може навіть виїхати на перевірку

ку. З одного боку, тому, що немає бензину. З іншого, тому, що нам потрібно вирішити питання із засобами пересування. Сьогодні діє постанова Кабміну, яка забороняє нам купувати нову техніку, ми навіть не можемо скористатися міжнародною допомогою в цьому плані, як ми не можемо звертатися до суду й подавати позови проти порушників, оскільки є проблема недофінансування судового збору. Потрібне й суттєве оновлення лабораторних комплексів, бо ті, які є на нашому балансі, не відповідають директивам Євросоюзу, згідно з якими має бути побудована нова система охорони довкілля.

**Людмила Запхляк, аналітик команди підтримки реформ при Міністерстві екології та природних ресурсів:**

— Юристи нашої організації розробляють зміни до законів, а їх сьогодні потребують приблизно 20 законодавчих актів. Виходячи з цього, ми напрацювали рекомендації з приводу корупційних ризиків, які треба усунути протягом реформи.

Якщо ми вже взяли курс на Євросоюз, то екологічні параметри, які мають застосовуватися в країні, чітко записані в директивах. Але деякі з них або не вимірюються, або є такі, як, наприклад, рівень озону, які виміряють у дуже обмеженій кількості місць. Та треба усвідомлювати, що фінансування на створення нової системи моніторингу найближчим часом не буде. Тому на даному етапі ми пропонуємо забезпечити на рівні нової служби хоча б повний збір тієї інформації, яка проводиться іншими структурами: агенцією водних ресурсів, гідрометцентром, геофізичною обсерваторією тощо.

Також ми пропонуємо, щоб частина повноважень щодо проведення перевірок на місцях була передана саме місцевим органам влади та громадам. І ті інспектори, які зараз працюють не від Держекоінспекції, а на громадських засадах, мають стати саме посадовими особами в своїх ОТГ й контролювати стан природних багатств у межах території ОТГ.

Окрім цього, ми пропонуємо впровадити електронну систему CRM, яка має врегулювати відносини інспекторів з клієнтами. Наприклад, у Польщі завдяки цій системі інспектори завжди мають із собою всі інструкції в електронному вигляді й можуть витягнути потрібну їм інформацію під час перевірки. А головне — інспектор має вказати в системі, куди, в який день і годину він виїхав, а також зобов'язаний одразу після перевірки зазначити свій коментар щодо її результатів та тих дій, які він здійснив з цього приводу.

Ще маємо запровадити гнучку систему штрафів для всіх, хто забруднює навколишнє середовище. Знову ж таки, будемо запозичувати польський досвід, де міністр щорічно вивіщує повідомлення щодо оновлення штрафів по кожному пункту, у форматі «за викид 1 кг такої речовини — така-то сума». Ці штрафи мають на рівній основі діяти як для великих підприємств, так і для кожного громадянина, якій забруднює природні ресурси.

**Оксана Величко, координатор урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції»:**

— Якщо провести аналогію з бізнесом, то найбільші ризики краху компанії мають через невдалі злиття чи поглинання. Наразі концепцією реформування системи державного нагляду в сфері охорони навколишнього природного середовища передбачається «усунення дублювання функцій в інших центральних органах виконавчої влади (Геокдастр, Держгеонадра, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека, Держліс-агентство). Втім таке усунення дублювання має ґрунтуватися на ретельному функціональному аналізі структур: які саме функції дублюються, в який спосіб вони здійснюються, що є об'єктом перевірки, які компетенції повинні мати співробітники, що здійснюють такі перевірки, які функції можуть бути передані, а які залишаються для виконання співробітниками відповідних структур тощо.

До того ж, зруйнувати неефективну структуру не складно, але це зовсім не означає, що на її місці постане нова та ефективна. Ми усюди маємо справу з результатами непродуманих, незавершених і недалекоглядних змін, що призводять до повної деморалізації кадрів, руйнування цілих галузей, але зовсім не усувають ті проблеми, які мали би вирішувати. Результативна реформа — це продумана, прорахована до деталей та фінансово забезпечена реформа. Саме в цьому експертна спільнота має допомогти Мінприроди, оскільки наразі концепція — це лише напрямок руху. А чітке бачення майбутнього природоохоронного органу і детальний шлях до його створення ще лише мають бути окреслені.

Отже, у висновку можна підкреслити, що основними чинниками поширення корупції у сфері екологічної безпеки є недосконала система нагляду за дотриманням моніторингу порушень, правової регулюючої бази, дублювання повноважень різними функціональними структурами, недостатня матеріально-технічна забезпеченість працівників у даній галузі та відсутня система санкцій за вчинювані порушення.

При дотриманні Концепції є можливість усунути ці колізії та перейти на європейський рівень гідного забезпечення громадян їхнім законним правом на безпечне навколишнє природне середовище.



**Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції»** / В. С. Ковальський, О. І. Миколенко, Є. О. Стрельцов, О. І. Клименко. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 380 с.

ISBN 978-966-667-727-6

У даній книзі чинний Закон України «Про запобігання корупції» підданий системному юридичному коментуванню. Всім його нормам, заборонам, обмеженням і умовам застосування надано робочого стану, який є зручним для розуміння та застосування. Коментар розрахований на широке коло осіб, зацікавлених у протидії корупції.

**А. Сергієнко,**

студент, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## СТВОРЕННЯ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОЇ БОРОТЬБИ ІЗ КОРУПЦІЄЮ

Боротьба з корупцією (складним багатовекторним явищем, що пронизує майже усі сфери суспільного життя) є одним із пріоритетів розвитку нашої держави. В Україні система законодавчого забезпечення протидії корупції почала розвиватися з 1995 р. На даний момент основним спеціалізованим нормативно-правовим актом, що регламентує антикорупційну діяльність, є Закон України «Про запобігання корупції», яким встановлюються загальні засади антикорупційної діяльності.

Реалізацію нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції покладено на низку державних органів: Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції та Вищій антикорупційний суд.

Національне антикорупційне бюро України у сфері антикорупційної діяльності відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» має здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводити досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом та здійснювати інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура у сфері антикорупційної діяльності відповідно до наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» має здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, забезпечувати швидке, повне та неупереджене розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскаржувати незаконні судові рішення на стадії досудового розслідування і судового розгляду, підтримувати обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України, представляти інтереси держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Національне агентство з питань запобігання корупції у сфері антикорупційної діяльності відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» має проводити аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції та статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції, розробляти проекти Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснювати моніторинг, координацію та оцінку ефективності виконання Антикорупційної стратегії, підготовлювати та подавати в уста-

новленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, формувати та реалізувати антикорупційну політику, розробляти проекти нормативно-правових актів з цих питань, організувати проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції, здійснювати моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, координувати та надавати методичну допомогу щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм, здійснювати в порядку, визначеному Законом, контроль та перевірку декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проводити моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснювати у порядку та в межах, визначених законом, державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повністю таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей, затверджувати розподіл

коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону, забезпечувати ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, координувати в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, погоджувати антикорупційні програми державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробляти типові антикорупційні програми юридичної особи, здійснювати співпрацю із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону (викривачі), вживати заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням, організувати підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування), надавати роз'яснені, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, інформувати громадськість про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізацію заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції, залучати громадськість до формування,

реалізації та моніторингу антикорупційної політики, координувати виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраці з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції.

Вищий антикорупційний суд у сфері антикорупційної діяльності відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» має здійснювати правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях, аналізувати судову статистику, вивчати та узагальнювати судову практику у кримінальних провадженнях, віднесених до його підсудності, інформувати про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надавати йому пропозиції до висновків щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті.

Таким чином, наша держава має розгалужену систему боротьби з корупцією. Однак, незважаючи на це, існує багато проблем практичної реалізації задекларованих у нормативно-правових актах повноважень державних органів, утворених для антикорупційної діяльності.

Основною проблемою ефективної боротьби з корупцією є затягування судового розгляду у місцевих судах загальної юрисдикції. Затягування відбувається у більшості випадків з об'єктивних причин: високе навантаження на суддів, відвід суддів, неможливість створення суддівської колегії, неявка учасників процесу, однак дані причини не скасовують той факт, що дане затягування негативно впливає на антикорупційну діяльність.

Відповідно до піврічних звітів про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України станом на 30 червня 2017 р. судами було винесено рішення за 21 справою із 78 справ, які мали бути розглянуті. Із цих 78 справ у 23 справах ще не почався судовий розгляд. Станом на 31 грудня 2017 року судами було винесено рішення у 27 справах із 107 справ, які мали бути розглянуті. Із цих 107 справ у 38 справах ще не почався судовий розгляд. Станом на 30 червня 2018 року судами було винесено рішення у 33 справах із 144 справ, які мали бути розглянуті у суді. Із цих 144 справ у 46 справах ще не почався судовий розгляд.

Дана статистика свідчить про неефективність судового розгляду справ, які стосуються антикорупційної діяльності, місцевими судами загальної юрисдикції. Законодавцем передбачене вирішення даної проблеми шляхом створення Вищого антикорупційного суду.

Незважаючи на те, що необхідність створення Вищого антикорупційного суду України була закріплена 30 вересня 2016 року набранням чинності Законом України «Про судоустрій та статус суддів», спеціалізований нормативно-правовий акт, який регламентує діяльність Вищого антикорупційного суду, набрав законної сили лише 14 червня 2018 р. Відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» за дванадцять місяців з дня набрання Законом чинності має бути створений Вищий антикорупційний суд.

Таким чином, з дня закріплення необхідності створення Вищого антикорупційного суду у нормативно-правовому акті до дня його фактичного створення має пройти близько двох-трьох років. Статистика, наведена органами досудового розслідування у сфері антикорупційної діяльності, свідчить про те, що обов'язок судового розгляду антикорупційних справ, покладений на місцеві суди загальної юрисдикції, призводить до накопичення близько п'ятдесяти справ за кожне півріччя. З огляду на це та враховуючи вищенаведене, найскоріше

створення Вищого антикорупційного суду як суду із чітко визначеною спеціалізацією є необхідною умовою для подальшої ефективної антикорупційної діяльності.

### Список використаної літератури

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545
3. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.
4. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. // Відомості Верховної Ради України. 2018. №24. Ст. 212.
5. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16>.
6. Звіт НАБУ за перше півріччя 2018 р. / кер. А. Ситник // Національне антикорупційне бюро України. Київ, 2018. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit\\_10.08.2018\\_sayt.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_10.08.2018_sayt.pdf).
7. Звіт НАБУ за друге півріччя 2017 р. / кер. А. Ситник // Національне антикорупційне бюро України. Київ, 2018. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit\\_ii\\_pivrichchya.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_ii_pivrichchya.pdf). Звіт НАБУ за перше півріччя 2017 р. / кер. А. Ситник // Національне антикорупційне бюро України. Київ, 2018. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit\\_sayt\\_10.08.2017.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_sayt_10.08.2017.pdf).



**О. В. Хомченко,**

студентка Навчально-наукового юридичного інституту

Національного авіаційного університету

Науковий керівник: **Ю. О. Ланцедова,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права і процесу

## КОРУПЦІЯ І СУДОВА РЕФОРМА

На сучасному етапі проблема корупції пронизує абсолютно усі сфери життя українця: економіка, політика, суспільне життя тощо. Це явище досить швидко руйнує систему держави зсередини і саме тому важливо приділити достатньо уваги підходам, які б підвищили ефективність протидії. Протидія корупції на рівні судових органів є надзвичайно важливою, адже право на справедливий суд є невід'ємним.

Явище корупції, зокрема в судовій системі, не є новим — його коріння сягає давніх часів. У римському праві поняття «*corruptio*» означало фальсифікувати показання, а також підкуп судді (претора). Саме підкуп суддів як проблема моралі вказується в П'ятикнижжі Мойсеевому, що стало підґрунтям двох світових релігій — іудаїзму і християнства — та вплинуло на третю світову релігію — іслам. За часів Московської держави вже існували штрафні санкції за хабарництво [1, с. 15].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. корупція — використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [2].

Питання корупції є актуальним і на теоретичному рівні. Варто погодитися з

думкою В. Є. Скулиша, що корупція являє собою суспільно небезпечне явище, зумовлене кризовими особливостями суспільного розвитку країни, яке характеризується свідомим порушенням правових і етичних норм у здійсненні владних повноважень посадовими особами, з одного боку, та зацікавленими суб'єктами — з другого, що призводить до негативних наслідків у всіх сферах суспільного життя. Цей термін є ширшим за трактування поняття корупції у чинному законодавстві, проте він охоплює основні підходи до розуміння поняття корупції як явища [3, с. 94].

Аби проаналізувати стан корупції в Україні на сьогодні варто дослідити статистичні дані. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI) розраховується в антикорупційній мережі Transparency International з 1995 р. та є найвідомішим показником корупції у всьому світі. Індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (вкрай низький рівень корупції) та вказує на рівень сприйняття корупції у державному секторі країни або території. У 2017 р. Україна отримала 30 балів зі 100 можливих у дослідженні «Індекс сприйняття корупції» і посіла 130 місце (зі 180 країн) [4]. Враховуючи дані Міністерства внутрішніх справ України, лише у I півріччі 2018 р. матеріальні збитки, їх відшкодування та вилучення предметів злочинної діяльності за корупційні правопорушення (за закінченими розслідуваннями кримінальних проваджень) сягають більш ніж 9 млрд грн [5].

В Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділена значна кількість новостворених за останні роки інституцій. Новим кроком для України стало створення Вищого антикоруп-

ційного суду, який регулюється Законом України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 р., завданням якого є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [6].

Згідно з опитуванням Американської торговельної палати щодо сприйняття рівня корупції в Україні серед представників міжнародних компаній в Україні виявлено, що 71% респондентів вважають найбільш корумпованими державними органами суди. Запровадження в Україні спеціалізованих антикорупційних судів було однією з рекомендацій Організації Економічного Співробітництва і Розвитку у контексті аналізу антикорупційних реформ у країні, а єдиною альтернативою утворення антикорупційних судів могло б бути повне очищення суддівського корпусу, що не було виконано в повному обсязі [7].

Варто проаналізувати зарубіжний досвід боротьби з корупцією, заходи протидії, які можна було б застосувати в Україні. Фахівці проблематики вказують, що чітка й ефективна система боротьби з корупцією, яка спирається на ефективну нормативно-правову базу й підтримку суспільства, діє у Фінляндії [8, с. 27—29]. У структурі МВС Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого входить проведення превентивних заходів та розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни. Одночасно французькі фахівці вважають, що створення спеціалізованих служб і органів по боротьбі з корупцією має розглядатися не як головна мета, а як засіб для досягнення мети. Крім того, в деяких державах у боротьбі з корупцією активно використовуються різноманітні громадські організації, зокрема у Швеції [9, с. 10]. В Україні діє чи не найбільша кількість антикорупційних органів. Серед них Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована

антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо. Наприклад, упродовж трьох з половиною років роботи інституції детективи НАБУ виявили факти корупції щодо понад 360 осіб. Справи стосовно 227 із них перебувають у суді. На нашу думку, діяльність таких органів не мінімізує рівень корупції у державі. Судячи з того, яким поширеним явищем є корупція в Україні, така кількість проваджень є досить малою, а фінансування державою діяльності великої кількості антикорупційних органів є недоцільним.

Найцікавішим для України, на нашу думку, є досвід успішної в боротьбі з корупцією країни Сінгапур та пострадянської Грузії. Суди цих країн були настільки корумповані, що громадяни навіть не зверталися за захистом своїх прав та інтересів. Проте завдяки ефективним реформам ці держави є зразковими у протидії корупції. Прикладом успішного впливу на антикорупційну свідомість громадян у Сінгапурі є прийняття програми «Чисте місто» — просте озеленення міста. Вважається, що це формує позитивне ставлення у іноземців, мотивує жителів та довіру до держави.

Ще, наприклад, у Сінгапурі до служби у Збройних Силах призивалися найрозумніші студенти за 8-річним контрактом. За цей період вони навчалися за кордоном на військового фахівця, потім — штабне та командне навчання в США або Великій Британії, а після того — курси ділового або державного адміністрування в Гарварді чи Стенфорді. Після служби офіцеру надавався вибір: або йти в державне правління, або в приватну сферу, або ж лишатися на військовій службі. Таким чином було сформовано еліту, яка ввібрала в себе найкращі світові знання [10, с. 149]. Для порівняння, Україна зобов'язує своїх громадян з'явитись у військкомати для виконання військового обов'язку, а політична верхівка держави не має такої якісної освіти та змушена залучати управлінців з-за кордону.

Серед основних заходів щодо протидії корупції в Сінгапурі можна виділити значне спрощення законодавства, ліквідацію зайвих контролюючих органів,

встановлення неймовірно високих зарплат службовцям та чиновникам, в результаті чого вони боялися не покарання, а втрати робочого місця. Також було створено Бюро з розслідування антикорупційної діяльності, впорядковано антикорупційне законодавство, введено звіт про активи та майно (щорічні декларації). Водночас засудженого чиновника позбавляли роботи, пенсій, пільг та права повернутись на державну службу. Окрім вже названих заходів Грузія використовувала зниження податків, реформу освіти, широку антикорупційну пропаганду (показові арешти), скорочення судів. Цікавим є те, що юридичну відповідальність за хабарництво несе як особа, яка вчинила цей злочин, так і її безпосереднє керівництво [11, с. 166—168].

Отже, корупцію можна визнати хворобою нашого суспільства, яка швидко поглинає абсолютно усі сфери життя людини. Наразі в Україні ця проблема є найбільш актуальною — усі реформи спрямовані на її протидію. Не є виключенням і судова реформа, яка, хоч і не реалізувалася повністю, була потрібна

державі. Проте важливо пам'ятати, що у демократичному суспільстві гарантом справедливості є не лише судові органи, а й самі громадяни, які мають право на справедливе рішення і готові його виборувати. Відсутність ініціативи громадян у протидії корупції є наслідком того, що суспільство звикло до хабарництва як невід'ємної частини свого життя. Контроль та критика діяльності антикорупційних органів є важливим інструментом протидії, але не варто нівелювати роль правової культури та правосвідомості населення. На нашу думку, для підняття правової антикорупційної культури громадян недостатньо лише створення нових контролюючих органів. Потрібно залучати досвід зарубіжних країн та більше звертати увагу на економічну та соціальну сфери суспільного життя, залучати громадськість та надавати перевагу засобам, які виконують превентивну функцію запобігання корупції. Найефективнішим засобом боротьби з корупцією є гідний рівень життя населення, коли потреба у незаконних доходах є безглуздою.

### Список використаної літератури

1. Волошенко А. В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви // Актуальні проблеми економіки. 2015. № 3. С. 8—16.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Скулиш Є. Явище корупції: теоретико-правовий аспект // Вісник національної Академії прокуратури України. 2009. № 3. С. 93—99.
4. ІНДЕКС КОРУПЦІЇ CPI-2017 // Transparency International. 2018. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>.
5. Звіт про стан протидії корупції // Міністерство внутрішніх справ України. 2018. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/274\\_Statistika.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm).
6. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.
7. Найбільш корумпованими державними органами є суди — дослідження // Українська правда. 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/29/633500/>.
8. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу // Віче. 2014. № 10. С. 27—29.
9. Костенко Б. О., Кухарук А. В. Імплементация европейских стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство: навч.-метод. матер. / уклад. Т. А. Саченко. Київ: НАДУ, 2013. 60 с.
10. Костенко О. М., Бусол О. Ю. Концепція протидії корупційній злочинності в Україні потребує нових підходів: основні тези // Публічне право. 2016. № 2. С. 143—151.
11. Поліщук А. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія та Сінгапур // Національний юридичний журнал. 2016. № 5. С. 166—169.

**Ю. Шевченко,**

студентка 3 курсу Інституту прокуратури і кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ЩОДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЖУРНАЛІСТІВ ТА ЧЛЕНІВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЯКІ РОЗСЛІДУЮТЬ КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ

Прийнята Радою Європи у 1950 р. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція, Європейська Конвенція) стала першим міжнародним договором у сфері захисту прав людини, який не тільки закріпив усі основоположні та основні громадянські й політичні права людини, а й передбачив ефективний контрольний механізм їхнього захисту. Серед основоположних прав слід виділити й право на свободу вираження поглядів, яке передбачене ст. 10 Конвенції.

Права, гарантовані цією статтею, передбачені для всіх видів і способів вираження поглядів: вони стосуються не тільки інформації або ідей, які сприймаються доброзичливо, байдуже або вважаються необразливими, а також і тих, що ображають, шокують або непокоять суспільство чи будь-яку частину населення — такі вимоги плюралізму, терпимості та широти поглядів, без чого, на думку Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд), не може розвиватися демократичне суспільство. Крім того, в рамках ст. 10 захищається не тільки зміст ідей або інформації, а й спосіб їх розповсюдження, свобода одержувати та поширювати інформацію. У свою чергу, на державі покладено обов'язок не обмежувати відповідної свободи.

За таких умов великого значення набуває діяльність журналістів і громадських організацій, які розслідують корупційні злочини. Недарма преса відіграє роль «вартового демократії». Враховуючи важливість захисту прав журналістів, Європейський суд з прав людини значну увагу приділяє справам про

обмеження права на свободу слова, залякування та перешкоджання професійній діяльності працівників ЗМІ, зокрема й тих, чия робота пов'язана з розслідуванням корупційних злочинів.

Так, справа «Гонгадзе проти України» (2005) викликала значний резонанс не лише в Україні, а й у Європі. Загальновідомо, що Георгій Гонгадзе був політичним журналістом та головним редактором інтернет-видання «Українська правда». Він відомий своїм критичним ставленням до владної верхівки та активною участю у інформаційній акції, що відбувалася в Україні та за кордоном з приводу утисків в Україні свободи слова. У своїх репортажах він висвітлював такі теми як антидемократична діяльність українських органів влади та корупція серед державних службовців вищого рівня. За декілька місяців до смерті він повідомляв, що став об'єктом погроз і переслідувань. 16 вересня 2000 р. Гонгадзе зник і почався довгий процес розслідувань, який тривав більше 5 років, протягом якого органи державної влади будь-якими способами гальмували досудове розслідування у справі. Вдова Георгія Гонгадзе, Мирослава Гонгадзе, звернулася до Європейського суду. Вона зазначала, що смерть її чоловіка була результатом насильницького зникнення, і що державні органи не змогли захистити його життя; що суперечливі твердження щодо приналежності тіла, знайденого поблизу міста Таращі, та ставлення слідчих органів до неї та матері загиблого створили атмосферу страху та непевності; що неповна і суперечлива інформація, яка надавалася

під час розслідування, примусили її залишити країну та завдали серйозних страждань; що у неї були відсутні ефективні національні засоби захисту. Європейський суд визнав порушення Україною статей 2, 3 та 13 Конвенції. Дане рішення має суттєве значення, адже демонструє неефективність діяльності правоохоронних органів України у питанні захисту прав журналістів та вплив на них політичних структур, оголює системні проблеми української правової системи [1].

Справа Гонгадзе стала одним зі стимулів для вдосконалення в Особливій частині Кримінального кодексу України механізмів, спрямованих на захист журналістів та їхньої діяльності. Проте, на сьогоднішній день більшість журналістів, які розслідують корупційні злочини, продовжують зазнавати утисків та насильства з боку самої держави.

З 2014 р. журналісти, що розслідують корупційні злочини, працюють разом з Національним антикорупційним бюро України, надаючи детективам допомогу під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також на стадії досудового розслідування. За таких умов, носії, на яких зберігаються матеріали, що можуть сприяти розслідуванню злочинів, мають вкрай важливе значення і можуть стати предметом зацікавленості осіб, що вчинили корупційні злочини.

Так, тривожним сигналом є спроби перешкоджання здійсненню законної професійної діяльності журналісткою Наталею Седлецькою — головним редактором програми журналістських розслідувань «Схеми: корупція в деталях». Журналістка має статус свідка у кримінальному провадженні, відкритому проти Артема Ситника, директора Національного антикорупційного бюро України. 27 серпня 2018 р. слідчий суддя Печерського районного суду м. Києва виніс ухвалу, згідно з якою Генеральній прокуратурі України було надано доступ до даних мобільного телефону журналістки у період з 19 липня 2016 р. по 16 листопада 2017 р. Н. Седлецька подала скаргу до Апеляційного суду м. Ки-

єва, оскільки вважала таку ухвалу незаконним вилученням зібраних, опрацьованих нею матеріалів, які містились у телефоні. Апеляційний суд м. Києва задовольнив скаргу журналістки і скасував ухвалу Печерського районного суду м. Києва. Однак він виніс нову ухвалу, за змістом якої дозволив Генеральній прокуратурі України отримати певну інформацію від мобільного оператора, що надавав послуги зв'язку журналістці: дату, місце, час перебування телефону Наталії Седлецької протягом 17 місяців у зоні дії базових станцій поблизу Національного антикорупційного бюро України. Відтак, 10 вересня 2018 р. скаргниця подала позов до Європейського суду, аби унеможливити втручання державних органів до антикорупційних розслідувань, матеріали яких містились у її телефоні. 18 вересня 2018 р. Європейський суд Четвертою секцією ухвалив рішення, згідно з яким вказав, що «в інтересах сторін та інтересах належного провадження у справі Суд ухвалив рішення вказати уряду України відповідно до статті 39 Регламенту на те, що він повинен забезпечити, щоб органи державної влади утрималися від доступу до будь-якої інформації, що стосується заявниці, зазначеної в рішенні Печерського районного суду м. Києва від 27 серпня 2018 р. Тобто Європейський суд зобов'язав державу утриматись від будь-якого втручання у професійну діяльність журналістки Наталії Седлецької.

Якщо захист прав журналістів є нормативною вимогою, то захист прав членів громадських організацій, зокрема й тих, які займаються розслідуванням корупційних злочинів, досі залишається проблемним питанням. Відтак, мають місце значні втручання (більшість з яких викликають сумніви у їх правомірності) в діяльність членів антикорупційних громадських організацій. Наприклад, 18 вересня 2017 р. на активіста Харківського антикорупційного центру та голову Демократичного альянсу в Харкові Євгена Лісічкіна було здійснено напад біля його будинку. Двоє чоловіків погрожували вбити Лісічкіна за його ак-

тивну громадську діяльність. У активіста було діагностовано струс мозку та декілька інших менш важких травм. За два тижні до цього інциденту, 30 серпня 2017 р., було жорстоко побито голову Харківського антикорупційного центру Дмитра Булаха. За повідомленнями ЗМІ, поліція відкрила кримінальне провадження. Проте попередня кваліфікація протиправного діяння за статтею «хуліганство» викликає занепокоєння, оскільки правоохоронними органами не береться до уваги громадська діяльність Булаха як можливий мотив нападу. Також можна пригадати про відкриття низки кримінальних проваджень проти громадських організацій, відомих багаторічною боротьбою з корупцією у галузі охорони здоров'я. Так, 11 жовтня 2017 р. представники Національної поліції України та Генеральної прокуратури України провели обшук у офісі Благодійного Фонду «Пацієнти України» та конфіскували документи фонду за останні 3 роки. Підставою для таких дій стало звинувачення керівництва організації, а також Всеукраїнської мережі людей, що живуть з ВІЛ- чи СНІД-хворобами і Альянсу громадського здоров'я у присвоєнні коштів Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією, а також фінансуванні так званих «Луганської Народної Республіки» та «Донецької Народної Республіки». При цьому міжнародний аудит, який проходять ці організації, не виявив таких зловживань. Згодом сфабриковані кримінальні провадження закрили за фактом відсутності складу злочину.

Незважаючи на вищенаведені прецеденти перешкоджань розслідуванням журналістів, до Закону України «Про запобігання корупції» було внесено зміни, які встановили нові перешкоди для захисту прав журналістів і членів антикорупційних громадських організацій. Зокрема, виходячи з положень вказаного Закону, суб'єктами електронного декларування також є фізичні особи, які: 1) отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безпо-

воротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом); 2) систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, — якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції; 3) є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції [2].

Гадаємо, впровадження таких норм щодо осіб, які не мають відношення до розпорядження чи використання державних коштів, є досить сумнівною практикою. Оскільки поняття «корупція», що надане у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. А фізичні особи, що здійсню-

ють діяльність, вказану вище, не є службовими особами, і, відповідно, не можуть використовувати службові повноваження чи пов'язані з ними можливості [2].

Таким чином, над громадськими активістами та журналістами, які розслідують корупційні злочини, нависла загроза, оскільки держава не вживає належних заходів для забезпечення порушення їх прав. Прикриваючись боротьбою з корупцією, держава суттєво пору-

шує права людини. Не менш значною прогалиною є і те, що кримінальним законодавством не визначений такий об'єкт посягання як член громадської організації, що займається розслідуванням корупційних правопорушень. Виглядає сумнівним також і покладення на громадських активістів зобов'язання складати електронні декларації, оскільки такі вимоги не відповідають легітимній меті і суперечить засадам демократичного суспільства.

### Список використаної літератури

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гонгадзе проти України (CASE OF GONGADZE v. UKRAINE)» (Заява № 34056/02) від 08.11.2005 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_420](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_420).

2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 3186. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.



Журнал «Часопис українського судочинства» зареєстрований у 2018 році. Видання має сприяти поширенню аналітичної, наукової, практичної, подієвої правової інформації; коментуванню та оглядам судових рішень; у ньому акумулюватимуться матеріали судової практики за напрямками адміністративного, господарського, кримінального, цивільного судочинства з метою забезпечення однаковості застосування законодавства.

Передплатний індекс – 60846

#### Шановні читачі!

У наступному номері журналу «Часопис українського судочинства» пропонуємо до вашої уваги такі матеріали:

- 1) заходи реагування учасників справи на порушення та зловживання з боку учасників судового процесу;
- 2) коментар глави 5 «Докази та доказування» Цивільно-процесуального кодексу України;
- 3) судова практика.

Журнал «Часопис українського судочинства» можна передплатити як у друкованому, так і в електронному варіанті через редакцію журналу – ТОВ «Юрінком Інтер»,

м. Київ, вул. Героїв Дніпра, 31-Б,  
тел.: 411-69-08, 095-491-3-491 або на нашому сайті:  
<https://yurincom.com/book/zhurnal-chasopus-ukrayinskogo-sudichunstva>

## АКТУАЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ОПОДАТКУВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

### Рецензія на монографію І. М. Кушніра «Теоретичні та практичні проблеми оподаткування будівельної діяльності в Україні»

Монографія І. М. Кушніра «Теоретичні та практичні проблеми оподаткування будівельної діяльності в Україні» присвячена дослідженню теоретико-правових, методологічних й практичних підходів до розуміння будівельної діяльності як об'єкта податково-правового регулювання. Автор здійснює наукову розвідку проблем становлення будівельної галузі України та її впливу на становлення національної економіки через призму податково-правового регулювання. На користь обрання представленої тематики дослідження слугує як роль будівельної галузі у становленні національної економіки, так і безпосередній практичний досвід. У монографії наголошується, що будівельна галузь є однією з найважливіших галузей національної економіки, яка напряду впливає на ефективність її функціонування та розвиток країни в цілому. Однак слід цілком підтримати автора, який підкреслює, що роль будівельної галузі має не лише економічний ефект у створенні нових робочих місць чи розвитку суміжних галузей. Успішно функціонуюча будівельна галузь впливає на розбудову стабільної податкової системи, адже забезпечує стаке зростання податкових надходжень до бюджетів різних рівнів. Як відомо, з 2010 року внаслідок прийняття Податкового кодексу, в Україні розпочалася тривала реформа податкової системи, що призвела до зміни податків, втілення нових принципів оподаткування, нових правових режимів та підходів у визначенні співвідношення прав і обов'язків фіскальних органів та платників податків тощо. У свою чергу, євроінте-

граційний рух України, підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а також подальше приєднання до міжнародних конвенцій й договорів у галузі оподаткування призводять до глибинних змін національної податкової системи. Яка, своєю чергою, впливає на розвиток усіх галузей національної економіки, зокрема й будівельної.

Всі ці питання так чи інакше викликають істотне переосмислення проблем теоретичного забезпечення сфери публічної фінансової діяльності в усіх її аспектах, зокрема — й в оподаткуванні. І представлена монографія І. М. Кушніра, присвячена розкриттю теоретичних та практичних проблем оподаткування будівельної діяльності в Україні, як ніяка інша постає на вістрі актуальності та своєчасності в контексті досліджень науки фінансового права практичного спрямування.

У ході дослідження автор неодноразово наголошує на розгляді будівельної галузі, будівельної діяльності, будівництва як багатогранних категорій наукового пізнання та об'єктів правового регулювання; досліджує вплив податкового права на будівельну діяльність та визначає вплив податкової політики на розвиток будівельної галузі. З цією метою автор аналізує функції податкової системи, принципи оподаткування та елементи податку та визначає їх роль у функціонуванні будівельної галузі. Особливий акцент робиться на визначенні впливу стабільності податкового законодавства України на розвиток будівельної галузі. Враховуючи сучасні виклики, що стоять перед Україною, окрема увага



присвячується також встановленню корупціогенних ризиків у будівельній галузі та визначенню їх впливу на здійснення податкової політики.

Розкриваючи зміст та особливості податкових правовідносин у галузі будівельної діяльності, автор досліджує оподаткування діяльності в галузі будівництва через призму людиноцентризму, що дозволяє йому виявити взаємозв'язок між результатами діяльності будівельної галузі та виконанням державою взятих на себе за Конституцією України гарантій у забезпеченні гідних умов життя, зокрема в частині забезпечення житлом. У ході дослідження також розкриваються особливості об'єктного складу податкових правовідносин у будівельній галузі та визначається правовий статус суб'єктів податкових правовідносин у сфері будівельної діяльності. Окрема увага приділяється аналізу правового статусу забудовника як суб'єкта податкових правовідносин.

Якщо перші два розділи монографії носять переважно теоретико-методологічний характер, то третій та четвертий розділи побудовані з акцентом на практичні аспекти оподаткування будівельної діяльності. Враховуючи значення фінансово-кредитних моделей у будівництві, автор зупиняється та їх розгляді та аналізує податково-правові аспекти використання таких моделей в Україні, у першу чергу, у зв'язку з їх використанням у житловому будівництві. По ходу роботи розкриваються особливості оподаткування угод при дольовому будівництві, досліджується оподаткування операцій інститутів спільного інвестування у процесі залучення до будівельної діяльності, аналізуються практичні проблеми застосування пайового внеску у будівництві. Окрему увагу приділено аналізу операцій з доступним житлом з позицій фінансово-правового регулювання та оподаткування

Враховуючи складність та багатогранність податкової діяльності та значний склад її учасників, автор цілком логічно йде шляхом розкриття особливостей справляння окремих податків у сфері бу-

дівельної діяльності. Таким чином він зміг продемонструвати теоретичні та практичні аспекти справляння різних видів податків — прямих й непрямих, державних й місцевих, на доходи й на майно тощо в частині оподаткування результатів будівельної діяльності. Зокрема, у ході роботи було акцентовано увагу на питання справляння податку на додану вартість за зобов'язаннями, що виникають із будівельних контрактів, розкрито загальні засади оподаткування податком на прибуток підприємств договорів підяду у будівництві, визначено теоретичні та практичні аспекти оподаткування інжинірингу. З метою виявлення практичних проблем було визначено особливості оподаткування: доходів забудовників за договорами купівлі-продажу майнових прав із розстрочкою сплати; нематеріальних активів забудовників; об'єктів незавершеного будівництва; будівель промисловості.

Євроінтеграційні аспекти оподаткування будівельної діяльності, застосування будівельних стандартів, міжнародних стандартів у сфері фінансової звітності та бухгалтерського обліку знайшли своє відображення переважно у підсумковому розділі монографії, в якому за мету було поставлено дослідження напрямів удосконалення національного законодавства через призму впровадження європейських стандартів. Істотною мірою цьому сприяли зобов'язання, взяті Україною на себе за Угодою про асоціацію з ЄС. Автор зупинився на напрямках імплементації європейських стандартів до національного податкового та спеціального законодавства з метою виявлення їх впливу на розвиток будівельної галузі, зосередив свою увагу на впливі європейського законодавства на формування понятійного апарату у будівельній галузі та визначив, які кроки у цьому напрямі Україною вже було зроблено, а що ще треба зробити. При проведенні порівняльно-правового дослідження було розглянуто досвід європейських країн у справлянні прямих податків у сфері житлового будівництва, визначено особливості оподаткування в

Європейському Союзу будівельних операцій податком на додану вартість, у тому числі операцій з нематеріальними активами, та надано відповідні рекомендації для національного нормотворця.

Ґрунтовний аналіз зазначених питань забезпечується завдяки розгалуженій методології наукового дослідження, а також використаній об'ємній джерельній базі. Адже автор піддав досліді не лише численні наукові доробки юристів у галузі фінансового права, а й представників суміжних наук, чиї дослідження на пряму пов'язані з будівельною галуззю. Це дало можливість комплексного розкриття досліджуваної проблематики. Численні іноземні джерела, міжнародні та національні стандарти, акти національного та європейського законодавства, судова практика, у тому числі й

європейська, сприяли на користь якісного наукового пошуку.

У цілому слід констатувати появу у фінансово-правовій науці відчутного доробка, що має не лише теоретичне, а й суто практичне спрямування, й створює важливе підґрунтя для подальших податково-правових досліджень, зокрема й в галузевому розрізі. Тому, безперечно, монографія І. М. Кушніра «Теоретичні та практичні проблеми оподаткування будівельної діяльності в Україні» буде корисною для використання у науковому й навчальному процесах, зокрема для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, й не лише юридичних спеціальностей. А також становитиме цікавість для правозастосування та нормотворення.

**О. А. Музика-Стефанчук,**

*доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник науково-дослідної частини Київського національного університету імені Тараса Шевченка*



**І. М. Кушнір. Теоретичні та практичні проблеми оподаткування будівельної діяльності в Україні:** монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 432 с.

ISBN 978-966-667-737-5

У монографії розглянуто актуальні теоретичні та практичні проблеми оподаткування будівельної діяльності в Україні. Досліджено питання розвитку будівельної галузі України та визначено її вплив на розбудову національної економіки через призму податково-правового регулювання. Завдяки аналізу функцій податкової системи, принципів оподаткування та елементів податку визначено вплив податкової політики на розвиток будівельної галузі. Проаналізовано зміст податкових правовідносин у сфері будівельної діяльності та виявлено особливості їх об'єктного та суб'єктного складу. Досліджено податково-правові аспекти залучення фінансово-правових моделей у будівництво. Розкрито особливості справляння окремих податків у будівельній галузі. Запропоновано шляхи удосконалення національного законодавства у сфері оподаткування будівельної діяльності через призму впровадження фінансових, податкових та галузевих європейських стандартів.

Видання розраховане на викладачів, аспірантів і студентів вищих навчальних закладів, практиків, долучених до правового супроводження будівельної галузі, а також усіх, хто цікавиться проблемами податкового права.

## ПУБЛІКАЦІЇ ЖУРНАЛУ «ЮРИДИЧНА УКРАЇНА» У 2018 РОЦІ

| <b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА</b>  | <b>№<br/>журналу</b> | <b>Сторінка</b> |
|---|----------------------|-----------------|
| Капишін С. М. До ідеї верховенства права через призму практики міжнародних організацій  | 1—2                  | 4               |
| Иванников И. А. Социально-правовое государство  | 1—2                  | 10              |
| Берзін П. С. Предмет і методи сучасного дослідження історії Київської школи кримінального права   | 3—4                  | 4               |
| Розовський Б. Г. Мені соромно бути юристом  | 3—4                  | 20              |
| Степковскі А., Банасюк Й. Доктринальні основи конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами: доктринальні основи | 5—6                  | 14              |
| Берестова І. Е. Публічні законні інтереси конституційного значення  | 7                    | 4               |
| Берестова І. Е. Публічні інтереси у Конституції України   | 8                    | 4               |
| Сухоребра Т. І. Штрафи за знищення деяких видів флори та фауни за Руською Правдою   | 10                   | 4               |
| Патлачук О. В. Основні етапи розвитку юридичної техніки природоохоронного законодавства Республіки Польща   | 10                   | 11              |
| <b>КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО</b>  |                      |                 |
| Бочарова Н. Конституціоналізація міжнародного права як зовнішній чинник конституціоналізації правових систем країн світу  | 1—2                  | 28              |
| Бугайко Ю. О. Лексичні помилки в конституційному законодавстві України  | 8                    | 10              |
| <b>ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО</b>   |                      |                 |
| Біленко В. І. Види договорів про допоміжні репродуктивні технології   | 1—2                  | 1               |
| Хоменко В. О. Припинення зобов'язань господарського товариства як наслідок ліквідації   | 3—4                  | 41              |
| Цюра В. В. Неналежне здійснення договірного представництва його правові наслідки  | 3—4                  | 51              |
| Pokhodun Yu. Termination of contractual agency by the act of parties from a comparative perspective   | 5—6                  | 21              |
| <b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО</b>  |                      |                 |
| Смокович М. І. Зразкові і типові справи як механізм забезпечення єдності судової практики   | 1—2                  | 20              |
| Смокович М. І. Незалежність судді як складова принципу верховенства права   | 5—6                  | 14              |
| Глуханчук О. В. Новели апеляційного провадження за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України  | 7                    | 11              |
| Литвиненко Є. Ю. Доктринальні підходи до загальної кодифікації адміністративного законодавства  | 8                    | 15              |

| ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО  | № журналу | Сторінка |
|---|-----------|----------|
| Вінник О. М. Цифровізація економіки: проблеми нормативно-правового забезпечення   | 1—2       | 43       |
| Зельдіна О., Гришко В. Податкові пільги як складова інвестиційної привабливості України   | 1—2       | 52       |
| Попович Т. Г. Стандартизація чи технічне регулювання: вдосконалення понятійного апарату господарського права на основі міжнародного досвіду                             | 1—2       | 59       |
| Вінник О. М. корпоративних відносин в умовах громадянського суспільства та цифрових інформаційно-комунікаційних технологій: правові аспекти                             | 3—4       | 90       |
| Кушнір І. М. Напрями удосконалення чинного законодавства України у сфері будівельної діяльності (на прикладі скасування пайового внеску)                                | 5—6       | 96       |
| Хрімлі К. О., Гостева О. Ю. Гарантії захисту прав іноземних інвесторів: порівняльний аналіз деяких європейських країн та України  | 7         | 18       |
| Кушнір І. М. Особливості оподаткування будівельних операцій податком на додану вартість в Європейському Союзі   | 7         | 26       |
| Яценко С. С. Захист майнових прав та законних інтересів усунутих учасників у процедурі націоналізації господарського товариства   | 9         | 28       |
| <b>ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО</b>   |           |          |
| Соснін О. В. Про потребу досягнути політико-правові загрози нової інформаційно-комунікаційної реальності  | 1—2       | 81       |
| Соснін О. В., Кононець М. О. Про потребу юридичної науки досягнути і врахувати в праві нову інформаційно-комунікаційну реальність наукової та інженерно-освітньої праці | 3—4       | 68       |
| Маріц Д. О. Поняття інформаційного регулятора суспільних відносин   | 3—4       | 75       |
| Баранов О. А. Інтернет речей (IoT): робот з штучним інтелектом у правовідносинах  | 5—6       | 75       |
| Селіна М. Б. Впровадження спеціальної інформаційної операції у діяльність служби безпеки України: правові аспекти   | 8         | 49       |
| Бевза А. С. Ринок цінних паперів як складова інформаційної безпеки  | 9         | 12       |
| Соснін О. В. Безпекові проблеми інформаційно-комунікаційної діяльності  | 9         | 17       |
| Соснін О. В. Проблеми визначення політико-правових норм прав та свобод громадян в інформаційно-комунікаційній діяльності  | 11—12     | 10       |
| <b>НОТАРІАТ</b>   |           |          |
| Бондарчук Н. В. Проблеми реформування інституту нотаріату в Україні як об'єктивного явища в сучасній правничій парадигмі  | 1—2       | 74       |
| <b>КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ НАУКИ</b>  |           |          |
| Клочков В. Г. Проблеми розгляду заяв, повідомлень про вчинення злочинів   | 1—2       | 35       |
| Бортун М. І. Особливості реалізації прокурором своїх функцій в кримінальному провадженні на досудовому розслідуванні  | 3—4       | 57       |
| Кардаш О. Я. Корупція в Україні   | 3—4       | 64       |
| Бортун М. І. Забезпечення ефективності досудового розслідування в контексті останніх змін до КПК України  | 5—6       | 32       |

|  | № журналу | Сторінка |
|--|-----------|----------|
| Ковальчук А. М. Проблемні питання примирення в межах закриття кримінального провадження у формі приватного обвинувачення   | 5—6       | 40       |
| Клочков В. Г. Прокурорський нагляд з розгляду заяв, повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень  | 5—6       | 46       |
| Триньова Я. О. Екологічні проблеми в сучасному глобально-біоетичному вимірі та роль кримінального права у їх вирішенні   | 5—6       | 53       |
| Алієва-Барановська В. М. Злочини у сфері інформаційної безпеки   | 5—6       | 64       |
| Ковальчук А. М. Особливості кримінального процесуального регулювання інституту примирення на території зарубіжних країн  | 7         | 34       |
| Панов М. І., Панова С. В. Кримінологічна та кримінально правова науки: до проблеми співвідношення і міждисциплінарних наукових зв'язків  | 7         | 41       |
| Фесенко Є. В. Гуманізація як принцип кримінального права України   | 8         | 21       |
| Zhyrova P. O. International standards of prevention of trafficking in persons  | 8         | 26       |
| Дьомін Ю. М. Окремі аспекти використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій  | 8         | 31       |
| Вінниченко В. А. Кримінальні процесуальні правовідносини між слідчим та підрозділами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність   | 8         | 40       |
| Мамотенко О. П. Кримінально-правове покарання за незаконне поводження з товарами у сфері акцизного оподаткування   | 10        | 28       |
| Гмирко В.П. Діяльнісний погляд на реструктуризацію кримінального процесу: the attempt of dogmatic shawshank redemption?  | 10        | 33       |
| <b>МІЖНАРОДНЕ ПРАВО</b>  |           |          |
| Zhuravel M. V. Analysis of the ways in which a permanent establishment may arise under article 5 of the OECD model tax convention and comparisons with the equivalent provision in the un model convention | 9         | 35       |
| <b>ТРУДОВЕ ПРАВО</b>   |           |          |
| Гетьманцева Н. Д. Становлення і розвиток трудового права як прояв єдності приватних і публічних засад  | 1—2       | 66       |
| Козуб І. Г. Деякі аспекти представництва роботодавців у трудових правовідносинах   | 3—4       | 100      |
| Козуб І. Г., Шкурей О. А. Правовий аспект в питаннях охорони праці осіб зі зниженою працездатністю   | 9         | 4        |
| Митрицька Г. Г. Регулювання статусу приватних агенств зайнятості як учасників відносин у сфері нетипових форм зайнятості   | 11—12     | 4        |
| <b>ЕКОНОМІКА ТА ПРАВО</b>  |           |          |
| Махновський Д. С. Законодавче регулювання спільної діяльності з проведення прикладних наукових досліджень та комерціалізації результатів розробок  | 7         | 48       |
| <b>АГРАРНЕ ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО</b>  |           |          |
| Антонюк М. В., Сидорчук О. Є. Правова природа права постійного землекористування в історичній ретроспективі  | 3—4       | 83       |
| Кірін Р. С. Правове визначення поняття «охорона надр»  | 7         | 54       |
| Даниленко Б. В. Стратегія розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності   | 7         | 61       |

| МЕДИЧНЕ ПРАВО   | № журналу | Сторінка |
|---|-----------|----------|
| Гель А. П. Вітчизняне законодавство у сфері правового регулювання трансплантації анатомічних матеріалів людині                                | 5—6       | 112      |
| <b>ПРАВОВА ОСВІТА</b>   |           |          |
| Черновський О., Турман Н. Тестова форма контролю, як складова підготовки кваліфікованого юриста   | 9         | 42       |
| <b>СУД І ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ</b>   |           |          |
| Бігунець І. М. Роль захисника у спеціальному досудовому розслідуванні   | 5—6       | 105      |
| Шумило М. Є. Камо грядеши, український суде?...   | 10        | 18       |
| Прокопенко О. Ю., Булаті Д. О. Окремі питання здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України: аналіз сучасних проблем       | 11—12     | 23       |
| Taranov V. L. Low-cost police training mini-center in a post-conflict environment with limited funding  | 11—12     | 32       |
| <b>ФІНАНСИ, ПОДАТКИ, БЮДЖЕТ</b>   |           |          |
| Шипканов О. А. До питання реалізації місцевими радами фіскальної функції при оподаткуванні нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки | 11—12     | 37       |
| Драчов О. В. Правова сутність криптовалют: генезис, функції та перспективи  | 11—12     | 44       |
| Ковалко Н. М. До питання про публічний кредит у контексті державних і місцевих цінних паперів   | 11—12     | 53       |
| Стрільчук В. А. Муніципально-правове регулювання подолання бідності як одна з основних цілей сталого розвитку: зарубіжний досвід              | 11—12     | 61       |
| <b>КОНФЕРЕНЦІЇ, СЕМІНАРИ, КРУГЛІ СТОЛИ</b>  |           |          |
| Тези переможців підсумкової науково-практичної конференції II туру всеукраїнського конкурсу студентських наукових робіт                       | 1—2       | 90       |
| Глянько О. С. Правообмеження особи: загальнотеоретичний аспект (на прикладі особи, засудженої до позбавлення волі)                            | 1—2       | 92       |
| Чеченко К. О. Реалізація права особи на допуск до професійної діяльності судді в контексті природно-правової теорії праворозуміння            | 1—2       | 95       |
| Романюк І. М. Громадянське суспільство як простір для функціонування інформаційних правовідносин  | 1—2       | 98       |
| Фуріна А. І. Внутрішньо переміщені особи: національна модель та міжнародні стандарти  | 1—2       | 101      |
| Грицай Д. І. «Розумні роботи»: деякі проблеми визначення правового статусу  | 1—2       | 104      |
| Круглий стіл «Інститут помилування в Україні»   | 3—4       | 107      |
| Комітетські слухання на тему: «Доступ молоді до вищої освіти в Україні»   | 5—6       | 125      |
| <b>КОНКУРС НА ПУБЛІКАЦІЮ КРАЩИХ СТУДЕНТСЬКИХ ТА АСПІРАНТСЬКИХ РОБІТ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ</b>                                   |           |          |
| Васюта Ю. В. Корупція і земельний ринок   | 8         | 59       |
| Кравченко Н. О. Корупція і судова реформа   | 8         | 63       |
| Хортюк А. А. Боротьба з корупцією в цивільній авіації — запорука національної безпеки України   | 8         | 67       |

|   | №<br>журналу | Сторінка |
|---|--------------|----------|
| Якубовський В. В. Дискреційні повноваження як один з корупційних ризиків у публічному управлінні  | 8            | 70       |
| Верьовкіна Д. Корупція у сфері незаконного видобування бурштину   | 9            | 51       |
| Гордієнко Д. Корупція і національна безпека   | 9            | 55       |
| Карпа В. Корупція і права людини  | 9            | 60       |
| Гладіліна А. В. Корупція і судова реформа   | 9            | 64       |
| Южека Р. С. Проблема корупції в судовій системі в умовах судово-правової реформи в Україні  | 10           | 50       |
| Лісецька К.Ю. Корупція і права людини   | 10           | 53       |
| Солоніна С. Корупція і національна безпека  | 10           | 57       |
| Бондарчук А. О. Корупція і державна служба  | 10           | 61       |
| Ваколюк А. О. Корупція і права людини   | 11—12        | 68       |
| Пономарчук К. О. Корупція та безпечне довкілля  | 11—12        | 72       |
| Сергієнко А. Створення Вищого антикорупційного суду як фактор ефективної боротьби із корупцією  | 11—12        | 77       |
| Хомченко О. В. Корупція і судова реформа  | 11—12        | 81       |
| Шевченко Ю. Щодо питання забезпечення права на свободу вираження поглядів журналістів та членів громадських організацій, які розслідують корупційні злочини | 11—12        | 84       |
| <b>РЕЦЕНЗІЯ</b>   |              |          |
| Музика-Стефанчук О. А. Актуальне дослідження проблем оподаткування будівельної діяльності в Україні   | 11—12        | 88       |
| <b>НАУКОВЕ ПОВІДОМЛЕННЯ</b>   |              |          |
| Європейська правнича традиція та сучасна правова культура   | 3—4          | 109      |

**ДО УВАГИ АВТОРІВ!**

Журнал «Юридична Україна» є українським фаховим журналом, який входить до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus». У ньому публікуються наукові статті українською мовою. Статті англійською мовою можна знайти на сайті [pressa.yuricom.com](http://pressa.yuricom.com).

До друку приймаються наукові статті, які раніше не були опубліковані в інших виданнях. У статтях автори мають наводити обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті (поставленого завдання) та висновків.

Рукопис статті має бути виготовлений українською та англійською мовами і віддрукований шрифтом № 14 на принтері, з розміщенням рядків тексту через півтора інтервали, береги — 3 см. Перелік використаних літературних джерел слід наводити в кінці статті в порядку появи відповідних посилань. При оформленні статей слід дотримуватися ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання».

На початку рукопису авторам необхідно зазначити індекс УДК (Універсальної десятикової класифікації), а після даних про автора та назви статті наводити анотації на неї українською, російською та англійською мовами. Орієнтовний обсяг анотацій — 500 друкованих знаків. Анотації мають супроводжуватися перекладом прізвища, імені автора та назви статті відповідною мовою. До кожної анотації слід додавати перелік ключових слів (до десяти окремих слів або словосполучень) відповідною мовою.

Автор несе персональну відповідальність за додержання ним при підготовці статті норм чинного законодавства (зокрема щодо захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності), достовірність викладених відомостей (у тому числі імен і найменувань згаданих у статті фізичних та юридичних осіб), цитат і посилань на літературні джерела та норми актів законодавства, правильність визначення індексу УДК і перекладів анотацій на статтю.

У тексті статті посилання на використані літературні джерела слід зазначити порядковим номером у квадратних дужках згідно з переліком джерел. Авторські пояснення і приклади слід наводити в дужках безпосередньо в тексті статті.

Редакція залишає за собою право редагувати рукопис, скорочувати його, змінювати назву статті та вводити (змінювати) рубрикацію внутрішніх частин текстового матеріалу. Подані матеріали (рукописи), включно з тими, які визнано неприйнятними, редакція не повертає.

Автор, який подає матеріали для друку, вважається таким, що погоджується на подальше безоплатне їх розміщення на сайтах видавництва правової літератури «Юрінком Інтер» і Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського НАН України.

Текст статті подається у двох примірниках, один з яких має бути підписаний автором на кожній сторінці. Разом із статтею необхідно надавати: 1) довідку про автора (на окремому аркуші у довільній формі) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, наукового ступеня та вченого звання (за наявності), місця основної роботи, посади, навчального закладу, в якому особа навчається, домашньої адреси (з поштовим індексом), номерів контактних телефонів та електронної пошти; 2) рекомендацію кафедри/відділу вищого навчального або наукового закладу (обов'язково для аспірантів та здобувачів) та рецензію кандидата чи доктора юридичних наук із відповідної спеціальності (обов'язково для аспірантів, здобувачів і кандидатів юридичних наук); 3) електронну копію статті, записану у вигляді окремого електронного документа на стандартній дискеті або диску 4) фотографію автора у форматі tif або jpg, розміром 4,5×5,5 см, 300 dpi.

Усі матеріали слід надсилати рекомендованим листом на адресу редакції:

04209, м. Київ, вул. Героїв Дніпра, 31-б  
Видавництво правової літератури «Юрінком Інтер»,  
редакція журналу «Юридична Україна»  
Тел.: (044)-411-69-08, (044)-411-64-03  
E-mail: [jukr@yuricom.kiev.ua](mailto:jukr@yuricom.kiev.ua)



**ЮРИДИЧНА УКРАЇНА № 11—12 (191—192) 2018**

**Співзасновники:**

**Київський регіональний центр  
Національної академії правових наук України,**

Науково-дослідний інститут  
приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака  
Національної академії правових наук України,

ТОВ «Юрінком Інтер»

Видавець: ТОВ «Юрінком Інтер»

**Шеф-редактор — В. С. Ковальський, доктор юридичних наук**

**Над випуском працювали:**

*Каріна Корсуненко, Майя Ромась,  
Святослав Караваєв, Олена Доценко*

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром  
ТОВ «Юрінком Інтер»

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія ДК № 3954 від 13.01.2011.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 20180-9980ПР від 06.08.2013.

Підписано до друку 28.02.2019. Формат 70×100/16.

Папір офсетний № 1. Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 7,50. Умовн. друк. арк. 8,13.  
Тираж 440 прим. Зам. № .

Адреса редакції та видавця: 04209, м. Київ, вул. Героїв Дніпра, 31-б.

Тел. 411-69-08, 412-04-75. Факс 413-81-44.

<http://www.yuricom.com.ua>. E-mail: [jukr@yuricom.kiev.ua](mailto:jukr@yuricom.kiev.ua).

Видавництво правової літератури «Юрінком Інтер».

Редакція журналу «Юридична Україна».

Віддруковано з готових діапозитивів в друкарні ТОВ «Наш формат»

02105 м. Київ — 105, пр-т Миру, оф. 45

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 4540 від 07.05.2013.

Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

За достовірність викладених фактів відповідає автор.

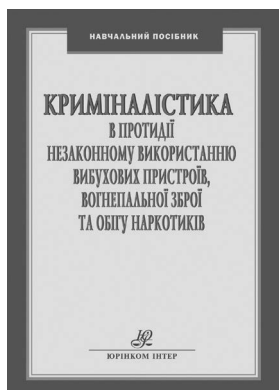
Передплатний індекс журналу «Юридична Україна» — 01757.

Передплатний індекс комплекту:

газета «Юридичний вісник України» і журнали «Юридична Україна»  
та «Бюлетень законодавства і юридичної практики України» — 08440.

З приводу придбання журналів минулих випусків звертайтеся за тел. 411-69-08, 411-64-03.

## ВИДАВНИЦТВО «ЮРІНКОН ІНТЕР» ПРОПОНУЄ:



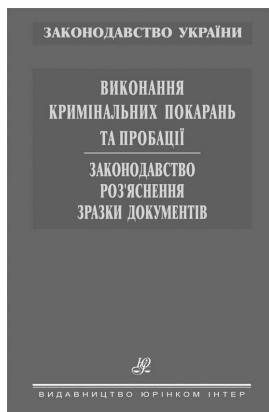
Колесник В. А., Гора І. В. **Криміналістика в протидії незаконному використанню вибухових пристроїв, вогнепальної зброї та обігу наркотиків:** навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 400 с.

ISBN 978-966-667-685-9

Розглянуто актуальні питання криміналістичного забезпечення досудового розслідування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із використанням вибухових пристроїв, вогнепальної зброї й боеприпасів, незаконним обігом наркотичних, сильноподіючих і психотропних речовин. Розкрито поняття й характеристику вибухотехнічних і балістичних об'єктів та слідів застосування вибухових пристроїв і вогнепальної зброї, наведено їх криміналістичну класифікацію й рекомендації з виявлення, фіксації й вилучення, представлено характеристику найбільш поширених у незаконному обігу в Україні наркотиків і описано їх вплив на організм людини, розкрито способи їх виявлення, фіксації, вилучення під час окремих

слідчих (розшукових) дій. Також наведено дані щодо можливостей виявлення за ознаками зовнішності осіб, котрі зловживають наркотиками. Вказано на сучасні можливості експертизи вибухотехнічних, балістичних об'єктів, наркотичних засобів та психотропних речовин, запропоновано рекомендації з підготовки матеріалів і постановки запитань для проведення відповідних судово-експертних досліджень.

Для студентів, слухачів, професорсько-викладацького складу й науковців вищих навчальних закладів і факультетів юридичного спрямування, потоків підвищення кваліфікації співробітників слідчих, оперативних й експертних підрозділів правоохоронних органів та суддів і адвокатів.



**Виконання кримінальних покарань та пробації. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів / за заг. ред. Д. В. Чернишова.** Київ: Юрінком Інтер, 2018. 948 с.

ISBN 978-966-667-703-0

У збірнику представлено найбільш повний склад нормативно-правових актів з теми виконання покарань та пробації в Україні. Розкрито основні напрями державної політики у цій сфері, подано структуру відповідних органів та установ, вказані параметри умов та порядку відбування покарань та пробації. Нормативно-правові акти звірені з базою даних «Законодавство» Верховної Ради України станом на 26 квітня 2018 року.

Збірник стане у пригоді співробітникам кримінально-виконавчої служби та органів з питань пробації, суддям, працівникам прокуратури, адвокатам, а також усім особам, які цікавляться порядком виконання покарань та пробації на українських теренах.

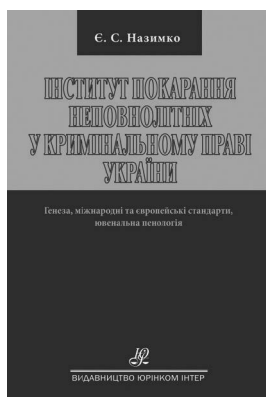
### З питань придбання звертатися:

04209, м. Київ, вул. Героїв Дніпра, 31-б

тел./факс: (44) 412-36-18, тел. відділу реалізації: (44) 411-69-08, 411-64-03

e-mail: [pressa@yurincom.kiev.ua](mailto:pressa@yurincom.kiev.ua) [www.yurincom.com](http://www.yurincom.com)

## ВИДАВНИЦТВО «ЮРІНКОМ ІНТЕР» ПРОПОНУЄ:

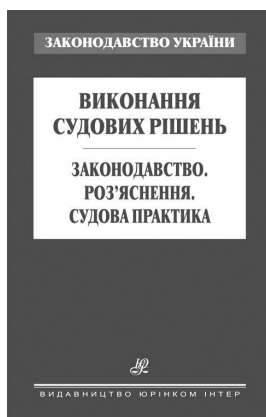


**Інститут покарання неповнолітніх у кримінальному праві України. Генеза, міжнародні та європейські стандарти, ювенальна пеналогія:** монографія / Є. С. Назимко; вступ, слово д.ю.н., проф. О.М. Литвинова. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 384 с.

ISBN 978-966-667-661-3

У книзі розглядається історія розвитку інституту покарання неповнолітніх у кримінальному праві України. Дається загальна характеристика стану дослідження проблем покарання неповнолітніх у сучасній кримінально-правовій науці. Досліджено змістовні складові міжнародних та європейських стандартів застосування покарання до неповнолітніх, а також проаналізовано зазначені стандарти в якості окремих груп. Розкрито проблему ювенального підходу та його значущості в осягненні проблем покарання неповнолітніх у кримінальному праві України.

Книга розрахована на працівників правоохоронних органів і суду, адвокатів, правозахисників, науковців, студентів, курсантів і викладачів вищих навчальних закладів юридичного профілю, а також усіх, хто цікавиться проблемами кримінології та кримінального права.



**Виконання судових рішень. Законодавство. Роз'яснення. Судова практика** / за заг. ред. С. В. Шкляра. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 668 с.

ISBN 978-966-667-676-7

У збірнику наводяться законодавчі та нормативно-правові акти щодо порядку виконання судових рішень. Йдеться про виконання судових рішень у цивільних, адміністративних, господарських та кримінальних справах. До кожного розділу надано роз'яснення та матеріали судової практики.

Збірник стане принагоді професійним юристам, правозахисникам, членам громадських об'єднань, а також всім громадянам, які цікавляться порядком, практикою та особливостями, пов'язаними з виконанням судових рішень з тих чи інших категорій справ.

---

### З питань придбання звертатися:

04209, м. Київ, вул. Героїв Дніпра, 31-б  
тел./факс: (44) 412-36-18, тел. відділу реалізації: (44) 411-69-08, 411-64-03  
e-mail: [pressa@yurincom.kiev.ua](mailto:pressa@yurincom.kiev.ua) [www.yurincom.com](http://www.yurincom.com)

# Юридичний Вісник України

ВСЕ ПРО ЗАКОНИ В ОДНІ ГАЗЕТІ!  
ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНА ПРАВОВА ГАЗЕТА



## ***Про всі закони і права в одній газеті !***

Газета «Юридичний вісник України»:

Юридична інформація та інформаційно-правовий банк законодавства та юридичної практики

**Передплатний індекс – 33787 (на місяць)**

**Передплатний індекс – 21615 (на рік)**

**Комплект юриста «Загальний»:**

- газета «Юридичний вісник України»
- журнал «Бюлетень законодавства і юридичної практики України»

**Передплатний індекс – 22404**

**Комплект юриста «Елітний»:**

- газета «Юридичний вісник України»
- журнал «Юридична Україна»
- журнал «Бюлетень законодавства і юридичної практики України»

**Передплатний індекс – 08440**

**Комплект юриста «Сучасне правосуддя»:**

- газета «Юридичний вісник України»
- журнал «Вісник Державної судової адміністрації України»

**Передплатний індекс – 95702**