

64.9(44)у
А 43

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

(ЗБІРНИК НАУКОВИХ СТАТЕЙ
ВИКЛАДАЧІВ ЮРИДИЧНОГО
ФАКУЛЬТЕТУ)

ВИПУСК II



Івано-Франківськ - 1998

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

(ЗБІРНИК НАУКОВИХ СТАТЕЙ)

ВИПУСК II



Івано-Франківськ, 1998

П Е Р Е Д М О В А

ББК 67.9 (4Укр.)

А-43

Автори наукових статей з правових наук - викладачі та аспіранти Прикарпатського університету імені В. Стефаника - висвітлюють актуальні проблеми в галузі державного будівництва, правової реформи в Україні, права й екології, боротьби із злочинністю.

Для науковців, викладачів, магістрів, юристів-практиків.

The authors of law articles - the professors and post-graduate students of Precarpathian Stefanyk University highlight topical problems in the field of the formation the Ukrainian state, law reform in Ukraine, law and ecology etc.

For scientists, professors, post-graduate students, practicing lawyers.

Редакційна колегія: В.В. Луць - член-кор. АПрН України, д-р юрид. наук, проф. (редактор); І.Р. Дем'янчук - стар. викл. (відповідальний секретар); В.Д. Басай - канд. юрид. наук, доц.; О.Л. Копиленко - член-кор. АПрН України, д-р юрид. наук, проф.; В.М. Коссак - д-р юрид. наук, проф.; М.В. Костицький - акад. АПрН України, д-р юрид. наук, проф.; М.В. Кравчук - д-р права, доц.; В.С. Кульчицький - член-кор. АПрН України, д-р юрид. наук, проф.; М.В. Миколайський - д-р мед. наук, проф.; М.І. Ославський - канд. юрид. наук, доц.; Б.Й. Тищик - канд. юрид. наук, проф.; П.Л. Фріс - канд. юрид. наук, доц.

Адреса редакційної колегії:

284000, Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57.

Прикарпатський університет імені Василя Стефаника,
юридичний факультет.

Тел.: 5-24-89.

ISBN 966-7365-26-3

Видається з 1995 р.



Процес творення української демократичної держави йде нерозривно і невіддільно від процесу оновлення юридичної бази захисту прав і свобод людини, використання новітніх здобутків правової науки, що є змістовим наповненням закріпленого в Конституції України положення, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

Сьогодні правова система України перебуває в стані розбудови та оновлення і ефективність розвитку стає, до певної міри, передумовою української державності в цілому. Також є проблематичним питання повноцінності входження України до Ради Європи, бо сучасний стан вітчизняної правової системи не дозволяє виконати одну з головних умов — дотримання примату права. І тому як ніколи необхідні нові концептуальні напрямки подолання зазначених труднощів та проблем на основі наукових розробок. Значну участь в даній роботі бере і юридичний факультет Прикарпатського університету ім.В.Стефаника, який був створений в 1992 р. За шість років існування факультету відкрито три кафедри: теорії та історії держави та права (організовувалась за участі члена-кореспондента Академії правових наук України В.В.Костицького, а тепер кафедрою завідує кандидат юридичних наук, доцент М.В.Кравчук), цивільного права і процесу (завідувач доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України В.В.Луць), кримінального права і процесу (завідувач кандидат юридичних наук, доцент Басай В.Д.).

На сьогоднішній день навчальний процес забезпечують висококваліфікованою науковою та викладацькою роботою викладачі факультету, понад 70% з яких мають вчені ступені і вчені звання. До читання окремих курсів залучаються відомі вчені-юристи та практики з великим досвідом діяльності. Поряд з викладачами юридичного факультету лекційну роботу проводять вчені із зарубіжних країн: США, Англії, Франції, Німеччини.

В структурі факультету є денне і заочне відділення, де навчається відповідно 380 і 370 студентів, при факультеті відкрито аспірантуру.

Викладачі та студенти юридичного факультету беруть активну участь у міжнародних, республіканських наукових конференціях та семінарах. В 1996 р. був розроблений законопроект "Про вибори народних депутатів України". Розробниками цього законопроекту є студенти факультету,

члени Прикарпатського Центру правничих студій Кирило Рубановський, Олексій Зоренко, Віталій Федчук, Юрій Рега, Андрій Криль.

Студенти факультету протягом 1994-1998 р.р. неодноразово ставали призерами всеукраїнських студентських олімпіад з правознавства (в 1994 р. - А.С.Галушак, в 1996 р. - О.В.Зоренко, в 1998 р. - А.Криль, Ю.Рега, А.Чорній).

Юридичний факультет розвиває і розширює наукові зв'язки з іноземними навчальними установами, зокрема з Центрально-Європейським університетом, Інститутом конституційної законодавчої політики (м. Будапешт), Українським вільним університетом (м. Мюнхен), де викладацький склад проходить стажування та наукову підготовку.

Поточний рік для юридичного факультету особливий: відкрито юридичний коледж, розпочато будівництво нового корпусу юридичного факультету, йде підготовка до акредитації за третім рівнем та отримання ліцензії четвертого рівня.

Видання цього збірника є надзвичайно важливим для факультету, оскільки дає можливість науковцям підняти й висвітлити проблеми становлення України як правової держави, внести пропозиції та зробити свій внесок в удосконалення чинного законодавства, а також зорганізувати наукову роботу університету на більш високому професійному рівні.

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА В УКРАЇНІ

І. Іванчик, М.Кравчук

ВІЙСЬКОВЕ БУДІВНИЦТВО В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ (Державно-правовий аспект)

Досвід Української Народної Республіки - і позитивний, і негативний - є важливим уроком минулого, яким ми просто не маємо права нехтувати в розбудові сучасної незалежної соборної правової і демократичної держави. Саме тому багато науковців досліджують державотворчі процеси і законодавчу діяльність в Україні в періоди Центральної ради та Директорії, або «першої» та «другої» УНР (як виділяють деякі провідні вчені в цьому напрямку дослідницької роботи) [7,10;110], аналізують їх досвід.

Актуальною проблемою залишається створення національної армії як гаранта та необхідного атрибута незалежної держави. Для її вирішення необхідно скористатися знаннями і мудрістю минулих поколінь. Проте, ця тема недостатньо розроблена. За радянських часів уся, а особливо військотоворча діяльність Центральної ради, Директорії замовчувалась або перекручувалась. Тому дуже важливим є об'єктивне висвітлення передумов створення та процесу будівництва Збройних сил УНР на основі всебічного історико-правового аналізу, з позицій нових підходів і сучасних вимог.

Одним із основних факторів, що мав вирішальний вплив на успіх українських визвольних змагань, які набрали особливого розмаху в період, що настав після Лютневої революції, була армія.

Будівництво Збройних сил Української Центральної ради умовно можна розділити на два етапи. Перший етап - розгортання військового руху та створення правової бази (березень - жовтень 1917р.) в період існування Тимчасового уряду. Другий етап - організація Збройних сил Центральної ради (листопад 1917р. - квітень 1918р.). Необхідність у періодизації дослідження викликана юридичним закріпленням української державності, яке настало після жовтневого перевороту [8,41].

З часу утворення Української Центральної ради (1-7 березня 1917р.) політично-державні події в Україні розвивались навколо трьох центрів: апарату Тимчасового уряду, Рад робітничих і солдатських депутатів та Центральної ради [6,20]. Після проведення Всеукраїнського національного конгресу 6-8 квітня 1917р. Центральна рада перетворилась у своєрідний

парламент. Таким чином, вона стала загальноукраїнським демократичним законодавчим органом, і, зокрема, активізувала свою роботу в армії. Оскільки в частинах Південно-Західного і Румунського фронтів і на Чорноморському флоті серед інших національностей “український елемент” займав провідне місце, таке становище дало можливість Центральній раді більш активно розгорнути свою діяльність.

На жаль, не тільки вороги України, але й частина членів Центральної ради не розуміла значення організації Української армії. Особливо гостро проти створення українських Збройних сил виступав В.Винниченко (заступник голови УЦР). Тоді в українському суспільстві визначилось два напрямки військового будівництва: національний - на чолі з М.Міхновським, який стояв за створення власної армії, та соціалістичний - на чолі з В.Винниченком, який вважав непотрібним і навіть шкідливим будівництво власних збройних сил [9,46].

За ініціативою поручика М.Міхновського, 9 березня 1917р. було скликано перші збори українських старшин і солдатів Київського гарнізону. 11 березня відбувся тисячний солдатський мітинг, а 16 березня - перші військові збори під керівництвом полк. П.Волошина, на яких було вирішено створити в Києві військову організацію - Український військовий клуб ім.Гетьмана П.Полуботка та приступити до формування національної армії. Рух за створення національних українських військових частин охопив всю армію, в якій налічувалось 2,5 млн. українців, і набував все більшого розмаху.

Центральній раді дійсно потрібна була така армія, на яку можна було би покласти в разі військової загрози. Тому, використовуючи широке піднесення національно-визвольного руху в армії і популярність серед українських солдатів ідеї формування національних частин, вона приступила до створення українських військових частин. Протягом березня-квітня 1917 р. вона розгорнула активну діяльність із українізації тилкових гарнізонів. У квітні-травні виступили юнкери київських шкіл, солдати-українці вінницького і одеського гарнізонів [12].

Прискорили процес створення національної армії і та II Всеукраїнські військові з'їзди, які вимагали від російського уряду створення національних частин на фронті, формування українських частин на території України для оборони кордонів і для охорони внутрішнього порядку.

З кінця серпня і особливо у вересні все більше створювались загони “вільного козацтва”. Це були міліцейські формування, які не втягувались у міжпартійну боротьбу і могли стати реальною збройною опорою

Центральної ради. Особливо цей рух поширився на землях, які входили до складу Гетьманщини та Запоріжжя, де досить міцно трималися серед населення козацькі традиції та звичаї. Козаки були однією з найбільш свідомих і патріотичних верств українського суспільства. Звідси й розпочався рух з відновлення козацтва під назвою “Вільне козацтво”, який зародився на Звенигородщині весною 1917 р. і поширився на всю Україну [11,470]. Вільне козацтво засновувалось за козацьким звичаєм, у вигляді територіальної самооборони з виборною старшиною, воно організувало військові курси та піші й кінні добровольчі загони. У квітні 1917р. відбувся I з'їзд козацтва, який обрав кошового отамана, селянина Семена Гризла. З 16 до 20 жовтня 1917р. у Чигирині відбувся II Всеукраїнський з'їзд Вільного козацтва, на якому був обговорений і затверджений Статут, обрано Генеральну раду і отамана - П.Скоропадського. Використати могутній потенціал цієї інституції Центральна рада не змогла, і в січні 1918 р. Вільне козацтво було усунуте.

У жовтні полк. В.Павленком в Києві розпочалося формування двох сердюцьких дивізій. Проте вони одразу ж були розпущені як “контрреволюційні” через побоювання, що вони можуть бути використані як засіб впливу на політику Центральної ради. Така позиція Центральної ради у військовому будівництві призвела до того, що на початок грудня 1917р. в розпорядженні Центральної ради не було взагалі ніякого війська. Отже, найсприятливіші умови для розбудови Української держави, для створення основ організації військової системи не були використані українськими державотворцями через помилки, відсутність досвіду та державної волі.

У зв'язку з жовтневим переворотом, українізовані частини опинились перед дилемою: з однієї сторони, вони симпатизували більшовикам, з іншої - своїм лідером у національному русі вони визнавали Центральну раду [1,23]. Напередодні жовтневого перевороту у Петрограді почав свою роботу III Всеукраїнський військовий з'їзд, який підтвердив довір'я Центральній раді і вимагав від неї взяття всієї повноти влади в Україні і проголошення Української Республіки. 20 (7) листопада 1917р. Центральна рада видала III Універсал, яким проголосила створення УНР [3,111]. Розпочався новий етап у будівництві України і її війська.

У кінці листопада 1917р. більшовицько налаштовані формування російської армії рушили проти Центральної ради. Тільки завдяки рішучим діям корпусу генерала П.Скоропадського, на станції Здолбунів було роззброєно ці війська і врятовано столицю від

більшовицької навали. У цей час починається останній етап українізації й будівництва війська, особливістю якого було те, що він не мав протидії зі сторони армійського командування. Заходи зі створення власного війська були розпочаті з наведення порядку й дисципліни, тому що деморалізація і анархія у військах ставали все більш загрозливими. 16 листопада 1917р. був створений Український Генеральний військовий штаб, який мав такі відділи: організаційний, зв'язку, артилерійський, постачання армії, військових шкіл, військово-політичний, військово-комісарський, загальний, інспекторат артилерії. Очолив Генеральний штаб генерал Б.Бобровський, а більшість його відділів- представники вищого офіцерського складу. У тилкових районах поряд із звичайними військовими формуваннями стали створюватися ударні частини- гайдамацькі курені, так звані "курені смерті", загони Вільного козацтва. Навколо Центральної ради групувалось біля 30 тисяч російських офіцерів [2,38].

До кінця 1917р. Центральна рада встановила свою владу на більшості території України. Однак розглядати її як єдину владу над всіма військами, дислокованими в Україні, не можна. Більшовики ігнорували Генеральний секретаріат [4,196], тому конфронтація між ними все більше посилювалась і переросла у великий збройний конфлікт [10,92-98].

Та, незважаючи на війну з більшовицькою Росією, УНР продовжувала будівництво збройних сил. Так, 3 січня 1918р. Центральною радою був прийнятий Закон "Про утворення Українського Народного війська". У відповідності з цим законом українське військо створювалось для захисту рідного краю від зовнішнього нападу. Спочатку проводився набір інструкторів, які формувалися у сотні, курені, полки, дивізії та корпуси, після чого вони повинні були проводити військову підготовку населення повіту, губернії. Служба в армії громадян була не обов'язковою, тільки у випадку війни оголошувалася загальна мобілізація для оборони держави. Закон визначав порядок набору військових інструкторів та їх правовий статус, де вказувалось, що інструктори приймаються на підставі договору вільного найму, з оплатою і повним утриманням, а за виконання спеціальних зобов'язань передбачалась додаткова плата. Була визначена й кримінальна відповідальність за розірвання договору [5,37].

Важливого значення почало набувати правове регулювання внутрішнього життя військовиків. Ці питання вирішували переважно статути. Наказом №21 від 10 лютого 1918р. було введено в дію Статут Осібної армії УНР [9,56]. Тут було закріплено єдину назву військовослужбовців- "козак", котрі у своїх

громадських правах були рівні, а за виконанням службових обов'язків користувалися усіма правами громадян без обмежень. Скасовувались ранги, а службове становище визначалось посадою. Статут визначав статус судової влади у війську. Військовий суд мав визначену структуру: дивізійні суди- суди першої інстанції; корпусні суди- апеляційні суди; Генеральний суд УНР, який здійснював найвищий контроль за судівництвом [9,56]. Отже, статут був важливим правовим документом, хоча і залишив поза своєю увагою багато сторін військової діяльності, а деякі питання взагалі не знайшли будь-якого висвітлення.

Подальшим кроком в правовому закріпленні будівництва Збройних сил УНР було ухвалення Військовою радою 25 березня 1918р. законом проекту про політико-правове становище військових [8,38]. Цей нормативний акт забороняв військовослужбовцям користуватись активним виборчим правом; входити до складу будь-яких організацій політичного характеру. Але військовослужбовці не позбавлялись пасивного політичного права.

У ситуації, що склалася, Генеральний секретаріат зосередив свої зусилля на зміцненні військового потенціалу УНР. Питання про чисельність Збройних сил Центральної ради є дискусійним, але на підставі всіх виявлених джерел можна сказати, що більшовицьких військ в кінці 1917р. було не більше 15 тис., а військ Центральної ради - не більше 6 тис. [9,58].

IV Універсал Центральна рада прийняла 22 січня 1918р., під час кривавої боротьби за українську державність. У ньому було проголошено незалежність і самостійність УНР. В умовах війни 9 лютого 1918р. у Брест-Литовському було підписано мирний договір УНР з блоком центральних держав, які зобов'язались допомогти звільнити Україну від інтервентів і заколотів, за що УНР обіцяла надати значну допомогу їхнім військам у вигляді продовольства та іншого майна. Завдяки допомозі союзників, війська УНР до кінця квітня звільнили всю Україну, але соціально-економічне становище в Україні не покращилось. Почалися реквізиції продовольства, втручання у державні справи, що викликало незадоволення і збройні виступи з боку населення України [10,110]. Протиріччя й конфлікт Центральної ради з керівництвом союзних військ через їхнє втручання у державні справи призвели до усунення Центральної ради від влади і проголошення главою Української держави П.Скоропадського, який став гетьманом України.

Отже, чотирнадцятимісячний період існування Української держави у вигляді УНР на чолі з Центральною радою було перервано, до влади прийшов П.Скоропадський, який відмінив усі раніше прийняті Центральною радою закони і почав розбудову України під офіційною назвою- Українська Держава.

Період УНР продовжився з 19 грудня 1918р., коли Директорія вступила до Києва. Відразу була відновлена назва держави- Українська Народна Республіка, сформований уряд на чолі з В.Чехівським. Становище нової влади було дуже тяжке, оскільки Україна виявилася оточеною ворогами з усіх боків. Україна мала велику потребу у збройних силах.

Загальна кількість військ Директорії доходила до 150 тис. чоловік, однак це були суто повстанські, нашвидкуруч сформовані загони, які так само швидко почали й розпадатись. Однією з причин стало те, що переважну частину повстанських загонів складало селянство, яке мріяло, швидко отримавши землю, господарювати на ній. Утримання 150-тисячної армії було також непосильним для українського уряду. Всі ці причини призвели до того, що в січні 1919р. в армії залишалось не більше 50 тис. чоловік особового складу. Основне ядро її складалось із Запорізького корпусу, Корпусу Січових стрільців, дивізії сірожупаників, Чорноморського коша (корпусу), багатьох малочисельних частин, для закінчення формування яких треба було ще немало часу, та двох юнацьких шкіл [13,51].

Але війна, знову розпочата загонами Червоної армії в кінці листопада-у грудні 1918р., стала найголовнішою перешкодою у становленні УНР. Для вирішення проблеми нестачі збройних сил Директорією 27 листопада 1918р. приймається закон "Про мобілізацію". Але через відсутність військової структури установ і засобів для її проведення мобілізація успіху не мала. Тому 13 січня 1919р. був прийнятий ще один закон - "Про заклик військових до дійсної служби", який мав велике значення тому, що він створював правову основу мобілізації.

Крім юридичного закріплення мобілізації до армії УНР, проводились також різноманітні заходи. В першу чергу було сформоване вище військове командування. З метою перевірки надійності особового складу, в армії було проведено роботу по з'ясуванню становлення посадових осіб до відродження УНР.

Українські численні формування не мали єдиної структури, що поряд з відсутністю дисципліни, вишколу, озброєння, матеріального забезпечення, старшинських кадрів загрожувало швидкою втратою боєздатності і повною ліквідацією військ. Основою формування армії УНР були Січові

стрільці, які відновили своє існування ще в часи Гетьманату і розпочали вишкіл і реорганізацію численних загонів, груп повстанців.

Планувалося створити армію у складі II корпусів. Основою армії мали стати кадрові корпуси, які за рахунок мобілізації планувалось привести до штатної кількості і після відповідного вишколу на їхній базі створити нову регулярну армію.

Крім юридичного оформлення штатно-організаційної структури військова УНР, командно-посадової системи (наказ № 22 від 1 січня 1919р., наказ № 28 від 8 січня 1919р.), надзвичайно важливим було впровадити військові статутні норми функціонування Армії Директорії, тому що армія повинна жити за своїми військовими законами. Отже, було розроблено Дисциплінарний статут, який визначав обов'язки вояків та сприяв зміцненню дисципліни і підвищенню відповідальності у військах.

Однією із причин поразок Наддніпрянської армії протягом зими-весни 1919р. можна вважати нестачу у повстанських загонах Директорії підготовлених старшинських кадрів. Так, 15 лютого 1919р. на нараді завідуючих організаційно-інструкторськими відділами відзначалось, що 3/4 армії Директорії не відповідає своєму призначенню [14]. Покращити це становище повинна була розпочата ще в грудні 1918р. робота над створенням системи термінового навчання старшин протягом 6 тижнів. Справами організації військових навчальних закладів займалась Головна шкільна управа. 31 грудня 1918р. наказом Головного управління ГШ створюється Військова академія. Також розроблялись плани створення юнацьких старшинських шкіл.

Українська армія змушена була відступати крок за кроком з важкими втратами через переважаючі сили ворога. І тільки значний протирадянський рух повстанців в Україні відвернув трагічний фінал долі УНР і її Збройних сил. З метою піднесення бойового духу війська, скорочення штатів управлінь і військових частин, впроваджується реорганізація військової структури. Наказом по армії УНР від 21 лютого 1919р. затверджується замість корпусів нова організація-кіш. Вводилась і кошова структура військ. Це свідчить про спробу військового командування знайти власний, український шлях у будівництві збройних сил, використовуючи козацькі військові традиції. Але умови війни показали недоцільність такого запровадження.

Проводячи аналіз системи вищого військового управління, необхідно відзначити в першу чергу те, що на чолі всієї системи управління стояв Головний отаман. Був затверджений розподіл між Військовим міністром,

який відповідав за проведення військової політики в мирні часи, і між Наказним отаманом, який командував Дієвою армією, керуючи військами, що вели бойові дії. У цей період було створене Морське відомство УНР, відповідальне за розбудову ВМС. Важливим було впровадження в цій системі служби інспекції військ, яка контролювала функціонування будь-якого роду збройних сил. Заслугує схвалення також робота вищого військового командування зі скорочення штатів у різних тилових установах штабів.

Після квітнево-травневої поразки було створенно Військову раду, в функції якої входило обговорення всіх правових справ, розгляд і вирішення найважливіших фінансово-господарських питань; обговорення найголовніших питань про стан військ, флоту, військових шкіл. Військова рада підпорядковувалась безпосередньо Директорії. До її складу входили Голова та 7-10 призначених членів. У цілому на Військову раду покладался контроль за діями військ та узгодження питань між військовою і цивільною владою, що значно покращувало правопорядок у державі.

З метою створення правової бази для будівництва Збройних сил Директорії розробляється і приймається ряд статутів: Муштровий статут (23 червня 1919р.), Статут залогової служби (10 липня 1919р.), Статут внутрішньої служби (30 липня 1919р.). Ці статuti відіграли важливу роль в розбудові збройних сил, оскільки затверджували юридичну основу української армії.

У липні 1919р. відбулися певні зміни в структурі військового управління у зв'язку з об'єднанням Наддніпрянської армії з УГА, хоча воно було формальним, бо кожна з армій продовжувала функціонувати за своїми законами, зберігаючи власну структуру і своє військове командування. Восени військова структура продовжувала вдосконалюватись, що мало сприяти її покращенню. Та листопадова поразка вимагала зважених та рішучих дій. Тому 14 лютого 1920р. Рада народних міністрів УНР передала функції голови держави та головнокомандуючого військами України Симону Петлюрі, який уклав таємну політичну конвенцію про співпрацю між УНР та Польщею та таємну угоду про надання військової та економічної допомоги у спільній війні з Радянською Росією.

Після об'єднання Армія УНР чисельністю близько 15 тис. осіб деякий час успішно вела військові дії, знаходячись в оперативному підпорядкуванні у польського командування. Але Росія швидко нарощувала свої війська і в середині травня розпочала наступ. Обидві сторони були втомленими, і, не бажаючи подальшого кровопролиття, 19 жовтня 1920р.

Польща і більшовицька Росія уклали перемир'я. Цим договором поляки зрадили УНР. Зазнавши поразки, українські війська 21 листопада 1920р. відступили за польський кордон [13, 186]. Так, припинялось існування УНР разом із власними Збройними силами.

Аналізуючи процес будівництва армії УНР, потрібно підкреслити, що він здійснювався на ґрунтовній правовій базі і виходив з-під впливу романтично-революційного уявлення про роль війська. Це підтверджується прийняттям Закону «Про Українське військо», впровадженням Статуту Осібної армії УНР, прийняттям Положення «Про політичне становище військовослужбовців». За Директорії була впроваджена також система основних військових статутів, які сприяли створенню дисциплінованої військової організації з усіма необхідними армійськими інститутами. Була значно вдосконалена система військового судівництва та мобілізації (законодавство «Про надзвичайні військові суди», «Про мобілізацію», «Про заклик військових до дійсної служби»), затверджувався розвиток структури війська, вищого військового управління. Велика увага приділялась матеріально-технічному забезпеченню збройних сил. Важливим також стало визнання повстанців складовою частиною армії, що давало можливість діяти спільно більш якісно.

Отже, при вирішенні проблем створення національної армії на сучасному етапі необхідно враховувати найважливіші уроки військового будівництва армії УНР. Історичний досвід України переконливо доводить, що існування будь-якої держави залежить від власних міцних, боєздатних збройних сил, без яких жодна країна не лише не може гарантувати свого суверенітету, але й проводити незалежну міжнародну політику, в якій все ще вирішальну роль відіграє сила.

1. Вісник Генерального секретарства військових справ. – 1917. – №22.
2. Гарчев П.І. Червона гвардія України в боротьбі за владу Рад. – К., 1983. – 268с.
3. Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ ст. Нариси політичної історії. – К.: Либідь, 1993. – 288с.
4. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923. – Т. 1. // Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1923. – 437с.
5. Задунайський Б. Збройні сили УНР (1917-1920рр.). – Донецьк, 1995. – 220с.

6. Зінкевич Л.В. Розпад російської армії та український військовий рух в умовах національної революції на Україні (березень 1917р. – лютий 1918р.): Дис... канд. іст. наук. – Львів, 1995. – 207с.

7. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917-1920: Навч. посібник. – К.: Либідь, 1997. – 208с.

8. Кравчук М.В. Правове регулювання будівництва Збройних Сил Центральної Ради // Нова політика. – 1997. – № 4.

9. Кравчук М.В. Правові основи будівництва Національних Збройних Сил України в 1914-1993рр.: Іст.-правове дослідження. – Івано-Франківськ: Плай, 1997. – 292с.

10. Нагаєвський І. Історія Української держави ХХ століття. – К.: Укр. письменник, 1993. – 413с.

11. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. – Т.2. – К.: Либідь, 1993. – 608с.

12. Робітнича газета. – 1917. – 21, 27 травн.

13. Удовиченко О. Україна у війні за державність. // Історія організації і бойових дій Українських Збройних Сил 1917-1921рр. – К.: Україна, 1995. – 206 с.

14. ЦДАВОУ. – Ф.1078. – Оп.1. – Спр.36. – Арк.152.

The article deals with state- and army-creating processes in Ukrainian People's Republic in the period of Tsentralna Rada and Dyrektoriya. The central point of the authors' research are legal foundations of creating military forces, organization and structure of troops. The research is based on normative-legal documents and archives materials.

ЗБРОЙНІ СИЛИ УКРАЇНСЬКОЇ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ РАДЯНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Проголошення незалежності стало втіленням одвічної мрії українського народу, використанням унікального історичного шансу. Державотворчі процеси завжди активізувались, коли імперія слабла і не могла їх душити. Ми сьогодні можемо говорити про українську державність як таку, що має тисячолітню історію. Та найбільш повчальним періодом державотворення стало процес відродження української державності на початку ХХ століття. Виділяючи Українську Народну Республіку в якості вихідної точки державотворчого процесу, потрібно вказати на об'єктивне існування Гетьманату та Української Соціалістичної Радянської Республіки, як вибір певної частини українського населення. Поділ державницького потенціалу між різними "платформами" став найголовнішою причиною поразки українських національно-визвольних змагань. Разом з тим, високе піднесення національно-визвольної ідеї серед широких мас українського населення змусило більшовиків відмовитися від одверто окупаційних режимів 1918р. і 1919р., що наразилися на опір селянських мас та інтелігенції, і погодитися на "українську радянську державу". Певною мірою, УРСР для Москви була знаряддям поневолення українського народу. Тому цей період державного будівництва є важливим для дослідження [26,412- 415].

Починаючи від уряду В.Леніна і до часу розпаду СРСР, Росія приховувала істинні наміри щодо українського народу. Необхідно було зробити так, щоб за більшовицькі інтереси воювали самі українці. Так, на Україні після перемоги Лютневої революції більшовиками почали створюватись червоногвардійські загони. Багато партій, рухів всіляко протидіяли формуванню Червоної гвардії та її озброєнню. Боротьбу з більшовицькою Червоною гвардією вів також Тимчасовий уряд [11,22].

Правовою основою організації Червоної гвардії в умовах двовладдя стали статuti та інструкції. 29 квітня 1917р. в "Правді" був опублікований проект Статуту Червоної гвардії, який став зразком для статутів в інших пролетарських центрах України. В Україні перша Інструкція (Статут) Червоної гвардії була прийнята Виконавчим комітетом міської ради робітничих депутатів Одеси. В цих документах визначались повноваження і організаційна структура Червоної гвардії. В Україні у

жовтні-листопаді при будівництві Червоної гвардії, крім місцевих статутів, широко використовувався Статут Червоної гвардії Петрограду, затверджений 22 жовтня 1917р. [26, 24].

За прикладом більшовиків Росії, які здійснили Жовтневий переворот, більшовицька влада була встановлена і в Україні. 14 грудня 1917р. затверджено український більшовицький уряд- Народний секретаріат, до складу якого входило Народне секретарство військових справ. Народним секретарем призначено В.М.Шахрая, а пізніше- Ю.М.Коцюбинського [27]. Для керівництва військовим будівництвом у всеукраїнському масштабі у складі Центрального виконавчого комітету (ЦВК), обраного I Всеукраїнським з'їздом Рад, був створений військовий відділ на чолі з більшовиком М.С.Богдановим [3, 124].

Червоногвардійські загони комплектувались на класовій основі, за виробничим принципом. У той час служба в Червоній гвардії була проголошена "обов'язком трудящих" [5]. Проте розмах збройної боротьби за Україну вимагав переходу загонів Червоної гвардії на казармове розташування. Всього в УСРР у другій половині грудня 1917р. нараховувалось 40 тис. червоногвардійців, у січні 1918р. - 50 тис., а в лютому- близько 125 тис. [4, 593]. Як бачимо, Червона гвардія стала активною складовою частиною більшовицьких збройних сил. Найбільш придатною бойовою одиницею Червоної гвардії в цей період був батальйон чотириротного складу, з чисельністю в роті 120-150 вояків.

Отже, з часу створення УСРР її першими військовими формуваннями були створені на зразок більшовицької Росії загони Червоної гвардії. Більшовицька партія на чолі з В.Леніним стояла на позиціях зламу старої армії [14, 177]. Однак вони були втягнуті у війну з країнами Антанти та вели боротьбу з національно-визвольним рухом України, для чого необхідні були боекватирні збройні сили. Звідси виникла необхідність у використанні старої армії, в рядах якої нараховувалось більше 6,5 млн. солдатів і офіцерів. Але більшовики вважали неможливим залишати стару армію без зміни її "контрреволюційного" командування, тому вибрали своєрідний спосіб зламу старої армії- спосіб демократизації, поєднаної з демобілізацією, тобто з її скороченням. Основні принципи демократизації полягали у виборності командних кадрів замість їх призначення, у колегіальності рішень замість одноособового наказу, у революційній ініціативі замість підкорення підлеглих командирів.

На Південно-Західному і Румунському фронтах процес демократизації, який проводився більшовиками, відбувався одночасно з процесом

українізації військ, що призвело до боротьби за солдатські маси. Центральною радою було прийнято рішення змінити назву Південно-Західного і Румунського фронтів на окремий Український фронт [10]. 16 грудня М.Криленко видав наказ по арміях № 144 "Про контрреволюційну діяльність буржуазно-кадетської Ради та про припинення українізації частин". Почались репресії проти прихильників українського руху в армії, в першу чергу - за межами України. Почалися арешти, розгін українських військових з'їздів (Псков), військових рад, комітетів (Москва, Мінськ, Псков), напади, роззброєння, пограбування [24, 51].

В середині грудня 1917р. рішенням I Всеукраїнського з'їзду Рад Тимчасовий ЦВК терміново розповсюдив на території Української республіки всі декрети більшовицької Росії, в тому числі про демократизацію і демобілізацію армії. Український радянський уряд прийняв до виконання постанову, згідно з якою затверджувалась єдина форма військового будівництва для всіх республік колишньої імперії, вводилась демократизація всієї армії, а правові акти Росії з питань військового будівництва після видання автоматично набували юридичної сили.

Для більшовиків стала очевидною необхідність замість малочисельної Червоної гвардії і демобілізованої тривалою війною старої армії організувати робітничо-селянську армію з метою захисту більшовицьких завоювань від інтервенції інших держав. В Україні роботу з організації "нової армії" здійснювали з врахуванням досвіду більшовицької Росії. 25 грудня М.Криленко видав наказ "Про створення Народної соціалістичної гвардії" і направив його у війська.

Формування нових добровольчих частин здійснювалось у відповідності до "Інструкції по формуванню батальйонів Народно-соціалістичної гвардії в районі дивізійних резервів і частин, розташованих в прифронтовій зоні" [12, 29]. Комплектування частин покладалось на корпусні солдатські комітети, які зобов'язані були визначити надійність полків. Ці полки оголошувались полками Народно-соціалістичної гвардії, в яких солдатські комітети проводили запис добровольців і з них формували роти. Небажаючи добровільно записуватись в Народно-соціалістичну гвардію зараховувались в інші, "регулярні" роти. Такі роти зводились відповідно у батальйони, полки, корпуси. Отже, діюча армія була розділена на дві частини- добровільну народно-соціалістичну гвардію і стару армію. Війська старої армії підлягали поетапній демобілізації. М.Криленко в кінці 1918р. писав, що створення армії на добровільній основі є єдине правильне рішення, яке забезпечило швидку реорганізацію військ [20, 325-326].

З'їздом в грудні 1917р.- січні 1918р. було вироблено Положення про організацію соціалістичної армії. Таким чином, в кінці грудня 1917р., поряд з раніше створеною Червоною гвардією було засновано й іншу форму організації збройних сил більшовицької держави- Народно-соціалістичну гвардію, яка стала основою будівництва регулярної армії більшовиків.

Робота з формування підрозділів Народно-соціалістичної гвардії проводилась і направлялась військовим відділом ЦВК Радянської України. У своїй роботі військовий відділ ЦВК покладався на Народне секретарство військових справ. У своїй діяльності військовий відділ ЦВК України і Народне секретарство військових справ керувались рішеннями ЦК РКП(б), ВУЦВК та Українського радянського уряду [22,37]. Питання про формування більшовицькою владою добровольчих регулярних військових частин гостро ставилось ще 17 грудня 1917р. у повідомленні про створення першого радянського уряду України- Народного секретаріату, а 25 грудня Народний секретаріат прийняв постанову про організацію Червоного козацтва [5].

Роботу з організації Червоного козацтва розпочали в Харкові під впливом більшовицької пропаганди. 29 грудня постановою ВУЦВК на базі 2-го Українського запасного полку М.Примаковим, якому було доручено організацію Червоного козацтва, утворено нову "революційну" військову частину для боротьби з Центральною радою [19,14]- "Перший полк Червоного Козацтва імені Робітничо-Селянської Української Республіки", а командиром і комісаром полку призначено його організатора - В.М.Примакова [8,15]. Назва "Червоне козацтво" була прийнята на противагу "Вільному козацтву" Центральної ради і мала підкреслювати як національний (український), так і класовий (робітничо-селянський) характер створеної частини. Червоне козацтво формувалось, на відміну від Червоної гвардії, не на виробництві, а із добровольців: солдатів, робітників і селян-бідняків. Створення Червоного козацтва було однією із спроб організації робітничо-селянської ЧА в Україні з метою боротьби з "націоналістичною" Центральною радою [17,49]. Отже, боротьба з національним рухом, українською державною владою- Центральною радою- була основною причиною створення збройних сил Радянської України.

5 січня 1918р. було прийнято декрет Раднаркому РРФСР "Про створення Робітничо-селянської Червоної Армії", який схвалив єдині принципи і напрямки будівництва нових збройних сил радянської

держави: добровільний підбір командування, залучення до війська якомога більше селян-бідняків та революційно настроєних солдатів старої армії [18]. І це рішення було продубльовано 20 січня 1918р. у Харкові Народним секретарством України декретом "Про організацію народної революційно-соціалістичної армії в Україні". Правда, в цьому декреті були відмінності, а саме: крім грошового утримання червоногвардійців, в ньому було визначене грошове утримання інспекторів і командирів [28], порядок забезпечення сімей червоноармійців, встановлювався шестимісячний обов'язковий термін служби добровольців. Таким чином, декрет Народного комісаріату формально закріплював правові основи будівництва регулярної добровольчої армії в УСРР, а контроль за виконанням цього декрету покладався на Ради робітничих, солдатських і селянських депутатів.

Заново створені військові частини дуже відрізнялись як за своїм складом, так і за кількістю. Типовою бойовою одиницею ЧА в той період був загін у складі 100-300 чол., також полки і батальйони. Полки і батальйони ділились на роти або дружини, 2/3 їх складу становили робітники, решту - демобілізовані із старої армії солдати. Основною масою червоноармійців була молодь, а 30% - старші за 30 років [15, 138].

У середині березня 1918р. з військових частин, загонів більшовики сформували декілька армій, якщо можна назвати так ці об'єднання різних за чисельністю і організацією загонів. Всього було створено п'ять армій чисельністю близько 3-3,5 тис. чоловік [7, 764]. 1-а армія стала об'єднанням радянських військ, сформованим із частин Румунського фронту і Одеського військового округу. Командували нею Асеев, пізніше П.Єгоров, С.Козюра, Ф.Харченко [20]. В 2-у армію входили: 5-й і 6-й Заамурські кінні полки, загін Г.Котовського, Китайський батальйон, 19-а і 164-а піхотні дивізії Південно-Західного фронту і загін катеринославських робітників. Очолив це формування командир тираспільського загону Венедиктов [20]. 3-я армія об'єднувала загони й частини, які обороняли фронт по річці Дністер. Нею командував П.Лазарев, а з 18 квітня- Є.Чіквая. 4-а армія була сформована в середині березня 1918р. на Полтавщині. Основу її утворювали загони, сформовані із солдатів Південно-Західного фронту. Цією армією командував В.Кіквідзе (березень), а пізніше - Ю.Саблін (березень-квітень) [1, 80-82]. 5-а армія була створена також в середині березня 1918р. із військових формувань, які діяли проти німецько-австрійських військ і військ Центральної ради, а вже у квітні вона була перейменована в 2-у окрему армію.

В кінці квітня- на початку травня 1918р. загони й частини Червоної армії під тиском військ Центральної ради і німецько-австрійських військ змушені були відійти на територію РРФСР. У наказі головнокомандуючого військами Радянської України В.Антонова-Овсієнка “Про роззброєння і розформування” від 4 травня говорилося, що, згідно з вимогою Брест-Литовського договору, радянські українські частини, що відступили, роззброювались на території РСФСР. Головнокомандуючий складав свої повноваження, та, згідно з наказом Вищої військової ради Росії, радянські війська УСРР, які перейшли Курську, Орловську й Воронежську губернії, були використані для зміцнення військових загонів цих губерній [7, 43]. Із загонів 1-ї, 2-ї, 5-ї армії була сформована 10-а армія РСФСР. Деякі частини 4-ої армії використовувались у повному складі і заселялись в якості партизанських загонів на територію України.

Більшовики на час “еміграції” більшовицького уряду України розробили спеціальну тактику партизанської війни. В Таганрозі, куди був евакуйований ЦВК Рад і Народний секретаріат, 18 квітня відбулася сесія ВУЦВК. Для керівництва повстанською боротьбою на території України було створено Полтавське бюро в складі дев’яти чоловік, куди входили А.Бубнов, В.Затонський, Г.П’ятаков, М.Скрипник та інші. Повстанське бюро діяло на підставі “Короткого порадики по створенню військово-революційних комітетів” і займалось технічною підготовкою повстання і формування військових сил у “нейтральній зоні”. Закордонне бюро ЦК КП(б)У з метою організації боротьби з гетьманською Україною направила комуністам України своє звернення [24].

Пізніше для керівництва революційною боротьбою в Україні було створено Центральний військово-революційний комітет (ЦВРК) [13, 97]. На ЦВРК покладалося завдання з організації діяльності місцевих ревкомів, зі створення партизанських загонів, підготовки й розповсюдження листівок та інших агітматеріалів. До його складу входили А.Бубнов (голова), В.Затонський, А.Іванов, Ю.Коцюбинський та інші. Дислокувався він на території Курської губернії в “нейтральній зоні”, яка була визначена після мирного договору між Росією і німецьким командуванням 4 травня 1918р. [6, 136-137].

Створення більшовицьких партизанських загонів було особливою формою військового будівництва літом і восени 1918р. в Україні. Але потрібно зауважити, що, крім більшовицьких партизанських загонів, існували й національно-визвольні, лівоесерівські, махновські та ін. загони.

Створення перших більшовицьких загонів в тилу німецько-австрійських військ розпочалося за наказом В.Антонова-Овсієнка ще навесні 1918р.[20]. В Чернігівській і Полтавській губерніях поряд з місцевими, були створені центральні військові штаби, які регулярно видавали накази, чим створювали своєрідну правову базу будівництва партизанських загонів і навіть проводили мобілізацію.

22 вересня 1918р. ЦВРК, виконуючи постанови ЦК РКП(б) і ЦК КП(б)У, видав наказ №6 про створення двох повстанських дивізій. Згідно з цим наказом, були визначені штати майбутніх з’єднань [9, 129]. Кожна повстанська дивізія складалась із 4-х полків піхоти. Так, в 1-у повстанську дивізію входив 1-й полк Червоного козацтва (командир В.Примаков), 2-й Таращанський полк (командир В.Баляс), 3-й Богунський полк (командир М.Щорс) і 4-й полк під командуванням Я.Кисиля [6, 344], полки з 3-х батальйонів, по три роти в кожному. Пізніше у складі дивізії був сформований Новгород-Сіверський полк (командир Т.Черняк), полк В.Примакова наприкінці листопада 1918р. було передано до складу 2-ї дивізії [9, 130]. У батальйон також включають від однієї до трьох кавалерійських сотень. Роти складались із трьох взводів, а взвод- із трьох відділень по 12 чоловік. У полку нараховувалося 1080 штиків [20]. До його складу також входили чотири орудейних батареї, одна кулеметна команда, спеціальні команди зв’язківців і тиллові підрозділи [2, 52]. Командири дивізій і полків призначались розпорядженням ЦВРК, командири підрозділів- наказом командира дивізії. В цілому дивізії формувались з окремих добровольців і партизанських загонів.

Створення 1 і 2 дивізій започаткувало нову спробу більшовиків організувати збройні сили на національно-державній основі. Ця спроба була незрівняно масштабнішою, ніж експеримент з Червоним козацтвом у 1918р., і привела до утворення військової організації, в яку входили Український фронт, Наркомат у військових справах, три військові округи та інші структури [2, 99-100]. Отже, в Україні більшовиками закладалися основи розвитку регулярної армії, здатної вести збройну боротьбу згідно з вимогами військової науки й мистецтва. Реалізуючи це рішення, в квітні 1919р. частини Українського фронту були переформовані в три армії [20].

У кінці 1918 р.-на початку 1919 р. в боротьбі з військами Директорії більшовицький уряд України приймає нові організаційні форми створення армії, здійснюється перехід від добровольчого комплектування до загальної військової повинності. Більшовики виробили програму створення масової регулярної, класової армії комуністичної держави. 10

листопада було вирішено, що всі українські Збройні сили і створені ЦВРК органи їх формування, розвідки й забезпечення перейдуть у підпорядкування Реввійськради цієї групи. Таким чином, відбулося об'єднання всіх військ і командування, на Україні.

На практиці все управління українською радянською армією в той час здійснювалося через відповідні установи РСФФР, а Реввійськрада Української армії координувала і направляла цю роботу. Детально основні напрямки військового будівництва в Україні зазначаються у пояснюючій записці [20], віднайденій у Російському державному військовому архіві. В ній стверджувалося, що керівництво Збройними силами Російської Федерації покладалося на центральний уряд РСФФР. Збройні сили України, які входили до вищевказаної Федерації, підпорядковувались центральній владі РСФФР. Розуміючи значимість вирішення питань оборони урядом УСРР, від яких залежало саме існування республіки, заборонялося доводити до відома уряду України інформацію про заходи й плани центральних військових властей РСФФР. Всі питання військового будівництва уряд України повинен вирішувати в ході безпосередніх контактів з військовими органами РСФФР. Уряду України відводилася лише пасивна роль з вивчення потреб і забезпеченню армії всім необхідним. З метою здійснення цих функцій до складу уряду УСРР пропонувалося ввести особливий військовий орган - Народного комісара з військових справ з військовим секретаріатом [20]. Вся діяльність Народного комісара з військових справ регламентувалася "Положенням про Народного комісара з військових справ України" [20]. Народний комісар з військових справ України був військовим представником РСФФР при уряді України і одночасно був членом РВР Росії. На Наркома з військових справ покладалася такі завдання: інформування уряду України про всі плани, заходи й вимоги уряду РСФФР у військових справах; підготовка і внесення на розгляд РНК України законодавчих пропозицій у відповідності з дорученням центру; представлення подань про всі плани, пропозиції, заходи й вимоги уряду України; повідомлення центру про стан в Україні та нагляд за точним виконанням завдань центру і узгодженні дії урядів обох держав; інформування Раднаркомом України про роботу місцевих військових організаційно-адміністративних закладів, про стан збройних сил, озброєння, постачання на території України; підготовка й подання законопроектів в Раднарком України та інші керівні органи з метою регламентування військового будівництва [20]. Нарком із військових справ обирався Раднаркомом і затверджувався з'їздом Рад

робітничих і селянських депутатів [20] та наділявся такими повноваженнями: підбір кандидатів на посади окружних і міських військових комісарів, звернення з клопотаннями до РВР РСФФР про усунення з посад вищевказаних осіб. При виконанні повноважень він користувався правами командуючого арміями фронту. У своїй діяльності Народний комісар керувався військовим законодавством УСРР та РСФФР.

У цей час розробляються й інші положення про військові органи, зокрема, "Положення про радянську армію України", "Положення про Реввійськраду Української армії" та ін. У "Положенні про Радянську армію України" вказувалося, що Радянська Українська армія входить складовою частиною до загальноросійської і на неї розповсюджуються законоположення, що стосуються останньої. В оперативному відношенні вона підпорядкована головнокомандуючому всіма збройними силами Російської республіки. На чолі армії стояла Реввійськрада, члени якої обирались і затверджувались Реввійськрадою Російської республіки. Аналіз цих положень підтверджує, що будівництво Української радянської армії проходило під контролем та безпосереднім керівництвом з боку органів влади РСФФР [20]. Владні структури РСФФР таким чином здійснювали військово-політичне об'єднання України й Росії. Створення спеціального органу уряду України - Народного комісара з військових справ - з введенням його одночасно до Реввійськради Росії надало можливість координувати військове будівництво в Україні й здійснювати керівництво виконанням завдань центру на місцях. Ці плани виконувались успішно, оскільки нарком з військових справ входив водночас до двох урядів - "місцевого" й загальноросійського [20].

Правове регулювання будівництва збройних сил здійснювалося Конституцією УСРР, прийнятою 10 березня 1919р. У статтях 2 і 29 цього правового акту говорилося, що одним із завдань УСРР є захист завоювань соціалістичної революції шляхом залучення до цього захисту всіх трудових елементів країни, встановлюючи загальну військову повинність.

Формування ЧА в Україні проходило паралельно з будівництвом армії в РСФФР. Більшість нормативних актів більшовицької Росії дублювались в Україні. 22 лютого 1919р. була прийнята "Інструкція Політичного відділу РВР Української ЧА комуністичним осередкам" [6, 638], а 30 квітня 1919р. в Україні була створена Рада оборони під керівництвом Х.Раковського. Декрет ВЦВК "Про створення Ради робітничо-селянської оборони УСРР" проголосив республіку військовим табором, який підпорядкував все її військове, політичне

й господарське життя єдиним вимогам, поставленим війною. Згідно з ним, на Раду оборони УСРР поклалися такі функції: розробка стратегічного плану, видання декретів про мобілізацію, наказів по спорудженню оборонних об'єктів; планування військового забезпечення; організація боротьби із дезертирством та ін.

Промовистим свідченням антиукраїнської політики Росії у військовій сфері є відповідь Л.Троцького на запит голови секції українських федералістів П.Попова в політбюро ЦК РКП(б) про відносини між Україною та Росією та переформування партизанських загонів в регулярні військові частини від 20 листопада 1919р. Ця відповідь подається у тезах, які були віднайдені у Центральному державному архіві громадських об'єднань України [25]. Положення, викладені в цих тезах, стали напрямками та принципами військового будівництва більшовиків в Україні протягом наступних 70 років. У них відмічалось: “Тов. П.Попов стоїть за створення особливої Української Армії шляхом трансформування партизанських загонів в регулярні частини. Якщо говорити про найближчу епоху, то ця програма утопічна і небезпечна за своїми тяжкими наслідками. ...Перетворити повстанців в регулярну армію значить перейменувати розпушені банди в полки. ...Регулярні частини жити разом з бандами не можуть. Звідсіля витікає, що “Українською” армією стане та армія, яка вступить в Україну. ...Ніяких самочинних українських формувань, як із повстанських загонів, так і заново мобілізованих, допущено не повинно бути [25]. Повстанські загоны підпорядковуються відповідному командуванню, якому дається інструкція поставити ці загоны в такі умови між двома регулярними частинами (загороджувальні, каральні загоны та ін.), аби вони не могли вийти з підпорядкування. Тільки загоны, які витримують таку перевірку, могли бути введені до загальних регулярних частин. Чисто українські формування необхідно обмежити зразковими полками з добре підготовленим командним складом, компактним комуністичним осередком, із суворою дисципліною і тривалим навчанням. На одому-двох прикладах безпощадного розгрому патизанських банд і їх баз у випадках відмови визнати цими бандами регулярної військової, показати, що в цій області радянська влада жартувати не буде.”

Аналізуючи положення цього документу очевидно, що більшовики розробили план ліквідації будівництва національної армії України. Формування українських військових структур вважалось небезпечним і перебувало під суворою забороною. Для маскування своєї антиукраїнської військової політики більшовиками були організовані зразкові українські

полки. Вони служили також знарядям придушення і роззброєння українських сіл в часи протибільшовицьких виступів.

Оцінюючи процеси будівництва Збройних сил УСРР, можна зробити ряд висновків. Те, що реорганізація українських радянських з'єднань відбулася в ході ліквідації Українського фронту й передачі його військ у підпорядкування головного командування РСЧА РСФРР, призвело до втрати їх українського характеру. Проте не все однозначно в оцінках бойового минулого українських радянських формувань [21, 12]. Незаперечним лишається їхня військова доблесть, значний внесок у справу військового будівництва й військового мистецтва, особиста мужність і героїзм, висока бойова майстерність. Ця слава належить українському народові, оскільки історія української ЧА невіддільна від історії нашої Батьківщини. Українці не пристосовувались до політиків, вони повставали проти зневаги інтересів селян, громили ЧК, комуні й виконкоми. На мітингах разом з “Інтернаціоналом” співали “Заповіт” [1, 262-263]. Їхня драма- це й драма обманутих сподівань.

Військове будівництво розпочалося знизу, бойові підрозділи виникли раніше, ніж сама УСРР в особі Тимчасового робітничо-селянського уряду України. Правовою основою створення української ЧА були прийняті Тимчасовим робітничо-селянським урядом України декрети, накази та розпорядження головнокомандуючого збройними силами Радянської України, Військової ради України, рішення партійних органів. Всі ці нормативні акти були в основному дубльовані як аналогічні правові акти більшовицької Росії, видані на основі директиви РНК РСФРР або санкціоновані безпосередньо нормативні акти РСФРР.

Тому важливо на сучасному етапі державотворення не допустити повторення цих помилок, не варто йти запозиченим шляхом. Слід відмітити, що російське керівництво успішно використало національні військові частини для досягнення своїх політичних цілей. Отже, досвід наших попередників доводить необхідність існування в кожній державі національних Збройних сил, які б охороняли й захищали незалежність та суверенність.

1. Антонов-Овсенко В. А. Записки о гражданской войне: В 4 т. – М. – Л., 1928-1932.

2. Божко О. Формування та бойовий шлях 1-ї та 2-ї Українських радянських дивізій (вересень 1918 – червень 1919рр.). – К., 1994. – с.308.

3. Бош Є. Год борьбы за власть на Украине с апреля 1917г. до немецкой оккупации. – М.-Л.: Госиздат, 1925. – 271с.
4. Великий Жовтень і громадянська війна на Україні: Енцикл. дов. – С. 593.
5. Вісник УНР. – № 4. – 5 січ. 1918; № 8. – 14 січ. 1918; – № 5. – 10 січ. 1918; №14. – 21 січ. 1918; 19 берез., 1918 (Вісник Української Народної Республіки. – орган ЦВК Рад України, номер перший якого вийшов 19 грудня 1917р.).
6. Гражданская война на Украине: Сб. док. и материалов. – К.: Наук. думка, 1967.
7. Директивы командования фронтов Красной Армии: Сб. док. и материалов в 4т. – М., 1978.
8. Дубинский І.В., Шевчук Г.М. Червоное козацтво. – 1987. – 248с.
9. Історія українського війська (1917-1995). – Львів, 1996. – 840с.
10. Киевская мысль. – 1917. – 29 ноября.
11. Конев А.М. Красная гвардия на защите Октября. – М., 1989. – 70 с.
12. Кораблев Ю.И. Рождение вооруженных сил Советского государства. – М., 1988. – 136 с.
13. Кравчук М.В. Правові основи будівництва Національних Збройних Сил України в 1914-1993рр.: Іст-правове дослідження. – Івано-Франківськ: Плай, 1997. – 292с.
14. Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т.36.
15. Матвеева Т.А. Строительство Вооруженных Сил суверенной Украинской Советской Социалистической республики; декабрь 1917г. – июнь 1919г. – Харьков, 1990. – 273с.
16. Октябрьская революция и армия: Сб. док. – М.:Наука, 1973. – 455с.
17. Петров В.П. Комкор червоних козаків. – К., 1964.
18. Правда. – 1937. – 27 апр.; 2 квіт., 1918.
19. Примаков В.М. И восходили маки красные: Очерки, статьи, рассказы. – Киев, 1987.
20. РДВА (Російський Державний військовий архів).
 - Ф.14.-Оп.1.-Спр.20.-Арк.1,5; Арк.1.; Спр.134.-Арк.25.; Спр.135.-Арк.25.; Спр.244.-Арк.30.; Спр.122.-Арк.16.;
 - Ф.103.- Оп.1.-Спр.51.-Арк.20.; Стр.89.-Арк.198, 199.; Спр.260.-Арк.26.; Спр.520.-Арк.17.; Арк. 15.;
 - Ф.25860.-Оп.1.-Спр.3.-Арк.15.; Спр.32.-Арк.3.; Спр.-31.- Спр.-31.-Арк.-9.; Арк.32-33.; Арк.32об.; Арк.1.; Арк.1 об.; Спр.34.-Арк.2.; Спр.37.-

- Арк.14.; Спр.38, 39.; Спр.47.-Арк.10.; Спр.422.-Арк.2-3; Спр.510.-Арк.2,10; Спр.570.-Арк.1-3.; -Оп.3.-Спр.45.- Арк.11-28.; Арк.19-20.
21. Сверстюк Є. Блудні сини України. – К., 1993.
22. Спирин А. Из истории РКП(б) в годы гражданской войны и военной интервенции // Вопросы истории КПСС. – 1989. – № 3. – С. 37.
23. СУ РСФФР. – 27. – Ст. 265, 1919.
24. ЦДАГОУ (Центральний державний архів громадських об'єднань України). – Ф.1. – Оп.20. – Спр.128. – Арк.17-53; Арк.54; Арк.55.; Спр.1. – Арк.16.
25. Червона гвардія на Україні: 36. док. – 453с.
26. Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К.: Довіра; Генеза, 1996. – 942с.
27. Остаточко сформований радянський уряд України 17 груд. Маніфестом ЦВК Рад України.
Передбачалась оплата: командир у взводу-40 крб. в місяць, батальйону, полку-100; дивізії 125; корпусу-150; командуючому-175. Сім ї червоноармійців забезпечувались “натурою по місцевих нормах”.

The article touches upon state building in the period of Ukrainian Soviet Socialist Republic. For the first time the author makes an attempt to put forward the main principles of the development of Ukrainian statehood and especially of its army in this period. The author draws attention to the legal rules of creating Ukrainian Soviet Army, shows its structural units and its battle path. The research is based on normative-legal documents and archives materials.

ПРОГОЛОШЕННЯ ГАЛИЦЬКОЇ РАДЯНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (1920)

Російський більшовицький уряд декретом від 29 серпня 1918 р. підтвердив, що всі договори про поділ Польщі важає недійсними. У ноті польському урядові від 28 листопада 1918 р. уряд РРФСР запропонував встановити нормальні відносини між обома державами. Але уряд Ю. Пілсудського цієї пропозиції не прийняв. Більше того, він 30 грудня 1918 р. заявив про свої претензії на Литву й Білорусію. Радянська місія Червоного Хреста у складі 5 чоловік, послана в Польщу, була, за розпорядженням польського уряду, заарештована, а 2 січня 1919 р. члени цієї місії були по-звірячому вбиті. Лише життя одного члена місії - Л.Альтера, як вказувалося в ноті народного комісара закордонних справ РРФСР Г. Чичерина від 8 січня 1919 р. міністру закордонних справ Польщі Л. Василевському, було врятовано завдяки випадковим обставинам. Він був поранений, польські солдати вважали його вбитим й таким чином йому вдалося врятуватися [1].

Загарбання поляками Східної Галичини розпалило їх територіальні зазіхання. Відчуваючи підтримку держав Антанти, польське керівництво розраховувало розширити кордони Польщі від "моря до моря" (від Балтійського до Чорного), відсунути східні кордони Польщі аж до Дніпра й Західної Двіни [2].

Ще взимку 1919 р. польські війська вторглися на литовські й білоруські землі. На початку 1920 р. були окуповані Польщею Лемківщина, Холмщина, Підляшшя /з 1918 р./, Західна Волинь /з травня 1919 р./, вся Галичина /з липня 1919 р./ У Польщі не було єдиної думки щодо Української держави: соціалісти та деякі партії центру ставилися до Української держави прихильно, побоюючись відродження російського імперіалізму, але більша частина польського суспільства, зокрема націонал-демократична партія, ставилася до України вороже, вважаючи, що краще мати справу з Росією, ніж з незалежною Україною.

У той час, як учасники зимового походу рейдували в більшовицькому тилу, представники УНР у Польщі підписали політичний договір та військову конвенцію. Договір підписали А.Лівицький, голова дипломатичної місії України, міністр закордонних справ Директорії та міністр закордонних справ Польщі Я. Домбський. Договір дістав назву "Варшавський".

Потрібно відмітити, що значення Зимового походу в історії визволення України надзвичайно велике. 6 грудня 1919 р. армія під командуванням генерала М. Омеляновича-Павленка рушила в Зимовий похід по запілля ворога. Із 8000 вояків у тодішній армії бою були придатні лише 2000 чоловік, (решта - хворі) 12 гармат та 2000 багнетів і шабель. Решта були хворі. Була це жменя вояків, знесилених лицарів. І ця жменя йшла, боролася й доводила, що з ворогом незалежної України можна боротися за всяких обставин. Затуркане радянщиною всяких напрямків населення України зі здивуванням питало: "Хіба у Петлюри ще є військо? А нам товариші казали, що від нас нічого не залишилося". І ця жменя вояків протрималася до 6 травня 1920 р. добуваючи боєприпаси у ворога, годуючись та зодягаючись від охоче допомагаючого населення. Скрізь на своєму шляху ця армія лишала ядро повстання, направляючи населення до подальшої боротьби та походу на Київ [3]. У цьому поході зустрічались вони з учасниками братньої Галицької армії, які залишалися на місцях без волі до боротьби з гірким жалем на душі. Перебуваючи в цій ситуації, старшини армії почали шукати виходу.

Варшавський договір мав такі пункти:

"1. Визначаючи право України на незалежне державне існування на території в межах на північ, схід і південь, як ці межі будуть означені договорами УНР з її пограничними з тих сторін сусідами. Річ Посполита Польська /РПП /визнає Директорію Незалежної Української Народної Республіки на чолі з Головним отаманом п. Симоном Петлюрою за Верховну Владу УНР.

2. Кордон між УНР і РПП встановлюється слідуєчий: на північ від Дністра вздовж р.Збруча, а далі вздовж бувшого кордону між Австро-Угорщиною та Росією до Вишгородка, а від Вишгородка на північ через узгір'я Крем'янецькі, далі по лінії на схід від Здолбунова, потім вздовж східного адміністративного кордону Рівенського повіту, далі на північ вздовж кордону адміністративного колишньої губернії Мінської, до схрещення його р. Прип'яттю, а потім Прип'яттю до її устя.

Щодо повітів Рівенського, Дубенського і частин Крем'янецького, які тепер відходять до РПП, то пізніше має наступити точніше порозуміння.

Докладніше визначення кордонної лінії повинно бути переведено спеціальною українсько-польською комісією, складеною з відповідних фахівців.

3. Уряд польський признає Україні територію на схід від кордону, зазначеного в арт.2 цієї умови, до кордонів Польщі 1772 року /передрозборових/, які Польща вже посідає або набуде від Росії шляхом збройним чи дипломатичним.

4. Польський уряд забов'язується не укладати жодних міжнародних умов, спрямованих проти України, до того ж самого забов'язується уряд УНР проти РПП.

5. Права національно-культурні, які уряд УНР забезпечить громадянам польської національності на території УНР, будуть в не меншій мірі забезпечені громадянам національності української в межах РПП і навпаки.

6. Заключаються спеціальні економічно-торгівельні умови між УНР і РПП. Аграрна справа на Україні буде розв'язана конституантою. До часу скликання конституанти юридичне становище землевласників польської національності в Україні означається згодою між РПП і УНР.

7. Заключається військова конвенція, що становить інтегральну частину цієї умови.

8. Умова ця застається тайною. Вона не може бути передана третій стороні чи бути опублікована нею в цілості чи почасти інакше, як тільки за взаємною згодою обох контракуючих сторін, за винятком артикула першого, який буде оголошено по підписанню цієї умови.

9. Умова ця вступає в силу негайно по підписанню її контракуючими сторонами" [4].

Таким чином, Польща визнавала право України на незалежне існування й Директорію УНР на чолі з Головним отаманом С.Петлюрою[5] за верховну владу УНР. Вона не цікавилася північними, східними й південними кордонами України, але, користуючись безвихідним становищем РПП, залишала за собою Східну Галичину, Західну Волинь, Холмщину з Підляшшям і Підлісся. Так само військова конвенція від 24 квітня 1920 р., і що становила складову частину Варшавського договору, віддавала цілковиту перевагу польській стороні: воєнні дії проти більшовицької армії мали відбуватися під польським головним командуванням; польська сторона встановлювала в порозумінні з українською відношення української валюти до польської, лишала за собою керівництво залізницями, охорону тилу, а також владу на незайнятій території УНР; український уряд зобов'язувався постачати харчування й тягловий транспорт для польської армії після початку воєнних дій.

Варшавський договір відповідав інтересам польських поміщиків, про що свідчить доповідь А. Лівичького, який підписав договір. "Коли ми заявляли полякам, що відмовляємось від Східної Галичини Підляшшя і частини Волині, - говорив він, - симпатії Польської республіки виявлялися на нашому боці і нам була обіцяна військова допомога..."[6]. Договір означає уступку Польщі Холмщини, Полісся, Західної Волині, цілої

Галичини - більше ніж 10 млн. українського населення і понад 100 тисяч квадратних кілометрів української території.

Уряд Директорії та армія, що поверталася з Зимового походу, були також тяжко вражені цим договором. Укладений він був не урядом, а дипломатичною місією, яку очолював А.Лівичький, і уряд був поставлений перед досконалим фактом. Петлюра знав про цей договір.

Варшавський договір був сприйнятий різними верствами українського населення по-різному: у негативному ставленні до нього об'єдналися члени різних партій та угруповань. Соціалістичний уряд, з І.Мазепою на чолі, в березні 1920 р. пішов у відставку, тільки в кінці травня 1920 р. сформовано новий кабінет, на чолі якого став В. Прокопович/соціал-федераліст/. До складу цього кабінету увійшли: його заступник - А.Лівичький/соціал-демократ/, міністр закордонних справ - А. Ніковський, міністр внутрішніх справ - О.Саліковський, земельних справ - І.Мазепа, фінансів - Х.Барановський, шляхів - С.Тимошенко, господарства - Е. Архипенко, освіти - І.Холодний, здоров'я - поляк С.Стемпавський. Особливе незадоволення викликала особа останнього міністра.

Під гаслом "За нашу і вашу свободу" це був, безперечно, історичний факт, оскільки два здавна ворожих народи знайшли спільну мову і об'єдналися проти спільного ворога.

С.Петлюра у відозві до українського народу наголошував: "Ця армія йде боротися з ворогами України. Спільною боротьбою здруженої української і польської армій виправимо помилки минулого і кров'ю, спільно пролитою проти відвічного історичного ворога - Москви, освітимо новий період дружби українського і польського народів".

Пілсудський також видав відозву до українського народу, в якій запевняв, що польське військо йде в Україну задля того, щоб допомогти її народові у боротьбі за державну самостійність.

Заяви обох державних мужів могли бути поворотним пунктом у відносинах між українцями і поляками. Але, як знаємо, цього не сталося.

У поході брали участь дві дивізії УНР: одна під командуванням полковника О.Удовиченка йшла на Білорусію, друга під командуванням полковника М.Безручка йшла на Київ. Крім того, в поході брала участь військова група, яка повернулася із Зимового походу. Українські війська були підпорядковані польському командуванню. За договором під час походу мали бути сформовані ще чотири українські дивізії, але поляки не дали на це дозволу.

Увесь шлях польської і української армій по Україні відзначався брутальністю поляків, реквізиціями та грабунками населення. 7 травня 1920р. 3-я польська армія вщент розробила більшовицьку армію, вступили

до Києва, більшовики здали його без бою. Тодішня польська шовіністична преса широко рекламувала, що Польща створює незалежну Україну на землях, які є її власністю. Так краківська газета писала: “Йдучи на Київ, Польща виконала історичну місію, яка їй випала на Сході. Дала ще один доказ, що є оборонним валом Європи навіть з шкодою для своїх власних інтересів, бо ж землі, яким тепер допомогла визволитися з московського ярма, є її незаперечною власністю, яку видерли колись в неї ненаситні загарбники”. Трохи раніше польська солдатська газета характеризувала українців як вроджених злочинців [7].

Прибувши до Києва, поляки заарештували і вивезли чимало людей, серед них - кількох старих православних священників/протоєреїв С.Треубова, Н.Гроссу та інших/; арештували їх під час богослужіння, у вівтарі. Це викликало обурення серед населення. Перебування польської і української армії в Києві було, однак, нестривалим. Більшовики зосредили значні сили, а з Кавказу викликали армію Будьонного, яка зайшла в тил українцям та полякам. Поляки поспіхом залишили Київ, побоюючись бути відірваними від Польщі. Перед відходом вони розстріляли деяких заарештованих, підпалили й висадили в повітря багато будинків, серед них - будинок колишнього губернатора, де знаходився архів. Зірвали мости на Дніпрі, в тому числі славетний Ланцюговий міст [8].

Польські частини відійшли на Збруч, а українські ще протягом місяця вели бої з більшовицькими військами. Дальший наступ більшовиків загнав польську армію під Варшаву, битва під столицею, яка відбулася 15 вересня 1920р. примусила більшовиків відступити. Ця перемога, яку називали поляки “чудом над Віслою”, врятувала Варшаву і була значною мірою наслідком участі українських сил. Боячись повного провалу, 18 жовтня більшовики запропонували полякам перемир'я. Згодившись на нього, поляки віроломно порушили Варшавську угоду, а українці продовжували боротьбу проти більшовиків.

Відступ поляків під натиском більшовиків активізував революційну боротьбу населення західноукраїнських земель. Воно нерідко виступало зі зброєю в руках проти польських загарбників, наносячи удари по їхніх комунікаціях, обозах і дрібних загонах. Саме з радянською владою пов'язували трудящі краю свої надії на визволення.

У Сколівському повіті проти поляків почалося справжнє повстання. Як свідчать документи, в ніч на 21 серпня 1920р. повстали селяни с.Опорець, які роззброїли місцевий гарнізон і захопили казарми.

Вдень до повсталих приєднався загін під керівництвом Ф.Бекеша, уродженця Сколе, адвокатського практиканта, який очолив повстанців.

Повстання викликало широкий і гарячий відгук серед селян. Як свідчив сколівський староста, “незабаром в їх ряди стало до 100 чоловік. Наплив добровольців був дійсно великий, особливо з сіл Опорця, Славська, Гутаря, Кального і Волосянки...Коли б вони мали більше зброї, то могли б організувати сильніший підрозділ” [9].

Озброївши свій загін, Бекеш, захопивши локомотив, направився в сторону Славська, йдучи на зустріч більшовицьким військам. Але дальші просування загону затримали поляки, виставивши проти нього регулярні військові частини, в тому числі бронепоезд, поліцію. Повстанців відтіснили в гори, а згодом - за чехословацький кордон.

Незважаючи на суворі погрози, певна частина населення, сподіваючись відновлення національної державності в Галичині, піднімалася на партизанську боротьбу і цим самим надавала допомогу більшовицьким військам. Населення міст і сіл допомагало червоноармійцями виявляти й вилучувати польських солдатів і офіцерів, які відстали від своїх частин або були залишені з шпигунськими цілями.

Вістки про визволення радянськими військами ряду повітів Галичини викликали посилення партизанської війни в тилу білополяків, особливо в околицях Львова і Карпат. У селах навколо Львова, у Сокальському, Яворівському, Золочівському та інших повітах організувались з робітників, селян і дезертирів з польської армії партизанські загони, які нападали на польські тили, невеликі військові частини, громили поліцейські відділи [10].

До половини липня 1920 р. були зайняті Бережанський, Бродівський, Борщівський, Бучацький, Гусятинський, Заліщицький, Збаразький, Зборівський, Золочівський, Підгаєцький, Рогатинський, Скалатський, Сокальський, Терехівський, Тернопільський та Чортківський повіти /всього 16/ повністю і деякі села Кам'яно-Струмилівського, Львівського, Перемишлянського і Радехівського повітів. Всього Червоною армією було звільнено 16 повітових міст, 48 містечок і 1150 сіл, що становило близько 33% всієї території Східної Галичини і 35% населення [11].

Звичайно, про людське око Ленін хотів приховати справжній факт агресії проти України, як і проти Білорусії, Латвії, Литви, Естонії. План Леніна був простий: Червона армія мала захопити якийсь шматок території, а за нею приходили нібито місцеві більшовики, які встановлювали радянську владу. При цьому Ленін усвідомлював, що без останньої передумови російські загони опиняться у безвихідній ситуації, оскільки населення не зустрічатиме їх як визволителів. А було б найкраще, вважав він, щоб місцеві радянські уряди були створені взагалі заздалегідь.

На території була утворена Галицька Радянська Республіка. У Тернополі почав діяти Галицький революційний комітет як тимчасовий центральний орган державної влади і управління в Галичині. У повітах, містах і селах створювались місцеві ревкоми, які, ліквідуючи старі органи влади, залучали до державної роботи місцевих комуністів. Почали працювати різні радянські установи.

1. Документи внешней политики СССР. – Т.2 – М., 1958. – С.17-18.
2. Документы и материалы по истории советско-польских отношений. – Т.2. – М., 1964. – С.129-155.
3. Гунчак Т. Україна, перша половина ХХ ст. – К.: “Либідь”, 1993. – С.150.
4. Іваніс В. Симон Петлюра – президент України 1919-1926 рр. – Торонто-Канада, 1952. – С.122.
5. Подано текст договору за Енциклопедією українознавства. Т.1. – Львів, 1993. – С.210-211.
6. Цю назву верховного головнокомандувача всіх українських військових сил установила УНР у листопаді 1918 р.
7. Штейн Б.Е. “Русский вопрос” в 1920-1921 гг. – М., 1958. – С.23.
8. Rota 1919. – 1 черв.
9. Історія. Київ. – Т.2. – К., 1961, С.87-88.
10. Лода, ф.256, оп.1, спр.76, арк.131.
11. Тищик Б.Й. Галицька Соціалістична Радянська Республіка. 1920 р. – Львів, 1970. – С.64.
12. Історія держави і права Української РСР. – К., 1961. – С.177.
13. Кульчицький В.С. Галицька радянська республіка. – Львів, 1965. – С.44.
14. Під прапором Жовтня. Документи і матеріали. – Львів, 1957. – С.339-342.

In this article I. Lisna defines several approaches to the scientific analysis of establishing Ukrainian national state in Halychyna at the beginning of XX century.

The subject of article is actual, because Ukrainian state is in the process of its building in Ukraine now and every experience is very valuable. This article has positive theoretical and practical significance for the further development of legislation system in Ukraine and for the carrying out reform of central government.

САМОВРЯДУВАННЯ В ГАЛИЧИНІ В ПЕРІОД АВСТРІЙСЬКОЇ КОЛОНІЗАЦІЇ

Поняття об'єкта самоврядування стає змістовним, коли вказуються основні, невід'ємні від його буття атрибути. Атрибутами об'єкта політичного та адміністративно-правового врядування будемо називати такі його об'єктивні характеристики, ознаки, які йому притаманні і можуть бути емпірично визначені, наприклад, історичні та географічні особливості українського етносу, який вважає Галичину своїм рідним, материнським середовищем, культуру, мову, тобто атрибути власного буття.

Характеристики цих українських особливостей ми знаходимо у політично незалежних авторів. Так, Вольтер у своїй “Історії Карла XII” писав: “Україна знаходиться поміж Кримським ханом, Московією і Польщею, вона має більше миль з Півдня на Північ і майже стільки ж зі Сходу на Захід. Дніпро що пересікає її, розділяє її майже на рівні частини. Україна завжди прагнула до свободи, але оточена Московією, Туреччиною і Польщею вона, примушена була шукати собі протекторат в одній з цих держав. Україна піддалася спочатку Польщі, яка поводитися з нею зовсім як з поневоленою країною, відтак віддалася Московитові, що уявляв її неначе рабів”.

Французький автор, генеральний прокурор Гаран де Кульон в 1795 р. в статті “Політичні дослідження над старою і новою польською державою” присвячує розділ Україні, гарній та величній, як пів-Франції, де панувала приємна атмосфера свободи, незалежності, братерства і рівності до її загарбання іншими державами. Автор пише “Але природа у своїй творчості та свободі могутніша, ніж тиранство, клич незалежності ходить-блукає поміж нещасними останками українських козаків. І може бути, що недалекий час Україна поневолена в різні доби своєї історії, не зазнаватиме більше сорому”.

Франсуа Молон в ХІУ розділі у своїх “Секретних споминах” писав, що козацька нація є нині в стані кризи, вона хвилюється і б'ється під ногами колеса, що її розчавлює. Найбільш істотну характеристику українцям того часу дав Йоган Георг Коль, який сам особисто проїхав всю Україну, вивчав її народ, і, торкаючись історії, писав: “Розірвання було колись великим нещастям українського племені також і відносно політики. Сьогодні перша частина України за Карпатами угорської

держави, друга в Австрійській провінції Галичині”. Познайомившись з українським народом, його звичаями, культурою, історією, економічним розвитком, Й.Г.Коль писав: “Українці є нація з власною мовою, культурою та історичною традицією. Хвилево Україна роздerta поміж сусідами. Але матеріал для будови української держави лежить готовий: коли не нині, то завтра з’явиться будівничий, що збудує з тих матеріалів велику і незалежну українську державу”.

Це було написано в кінці 40-х років ХІХ століття, коли йшла запекла боротьба українського етносу за право мати юридично і фактично свою культуру, освіту, мову в Австрійській монархії, де польська шляхта прагнула, щоб український народ був завжди поневоленним політично.

Отже, під атрибутами об’єкту політичного та адміністративно-правового врядування в подальшому дослідженні будемо розуміти частину українського народу в Галичині, якому притаманні об’єктивно-універсальні характеристики - історично визначена етносом і політично закріплена за ним географічна територія, культурні надбання, міста, села, дороги, звичаї, традиції, мова й особливості психології.

Історично Галичина була невід’ємною складовою частиною староруської (від назви - Київська Русь) держави. Після розпаду у 1199 р. та монгольського поневолення 1240 р., вона політично об’єдналася в Галицько-Волинське князівство. У 1349 р. Галичина потрапила під владу Польщі, що було однією з причин її ізоляції від основного етносу в політичному й економічному розвитку.

З 1340 р. Польська та Литовська держави вели постійну політичну і військову боротьбу. Зрештою, споконвічні українські землі тривалий час перебували під державним врядуванням Польщі. Найхарактернішими ознаками політичного устрою того часу були:

- 1) надзвичайно розвинутий поділ суспільства на майнові стани при явній перевазі землевласників;
- 2) етнічна нерівноправність у державі;
- 3) релігійна дискримінація;
- 4) економічний протекціонізм німцям і полякам.

Саме за часів польського панування в Галичині були виділені з державної організації великі міста, які поступово сформувались як мікродержави в державі. Решта населення Галичини диференціювалася в два суспільні стани: всевладна феодално-поміщицька польська політична еліта та безправне українське селянство. Після такого соціально-політичного розшарування населення Галичини політичні та

адміністративно-господарські повноваження держави щодо селян переходять в руки польських землевласників. Це всілякі права та повинності, функції публічного права, суд і адміністративна влада. Державний податок залишається в межах державного управління, яке здійснювали староствами як єдиним органом виконавчої влади, який підпорядковувався центральній владі. Згодом і ці органи влади попадають під неформальну владу шляхетства.

Така політично-адміністративна правова система в Польщі сформувала шляхетську державу, в якій монархія правила лише формально (“де-юре”), а в реальності (“де-факто”) врядування здійснювалося від імені народу майновою шляхтою. Отже, самоврядуюча політично-правова традиція українського етносу поступово змінюється під тиском сили самоврядуючої польської шляхти, яка зосередила у своїх руках кращі землі Галичини. Політично-правові аномалії поглиблювались тим, що соціальна несправедливість постійно і в розширеному масштабі загострювалась національною ворожістю поляків до українців.

Політична система Австрії того часу була типовою для феодалізму і, за визначенням М.Вебера, становила “патримональну” форму традиційної моделі суспільства. До того ж вона мала зародки елементів раціонально-законної моделі, оскільки спиралася на наявний більш-менш розвинутий апарат управління і створювала “видимість” його законності. Альтуссер розрізняє в державній владі два типи “апарату” - “репресивний апарат”, який забезпечує, за словами Грамші, домінування (це армія, поліція та чиновництво); “ідеологічний апарат”, покликаний забезпечити ... “гегемонію” (церква, школа, засоби масової інформації тощо).

Після входження Галичини до складу Австрії і австрійської колонізації об’єктом дослідження слід виділити українське населення Галичини, а предметом - політико-правові органи самоврядування. Головними тут виступають, по-перше, владні структури, центри Галичини, які безпосередньо або опосередковано пов’язані з виконанням владних функцій; по-друге, форми і методи примусу держави до народу Галичини; по-третє, політико-правова діяльність українського етносу, спрямована на виживання та боротьбу за політичну незалежність; по-четверте, державницький досвід галичан в той період у політичній боротьбі за свою незалежність.

При аналізі політико-правової державної структури Австрії під час колонізації Галичини доречно зробити невеликий історичний екскурс, визначивши соціально-економічну та культурно-історичну традицію суспільного життя.

Після колонізації Галичини Австрією деякий час політична структура державного врядування залишалася старою, змінилася лише система підпорядкування. Майновий становий принцип політичного режиму залишився без змін, влада поміщиків польської шляхти, яка була за часів Речі Посполитої, залишалася тією ж, що й була. Можна навіть стверджувати, що шляхетсько-польський режим багато в чому виграв від перерозподілу Галичини. В Польщі були дуже послаблені централізовані зв'язки владних структур, казна не могла утримувати поліцейських і урядовців, їх хронічно не вистачало. Отже послаблювались ті органи насильства, на які шляхта опиралась у своєму пануванні.

Австрія ж на той час була політично та адміністративно структурована як по горизонталі, так і по вертикалі, з сильним урядом, чітким поліцейським управлінням і особливо - німецьким бюрократичним апаратом з його організованістю та дисципліною. Австрійська політична панівна верхівка вбачала в польській шляхті надійних помічників для утримання галичан у покорі, слухняності і лояльності до австрійської корони. "Бюрократична машина, - пише М.С.Грушевський, - та військові команди надійно охороняли поміщиків від проявів найменшого невдоволення народних мас, і поміщицьке господарство польської шляхти під новим пануванням могло процвітати вільніше, ніж коли-небудь під польським правлінням". Проте слід зауважити, що при правлінні Йосифа II (1780-1790), який видавав себе за освіченого й прогресивного монарха, під впливом просвітницьких ідей того часу були зроблені перші спроби реформувати політичні відносини на селі. Він у 1784р. видав наказ про особисте звільнення селян. Цей наказ дещо обмежував владу поміщиків над селянами та сприяв послабленню економічної залежності селянина від поміщика.

Австрійський монарх визнавав суттєву необхідність проведення реформ на селі, які б послабили тяжке становище селян і сприяли розвитку торгівлі, від якої державна казна мала неабиякі надходження. Крім того, австрійський монарх симпатизував українському народу Галичини і ще більше він не симпатизував польській шляхті, яка прагнула до самовладдя і всевладдя". В урядових колах австрійського монарха відчувалась більша небезпека від польсько-шляхетського всевладдя, ніж від маленьких реформ щодо української Галичини. Був виданий наказ, згідно з яким дозволялось селянам викуповувати повинності, і був встановлений певний порядок викупу повинностей і наділів за згодою поміщика. На жаль, при практичному здійсненні реформ на селі згідно з цими указами, місцева влада чинила всілякі перешкоди і реформи залишалися на папері. Це сталося тому, що

австрійська абсолютистська монархія захищала в основному феодалів і лише час від часу заgravала з представниками ледь народженого капіталу. Австрійський монарх під тиском передової політичної громадської думки, яка вже пустила свої корені в Західній Європі на той час, хотів бути посередником між панівним класом феодалів і поміщиків з одного боку, та між торговцями і промисловцями - з іншого. Тому існуючі політичні традиції у владних державних структурах брали гору і реформи не відбувались. Однак, слід зауважити, що в державних інститутах влади переважали німці, які були освічені на той час, добре знали закони і право та здійснювали управлінські функції у Галичині до 1850 р.

Суб'єкту адміністративно-правового врядування на території Галичини під час австрійської колонізації притаманні такі важливі риси (ознаки): чітка структурованість; ієрархізованість; традиційна елітарність. Візьмемо для прикладу склад "Станового сейму", який був заснований в 1775 р. на території Галичини на вірець інших коронних земель Австрії, і формувався імператором Австрії. До нього входили вищі державні чиновники - 20 осіб, вищі церковні ієрархи - до 10 осіб, представники великих землевласників (магнати і шляхта) більше 100 осіб. Крім того, постійними членами "Станового сейму" були ректор Львівського університету, бургомістер м.Львова. Цей політико-адміністративний орган мав лише одну владну функцію - регулювання крайового майна.

Виконавчим органом був крайовий комітет, який мав чотири відділення: 1) шкільне; 2) у справах управління краєм; 3) суспільних доходів; 4) громадянських метрик.

До складу "Станового сейму" входили по два представки від перших трьох майнових станів (магнати, шляхта, духовенство) і один від четвертого - правлячої верхівки королівських міст. Головою "Станового сейму" і крайового комітету був губернатор.

Отже, тут суспільні верстви панівної верхівки утворюють у всіх інститутах адміністративного врядування Галичини "трикутник влади". Ключові владні рішення у державі приймав монарх разом з панівною елітою, що складалася з трьох груп: 1) економічна верхівка - (великі землевласники); 2) політична верхівка (наближені до монарха політичні діячі та представники вищих ешелонів влади в церковній ієрархії); 3) середні землевласники та державні чиновники, які входять до тих чи інших владних структур у державі й поєднують свою поміщицько-господарську діяльність з політично-адміністративною в місцевих органах влади. Кожна з цих груп була політично уніфікованою на ідеї підданості й вдячності

австрійській короні та виступала як згуртована владна еліта, яку можна розглядати як окрему соціальну верству поміж інших верств суспільства.

Після поразки революції 1848-1849 рр. 4 березня 1849р. австрійський уряд пішов на введення нової конституції, яка все ж залишала Австрію монархією з неподільною територією, загальними фінансами, загальною системою державного мита, спільним і єдиним військом. Реформована конституція 1867р. реорганізувала державу в дуалістичну Австро-Угорську монархію, закріпила панування німецьких та угорських феодалів та, подібно до попередніх конституцій, узаконювала пограбування селян та дрібних ремісників, відкривала шлях до розвитку крупної буржуазії.

І хоч поряд з іншими коронними землями на базі етнічних українських земель створено т.з. "королівство Галичини і Лодомерії", в складі австрійської частини дуалістичної монархії українцям залишилась підпорядкована роль і в політиці, і в економіці, і в духовній сфері. І такий стан залишився до самого розпаду Австро-Угорщини в листопаді 1918р.

In this article M. Mats'kevych defines several approaches to the scientific analysis of self-government (pre-conditions and development) in Halychyna at the end of XVIII - at the beginning of XX century. The subject of article is actual, because selfgovernment is providing in Ukraine now and every experience of self-government is very valuable even that, that was gained during foreign occupation. This article has positive theoretical and practical significance for the further development of legislation system in Ukraine and for the carrying out reform of local and regional self-government.

НАСИЛЬНЕ ВКЛЮЧЕННЯ СХІДНОЇ ГАЛИЧИНИ Й ЗАХІДНОЇ ВОЛИНИ ДО СКЛАДУ ПОЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Польські окупанти, захопивши знову західноукраїнські землі, почали жорстоко мститися населенню нібито за підтримку більшовицьких військ, за проголошення Галицької СРР. За польськими військами до Східної Галичини посунули жандарми, поліція, почали діяти надзвичайні суди. Вже передові польські частини без суду й слідства розстрілювали десятки людей за "співпрацю з більшовиками", на яких їм вказували агенти і донощики[1]. Уже в перші дні в м. Радехові було заарештовано 30 чол., у Борщівському повіті - 70 чол., в Заліщицькому - 80 чол., в Бережанах - 20 чол. і т.д[2]. Поляки сотнями заарештовували людей, чинили жорстокі розправи над цивільним населенням. Виділені владою каральні експедиції грабували селян, били й вбивали людей. Сама польська влада через якийсь час визнала, що "каральні експедиції проводять безпідставні арешти, часто за приватною намовою...", що сталися "величезні шкоди..., вчинені польськими військами, які безправно і прямо злочинно дощенту пограбували... ряд повітів"[3]. Проте арешти серед населення Східної Галичини тривали. Тільки в концентраційному таборі в Домб'ю під Краковим за вказані "злочини" перебувало близько 2 тис. чоловік [4].

Але жорстокий терор не зміг зломити волі західних українців до визволення, до об'єднання з усім українським народом. З усіх кутків Галичини місцеві органи й поліція доносили про вороже ставлення населення до польської влади. Знову почалися в Галичині страйки, демонстрації, мітинги, сутички з поліцією і військовими.

Не маючи сил продовжувати війну, Польща, всупереч настійним вимогам держав Антанти, вирішила почати переговори про укладення мирного договору. В серпні 1920 р. у Барановичах, а відтак у Мінську відбулися перші зустрічі між російсько-українською і польською делегаціями[3]. Від радянського уряду України представником на цих переговорах був М.Скрипник, а пізніше - Д.Манульський. Білорусія свої повноваження для ведення переговорів передала Росії.

Представники від РРФСР і УРСР виступили на переговорах із декларацією, в якій підкреслювалось, що ці республіки прагнуть припинення війни й укладення справедливого миру без анексії і контрибуції. У відповідь на ці пропозиції польська делегація застосували

тактику зволікань і затягування мирних переговорів. Вона відкидала радянські умови, не висувуючи своїх, а також заявила, що не визнає представника Радянської України і не має повноважень для ведення переговорів з УРСР. Коли ж голова дипломатичної місії у Варшаві А.Лівицький одержав відомості про переговори Польщі з Москвою, він через наркома закордонних справ Г.Чичеріна запропонував також розпочати з нею мирні переговори, але Чичерін відповів, що існує тільки “Незалежна Українська радянська республіка”, яка бере участь в переговорах на боці Москви.

Незважаючи на відповідь Чичеріна, уряд УНР надіслав для участі в переговорах проф. С.Шелухіна. Його поінформовано в дипломатичній місії у Варшаві, що нібито поляки не знають радянського українського уряду. Але виявилось, що ця інформація була неправдива і представництва УНР не було на конференції. До Риги, куди на початку вересня були перенесені переговори, виїздила також делегація від ЗУНР у складі К.Левицького, О.Назарука, Е.Брайтера і Л.Мищуги. Вона висловила протест проти трактування питання Галичини, як внутрішнього питання Польщі. Цю делегацію також, як і представника від Галревкому М.Барана, не допущено до участі в конференції [5].

12 жовтня 1920 р. був підписаний договір про перемир'я на три тижні /з 19 жовтня до 9 листопада/ і прелімінарні умови миру між РРФСР і УРСР, з одного боку, і Польщею - з іншого боку. Договір був ратифікований ВЦВК - 23 жовтня, сеймом Польщі - 22 жовтня, ВУЦВК - 21 жовтня 1920р. Обмін ратифікаційними грамотами відбувся 2 листопада 1920р. в Лібаві /Латвія/.

Прелімінарним договором визнано незалежність України й Білорусії, визначено лінію державного кордону між Польщею і радянськими республіками. До Польщі, крім Східної Галичини, виходила й західна частина Волині, що раніше перебувала в складі царської Росії. Територія ця дістала в історичній літературі назву Західної України.

Відторгнення західноукраїнських земель було значним успіхом польської дипломатії, але їй не вдалося здійснити встановлення кордону по Дністру. Польський історик В.Побуг-Малиновський з цього приводу відверто писав, що прелімінарний договір, “незважаючи на велику військову перемогу Польщі, був для неї величезною політичною поразкою” [6]. Польські війська змушені були залишати вже захоплені ними Мінськ, Проскурів /тепер Хмельницький/, Кам'янець-Подільський і відійти за річку Збруч. Прем'єрміністр В.Вітос, виступаючи у сеймі через два дні після укладення

прелімінарного договору, заявив, що “мир, укладений у Ризі 12 жовтня, не задовільняє повністю аспірацій польського народу” [7].

18 березня 1920 р. у Ризі був укладений остаточний мирний договір, який підписали з радянського боку а. Йоффе, Я. Ганецький, Е.Квірінг, Ю.Коцюбинський, Л.Василевський. Договір налічує 26 статей і має 10 додатків, які уточнюють окремі статті договору. У квітні 1921 р. договір ратифікували Президія Всеросійського центрального виконавчого комітету, Центральний виконавчий комітет України і польський сейм. Після обміну ратифікаційними грамотами, що відбувся в Мінську 30 квітня 1921 р., договір вступив у силу.

У першій статті договору сторони оголошували про припинення війни між Польщею і радянськими республіками. Дальші статті розвивали відповідні постанови прелімінарного договору. Договором встановлювалась остаточна лінія державного кордону, яка в цілому збігалася з лінією, встановленою 12 жовтня 1920 р. [8]. Договірні сторони гарантували повну взаємну повагу державного суверенітету, невтручання у внутрішні справи один одного, зобов'язувалися не створювати й не підтримувати організацій, які мають своєю метою збройну боротьбу з іншою договірною стороною. По договору були включені статті про оптацію, тобто вільне обрання громадянства, а також конкретизувалися постанови щодо повернення Польщі культурних цінностей, архівів, бібліотек та іншого майна, вивезеного з Польщі в Росію, з 1 січня 1772 р. РРФСР і УРСР зобов'язувалися сплатити Польщі 30 млн. крб. золотом за участь польських земель у господарському житті колишньої Російської імперії /ст.13/. Польщі повертався натурою або в еквіваленті рухомий склад залізниць на загальну суму понад 13 млн. золотих крб.

Договір передбачав, що не пізніше шести тижнів після його ратифікації сторони почнуть переговори про торговельний договір, а також про підписання консульської, поштово-телеграфної, залізничної та ін. конвенцій, що регулювали б економічні й культурні зв'язки між обома державами /ст.21/. Між сторонами негайно встановлювалися нормальні дипломатичні відносини /ст.24/.

Але насправді польський уряд деякий час під різними приводами ухилявся від обміну дипломатичними представництвами. Лише через півроку підписання мирного договору, в серпні 1921 р., уповноважений представник РРФСР Л.Карахан, який працював заступником наркома закордонних справ, виїхав до Варшави. Польським дипломатичним представником у Москві став Т.Филипович, який незадовго перед цим був призначений на посаду віце-

міністра закордонних справ. Обмін представниками між Польщею й Україною відбувся ще пізніше - у жовтні 1921 р. Повпредом України у Польщі був призначений О.Шумський, якого відкликано з Варшави, у зв'язку з ліквідацією представництва України в цій країні і призначенням представника СРСР у лютому 1923 року [9]. Дипломатичним представником Польщі при уряді України став граф Ф.Пуласький.

При укладанні мирного договору з Польщею радянський уряд домігся статті, яка зобов'язувала польський уряд гарантувати права національних меншостей - російського, українського й білоруського народів - і забезпечити їм вільний розвиток культури, мови й віросповідання. "Польща, - підкреслювалось у ст.7 договору, - надає особам російської, української і білоруської національностей, що перебувають у Польщі, на основі рівноправності національностей, всі права, які забезпечуть вільний розвиток культури, мови і виконання релігійних обрядів. Взаємно Росія та Україна забезпечують особам польської національності, які перебувають в Росії, Україні і Білорусії, всі ті ж права. Особи російської, української і білоруської національностей у Польщі мають право в межах внутрішнього законодавства поширювати рідну мову, організувати і підтримувати свої школи, розвивати свою культуру і закладати з цією метою товариства і спілки" [10].

Включення цієї статті створювало правову основу захисту життєвих інтересів українців, росіян і білорусів, які опинились у складі Польщі. Але на практиці ця стаття польським урядом не виконувалася. Щоправда, польський сейм 26 вересня 1922 р. ухвалив закон про так звану воєводську автономію [11], за яким у Львівському, Станіславському й Тернопільському воєводствах [12] створювалися воєводські сеймики [13] та їх виконавчі органи - воєводські виділи /комітети/. До компетенції сеймиків належали питання релігії, початкової і середньої освіти, охорони здоров'я, будівництва шляхів, сприяння промисловості й торгівлі тощо. Прийняті сеймиками воєводські закони в переважній більшості вимагали санкції президента держави. Воєвода, як представник уряду, міг припинити виконання рішень воєводського комітету. Таким чином, діяльність "автономних" органів ставилася під суворий контроль з боку органів урядової адміністрації. Стаття 21 закону забороняла державним органам проводити на території вказаних воєводств колонізаторську політику, а стаття 24 обіцяла заснування українського університету. Статті цього закону намічалось реалізувати не пізніше двох років після опублікування

На пленарному засіданні Ризької мирної конференції радянська делегація оголосила заяву Всеросійського центрального виконавчого комітету від 23 вересня 1920 р. про те, що вирішення долі Західної України повинно залежати від вільного волевиявлення всіх національностей, що її населяють. Проте в березні 1923 р. Рада послів у Парижі на вимогу польського уряду узаконила анексію Східної Галичини і Західної Волині Польщею, яка до того, за рішенням Ліги націй [13] від 21 лютого 1921 р., вважалася формально лише військовим окупантом Західної України, суверенітет якої залишався в руках держав Атланти [14].

Цей документ підписали: Р.Пуанкаре /Франція/, Р.Авеззажа /Італія/, Є.Філіпсон /Англія/, Матуфа /Японія/.

Рішення Ради послів про анексію Східної Галичини Польщею було з обуренням зустрінуте демократичною громадськістю світу. Преса багатьох країн розцінила його як акт насильства над волею українського населення краю, яке, як наприклад, австрійська газета "Wiener Ring", постійною національно-визвольною боротьбою дала яскравий доказ небажання визнавати польську окупацію [15]. А відомий французький письменник Ромен Роллан назвав це рішення "одним з тих політичних злочинів, з яких зшиті договори з 1919 р. і наступних років" [16]. Рішучий протест висловили також радянські уряди України та Росії. Так, Рада народних комісарів УРСР у ноті від 12 березня 1923 р. заявила, що "Український і радянський уряд рішуче заперечує проти вирішення долі територій, які знаходяться в безпосередньому сусідстві від кордонів України і мають багато спільних інтересів з останньою, без його участі... Тому уряд України заздалегідь попереджає, що він вважатиме надійним встановлення будь-якого режиму у Східній Галичині без попередньої згоди" [17].

13 березня 1923 р. ноту протесту проти вирішення долі Східної Галичини без відома радянських республік надіслав урядам Франції, Англії та Італії Народний комісаріат закордонних справ РРФСР. "Неможливо допустити, що український народ залишиться байдужим до долі своїх одноплемеників, які населяють Східну Галичину. Якщо за Ризьким договором Росія і Україна відмовились від своїх прав на території, розташовані на захід від нового польського кордону, то це зовсім не означає, що доля цих територій для них байдужа... Було б помилкою допускати, що радянські республіки можуть спокійно спостерігати утворення нових комбінацій, спрямованих проти них" [18].

Хвиля обурення прокотилася Східною Галичиною. Відбулися численні протестаційні віча й походи 18 березня 1923 р., зокрема грандіозне 40-

тисячне віче й демонстрація протесту у Львові. Присутні поклялися не скоритися іноземним окупантам і продовжувати боротьбу за звільнення рідного краю. Присягу прийняв найстаріший депутат Української національної ради 80-річний Юліан Романчук [19].

Після прийняття Радою послів Антанти цього ганебного рішення втратили сенс існування еміграційні політичні власті ЗУНР та її дипломатичних представництв за рубежем. У травні 1923р. президент Є. Петрушевич розпустив уряд, усі інші органи й установи в Берлін, а також дипломатичні представництва й місії ЗУНР.

Долю краю на довгі десятиріччя знову вирішили чужинці. Політику диктував той, хто мав силу. ЗУНР зазнала поразки, залишилася без жодної підтримки. Чимала провина у цьому правителів ЗУНР, котрі, хоч і робили все можливе для порятунку рідного краю, держави, допускали чимало помилок, прорахунків. Один із найсерйозніших - це безмежна, сліпа, по суті, віра у справедливість і демократизм західних держав. Недаремно пізніше, зрозумівши помилку і виступаючи на засіданні Ліги Націй /1923 р./, Євген Петрушевич сказав відомі слова: “ Самими голосливими і протестами, самим пасивним реканням на ласку світу український нарід нічого не досягне, коли не докаже своєї волі до державної незалежності активною боротьбою” [20].

Польща, котра довгі століття володіла західноукраїнськими землями, і Росія, що володіла всією рештою України, ніяк не хотіли від цих багатощих земель відмовитися. Вони вважали їх своїми кровними і готові були за всіма народами світу визнати право на незалежність, тільки не за українським. Недарма ж як у Польщі, так і в Росії віками витравлювали в українців національну свідомість, заперечували саме право українського народу на існування, навіть його назву.

Західноукраїнські землі були перетворені на справний придаток Польщі, причому такий економічний і політичний гніт доповнювався державною системою національного гноблення. “Становище українців і білорусів характеризується режимом національного гноблення і безправ'я... Землі Західної України і Білорусії населяються польськими військовими колоністами, так зважити “осадниками”. Поляки, які становлять тут мінімальний процент, являють собою пануючу силу, що держить у своїх руках апарат влади. В усіх ланках адміністративного апарату знизу доверху панує польська мова. Всі чиновники і судді - поляки, які не визнають іншої мови, крім польської. Особи непольської національності не мають доступу на будь-які посади. Своє панування над

національними меншостями правлячі кола Польщі підтримують каральними судами, білим терором, розпалюванням міжнаціональної ворожнечі” [21]. Проте народні маси не мирилися з насильним загарбанням Західної України і перетворенням її в колонію Польщі. Боротьба за національне визволення, за відродження Української соборної держави закінчилась блискучою безкровною перемогою в наші дні - прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України і 24 серпня 1991 р. - Акту проголошення незалежності України.

1. Лода, ф.108, оп.1, спр. 257, арк.22.
2. Лідія, ф.246, оп.8,спр.4941, арк.32-41.
3. Лідія, ф. 146, оп. 8, спр. 3027, арк.20,67.
4. Там же, ф. 146, оп.8, спр.4941, арк.42.
5. Російсько-українську делегацію спочатку очолював К.Данішевський, а пізніше А.Йоффе, польську – Я.Домбський.
6. Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. – Мюнхен, 1976. – С. 131-132.
7. Документи внешней политики СССР. – Т.3. – М.,1959. – С.245-256.
8. Цит.за: Ольшанский П.Н. Рижский мир. – М.,1969. – С.150.
9. Sejm Ustawodawczy. Posiedzenie 14 pazdziernika 1920 roku. – S.4.
10. Документи внешней политики СССР. – Т.3. – М.,1959. – С.619-621.
11. Панчук М.І. Життя і смерть Олександра Шумського. Про минуле заради майбутнього. – К., 1989.- С.323.
12. Документи внешней политики СССР. – Т.3. – М.,1959. – С.626-627.
13. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1922. – №90. – Poz.829.
14. Лісна І.С. Окупація Західної України Польщею// Тези доп. та повідомлень респ. наук. конф. – Львів,1989. – С.68.
15. Wiener Ring. – 26 берез. – 1923.
16. Діло. – 22 жовт. – 1930.
17. Внешняя политика СССР: Сборник документов. 1921-1924г. – Т.2. – М.,1944. – С.734-735.
18. Під прапором Жовтня: Документи і матеріали. Львів, 1964.С.96-97.
19. Ярославин С. Визвольна боротьба на західноукраїнських землях в 1918-1923 роках. Філадельфія, 1956. С.14.
20. Кульчицький В.С.та ін. Історія держави і права України. – Львів, 1996. – С.190.
21. Становище трудящих Львова 1917-193: Документи і матеріали. – Львів, 1961. – С.408-409.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ ЗАХІДНОЇ УКРАЇНИ У СКЛАДІ ПОЛЬЩІ (1921 – 1939 рр.)

Польські загарбники перетворили Західну Україну в свою внутрішню колонію. Ці так звані креси мали офіційну назву Польщі “Б” на відміну від корінної Польщі “А”, до якої відносилися центральні і західні воєводства, її промисловість, транспорт та сільське господарство Польська держава розвивала, а в Західній Україні всіма засобами гальмувала. За офіційними даними польської статистики в промисловості Західної України було зайнято лише 7,9 % населення [1]. До того ж зарплата робітників у Західній Україні не досягала 50 % зарплати робітників у Центральній Польщі [2]. Промисловість Західної України розвивалась переважно за рахунок дрібного і найдрібнішого ремесла.

У сільському господарстві Польщі панувало велике поміщицьке землеволодіння. Понад 5 % усієї землі належало польським поміщикам - магнатам, таким як Радавілл, Сапега, Замойський, Потоцький та ін. Лише п'ята частина усієї землі належала сотням тисяч селян Західної України. Понад 60 % селянських господарств мали менше як по 2 га, а 16% господарств були безземельні.

Кількість безземельних і малоземельних господарств (до 5 га) в Західній Україні досягла 92% [3]. У Львівському, Тернопільському і Станіславському воєводствах майже половина селян не мала коней, п'ята частина селян не мала корів. Ніде в Європі не було таких низьких урожаїв, такої відсталі техніки виробництва, такого убогого тваринництва і таких злиднів, як на західноукраїнських землях. У Тернопільському і Волинському воєводствах у 1928-1937 рр. врожайність пшениці з 1 га становила 10,21–1,3 ц, а в центральних воєводствах Польщі - 12,9 – 17,2 ц [4].

Малоземелля і безземелля селянських господарств, слабкий розвиток промисловості в Західній Україні призводили до масової еміграції на заробітки. Найбільше емігрантів припадало на західноукраїнські землі. З 735,2 тис. чоловік сезонних емігрантів з Польщі в 1927-1937 рр. на Західну Україну припадало 261,9 тис. чоловік [5]. Лише у Львівському воєводстві в 1926 р. було подано 9129 заяв про видачу паспортів на виїзд за кордон [6]. У Західній Україні було 17 організацій, що займалися вербуванням дешевої робочої сили на виїзд до Америки [7].

За офіційними даними польської статистики в 1931 р. тільки у Львівському воєводстві нараховувалося 35,2 тис. безробітних, а в Західній Україні 60,4 тис. чоловік [8]. Насправді ця цифра була значно більшою, бо польська статистика рахувала безробітними лише тих осіб, які були зареєстровані на біржі праці і отримували допомогу з фонду безробітних. Більшість сільських робітників не були зареєстровані ніде і ніякої допомоги у випадку безробіття не одержували.

Як писав про тодішні часи письменник П. Козланюк, “варшавський уряд польської шляхти добивав селян безліччю різних податків - ґрунтового, домового, шляхового, собачого, прибуткового, церковного, шкільного, військового так, що селянин ніколи не міг вилізти з податків і штрафів за несплатення їх в строк. Крім того, кожний селянський двір змушений безоплатно відробляти визначену кількість днів на рік (так званого “шарварку”) на повітряних дорогах. Дерли також з селянина гроші за в'їзд у місто (мити), за стоянку на базарі і торговиці, за переїзд через мости, за переправлення паромами – на кожному кроці чекав селянина податок або штраф. Штраф за несплату податку, штраф за пса, за куріння самосаду, за користування запальничкою, за непобілку тину, за неправильну їзду або стоянку, навіть за те, що коняка тягне віз з того, а не з іншого боку дишла” [9]. Штрафи стали звичайним явищем в селах тодішньої Польщі; при складанні бюджету варшавський сейм вважав штрафи постійним джерелом державного прибутку.

Зубожіння народних мас, зокрема селянства, і напружена революційна ситуація вже в перші дні існування Польської держави змусили уряд проголосити проведення аграрної реформи шляхом конфіскації поміщицької землі і безоплатної передачі її селянам. Для вирішення питань сільського господарства і проведення аграрної реформи було спочатку утворено два міністерства – Міністерство землеробства і Міністерство аграрних реформ, які в 1932 р. були об'єднані в одне Міністерство землеробства і аграрних реформ [10].

Проведення аграрної реформи було врегульовано остаточно законом від 28 грудня 1925 р., що доповнював і уточнював закони попередніх років. Цей закон з невеликими змінами діяв до загарбання Польщі гітлерівською Німеччиною у вересні 1939 р. Тут слід зазначити, що ще в грудні 1920 р. польський сейм прийняв закон про військову колонізацію Польської держави, згідно з яким солдати і офіцери польської армії, що брали участь у війні проти більшовиків, безоплатно отримували в Західній Україні земельні наділи у розмірі 45 га. Між ними (їх називали

осадниками) було розподілено 600 284 га кращих земель і тільки в сільські місцевості краю було переселено з Польщі близько 200 тис. поляків-осадників [11].

Вони озброювалися і організовувалися у спеціальні напіввійськові організації Союзи осадників, які проводили політику ворожнечі і ненависті до місцевого українського населення.

Встановлюючи за законом 1925 р. на східних окраїнах у володінні поміщиків по 300-400 га землі, воєводські управління залишали польським поміщикам багато більше землі понад встановлений максимум (700 га) або зовсім звільняли їх від парцеляції (розпродажу), мотивуючи свої рішення “високою технікою і культурою” цих господарств, їх політичним значенням для східних кресів.

Так, поміщиця Любомирська в с.Бакончиці Перемишльського повіту в заяві Львівському воєводі про звільнення її помістя від парцеляції вказувала на свої заслуги в боротьбі за колонізацію східних кресів. Поміщик с.Жнятин Сокальського повіту просив, щоб в інтересах держави залишили його помістя в цілості, оскільки в будинках помістя безкоштовно розташовані поліція, пошта, клуб і приміщення для військової підготовки молоді, які ведуть політичну пропаганду серед місцевого українського населення. Поміщик с.Прилбич Яворівського повіту Шептицький в листі Міністру землеробства і аграрних реформ у Варшаві просив залишити його помістя в цілості і звільнити від парцеляції, оскільки воно є центром громадської роботи серед українського населення [12].

Закон про аграрну реформу 1925 р. погіршував становище малоземельних і безземельних селян. Купівля землі призводила до заборгованості селян у лихварів і банкірів та до щораз більшого зубожіння. Сільські робітники, які не могли купити землі, втрачали працю в поміщиків і залишались без засобів існування. Такі робітники мали право на одноразову відправну допомогу у розмірі 500 злотих і в місячний строк повинні були звільнити квартири, які вони займали у поміщицьких будинках. Закон встановлював черговість набуття землі. Перевагу на купівлю землі з парцеляції мали арендатори і постійні робітники парцельованих земель, інваліди і солдати польської армії, їх сім'ї, випускники сільськогосподарських шкіл, реемігранти, що повертались до Польщі з політичних міркувань. На практиці цей закон не давав можливості місцевому малоземельному населенню Західної України набуття землі на парцеляції. Парцеляція на західноукраїнських землях проводилась виключно з політичних міркувань, з метою колонізації і

опольщення цих земель. Уже при обговоренні закону про земельну реформу в сеймі професор Львівського університету С.Габський характеризував її як засіб збільшення польського населення на західноукраїнських землях. На його думку, шляхом аграрної реформи через 20 років мала бути ліквідована на кресах українська проблема.

1. Maly Rocznik Statystyczny. Warszawa, 1939. S. 123.

2. Maly Rocznik Statystyczny. Warszawa, 1938. 3. 225-256.

3. Maly Rocznik Statystyczny. Warszawa, 1938. S. 128.

4. Maly Rocznik Statystyczny. Warszawa, 1938. S.73.

5. Там же. С.57.

6. Калинович В.І. Класова і політична суть буржуазно поміщицької “аграрної реформи” в Західній Україні 1918-1939 рр. // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. Львів, 1963. – С. 5.

7. Там же.

8. Maly Rocznik Statystyczny. Warszawa, 1933. S.237.

9. Козланюк П. Відродження народу. – Львів, 1950. – С.43.

10. Dzlennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1938. N.51. poz.480.

11. Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й., Глубіш М.І. Вхідження Галичини, Північної Буковини та Закарпаття до складу України (1939-1945 рр.). – Дрогобич, 1995. – С.12.

12. Калинович В.І. Класова і політична суть буржуазно-поміщицької “аграрної реформи” в Західній Україні (1918-1939 рр.) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів, 1963. – С.8.

The article is devoted to the social-economical state the Western-Ukrainian lands as a part of Poland during the interwar period. The discrimination policy of the Polish power to Ukrainians was shown, which subordinated their political, cultural and economical life and completely ignored their needs. Lands inhabited by the Ukrainians, that constituted nearly 25% of the Polish Territory, were undeveloped agrarian suburbs or internal colonies, which supplied the central regions of Poland with cheap raw materials.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО Й ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

О. Вівчаренко

ПРОБЛЕМИ СУБ'ЄКТА ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Загальна теорія держави і права дає визначення суб'єктів права як учасників правових відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки. Для того, щоб бути суб'єктом права, організація або індивід повинні володіти правосуб'єктністю.

У державних і громадських організаціях правосуб'єктність знаходить свій вираз у компетенції їх органів, тобто в сукупності прав та обов'язків, що надаються органам для виконання відповідних функцій.

Дещо складнішою є правосуб'єктність індивідів, до якої входять прородатність і дієздатність.

Суб'єктами права можуть бути індивіди (фізичні особи), серед яких виділяють такі групи: громадяни України; іноземці; особи, що мають громадянство двох або більше держав; особи, що не мають громадянства будь-якої держави.

Організації та об'єднання: державні; громадські.

Соціальні спільності: держава в цілому; народ, нація; адміністративно-територіальні одиниці; трудові колективи.

Система державного соціалізму визнавала єдиним суб'єктом права власності на землю державу. У законодавстві закріплювався один із основних принципів земельного права - будь-яке володіння землею було можливе тільки на праві користування. Держава як один і єдиний власник землі суворо охороняла своє право, освячуючи його непорушність і недоторканість.

З набуттям незалежності в Україні виникли множинні суб'єкти права власності на землю. Цей процес здійснювався такими темпами, що держава знехтувала також і своїми, власне державними, інтересами щодо землі, необачно відмовившись від власності на важливі категорії земель державного фонду і від багатьох управлінських функцій. Тепер тільки стало зрозуміло, що найбільшою помилкою перших літ реформування

було відсторонення держави від втручання в земельні відносини, бо проблема переходу від виключної державної власності на землю до множинності суб'єктів земельної власності мала б розв'язуватися з допомогою державного втручання у ці процеси, а не дією ринкового самоврегулювання.

Суб'єктивне право власності на землю виступає як сукупність повноважень різних суб'єктів (народу України, держави, юридичних та фізичних осіб) щодо володіння, користування, розпорядження і управління належними їм земельними ресурсами.

Суб'єктами права власності на землю в Україні законодавство визнає Український народ (ст.13 Конституції, ст.3 Закону України «Про власність»), який є носієм права виключної власності на національне багатство; громадян, юридичних осіб та державу (ст.14 Конституції, ст.3 Закону України «Про власність»).

Земля як найцінніше національне багатство держави є об'єктом права виключної власності українського народу. Українська нація - це колективний власник специфічного, створеного природою об'єкта, яким є земля. Право власності на землю належить кожному членові суспільства з моменту його народження, як право людини на життя. І тому, як відзначено в економічній літературі, торгувати правом власності на землю, яка належить кожній людині, аморально.

Саме це мали на увазі біблійні мудреці й класики, висловлюючи своє бачення проблеми власності на землю що виявилось недоступним нинішнім реформаторам. Кожен член суспільства одноосібно не може самостійно скористатися своїм правом власності, тому що неможливо виділити кожному персональну ділянку. Тому люди об'єднуються в асоціації співвласників землі. «Звідси й колективізм людей. Він має не політичне походження, а витікає з природи речей. Представницькими органами цих асоціацій, яким кожний громадянин автоматично делегує своє право володіння землею та іншими об'єктами, є представницькі органи, зокрема ради народних депутатів відповідних рівнів. Вони і є вторинними суб'єктами власності, яка має природно-історичне походження».

Таким чином, український народ передає права власника (у розумінні ст.13 Конституції) органам державної влади та органам місцевого самоврядування, але кожен окремий громадянин, що делегував своє право власності на землю радам, залишається власником землі. Ради від імені громадян надають ці землі у користування, здебільшого довічне з прином

спадкування. Продати цю землю раз і назавжди не можна не лише тому, що вона не належить державі, а тим більше президентові чи урядові, а й тому, що на неї немає й бути не може справжньої ціни, бо земля створена не працею, а природою. Враховуються інтереси також тих громадян України, що народяться через кілька поколінь, предки яких - нинішні громадяни - з тих чи інших причин не зможуть сьогодні придбати землю або будуть позбавлені права власності незаконним запровадженням купівлі-продажу землі.

В юридичній літературі, однак, висловлюються інші погляди щодо юридичної коректності редакції ст.13 Основного Закону, яка визнала землю та інші природні ресурси власністю українського народу. П.Кулинич, наприклад, вважає, що на момент прийняття Конституції в Україні певна частка земельногo фонду вже була приватизована, тобто передана у власність низки фізичних та юридичних осіб. Крім того, народ не може бути власником чи суб'єктом права власності на землю, оскільки він взагалі не визнається доктриною цивільного права суб'єктом цивільних прав відносин. Таким суб'єктом є держава в особі її відповідних органів та територіальні громади в особі їх органів місцевого самоврядування. Норма ст.13 Конституції, на думку автора, є політико-правою нормою, у зв'язку з чим положення «земля - власність Українського народу» можна кваліфікувати не як закріплення монополії на земельну власність, її належності одному суб'єктові, а як проголошення державою наміру встановити певні вимоги (обмеження) щодо набуття та реалізації права власності на землю фізичними та юридичними особами в інтересах українського народу. Такий висновок впливає начебто зі змісту ст.14 Конституції, за якою «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», та ст.41, в якій передбачено, що «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». Тобто Конституція тільки декларує проголошення землі національним надбанням, а правові рамки володіння, користування та розпорядження ним з боку власників мають бути закріплені в законах України, зокрема в Земельному та Цивільному кодексах.

Така точка зору, на наш погляд, не є заперечною: ст.13 Конституції є повноцінною правовою нормою і ставити під сумнів її юридичну силу некоректно. У цій нормі закріплена воля українського народу бути єдиним власником того багатства, яким протягом століть володіли чужинці.

© 1998. О.Вівчаренко.

Проблеми суб'єкта права власності на землю в Україні

Інша справа, що загальнонародна власність на землю, очевидно, не є окремою формою власності у традиційному трактуванні форми власності. Вона є інтегрованою категорією, що охоплює всі форми власності на землю, які проголошені Конституцією, й уособлює, закріплює на найвищому законодавчому рівні право власності кожного громадянина України на землю. Тому-то право власності на землю набувається і реалізується «виключно відповідно до закону» (ч.2 ст.14 Конституції), тобто з врахування загальнонародної природи права земельної власності. Тут не можна не погодитися з думкою П.Кулинича про те, що у положенні «земля - власність Українського народу» проголошується намір встановити вимоги (обмеження) щодо набуття та реалізації права власності на землю фізичними та юридичними особами в інтересах українського народу. Додамо: вимоги (обмеження), насамперед щодо купівлі-продажу та інших правочинів із землею, що порушують право власності на неї кожного громадянина держави.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, виступаючи суб'єктами права власності на землю, що належить українському народові, є, як зазначалося, вторинними суб'єктами земельної власності - державної та комунальної, хоч, на наш погляд, носієм цих правомочностей, є, звичайно, Українська держава, про що варто було сказати в ст.14 Конституції.

Специфічною особливістю суб'єкта права державної власності на землю та інші природні ресурси, є те, що держава виступає одночасно і як власник, і як носій політичної влади (суверен). Правомочності держави як власника землі і як носія політичної влади - суверена, що здійснює територіальне верховенство, - не завжди збігаються. Вони є тотожними, коли держава встановлює загальні засади земельної власності, землекористування, кадастру, землеустрою та ін. на всій території країни. Якщо ж держава визначає свої кордони або адміністративно-територіальні межі між різними районами й областями країни, вона здійснює своє право територіального верховенства, а не правомочності власника землі.

Загальнонародну й державну власність на землю інколи ототожнюють. Зумовлено це надмірним одержавленням суспільного життя, пануванням упродовж десятиліть права виключної державної земельної власності, ототожненням суб'єктів - радянського народу і радянської держави. Нині змішувати загальнонародний і державний аспекти власності не слід. Народ України, як носій суверенітету, єдине джерело влади і єдиний власник землі, має право шляхом референдуму вирішувати питання щодо

© 1998. О.Вівчаренко.

Проблеми суб'єкта права власності на землю в Україні

правового статусу землі та всіх інших природних об'єктів, і це право не може бути узурповане державою (ст.5 Конституції, ст.10 Закону "Про власність"), якимось іншим органом чи особою.

Однією з найважливіших проблем суб'єкта права власності на землю є розподіл компетенції різних владних структур щодо здійснення правомочностей власника. Це питання заслуговує на особливу увагу у зв'язку з постійним намаганням органів виконавчої влади підмінити земельні закони указами, постановами, декретами, про що вже говорилося.

За законодавством (Конституція України, Закон України «Про власність», Земельний кодекс, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.) суб'єктами права державної власності на землю виступають: Верховна Рада України - на землі загальнодержавного значення; Верховна Рада Автономної Республіки Крим - на землі в межах території республіки, за винятком земель загальнодержавної власності; обласні, районні, міські, селищні, сільські ради - на землі в межах їх територій, за винятком земель, що перебувають у загальнодержавній власності. Ця остання ланка рад є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах право власності на землі, які належать цим органам на праві комунальної власності (ст.60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Суб'єктами власності на землю за Конституцією України є також юридичні особи та громадяни (ст.14).

У зв'язку з проблемою суб'єкта права власності на землю в Україні, важливо підкреслити, що коло перерахованих тут суб'єктів є вичерпним і може бути розширене тільки законами.

Крім того, Земельний кодекс, відбиваючи згубну тенденцію перших років реформи до усунення держави від керівництва економікою, необґрунтовано обмежив право Верховної Ради України як власника тільки землями загальнодержавної власності (ст.4). За Конституцією, Український народ делегував державі в особі Верховної Ради всі повноваження і правомочності власника землі; саме вона і ніхто інший має затвердити Концепцію аграрної реформи і Національну програму земельних перетворень, створити ефективну систему їх законодавчого забезпечення, вирішити питання приватизації та ринку. Будь-яке порушення права Верховної Ради України як єдиного суб'єкта, що визначає правовий режим власності на землю, є порушенням Конституції (п.7 ст.92), у зв'язку з чим спроби високих посадових осіб держави

присвоїти собі функції законодавчого органу неприпустимі. Цікаве у зв'язку з цим намагання деяких відомих юристів тлумачити норми Конституції на догоду Президентів та його місцевим адміністраціям. Виступаючи на міжнародному семінарі з правової реформи і зазначаючи, що у нас досі немає чіткого розмежування права державної і права комунальної власності, радник Президента Ф.Бурчак сказав, що Конституція (ст.13) до органів державної влади відносить і органи виконавчої влади - Кабінет Міністрів і місцеві державні адміністрації. Таке розширене тлумачення компетенції органів виконавчої влади, на наш погляд, суперечить ст.13 і ст.119 Конституції, які не визнають за цими органами статус суб'єктів права власності на землю. Те ж саме стосується твердження, що міська рада і місцева державна адміністрація розпоряджаються питаннями власності на землю на території міста. Адже це шлях до постійних конфліктів між органами державної і виконавчої влади, прикладом чого може бути конфронтація на вищих щаблях влади, диктат президентського вето.

Ці положення суперечать законам України, зокрема, ст.12 Конституції України 1978 р., яка діяла на той час, і за якою земля, яку займають колгоспи, була закріплена за ними в безплатне безстрокове користування, статтям 1, 9, 14, 24 Закону про власність, ст.6 Земельного кодексу, які проголосили землю національним багатством України і виключною власністю її народу, а право приватної власності громадян обмежили земельними ділянками для ведення селянського (фермерського) і особистого підсобного господарства, житлового, дачного й гаражного будівництва та садівництва. Законодавство про власність не передбачає набування права власності громадян на земельну ділянку у такій формі, як виділ паю із земель, що становлять колективну власність. У ст.9 Закону про колективне сільськогосподарське підприємство в переліку, що складає пайовий фонд, крім основних виробничих та оборотних фондів, немає землі.

Указами встановлено, що право на земельний пай може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування й застави, а власник після виходу із КСП і одержання землі в натурі може розпоряджатися нею на свій розсуд.

Але ж це правовий нонсенс, оскільки в країні немає закону про оцінку землі (земельну ренту), у зв'язку з чим земля не може розглядатися як майно, що підлягає, як приватна власність, вільній купівлі-продажу. Землю необхідно визнати майном, встановити її справжню вартість як об'єкта права.

Вже говорилося про незаконність Указів про розпорядження землями колективів громадян, які (укази) оприлюднив Президент, не будучи суб'єктом права власності на землю і на майно цих колективів. Після опублікування Указу від 10 листопада 1994 р. про торгівлю сертифікатами земельних паїв нардеп А. Косолапов висловив слушну думку: "Я не можу уявити, як пайовик буде в своєму колгоспі чи радгоспі влаштувати торги часткою не тільки землі, а й трактора, сівалок, худоби тощо? А чому ні, якщо Президент дає право торгувати паєм землі, то, мабуть, можна торгувати й часткою іншого майна колективу".

Конституція закріпила окрему форму власності на землю - комунальну. Суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади, які здійснюють самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст.ст. 41, 140, 142).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. територіальна громада визначається як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Права та реальну здатність територіальної громади здійснюють органи місцевого самоврядування, система яких включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта права власності на землю здійснюють відповідні ради. Цим органам делеговано також повноваження виключно на пленарних засіданнях вирішувати відповідно до закону всі питання регулювання земельних відносин. Йдеться про компетенцію рад всіх рівнів, передбачену статтями 9-12 Земельного кодексу України.

Таким чином ради, як власники землі, володіють, користуються, управляють і розпоряджаються землею у межах своєї компетенції.

У зв'язку з цим дивує мотив президентського вето на Закон «Про оренду землі», який нібито незаконно наділяє ради правом управляти землею і надавати земельні ділянки в оренду. Створюється думка, ніби Президент не підписував Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому основний масив правових норм закріплює управлінські повноваження рад у сфері регулювання земельних відносин, а право рад

надавати чи не надавати земельні ділянки в оренду передбачено статтями 8, 9, 10 Земельного кодексу, чинність яких може бути скасована лиш парламентом.

Питання про розмежування компетенції суб'єктів комунальної земельної власності досить складне, особливо на землі областей, районів, які є спільною власністю територіальних громад. Адже ці землі задовольняють спільні потреби жителів певного регіону, області чи району і є одним із джерел, які формують матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування.

Виходячи із важливості формування комунальної власності, необхідно у законодавчому порядку закріпити право територіальних громад на комунальну власність, в т.ч. - на землю, визначити, які об'єкти можуть належати до неї, їх правовий захист, створити механізм розмежування компетенції регіональних органів самоврядування у галузі регулювання відносин комунальної власності на землю, управління об'єктами комунальної земельної власності, що є спільною власністю територіальних громад. Розв'язуючи це надзвичайно важливе питання, варто зважати на те, що, згідно зі ст.143 Конституції України та законодавством про місцеве самоврядування, управління об'єктами спільної власності територіальних громад мають здійснювати районні та обласні ради. Зазначене право винятково належить до їх компетенції, а отже, не може бути делеговане відповідним місцевим державним адміністраціям. І це природно, бо йдеться про комунальну власність територіальних громад, що вже не є різновидом державної власності, якою вона вважалася до прийняття Конституції України.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», природно, не вирішує всіх проблем, з якими доводиться мати справу на місцевому рівні. Необхідно підготувати низку законопроектів, що розвивають принципи, закладені у цей закон, перш за все прийняти закон про комунальну власність, у якому чільне місце має бути відведене розмежуванню компетенції суб'єктів власності комунальних земель і правовому статусу земель, що є об'єктами спільної власності територіальних громад.

Багато суперечок точиться щодо суб'єкта права колективної власності на землю, хоч, здавалося б, для цього нема якихось вагомих причин: тривають гострі дискусії, хоч українське земельне законодавство і законодавство про власність закріплюють колективну форму власності на землю як одну з найважливіших підвалін АП. Та й метою роздержавлення земель було створення на базі радгоспів і колгоспів

колективних сільськогосподарських підприємств (КСП). Саме ці підприємства мали започаткувати такі форми сільських господарств, які могли б з максимальним ефектом використати колективну власність на землю і приватний інтерес селян.

Той факт, що Конституція закріпила існування двох форм власності - суспільну (державна і комунальна) і приватну - не говорить на користь Конституції. У цьому плані Конституція позначена помітним впливом західної моделі поділу власності на приватну й публічну, хоч у Основному законі навіть і такий поділ не знайшов чіткого текстуального формулювання.

Апологетів нинішніх реформ не влаштовує очевидна відмінність різних форм власності на землю. Вони настирливо нав'язують формулу, за якою "все недержавне є приватним" за аналогією тези видатного реформатора недавнього минулого - "все, що не заборонене, - дозволене". Розрахунок відомий - за отожднюванням індивідуального, колективного й приватного привласнення приховати протилежність приватної (експлуататорської) й інших (неексплуататорських) форм власності на землю, використовуючи класичні положення про приватну власність, запровадити комерціалізацію землі й майна колективних сільськогосподарських підприємств.

Дещо повторюючись, звертаємо увагу на ігнорування конституційних прав суб'єктів колективної власності на землю, порушення елементарних засад Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», який гарантує недопустимість втручання держави у здійснення господарських функцій колективного сільськогосподарського підприємства, обмеження його прав та інтересів з боку органів державної влади та управління. Забезпечуючи рівні права колективних сільськогосподарських підприємств з державними підприємствами, селянськими (фермерськими) господарствами, іншими суб'єктами господарювання, Закон забороняє будь-яку сваволю відносно власності КСП.

Коли тільки-но починався руйнівний процес в аграрному секторі України, вчені-економісти і юристи звертали увагу керівників держави на недопустимість деколективізації і необхідність зміцнення й розвитку колективної власності, яка прийшла на зміну традиційній колгоспно-кооперативній.

Чітку позицію з цього питання, здавалося б, зайняв і гарант законності - Президент України: на нараді з проблем АПК у грудні 1995 р. він

підкреслив, що «основною дійовою особою аграрного процесу має стати працюючий власник - власник землі, знарядь виробництва, який працює у колективному господарстві або займається фермерством. Однак реалізація цього - не штучний процес. Його не можна насаджувати насильницькими методами. Держава має забезпечити рівні можливості кожному селянину стати працюючим власником. Це ми і робимо в процесі паювання землі та засобів виробництва. Одночасно ми не можемо ні в якому разі допустити розпорошення землі. Наші позиції в цих питаннях мають бути чіткими і зрозумілими кожному».

Але вже, очевидно, під впливом зловісного для АПК «Меморандуму» на нараді 10 січня 1997 р. Президент висловив думку, яка не узгоджується з елементарною логікою: «З подоланням монополізму держави на володіння землею зроблено перший відчутний крок до реалізації основного призначення реформ на селі - передачі землі тим, хто її обробляє. А отже до формування ринку землі».

Передача землі тим, хто її обробляє, і формування ринку землі - де дві речі і юридично, і логічно несумісні. По-перше, законами України ринок земель сільськогосподарського призначення не передбачено. По-друге, ринок позбавляє права власності на землю тих, хто її обробляє. По-третє, навіщо селянинові така земельна реформа?

За таких умов тільки український народ, як суб'єкт права виключної власності на землю, шляхом референдуму міг визначитися, чи згоден він зі своїм Президентом ліквідувати великі товарні сільські підприємства і пустити основне багатство української нації «з молотка».

На думку фахівців, колективне сільськогосподарське підприємство як модель господарювання на сучасному етапі реформ є талановитим відкриттям, найефективнішим напрямом розвитку кооперативних виробничих, майнових і земельних відносин на селі. Формування економічних відносин у колективних сільськогосподарських підприємствах на основі трудових, майнових і земельних прав - це напрям створення реального власника у сільському господарстві у вигляді кооперативного об'єднання працівників-власників, який ще не визначений в законодавстві.

Впровадження кооперативних принципів об'єднання у колективні сільськогосподарські підприємства, а саме: добровільність членства, самоврядування, самофінансування, матеріальна відповідальність, створення спільних фондів, розподіл доходу на вкладену працю, а частини прибутку - на майнові й земельні паї розв'язує проблеми підвищення

ефективності використання землі, мотивації праці й розвитку демократичних виробничих, майнових і земельних відносин у сільському господарстві.

Політика збереження потенціалу крупнотехнологічного виробництва шляхом кооперативного господарювання колективними сільськогосподарськими підприємствами виключає продаж, заставу й дарування земель сільськогосподарського призначення як руйнівний чинник. Слід повторити, що продаж земель сільськогосподарського призначення за сертифікатами в умовах економічної кризи, знецінення грошей і селянської праці, розрахований на скупівлю земель власниками-латифундистами, не пов'язаними з працею на землі, призведе до соціальної несправедливості у земельних відносинах, подорожчання продуктів з введенням у ціноутворення ренти землевласників і до безробіття на селі.

Реструктуризація суб'єктів колективних сільськогосподарських підприємств на дрібнотоварні приватні господарства без інвестиційної підтримки держави не тільки руйнує крупнотехнологічну структуру АПК, а й прирікає на загибель самі приватні господарства.

Наукове і законодавче забезпечення організації раціональної структури колективних сільськогосподарських підприємств і виробничих, майнових та земельних відносин в них має бути основним напрямом політики у сільському господарстві України. Інший шлях - хибний шлях. Підтвердженням цього є хаос у земельних відносинах на селі, порушення земельного законодавства і земельних прав селян як суб'єктів права колективної власності.

Наприклад, доведені до відчаю члени КСП с. Пільного Олексинця, Городоцького району Хмельницької області вирішили «реструктуризуватися»: 59 власників земельних паїв - в основному пенсіонери - подали заяви про вихід із господарства, вирішивши без будь-яких гарантій передати свої ділянки в оренду фермерам. Решта, не наважившись на ризик, висловилися за створення приватно-орендного підприємства. Так колись стабільне господарство перестало існувати. Другий приклад. На Рівненщині, у Великому Житині "команда" з п'ятнадцяти чоловік на чолі з головою КСП заволоділа найкращими землями, буцімто щоб дати їх як заставу під кредит, а решту селян перетворила на наймитів на зданих ними в оренду землях. Хто побажав вийти з КСП, тим запропонували по три гектари "крейди" на горбах, за що вони мали сплатити ще й по 7,5 тисяч гривень.

Це діється відкрито і відверто, всупереч Земельному кодексу (ст.5), Закону "Про власність" (статті 20, 21), Закону "Про колективне сільськогосподарське підприємство" (ст.20), якими встановлені гарантії стабільності земельної власності колективних сільськогосподарських підприємств.

Недосконалим є і законодавство, яким визначається суб'єкт права колективної власності на землю. Згідно з ст. 20 Закону "Про власність", суб'єктами права колективної власності на землю визнаються колективні підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства, сільськогосподарські підприємства, господарські акціонерні товариства, у тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств. Закон "Про колективне сільськогосподарське підприємство" (ст.7) визнає суб'єктом права колективної власності підприємство, а його членів - тільки в частині майна, яку вони одержують при виході з підприємства. «Майно в підприємстві належить на праві спільної часткової власності його членам», - сказано у цьому Законі.

Але, виходячи із загальних засад інституту права власності колективних підприємств, суб'єктами права власності є або підприємство, як юридична особа, або ж його члени, але за умови, що в останньому випадку це буде не колективна, а приватна форма власності.

У Законі України "Про селянське (фермерське господарство)" в редакції від 22 червня 1993 р. суб'єктами права власності на майно визнаються одночасно громадяни, які займаються цим господарством (ст. 16), і селянське (фермерське господарство) як юридична особа (ст. 17 пункт 1 і 3).

До колізії законів призводить те, що одні й ті ж відносини регулюються нормами різних законів, що з позиції законотворчості недоречно й недоцільно, а на в практиці дає результати, часто протилежні передбаченим законодавцем.

Ці закони не виконуються через відсутність механізму їх реалізації, насамперед - підзаконних нормативних актів, належного контролю за їх дотриманням і юридичної відповідальності за їх порушення.

І зовсім недопустимо, що норми цих законів порушуються, як вже говорилося, підзаконними актами різних посадових осіб і державними органами всіх рівнів. Прикладом відвертого порушення земельного законодавства можуть бути "Рекомендації з подальшого реформування колективних та інших недержавних сільськогосподарських

підприємств” за редакцією «духовного батька» реформ акад. П.Саблука, колишнього віце-прем'єр-міністра з АПК у часи, коли було проголошено похід проти колективної власності на землі сільськогосподарського призначення в Україні.

Всупереч чітко визначеному в законодавстві колу суб'єктів права колективної власності на землю (ст.20 Закону “Про власність”, ст.5 Земельного кодексу, ст.10 Закону “Про колективне сільськогосподарське підприємство”), автори згаданого “твору” рекомендують не рахуватися з законом, а наслідувати і всіляко підтримувати “керівників сільськогосподарських підприємств, які сміливо йдуть на реформаційні перетворення, здатні взяти на себе ризик і відповідальність за результати”. І далі: “Складається ситуація, за якої низові, первинні ланки при підтримці уряду, районних і обласних органів влади спонукають центральні владні структури до активних дій, а, як відомо те, що зароджується й здійснюється внизу, в більшості випадків надійніше, ніж деклароване зверху”. Отже, для академіка, директора Інституту аграрної економіки УААН декларовані зверху закони не мають значення перед “сміливістю” та «ризиком» тих, хто розвалив організаційно-господарські структури АПК, перетворив роздержавлення й приватизацію земель у злочинний процес, за якого багаті стають багатшими, а бідні - злиденнішими.

Негативно оцінюючи колгоспи як суб'єкти права господарювання на землі, підкреслюючи, що від масового перейменування колгоспів у КСП по суті нічого не змінилося, учораšní ревнителі колгоспів рекомендують створювати нові формування, сільськогосподарські підприємства. “в правовому відношенні ... не визначені в жодному законодавчому акті”. Тобто, свідомо й відверто проголошується порушення чинного аграрного і земельного законодавства, розвал КСП за принципом: «хоч гірше, аби інше», щоб догодити Президентів і творцям «Меморандуму».

РОЛЬ АСОЦІАЦІЇ КАРПАТСЬКОГО ЄВРОРЕГІОНУ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ І ЗБЕРЕЖЕННІ БІОРІЗНОМАНІТТЯ КАРПАТ

Початок 90-х років позначився зростанням уваги країн Центральної Європи до координації зусиль щодо вирішення транскордонних проблем забезпечення сталого розвитку окремих регіонів. Серед них найбільший інтерес з точки зору природних, демографічних умов, можливостей розвитку природних, демографічних умов, господарського потенціалу, біорізноманіття та невикористаних можливостей розвитку індустрії туризму та відпочинку викликає Карпатський регіон. Він знаходиться на унікальному геополітичному перехресті в центрі Європи. В забезпеченні сталого, екологічно коректного розвитку Карпат безпосередньо зацікавлені 5 країн: Україна, Польща, Словаччина, Угорщина та Румунія. Регіон Карпат для кожної з цих країн є прикордонним, периферійним, що накладає відбиток на його економічний рівень, який є відносно більш низьким, ніж у центральних регіонах всіх п'яти держав. Разом з тим відповідний регіон знаходиться в самому центрі Європи. Звідси - підвищена потреба до прикордонної кооперації та інших форм співробітництва.

За останні роки вищезазначеними державами було укладено ряд міжнародних регіональних угод, спеціально присвячених Карпатам, а також започатковано при сприянні міжнародних організацій і за фінансовою підтримкою ряду міжнародних фондів виконання певних міжнародних проектів і програм.

Предметом регіональних угод щодо Карпат здебільшого стали питання охорони навколишнього середовища регіону, збереження його біологічного різноманіття, транскордонного міждержавного, міжурядового, локального та іншого співробітництва, а також окремі аспекти торговельно-економічної, екологічної, гуманітарної та політичної взаємодії. Найбільш важливими регіональними угодами щодо Карпат є такі:

- ☑ між Урядом України та Урядом Угорщини про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 13 серпня 1992);
- ☑ між урядом України та Урядом Республіки Польщі про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 24 серпня 1994);
- ☑ між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством навколишнього середовища

Словацької Республіки про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 30 вересня 1994);

☑ Міжміністерська Тристороння Польсько-Словацько-Українська Угода про збереження біологічного різноманіття лісів Східних Карпат;

☑ Міжурядова угода між Польщею, Словаччиною та Україною про міжнародний біосферний заповідник “Східні Карпати”.

Суттєвими в плані міжнародного співробітництва в збереженні біорізноманіття Карпатського регіону є також такі проекти (програми), залочатковані чи фінансово підтримані міжнародними організаціями, як:

☑ Проект Глобального Екологічного Фонду та Всесвітнього Банку “Збереження біорізноманіття Карпат” (Угода від 30 липня 1993 р, Вашингтон, 1993-1996);

☑ Програма збереження біорізноманіття в Східних Карпатах (Фонд Мак-Артура, Світовий банк) та деякі інші.

Спеціальний характер і особливе значення для розвитку регіонального природоохоронного співробітництва має Угода між органами регіонального самоуправління прикордонних областей України, Польщі, Угорщини, Словаччини про створення Асоціації “Карпатський Єврорегіон” (від 8 лютого 1993 р.).

Серед багатосторонніх угод комплексного характеру Асоціація прикордонного співробітництва “Карпатський Єврорегіон” (далі КЄ) справляє чи не найбільший вплив на господарський розвиток Карпат, охорону їх біологічного різноманіття, можливості туризму в регіоні та вирішення різного роду транскордонних питань. Асоціація була створена в лютому 1993 р. в угорському місті Дебрецен за польсько-українсько-словацькою ініціативою. Договір про створення і Статут Асоціації підписали представники місцевих органів влади прикордонних областей України, Угорщини, Польщі та Словаччини.

Концептуальною основою Асоціації виступає ідея налагодження співпраці між прикордонними районами вищезначених країн, яка впливає з їх географічної, історичної та економічної спорідненості, множинності родинних зв'язків по різні боки державних кордонів. Велике значення має також спільне лінгвістичне середовище, а також множинність родинних зв'язків по різні боки державних кордонів.

Розцінюючи розвиток прикордонного співробітництва на базі КЄ як стимулюючий момент входження своїх країн до Ради Європи, міністри закордонних справ України, Угорщини та Польщі підписали Декларацію трьох країн про співробітництво народів, які проживають в КЄ.

© 1998. П.Гвоздик.

Роль асоціації Карпатського єврорегіону в забезпеченні сталого розвитку і збереженні біорізноманіття Карпат

В орбіту КЄ увійшли 22 адміністративно-територіальні одиниці України, Польщі, Словацької Республіки, Румунії та Угорщини (від України - Закарпатська, а з часом - і Львівська, Івано-Франківська та Чернівецька області).

Вищий орган КЄ - Рада КЄ. Нею з часу створення проведено 14 засідань, кілька десятків конференцій, нарад, семінарів, виставок з проблем екології регіону; ролі приватного сектору в економіці; ролі недержавних організацій та освіти в транскордонній співпраці і розвитку регіонів, що входять до КЄ; здійснення прикордонної торгівлі тощо.

Очолює роботу Ради її голова (до 1995 р. - Генеральний секретар). З окремих питань створюються робочі комісії.

КЄ має свій друкований орган - щоквартальний інформаційний бюлетень Карпатського Єврорегіону, який видається українською, англійською, польською, словацькою та угорською мовами. В бюлетені публікуються пропозиції для співробітництва, що вносяться країнами-учасниками проекту.

На 10-му засіданні Ради (січень 1995 р.) здійснене удосконалення організаційної структури в бік її професіоналізації: створено Секретаріат з штатним апаратом (штаб-квартира в м. Ужгород, Україна). Створений інститут постійних представників Ради КЄ в регіонах-учасниках, а також Фонд КЄ.

Бюджет КЄ на 50 % формується за рахунок рівних дольових внесків адміністративно-територіальних одиниць-учасників; на 50 % субсидується Фондом братів Рокфеллерів (США).

Крім того, більшість конкретних акцій в рамках КЄ фінансово підтримується Нью-Йоркським Інститутом Схід-Захід, який, зокрема, протягом 1992-1993 рр. підтримував створення та офіційне визнання Асоціації КЄ.

Під егідою КЄ створено Центр реформ державного управління в м.Ужгород (Україна).

За рахунок бюджету КЄ, крім того, фінансуються програми підвищення кваліфікації та перепідготовки спеціалістів, науково-дослідницьких грантів, стажування, програми охорони навколишнього середовища тощо.

Функціонування КЄ одержало визнання і підтримку в Раді Європи. Налагоджено також зв'язки з Союзом транскордонних регіонів Європи. Діяльність КЄ та її керівних органів сприяла зверненню уваги Європейського банку реконструкції та розвитку на вдосконалення прикордонної інфраструктури та системи переходів через кордон.

© 1998. П.Гвоздик.

Роль асоціації Карпатського єврорегіону в забезпеченні сталого розвитку і збереженні біорізноманіття Карпат

Аналіз доробку перших трьох років функціонування КЄ дає підстави для висновку, що на унікальному геополітичному перехресті Європи сформувалась життєздатна модель багатостороннього єврорегіонального прикордонного співробітництва п'яти держав, яка має великі потенційні можливості.

Основні особливості функціонування механізму співробітництва, що обумовили його успіх, можна звести до таких:

Його головними рушійними важелями є органи місцевого самоврядування, які беруть на себе зобов'язання координувати діяльність у сферах, погоджених в рамках спільного обговорення. На прикладі КЄ відчутні істотні політичні зміни в країнах-сусідах, прикордонні зв'язки яких позбулися надмірної ідеологізації, заорганізованості, дріб'язкової опіки та сильної централізації, що мали місце в минулому.

Закладено елементи механізму координації регіональних політик через Раду КЄ. Це дозволило зняти недоцільне економічне суперництво та затратне дублювання в стратегії трансформації народногосподарських структур межуючих територій.

Пряма взаємодія та безпосередні контакти як на рівні органів влади та самоуправління, так і на рівні економічних, підприємницьких структур, культурного спілкування людей створюють більш сприятливу атмосферу в міжрегіональних стосунках порівняно з проблематичними в деяких випадках міждержавними взаєминами (на різних етапах: словацько-угорськими, угорсько-румунськими, українсько-румунськими). Функціонування КЄ в значній мірі сприяло розвіюванню стереотипної оцінки Заходом цієї багатонаціональної частини Європи як потенційно небезпечної з точки зору загрози міжнаціональних конфліктів.

Співробітництво в рамках КЄ базується на підтвердженні принципу стабільності та непорушності існуючих кордонів; одночасно сприяє зниженню "бар'єрного" характеру цих кордонів шляхом розширення різного роду зв'язків межуючих територій.

На прикладі КЄ, а також українсько-польського єврорегіону "Буг" доведена можливість і продуктивність функціонування і в Східній Європі єврорегіональних об'єднань, які вже стали звичною практикою для Західної Європи. Для України КЄ став одним із варіантів взаємозближення з центрально-східноєвропейськими країнами, апробації однієї з ефективних форм загальноєвропейської інтеграції. Створена тут модель може бути використана для розвитку міжрегіонального співробітництва по всьому периметру кордонів України.

Пріоритетними темами транскордонного співробітництва на першому етапі (1993-1994 рр.) були політико-організаційні заходи. Але поступово (1995 р.) центр уваги зміщується в бік екологічних і гуманітарних проблем. Що ж стосується діяльності Єврорегіону в сфері економіки та бізнесу, то вона обмежувалась в основному координацією соціально-економічного розвитку прикордонних територій, організацією контактів підприємницьких структур, зокрема, шляхом організації виставок, семінарів тощо. Під егідою КЄ і при модернізації інфраструктури, сприяння приватному підприємництву, захисту навколишнього середовища, відкриття пунктів спрощеного переходу кордонів, надання допомоги Закарпаттю у зв'язку із стихійним лихом тощо.

В перспективних планах роботи КЄ на найближче майбутнє ключовими будуть взаємопогоджені транскордонні господарські програми та проекти, при цьому на органи місцевої влади і місцевого самоврядування держав-учасниць покладається створення організаційно-правових рамок і стимулів для їх успішного виконання, включаючи забезпечення прямої взаємодії автономних суб'єктів економічного співробітництва. На жаль, розвиток індустрії туризму і відпочинку не фігурує серед запланованих пріоритетних напрямків транскордонного співробітництва під егідою КЄ. Однак ті заходи економічного, гуманітарного, транспортного, пропускну-кордонного плану, які здійснюються або плануються до здійснення, мають справити безумовно позитивний вплив на розвиток туризму в Карпатському регіоні.

Серед невирішених питань та слабких місць в діяльності КЄ слід виділити наступні моменти:

На першому етапі діяльності КЄ дають себе знати різна глибина політико-демократичних та ринково-економічних перетворень в державах, регіони яких входять до його складу, різниця в компетенціях органів місцевого самоврядування, невизначеність регіональної політики центральних урядів окремих держав (Словаччина та Румунія), низький приплив іноземних інвестицій на прикордонні території та ряд інших.

Звертає на себе увагу різний ступінь участі регіонів в роботі КЄ та його керівних органів. Досить активна роль в асоціації належить деяким округам Польщі, Угорщини та України (особливо Закарпатської області). Вище вже ми говорили про участь в роботі КЄ регіонів СР.

Не дивлячись на негативне рішення свого уряду, східнословачькі регіони продовжують шукати шляхи міжрегіонального співробітництва з межуючими українськими територіями. Так, в лютому 1995 р. один із

найбільших східнословачьких округів - Гуменський встановив прямі зв'язки з Перечинським районом Закарпатської області України. Є надія, що ця ініціатива буде мати продовження. Що стосується участі в асоціації регіонів Румунії, то до цього часу вона мінімальна, хоча певні зрушення в цьому питанні є (на 10-му засіданні Ради румунська делегація повідомила про наявність у неї офіційних повноважень свого Міністерства закордонних справ брати участь в обговоренні питань і вносити пропозиції від імені центру).

Серед наболілих практичних питань все ще фігурують складнощі переходу кордону, особливо українсько-угорського (Чоп-Захонь) та українсько-словацького (Ужгород-В.Німецьке).

В плані пошуку можливостей транскордонного співробітництва слід активізувати роботу по створенню на межових територіях вільних економічних зон, безмитних територій. Для цього потрібно провести роботу по вивченню і гармонізації законодавства відповідних країн, регіони яких входять до КЄ, на предмет вироблення спільних заходів в цих питаннях. Національне законодавство України, а саме Закон про загальні засади створення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон¹, на наш погляд, сприяє розширенню горизонту можливостей економічного використання певних територій, активізації тут підприємницької діяльності, залучення іноземних інвестицій, розвитку риночних інфраструктур, прискорення соціального розвитку. Цим законом передбачена можливість створення спеціальних (вільних) економічних зон (вільних митних зон і портів, експортних, транзитних зон, митних складів, технологічних парків, технополісів, комплексних виробничих зон, туристсько-рекреаційних, страхових, банківських тощо а також комплексних, що поєднують функції, властиві різним типам таких зон). На території спеціальних зон діє особливий правовий режим економічної діяльності, а саме впроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові умови, банківсько-кредитна система, система кредитування і страхування, умови окремих видів платежів та система державного інвестування. Законом також встановлюються державні гарантії інвесторам (зокрема, право на вивезення прибутку і капіталу, інвестованого в спеціальну (вільну) економічну зону, за її межі, а також за межі України. Слід зазначити, що у відповідності з даним Законом в Україні зараз ведуться роботи по створенню комплексної спеціальної

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 50. - Ст. 677.

економічної зони "Закарпаття" (Ужгородський район, Закарпатської області). Викликає інтерес також пропозиція Угорщини про співробітництво з Україною та Словаччиною у реалізації проекту "Вільна економічна зона Захонь".

За сучасних умов головними "адресатами" співробітництва в рамках КЄ залишаються місцеві органи самоврядування (в окремих державах - також органи місцевої державної влади). Резервом підвищення ефективності функціонування КЄ можна вважати залучення для транскордонного співробітництва колективів промислових, сільськогосподарських підприємств (зокрема, фермерських господарств), сфери обслуговування і туризму (готелів, ресторанів, кемпінгів, баз відпочинку тощо). В недалекому минулому такі зв'язки існували, але за умов чиновницького бюрократизму не мали змоги вільно розвиватись. Позбувшись цього нашарування, подібне співробітництво має вийти на новий рівень і дати свої плоди. Загалом треба використовувати всі можливі форми економічних, культурних, гуманітарних та інших зв'язків на найвищому рівні як фактор народної дипломатії та запорука успіху міждержавних відносин. Саме ця ідея закладена в основу створення КЄ.

До цього часу погано поставлена справа моніторингу виконання цієї угоди. Немає механізму періодичної звітності Ради як вищого органу КЄ перед населенням регіонів-членів. Не на належному рівні знаходиться інформування про діяльність КЄ. Десяток випусків інформаційного бюлетеня, що було видано дуже маленьким тиражем і розповсюджена серед вузького кола зацікавлених осіб, аж ніяк не задовільняє потреб в рекламі діяльності КЄ, залучення до його діяльності широких верств населення, підприємців, громадських організацій тощо. Практично не використовується в цій справі можливість центральної преси, радіо, телебачення. За 3 роки функціонування КЄ, йому було присвячено лише кілька статей центральної преси². Вважаємо, нарешті, що є потреба в створенні банку даних про колективних і індивідуальних суб'єктів прикордонних зв'язків, що дозволяв би стежити за динамікою і ефективністю їх розвитку.

Вважаємо, що подолання вказаних недоліків може підняти ефективність реалізації угоди про Карпатський Євворегіон.

Як і всякі міжнародно-правові норми, норми регіональних угод щодо Карпатського регіону забезпечуються в виконанні внутрішнім

² Див.: Голос України. - 1993. - 17 лютого; 12 листопада; Урядовий кур'єр. - 1993. - 19 серпня; Хрещатик. - 1993. - 17 лютого.

законодавством країн-учасниць, в тому числі України. При цьому слід мати на увазі два аспекти взаємодії міжнародного і внутрішнього регулювання:

створення національним законодавством передумов до успішного міжнародного співробітництва, вступу держави до різних форм регіонального співробітництва (стимулююча роль національного законодавства);

забезпечення національним законодавством успішного виконання умов міжнародних регіональних угод (забезпечуюча роль національного законодавства).

Аналізуючи стимулюючу роль національного законодавства в регіональній взаємодії щодо Карпатського регіону України з іншими державами, слід підкреслити, що згідно з Законом про дію міжнародних договорів на території України, укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори складають невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства³. Інакше кажучи, відповідним положенням визнається принцип прямої дії норм міжнародних договорів (до яких відноситься і більшість регіональних угод щодо Карпат) на території держави.

А Законом про міжнародні договори України встановлюється класифікація відповідних договорів України, розрізняються їх категорії в залежності від рівня прийняття, предмету регулювання, передбачаються типи договорів, що підлягають обов'язковій ратифікації тощо⁴. Іншими словами, відповідний закон вносить певну формальну упорядкованість в сфері укладання Україною міжнародних угод, в тому числі регіонального характеру.

Важливим кроком до широкого міжнародного співробітництва на рівні регіональних та місцевих органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоуправління стало приєднання України до Європейської рамкової конвенції 1980 р. про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади⁵, а також відповідне національне законодавство (зокрема, Закон України про місцеве самоврядування⁶). Саме це законодавство зробило можливим участь України в міжнародному регіональному співробітництві на рівні місцевих органів державної влади та органів

³ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 10. - Ст. 137.

⁴ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 10. - Ст. 45.

⁵ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between territorial communities or authorities. - Council of Europe. - 1980. Ратифікація Україною 14 липня 1993 р. - див. Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 36. - Ст. 370.

⁶ Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

© 1998. П.Гвоздик.

Роль асоціації Карпатського єврорегіону в забезпеченні сталого розвитку і збереженні біорізноманіття Карпат

місцевого самоуправління (зокрема, в межах Карпатського Єврорегіону). Відсутність відповідного законодавчого регулювання в Словаччині, навпаки, стало гальмом, а в деяких аспектах - перешкодою для участі цієї країни в деяких формах співробітництва.

Що стосується забезпечуючої ролі національного законодавства у виконанні умов регіональних угод щодо Карпат, то така виявляє себе практично через усі галузі законодавства України.

Так, для господарського розвитку регіону Карпат, ефективної організації екотуризму в цьому регіоні важливе значення має пакет законодавчих актів щодо підприємництва, підприємства, оподаткування, митної політики, іноземних інвестицій. Слід, однак, зазначити, що в цій частині законодавству України бракує стабільності, деякі суттєві пільги, що зокрема були надані іноземним інвесторам з часом були скасовані або призупинені. Така атмосфера безумовно не є сприятливою для широкого припливу іноземних інвестицій в Україну в цілому і в Карпатський регіон - зокрема⁷, хоча певні зрушення в цьому питанні відбуваються, зокрема, готується новий Закон України про іноземні інвестиції. В організаційному плані звертає на себе увагу недостатня проінформованість потенційних інвесторів (як вітчизняних, так і особливо іноземних) щодо особливостей інвестування в економіку Карпатського регіону, зокрема в розвиток індустрії туризму. Потрібні багатомовні періодичні видання, що поєднували б інформацію щодо правового забезпечення інвестиційної та іншої підприємницької діяльності.

Безумовно позитивний вплив на реалізацію регіональних угод в частині збереження біорізноманіття Карпат справляє законодавство України про охорону навколишнього природного середовища, зокрема Закон про охорону навколишнього природного середовища, Закон про природно-заповідний фонд України, Закон про тваринний світ, прийнята Верховною Радою Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні та інші.

Нарешті, поштовх для суттєвих зрушень в частині розвитку екотуризму в Карпатах як високорентабельного сектору економіки має дати Закон про туризм⁸, яким визначені основні засади державної політики щодо туризму як пріоритетного напрямку розвитку національної культури та економіки, регламентована економічна діяльність та засади фінансування галузі, встановлені права та

⁷ Відповідне питання, взажаючи на його складність і неоднозначність, має бути розглянуто окремо (тільки в сфері оподаткування в Україні сьогодні діє близько 300 нормативних актів).

⁸ Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 31. - Ст. 241.

© 1998. П.Гвоздик.

Роль асоціації Карпатського єврорегіону в забезпеченні сталого розвитку і збереженні біорізноманіття Карпат

обов'язки всіх суб'єктів туристичної діяльності тощо. Однак говорити про реальний вплив даного закону на конкретні правовідносини поки передчасно, оскільки часу для узагальнення його застосування пройшло ще небагато.

Що стосується організаційно-управлінського механізму забезпечення виконання регіональних угод щодо Карпат, то такий на цей час склався як на національному, так і на регіональному рівні.

Вище ми вже аналізували відповідне організаційно-управлінське забезпечення виконання регіональної угоди щодо Карпатського єврорегіону. Діяльність окремих управлінських механізмів, однак, керується і спрямовується з єдиного центру.

Головним центром, що координує і в значній мірі організує міжнародне співробітництво нашої держави в галузі охорони навколишнього природного середовища є Міністерство охорони навколишнього середовища і ядерної безпеки (Мінекобезпеки) України. Відповідні повноваження на цей орган управління покладені Законом про охорону навколишнього природного середовища. В структурі центрального апарату Міністерства функціонує управління міжнародних відносин, серед напрямків діяльності якого, зокрема:

- організаційно-процедурне забезпечення міжнародного співробітництва Мінекобезпеки із зарубіжними національними та іноземними організаціями;

- організаційно-процедурне забезпечення розробки проектів угод та програм спільної діяльності із зарубіжними організаціями;

- контроль термінів та обсягів виконання міжнародних угод та зобов'язань з питань охорони навколишнього середовища, а також зобов'язань, що витікають з двосторонніх і багатосторонніх угод, укладених Мінекобезпеки;

- організаційно-процедурне забезпечення та координація співробітництва підприємств та організацій України в заходах, що проводяться по лінії МАГАТЕ, ЄЕК, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНЦДО, ПРООН, ВООЗ, ЄС та іншими організаціями а галузі екології та ядерної безпеки.

На рівні української частини Карпатського регіону виконання міжнародних угод щодо Карпат (крім спеціально створених структур, про які вище йшлося стосовно кожної угоди), забезпечується Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища по Закарпатській області, а також Дирекцією Карпатського біосферного заповідника.

Для того, щоб надати новий імпульс розвитку регіонального співробітництва щодо Карпат, вважаємо за необхідне:

- надати двосторонньому співробітництву між Україною і державами-сусідами по охороні навколишнього середовища Карпатського регіону адекватні і симетричні правові рамки. Це передбачає, по-перше, підготовку і укладення міжурядової угоди в цього приводу України з Румунією; по-друге, перехід у відповідних відносинах із Словаччиною з рівня міжміністерських домовленостей на рівень міжурядової угоди;

- завершити підготовку до участі України в ряді міжнародних конвенцій, які мають безпосередній вплив на транскордонні відносини між державами. Регіону Карпат в найбільшій мірі стосуються Конвенція по охороні та використанню транскордонних водотоків та міжнародних озер (Хельсінки, 1992), Конвенція про охорону дикої фауни, флори та природного середовища їх перебування в Європі (Берн, 1979), Конвенція про охорону мігруючих видів диких тварин (Бонн, 1979), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, які знаходяться під загрозою зникнення (CITES) (Вашінгтон, 1973). Важливо для подальшого розвитку регіонального співробітництва в Карпатах також забезпечити ратифікацію раніше укладених міжнародних договорів, таких як підписана у 1991 р. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Еспоо, 1991), підписана у 1994 р. Конвенція про охорону навколишнього середовища басейну ріки Дунай (Софія, 1994) та інші.

Висновок.

Здійснене дослідження дає підстави для висновку, що регіональне співробітництво щодо Карпатського регіону в останні роки здійснюється досить активно. Безумовно, його розвитку в значній мірі сприяли демократичні зміни в країнах Центральної та Східної Європи, в тому числі в Україні, їх курс на проведення ринкових перетворень.

Регіональні угоди щодо Карпат створили серію економічних, технічних, організаційних і правових передумов для сталого господарського розвитку та екологічно коректного туризму в регіоні.

Регіональне співробітництво одночасно ведеться як на двосторонній, так і на багатосторонній основі. Цікаво, що до традиційних форм міждержавних, міжурядових та міжвідомчих угод в останні роки приєдналась серія угод, що безпосередньо укладаються між органами регіональної та місцевої влади чи місцевого (регіонального) самоврядування районів, яких це співробітництво прямо зачіпає.

Прикладом такої угоди є вище проаналізована Асоціація Карпатського єврорегіону.

Найбільша частина так званих “карпатських угод” стосується питань охорони навколишнього середовища, забезпечення сталого розвитку і збереження біорізноманіття. Однак ці угоди тісно пов’язані з іншими категоріями міжнародно-правових документів, що регулюють більш загальні питання, які легше вирішувати на транскордонному рівні. На жаль, явно недостатнє відображення в більшості з проаналізованих угод знайшли питання розвитку екотуризму. Вважаємо, що ця проблема могла б стати предметом спеціальних домовленостей між державами-сусідами. Одночасно слід усвідомлювати, що в порівнянні з іншими країнами регіону Україна практично не має в Карпатах розвинутої індустрії екотуризму. Створення вимагатиме значних капіталовкладень, хоч і принесе швидку віддачу.

3. Гладун

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Управління, в тому числі й державне, є явищем універсальним, яке, в тій чи іншій мірі, властиве кожній державі, як і будь-якій іншій керованій системі.

Системі державного управління України властиві загальні засади, закономірності й риси, що є універсальними, і загальноживаними і поширеними в усьому світі[1]. Слід зазначити, що саме за роки незалежності система державного управління в Україні почала відходити від адміністративно-командної моделі і все більше набувати рис універсальності, демократичності, відкритості і справді правового характеру. Саме в ці роки в діяльності органів державної влади України був значно послаблений режим таємності, з’явилися спеціалізовані підрозділи для контактів із засобами масової інформації, із зарубіжними й міжнародними організаціями, представництва цих організацій в Україні. В засобах масової інформації стала з’являтися не тенденційна і дозована, а більш повна і об’єктивна інформація про діяльність органів державної влади, сама влада стала більш відкритою як для власних громадян, так і для міжнародної співпраці.

© 1998. З.Гладун.

Особливості державного управління в галузі охорони здоров'я

Повною мірою це стосується управління в галузі охорони здоров'я, яке за роки незалежності стало більш демократичним і відкритим. Все помітнішу роль в управлінні охороною здоров'я стали відігравати самоврядні громадські організації і товариства медиків і фармацевтів - Всеукраїнське лікарське товариство (ВУЛТ), різноманітні галузеві асоціації хірургів, педіатрів, стоматологів, судових медиків та ін. Поглибилась міжнародна співпраця з іншими зарубіжними країнами і громадськими медичними організаціями за кордоном, розпочалась співпраця зі Світовою федерацією українських лікарських товариств (СФУЛТ), у широкій пресі стали відкрито публікуватись дані, які характеризують діяльність національної системи охорони здоров'я і стосуються таких (раніше таємних) показників, як народжуваність, смертність та її причини, захворюваність та її види, інвалідність та ін.

Спрощенню і демократизації управління сприяло роздержавлення закладів охорони здоров'я і набуття ними статусу об'єктів відповідної (області, міста, села, селища) комунальної власності, поява закладів охорони здоров'я колективної і приватної власності, запровадження засад конкуренції і боротьби за пацієнта у галузі надання медичної допомоги. У складі Міністерства охорони здоров'я України і органів місцевого самоврядування з'явилися новоутворені управління (відділи) міжнародних відносин. Все це свідчить про набуття системою державного управління охороною здоров'я універсальних і загальноприйнятих у світі рис і засад.

Державне управління, яке здійснюють органи виконавчої влади, має декілька взаємопереплєтених площин, зокрема, серед найважливіших є галузева і територіальна організація державного управління. Територіальне управління здійснюється органами виконавчої влади відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. Згідно зі ст.132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Таким чином, адміністративний зв'язок поширюється від Кабінету Міністрів України через підпорядковані йому нижчі державні адміністрації аж до найнижчої ланки, об'єднуючи їх усіх в єдину управлінську систему.

© 1998. З.Гладун.

Особливості державного управління в галузі охорони здоров'я

Галузеве управління здійснюється на основі доволі умовного поділу суспільних відносин в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах на окремі галузі (частини)[2]. За основу цього поділу, як правило, беруть галузеву структуру народного господарства країни і Державного бюджету, де виділені окремі галузі й управлінські комплекси, а також Генеральні схеми управління ними, які розробляє і затверджує Кабінет Міністрів України. Зрозуміло, що в інших державах галузева структура (як і територіальна, до речі) є дещо іншою. Окремі спроби відмовитись від галузевого принципу державного управління і перейти до функціонального, про що декілька разів наголошував Президент України Л.Д.Кучма [3], поки що залишаються неблизькою перспективою і вимагають попереднього проведення повномасштабних економічних реформ в Україні, які б включали в себе і зміну соціально-економічної моделі розвитку, адміністративну, комунальну, регіональну, судово-правову реформи, реформу адміністративно-територіального устрою та інші організаційно-правові заходи.

Отож на часі, після прийняття нової Конституції, проведення крупномасштабної адміністративної реформи в Україні, яка б на основі прийнятої концепції дала б можливість, відповідно до конституційних засад, деталізувати, а подекуди й змінити систему органів виконавчої влади, спростити й здешевити їх апарат, відмовитися від невласливих державі функцій, підвищити професіоналізм державних службовців, поліпшити їх матеріально-технічне забезпечення, сформувати систему законодавства, яка б гарантувала ефективне здійснення адміністративним апаратом управлінських функцій, його перехід від командно-вольових до переважно правових методів і форм діяльності, нарешті, забезпечила б правові гарантії прав і свобод громадян від свавілля чиновників, включаючи право на відшкодування збитків, завданих неналежним адмініструванням [4].

У науці адміністративного права прийнято виділяти три сфери суспільних відносин, зокрема: економічну, соціально-культурну й адміністративно-політичну[5]. До складу соціально-культурної (часом її називають гуманітарною) відносяться такі галузі як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і забезпечення, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, туризм. Таким чином, охорона здоров'я входить до соціально-культурної (гуманітарної) сфери і займає в ній одне з провідних місць серед інших галузей, є основою соціальної політики держави [6]. Враховуючи велике значення охорони здоров'я, деякі автори навіть

стверджують, що охорона здоров'я є внутрішньою функцією держави[7]. Від того, як вона буде організована у державі, на якому якісному рівні, скільки коштів (% від ВВП або сума коштів виділених в Державному бюджеті) передбачено на її функціонування і розвиток, значною мірою залежить і рівень соціально-економічного розвитку самої держави, її місце та імідж серед інших держав світу. До глобальних закономірностей життя в сучасному світі відноситься й така, що чим багатше суспільство і держава, тим більше коштів вони виділяють на охорону здоров'я своїх громадян.

Система державного управління, що діє в галузі охорони здоров'я, несе в собі характерні риси як загальної (універсальної) системи державного управління, так і специфічні риси системи управління об'єктами соціально-культурної (гуманітарної) сфери, яка має свої значні особливості.

Разом з тим кожна галузь і комплекс управління мають і свої характерні особливості. Має їх і державне управління в галузі охорони здоров'я. До них слід віднести:

- велику соціально-економічну значущість охорони здоров'я як провідної, базової галузі соціально-культурної сфери життя суспільства і держави, основи державної соціальної політики;

- значні труднощі у передбаченні наслідків прийняття тих чи інших управлінських рішень, які нерідко проявляються не відразу і часто не піддаються кваліфікованим оцінкам;

- велику кількість та різний характер діяльності об'єктів управління - це різні за своєю потужністю лікарні (від найменших сільських до колишніх республіканських лікарень центрального підпорядкування Міністерству охорони здоров'я України), поліклініки, диспансери, амбулаторії, діагностичні центри, санаторії, науково-дослідні інститути, вищі навчальні медичні заклади II, III і IV рівнів акредитації - медичні коледжі, академії та університети;

- неоднорідність об'єктів управління з точки зору їх об'єму, потужності, насиченості медичною апаратурою, за кількістю працюючого персоналу, у тому числі й висококваліфікованих фахівців, за різними формами власності. і, нарешті, за різним службовим підпорядкуванням (окремі заклади охорони здоров'я підпорядковані Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, міністерствам оборони, внутрішніх справ, транспорту, Службі безпеки України та ін.);

- специфічний характер управлінських відносин у цій галузі внаслідок міжгалузевого управління шляхом прийняття відомчих (в галузі охорони здоров'я) нормативно-правових актів (наказів, інструкцій, оголошень,

списків та ін.), які поширюють свою дію на діяльність різноманітних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування усіх медичних і фармацевтичних працівників, незалежно від місця їх праці, форми власності й підпорядкування закладу охорони здоров'я, проведення роздержавлення закладів охорони здоров'я і розподіл їх за різними формами власності (державна, комунальна, колективна, приватна), набуття ними статусу юридичної особи, застосування новітніх економічних форм і методів господарювання, праці й службового статусу працівників апарату;

- фахові й кваліфікаційні особливості управлінського персоналу галузевих органів виконавчої влади (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, головні лікарі районів та їх заступники) і місцевого самоврядування (управлінь і відділів охорони здоров'я виконкомів міських, сільських і селищних Рад), більшість з яких за освітою є лікарями і фармацевтами і поєднують свою адміністративну роботу з практичною роботою за своїм фахом на умовах сумісництва;

- значні труднощі, а часом і неможливість виправлення хибних рішень.

Всі вони впливають на формування спеціальних (галузевих) органів виконавчої влади і здійснення ними в цій галузі державного управління.

Слід зазначити, що існуюча система державного управління, модель якої була сформована в роки соціалістичного будівництва в Україні, показала свою міць і життєздатність і в нових, орієнтованих на ринкові засади, умовах. Система галузевих органів виконавчої влади - Міністерство охорони здоров'я - управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації - головний лікар району - продовжує і в сьогоднішніх кризових умовах здійснювати державне управління.

Однак реформування цієї системи галузевих органів виконавчої влади є неможливе, внаслідок відсутності чіткого визначення правового статусу і, зокрема, владних повноважень як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади, що має бути зроблене на основі відповідних законодавчих актів. А в силу ряду проблем політичного характеру, зокрема відсутності порозуміння і єдності дій між Президентом і Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, прийняття таких надзвичайно важливих законів як "Про Кабінет Міністрів України", "Про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади", "Про місцеві державні адміністрації", ускладнюється і затягується. Здається, що вказані закони не будуть прийняті і найближчим часом, бо вони повинні відповідати вимогам та ідеям адміністративної реформи, проведення якої намічається в Україні [8].

Вирішення зазначених проблем реформування галузі можливе лише при наявності спільної політичної волі Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів, об'єднання зусиль фахівців різного профілю, державних, громадських і приватних організацій і закладів. Вони мають бути конкретизовані й узгоджені в Національній програмі реформування охорони здоров'я, складовою частиною якої має бути програма створення сучасного законодавства про охорону здоров'я. У свою чергу, вони повинні стати частиною комплексу державних програм економічних реформ і соціального розвитку [9].

1. Глен Райт. Державне управління. – К.: Основи, 1994. – С.4-18; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления (Курс лекций). – М.: Юрид. лит., 1997. – С.100-105.

2. Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации (2 часть). М.: Теис, – 1995. – С.53-55; Jan Boc. Prawo administracyjne. – Wrocław, 1994. – S.23-27.

3. Див.: Якою буде Україна у ХХІ сторіччі залежить від того, що ми зробимо для неї зараз /Виступ Президента України Л.Д.Кучми при поданні річного послання Президента України до Верховної Ради України/. – Урядовий кур'єр. – 22 берез. – 1997.

4. Кампо В. Українські реформи: політика і право (популярний нарис). – К.: IFES, 1995. – С.12-15.

5. Коваль Л. Адміністративне право України (2-е видання). – К.: Основи, 1996. – С.41-56; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации (ч. 1). – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 41-56.

6. Козлов А.Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы. – М.: Наука, 1990. – С. 90-91.

7. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Госюриздат, 1960. – С.48-57.

8. Указ Президента України від 7 липня 1997р. "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи"//Урядовий кур'єр. – 10 лип. – 1997.

9. Пономаренко Віктор. Реформування охорони здоров'я України на сучасному етапі// Українські медичні вісті. – Липень-грудень 1997, число 2-3 (57-58), том 1. – С.27.

АГРАРНЕ ПРАВО ЯК САМОСТІЙНА ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Відродження незалежності України, історичні акти - Декларація про державний суверенітет України (16 липня 1990р.), Закон УРСР "Про економічну самостійність Української РСР" від 03.08.1990 р., Закон України "Про власність" від 07.02.1991 р. і завершення конституційного процесу прийняттям Основного Закону держави - Конституції - закріпили основні засади економічних відносин, економічну багатоманітність, що передбачає рівноправне існування різних форм власності й господарювання, їх однакову підтримку з боку держави.

На реалізацію аграрної політики України спрямовані законотворча діяльність Верховної Ради України, правотворча і правозастосовна діяльність Президента України і КМ України, міністерств і відомств, органів місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування.

Функції аграрної політики можуть бути реалізовані лише на достатній законодавчій основі. Тому закономірно, що однією з причин складності перетворень в АПК є обмеженість і суперечливість законодавчої бази.

Земельна реформа й реформування агропромислового комплексу створили умови для багатоукладності аграрного сектора економіки, проведення приватизації, від монопольної державної та колгоспно-кооперативної форм до приватної власності фізичних та юридичних осіб, переходу від соціалістичного адміністративно-командного управління економікою до здійснення аграрними виробниками своєї діяльності на засадах легального підприємництва.

Сільськогосподарське право, а тим більше колгоспне право, вже не відповідали новим суспільним відносинам, які виникли в останні роки в незалежній Українській державі. Докорінні зміни в суспільних відносинах аграрного сектора економіки викликали потребу у формуванні нової комплексної і спеціалізованої галузі права.

Відійшла в минуле дискусія щодо аграрного права як окремої самостійної галузі права національного права України.

Україна має власну аграрну політику, аграрний сектор економіки та аграрне право.

Аграрне право України сформувалося не на голому місці, а є повноправним правонаступником як колишнього колгоспного, так і

сільськогосподарського права, однак, на відміну від останнього, аграрне право перебуває в стадії становлення та формування, як самостійна інтегративна галузь національного права, якій притаманний власний предмет правового регулювання суспільних відносин.

Державно-правову основу аграрного права, як і будь-якої галузі права, становить Конституція України.

Аграрне право України регулює відносини, які складаються в процесі діяльності суб'єктів аграрного підприємництва, спрямовані на виробництво продуктів харчування, продовольства й сировини рослинного і тваринного походження, їх переробку, транспортування, зберігання та реалізацію.

Аграрне право є сукупністю правових норм, призначених для визначення правового становища суб'єктів аграрного підприємництва, заснованих на різних формах власності, формах права власності й формах господарювання; регулювання майнових, земельних, організаційно-управлінських та трудових аграрних суспільних відносин, які складаються в цих суб'єктах аграрного підприємництва.

Аграрне право - це самостійна галузь, якій притаманні власний предмет, власні й частково інтегровані об'єкти, правові інститути, власні суб'єкти і методи правового регулювання.

Окремі інститути аграрного права характеризуються певною інтегрованістю, що пов'язано із застосуванням одних і тих же правових способів регулювання аграрних відносин у діяльності суб'єктів аграрного підприємництва всіх форм власності та господарювання, зокрема регулювання трудових відносин щодо оплати та охорони праці членів колективних і працівників державних сільгоспідприємств.

Правові норми аграрного права поряд із нормами цивільного чи сімейного права регулюють відносини, які складаються в процесі ведення приватних підсобних господарств громадян та відносин між ними як власниками майна. На єдиних засадах для всіх видів аграрних товаровиробників регулюються їх підприємництво, системи договірних зобов'язань, порядок і умови здійснення розрахунків за кредитними зобов'язаннями. Інститут права членства є єдиним як для аграрної, так і для промислової та споживчої кооперації. Цей інститут лежить в основі права самоврядування, а також у відповідних внутрігосподарських відносинах майнового характеру.

Предметом аграрного права є аграрні правовідносини, які впливають зі спеціальної дієздатності суб'єктів аграрного права, специфіки завдань

та предмета їхньої діяльності, складаються у сфері виробництва продуктів харчування, продовольства й сировини тваринного і рослинного походження, переробки та її реалізації. Аграрні правовідносини як предмет аграрного права являють собою взаємопов'язані правовідносини майнового, земельного, членського, засновницького (учасницького), управлінського й трудового характеру.

Предметом аграрного права є ті суспільні відносини (в т.ч. виробничі й підприємницькі), що виникають у зв'язку з утворенням (заснуванням) і статутною діяльністю суб'єктів аграрного підприємництва всіх форм власності та легальних організаційно-правових форм господарювання. Вони становлять складний комплекс відносин як за складом суб'єктів, так і за змістом їх діяльності. Суб'єктами цих відносин є кожне сільськогосподарське підприємство кооперативного чи корпоративного типів і відповідно їхні члени чи засновники, акціонери (учасники).

Відмова від монополії державної власності й піднесення ролі приватної власності у сфері сільськогосподарського виробництва у формі селянських (фермерських) господарств призвели до значного розширення предмета аграрного права. Цим предметом насамперед є суспільні відносини приватної власності СФГ на земельну ділянку, надану державою для ведення товарного аграрного виробництва, відносини власності на засоби, знаряддя й продукцію виробництва, відносини між членами родини з приводу майна, спільної праці, розподілу доходів тощо. Правове положення цього аграрного товаровиробника визначається Законом "Про селянське (фермерське) господарство", яким врегульовані відносини, що за своїм предметом і сутністю є виключно аграрними.

Самостійним видом аграрних відносин слід вважати діяльність міжгосподарських підприємств (об'єднань). Предметом аграрного права є відносини щодо створення цих суб'єктів підприємництва, майнові відносини щодо утворення їх статутного фонду, визначення правового режиму майнових фондів, розподілу отриманих прибутків тощо. За своєю правовою природою є аграрними і управлінські відносини, що утворюються в процесі управління ними на засадах самоврядування у демократії.

В Україні набула поширення практика організації в кооперативних (колективних), корпоративних та інших сільськогосподарських підприємствах внутрігосподарських орендно-підрядних формувань, правове регулювання яких здійснюється локальними внутрігосподарськими актами. З впровадженням у сільському господарстві

внутрігосподарської та інших видів оренди виникли нові майнові, трудові, земельні й відповідно - організаційно-управлінські, виробничо-господарські відносини, які за своїм змістом є аграрними і являють собою предмет аграрного права.

Використання земель сільськогосподарського призначення суб'єктами аграрного підприємництва здійснюється за правом колективної та приватної власності на землю або за правом користування, в тому числі й на умовах оренди.

Земля одночасно є об'єктом як земельного, так і аграрного права. Ті суспільні відносини, які виникають та існують з приводу земель сільськогосподарського призначення, є частиною саме аграрних відносин і відповідно - складовою частиною предмета аграрного права. Коло цих відносин охоплює: порядок і умови надання права власності на землю та права землекористування, зміст цих правомочностей, а також питання організаційно-управлінського забезпечення раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення.

Аграрні підприємці кооперативного й корпоративного типів реалізують своє статутне право, дієздатність відповідно до існуючого економічного механізму господарювання, який являє собою сукупність економічних, організаційних та правових засобів, форм, методів, що забезпечують функціонування аграрної економіки й тих ринкових товарно-грошових відносин, що запроваджуються в сучасних умовах. Своєрідним компонентом цього механізму є становлення ринкової, біржової торгівлі, державне стимулювання (податками, пільгами, кредитами) виробництва певних видів продукції, порядок заготівлі сільськогосподарської продукції, визначення цін на сільськогосподарську продукцію, техніку, транспортні засоби, виробничо-технічне обслуговування та ін.

Серед цих відносин як предмета аграрного права важливе місце належить договірним відносинам, зокрема договорам кредитування, матеріально-технічного забезпечення; агрохімічного, гідромеліоративного й виробничо-технічного обслуговування, реалізації продуктів харчування й сировини тощо.

Розвиваються існуючі та виникають нові суспільні відносини в аграрному виробництві та в усій підприємницькій діяльності товаровиробників АПК, які регулюються як нормами традиційних галузей права (цивільного і трудового), так і нормами виключно або переважно аграрного права.

У майбутньому, після прийняття Аграрного кодексу України, предметом аграрного права стануть урегульовані головним чином нормами аграрного права, засновані на багатокладності форм власності форми господарювання і кооперування реальні суспільні відносини, об'єднані цілями й завданнями суб'єктів аграрного підприємництва та їхньою діяльністю з виробництва, переробки, реалізації продуктів харчування, продовольства й сировини рослинного і тваринного походження. Предметом саме аграрного права стануть також суспільні відносини, що виникнуть у процесі використання природних ресурсів (насамперед сільгоспземель, водних і мисливських угідь тощо), трудових фінансових ресурсів, а також усі інші відносини з приводу та за участю суб'єктів аграрного підприємництва.

Для розмежування галузей права важливий не тільки предмет, а й метод правового регулювання. Для галузі аграрного права характерною є наявність в ній груп суспільних відносин, які відокремлюються від основних галузей права (майнові відносини приватної та державної власності, трудові тощо).

Визначення методів правового регулювання суспільних відносин має певне як теоретичне, так і практичне значення.

Предмет правового регулювання охоплює ті конкретні суспільні відносини, які регулюються нормами аграрного права, а метод правового регулювання визначає, яким чином ці конкретні аграрні відносини (їх група) регулюються нормами аграрного права.

Методи правового регулювання містяться в законах та інших нормативно-правових актах, котрі є джерелом аграрного права. Це правило не виключає використання в аграрних відносинах правових методів, властивих іншим галузям права, у випадках однорідності та спорідненості суспільних відносин.

Способом регулювання внутрішніх і зовнішніх правовідносин аграрних підприємств виступають як загальні, так і специфічні методи регулювання в аграрному праві.

Загальними, основними методами регулювання виступають методи (способи): дозволу, імперативний (владний), заборони.

З урахуванням загальних методів і статутної правоздатності аграрних товаровиробників, у аграрному праві є ряд методів, що використовуються при здійсненні внутрігосподарської та зовнішньогосподарської діяльності суб'єктів аграрного підприємництва (державна реєстрація суб'єктів аграрного підприємництва, прийняття на роботу спеціаліста за трудовим

договором, контрактом), виключення чи виходу з членів підприємства кооперативного типу або з учасників товариства тощо.

Застосування відповідних методів правового регулювання орендних відносин зумовлюється особливостями цих відносин.

У цьому аспекті способом правового регулювання є порядок і умови надання суб'єктами аграрного підприємництва прав юридичної особи (явочний метод). Саме такий правовий метод породжує правоздатність і самостійність їхньої діяльності.

Статут кооперативного, корпоративного, державного чи спільного сільськогосподарського підприємства, з одного боку, є джерелом аграрного права, а з іншого боку, поряд з локальними нормативно-правовими актами виступає методом (засобом) локально-правового визначення і закріплення юридичного статусу цих суб'єктів аграрного підприємництва.

Демократія і гласність є не тільки засобом правового забезпечення самоврядування, а й методом правового регулювання управлінських відносин суб'єктів аграрного бізнесу.

Членство в аграрних підприємствах кооперативного типу є головною особливістю аграрного права, є організаційно-правовою основою утворення колективних підприємств і кооперативів, виникнення внутріколективних членських майнових, управлінських, трудових, соціальних відносин тощо. Членство в КСП, міжгосподарській організації - це правова передумова виникнення й функціонування аграрних відносин. Без членства немає суб'єктів аграрного підприємства кооперативного типу, кооперативної власності й демократії в самоврядуванні. Членство є юридичним фактом, залежно від якого виникають, змінюються або припиняються аграрні кооперативні відносини як предмет аграрного права. Право членства є передумовою всіх внутрігосподарських і кооперативно-міжгосподарських відносин. В аграрному праві членство є не тільки правовою основою аграрних правовідносин, але й методом правового їх регулювання.

Вищевказані методи правового регулювання забезпечують обґрунтованість аграрного права як самостійної галузі права.

Що стосується стану сучасного аграрного законодавства України, то воно характеризується надмірною кількістю нормативно-правових актів, "розкиданістю" аграрно-правових норм по законодавчих і підзаконних актах інших галузей права, великою питомою вагою відомчих нормативно-правових актів, що часто суперечать аграрним законам або дають

можливість їх двоякого тлумачення. Ці та інші причини негативно впливають на правозастосовчу практику.

Не забезпечена стабільність аграрного законодавства. Так, за період з 1990 р. оновлено і викладено в новій редакції Закон “Про пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу в народному господарстві” (1990, 1992 рр.), Закон “Про селянське (фермерське) господарство” (1991, 1993 рр.). З 1991 р. до 1995 р. до Закону “Про підприємства в Україні” вносились зміни й доповнення 27 разів, до Закону “Про колективне сільськогосподарське підприємство” (1992-1994 рр.) - 5 разів і т.д.

Вищевказані недоліки аграрного законодавства зумовлюють сучасні проблеми аграрної правотворчості в Україні.

Один із шляхів вирішення проблем аграрного законодавства - це прийняття комплексного кодифікаційного акту - Аграрного кодексу України, що регулював би аграрні відносини в Україні.

Першочергове значення аграрного права полягає в забезпеченні юридичними засобами реалізації державної аграрної політики України, закріпленні оптимального становища всіх учасників аграрних правовідносин, досконалому правовому регулюванню всіх тих суспільних відносин, які є предметом цієї галузі права, в ефективному застосуванні методів правового регулювання, притаманних цій галузі права.

Наявність свого власного предмета, власних й частково інтегрованих об'єктів, власних суб'єктів, методів і системи характеризує аграрне право як самостійну галузь національного права України.

ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ТА ЇХ ОБ'ЄДНАНЬ НА УЧАСТЬ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВПЛИВОМ НА ДОВКІЛЛЯ

Ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] закріплює ряд прав, які передбачають активні дії громадян, спрямовані на охорону природи, недопущення негативного впливу на неї, проведення заходів по її відновленню і покращенню. Залучення громадян до охорони довкілля є об'єктивною необхідністю, адже його деградація відбувається на кожній людині і по-справжньому ефективно охороняти його можна тільки спільними зусиллями.

Звичайно, держава повинна забезпечити юридичні передумови участі громадян в охороні довкілля, і треба сказати, що сучасне законодавство надає певні юридичні можливості впливу на вирішення екологічних проблем. А існуючі прогалини можуть бути заповнені досконалими нормами, прийнятими під тиском громадськості з врахуванням практики її діяльності по охороні довкілля. Так, активізація дій американців у кінці 60-х-на початку 70-х років щодо забезпечення нормальної якості навколишнього природного середовища, екологізація їх свідомості і втілення її в конкретних заходах (мітингах, демонстраціях та ін.), що відобразили їх стурбованість забрудненням довкілля, стали важливим фактором, що підштовхнув правлячі кола до вироблення національної політики в галузі охорони навколишнього середовища. Всі природоохоронні законодавчі акти США були розроблені в умовах стурбованості громадян відсутністю контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища. Йдучи на поступки вимогам громадськості, конгрес в першій половині 70-х років прийняв нормативно-правові акти, в яких серед основних елементів містяться норми про залучення громадськості до різних форм державного управління, положення про гласність заходів, що проводяться в сфері охорони довкілля, про право громадян на звернення до суду та ін. [2, 110-11].

У нормативно-правових актах і в багатьох публікаціях часто використовується термін «громадськість», який охоплює і громадські природоохоронні формування, і громадян [3, 11-12]. Одним з екологічних прав громадян України п. «д» ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» називає право на об'єднання в

громадські природоохоронні формування. У правовій науці значне місце займає дослідження суті, поняття, різновидів громадських об'єднань, в тому числі і природоохоронних [3-5]. З прийняттям Закону України «Про об'єднання громадян» [6] ці питання були вирішені на законодавчому рівні (звичайно, це не означає припинення теоретичних досліджень - і відповідно - зміни окремих його положень).

Тривалий час традиційними формами громадських екологічних об'єднань були товариства охорони природи, громадські інспекції по охороні природних ресурсів. При цьому їх роль полягала в сприянні, допомозі державним органам в галузі охорони природи. На них були покладені завдання по боротьбі з порушниками природоохоронних вимог, але зовсім не йшла мова про можливість їх тиску на державні органи (наприклад, контрольні), адже вони повинні були сприяти їх роботі.

Хвиля громадської активності в колишньому СРСР, пов'язана з «перебудовою», в 80-х роках привела до появи великої кількості нових, нетрадиційних громадських об'єднань. Вони виходили з-під контролю держави, стаючи в опозицію до офіційної влади. На Україні особливо активізувалась діяльність подібних громадських інституцій після Чорнобильської катастрофи. Так, у жовтні 1989 р. на І з'їзді «Зеленого світу» в м.Києві був офіційно започаткований громадський рух захисників довкілля. Діяльність подібних організацій мала в першу чергу інформаційно-пропагандистську мету. З допомогою засобів масової інформації вони намагалися поширювати соціально-значущу екологічну інформацію. Ці організації спрямовували свої сили на забезпечення участі їх представників у роботі державних органів. Однак вже в 90-х роках інтерес до екологічних громадських об'єднань помітно знизився. На виборах першого Президента України спроба Партії «зелених» України висунути кандидатом на посаду глави держави Ю.Щербака (голова партії) закінчилась невдачею - не вдалося зібрати 100 тис. підписів для підтримки кандидатури «зелених». На думку М.М.Брінчука, громадяни, з одної сторони, втратили віру в здатність створюваних ними громадських формувань вирішити їх проблеми, а з іншої - в умовах економічних і соціальних труднощів вирішення екологічних проблем відійшло на задній план [7,107].

Існуючі громадські екологічні об'єднання можна класифікувати, відповідно до закону, на політичні партії екологічного спрямування і громадські природоохоронні організації. Громадські організації, в залежності від території, на яку поширюється їх діяльність, можуть бути міжнародними, на рівні держави і окремих територіальних одиниць. Закон

Росії «Про охорону навколишнього природного середовища» [8] в ст. 13, розкриваючи повноваження громадських об'єднань, розрізняє екологічні громадські об'єднання, тобто такі, для яких екологічна функція є основною, інші громадські об'єднання, що виконують екологічні функції, тобто для яких подібна діяльність є допоміжною. Серед громадських природоохоронних організацій можна виділяти універсальні, які не пов'язані з певною місцевістю, природним об'єктом, а добиваються проведення певної екологічної політики в державі чи на якійсь територіальній одиниці в цілому. Вони можуть пропонувати загальні програми і проекти екологічного спрямування, вимагати створення нових заповідників, обмеження певних видів діяльності і т.ін. Інша група організацій має функціональний характер і пов'язує свою діяльність з охороною певного природного об'єкта, території, з обмеженням еколого-небезпечного впливу тощо. Серед організацій другого типу може бути значна кількість так званих неформальних (а точніше юридично неоформлених) організацій [3,22;9,66]. Вони борються за своє здоров'я, нормальний побут на території міста, села, селища. Такі організації виникають, як правило, у випадку виникнення якихось небезпечних ситуацій (пов'язаних з аваріями, будівництвом еколого-небезпечних об'єктів, впровадженням інших подібних проектів) і характеризуються нестійкістю. Вони ніде не реєструються, не мають статуту та інших формальних ознак. Після досягнення поставленої мети такі організації розпадаються. Практика діяльності американських громадських організацій знає приклади таких непрофесійних місцевих груп» [2,221-222]. Однак, оскільки такі організації не є юридично оформленими, їх діалог з місцевою владою ускладнений.

Детальний аналіз видів, статусу, структури та діяльності неурядових екологічних організацій в Україні, зроблений за результатами республіканського соціологічного дослідження, міститься в книзі О.Стегнія «Неурядові екологічні організації України: сучасний стан і перспективи розвитку». Зокрема, в ній подано процентне співвідношення чисельності громадських природоохоронних організацій в залежності від масштабів їх діяльності і реєстраційного статусу. Наприклад, близько 70% екоорганізацій зареєстровані і діють як місцеві та регіональні. Цікавим є той факт, що 13% екологічних громадських організацій України офіційно не зареєстровані, що перевищує відповідний показник по Росії та Молдові, де подібних організацій налічується не більше 3% [10,24].

Громадяни індивідуально, реалізуючи свої екологічні права, можуть активно впливати на екологічну політику держави. Однак об'єднання в екологічні організації дає їм ширші можливості для цього. Це підтверджує аналіз повноважень громадських природоохоронних об'єднань. Окремі з цих повноважень певною мірою тотожні відповідним правам громадян, але механізм їх здійснення інший, зокрема, громадські об'єднання мають право на одержання не лише інформації про стан довкілля (як це передбачено для громадян), а й про джерела його забруднення, програми й заходи щодо охорони навколишнього природного середовища. Як бачимо, обсяг інформації, яку можуть вимагати громадські об'єднання, більший, хоч у законодавстві й не міститься ніяких роз'яснень з приводу змісту інформації про стан довкілля. Та й механізм одержання інформації громадськими об'єднаннями, зокрема, їх уповноваженими особами - громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, врегульований більш детально.

Важливим правом громадських природоохоронних об'єднань є право подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань. Таке повноваження може значно спростити реалізацію окремими громадянами свого права на відшкодування шкоди, адже, по-перше, дозволить об'єднати в одне провадження позови, які самі по собі можуть бути і незначними, а, по-друге, громадська організація має більше можливостей залучити до справи спеціалістів-екологів, експертів, юристів. Щоправда, як зазначає С.М.Кравченко, якщо, наприклад, в США вражає кількість адвокатських фірм та індивідуально практикуючих юристів, які спеціалізуються в галузі охорони навколишнього природного середовища, консультують громадян та їх об'єднання, то в Україні адвокатура, на жаль, практично не займається захистом екологічних прав громадян [11,35]. Сам процесуальний механізм подання позовів про відшкодування шкоди в таких випадках також поки що не визначений. В буквальному розумінні таке повноваження громадських об'єднань означає, що вони можуть захищати права будь-якого громадянина чи пред'являти позов про відшкодування шкоди, заподіяної природним об'єктам на будь-якій території. Згідно зі ст.20 Закону «Про об'єднання громадян», зареєстровані об'єднання громадян користуються правом представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних чи громадських органах. Це підтверджується і нормами ЦК України (ст.ст. 112, 113). Відповідно виникає

ряд важливих питань. Чи може громадська організація пред'являти позови від імені громадян, які не є її членами? Як визначити, чи має громадське екологічне об'єднання юридичну зацікавленість (а відповідно може бути учасником процесу) при пред'явленні позову, наприклад, про припинення будівництва виробничого об'єкта чи відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок забруднення води в озері чи річці? На чію користь стягувати шкоду, заподіяну природним об'єктам: на користь громадського об'єднання чи в позабюджетні фонди охорони природи? В законодавстві і роз'ясненнях Пленуму Верховного Суду України ці питання повинні знайти своє відображення. Цікавою з цього приводу є практика діяльності громадських природоохоронних формувань в Голландії [12].

Насамперед, в залежності від статусу громадської організації (загальнодержавного, регіонального, локального) треба визначити територію поширення її повноважень. Самій громадській організації у своєму статуті доцільно передбачити одним із повноважень захист довкілля на відповідній території, сприяння реалізації громадянами екологічних прав, захист громадських інтересів в чистому природному середовищі, зокрема, представництво цих прав і законних інтересів у відповідних державних органах. Екологічне законодавство передбачає право пред'явлення позову в інтересах конкретного громадянина або визначеної групи осіб. Разом з тим бажано було б надати громадському об'єднанню можливість захисту невизначеного кола осіб (наприклад, подавати позов в інтересах населення міста), користуючись при цьому загальновідомими й офіційно поширеними даними про факт шкідливого впливу. Було б доцільно розробити в екологічному законодавстві конкретизуючу норму, на зразок передбаченої в ст.26 Закону України «Про захист прав споживачів» [13], за якою екологічні організації могли б вимагати в судовому порядку припинення чи призупинення дій або відміну рішень, які пов'язані з негативним впливом на довкілля і здоров'я людей у відношенні невизначеного кола осіб. Стосовно виплати відшкодування за заподіяну шкоду довкіллю чи природним об'єктам, в законодавстві також можна передбачити норму, яка б дозволяла виплачувати його громадській організації, яка здійснює заходи по захисту й відновленню нормального стану природного об'єкта (наприклад, очищує воду озера, садить дерева замість незаконно вирубаних і т. ін.). Закріплення подібних норм стимулювало б природоохоронну діяльність громадськості.

В реальності основними сферами діяльності екологічних організацій в Україні є: збір і розповсюдження екологічної інформації, екологічне

виховання і освіта, проведення заходів та акцій по захисту природних об'єктів. Більшість екологічних організацій не бере участі в законодавчій діяльності та впливі на політику центральних та місцевих органів влади. Наданням правової допомоги громадянам у реалізації їх екологічних прав займається тільки кілька організацій, зокрема, Центр громадської екологічної адвокатури м. Львова, «Екоправо-Харків», «Екоправо-Київ».

Одним із передбачених в ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» прав громадян є право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, та внесення пропозицій до державних та господарських органів, установ та організацій з цих питань. Сьогодні найбільш детально врегульований механізм внесення та розгляду пропозицій громадян. Він регулюється Законом України «Про звернення громадян» [14]. Що стосується участі громадян в обговоренні проектів відповідних матеріалів, то, на жаль, у законодавстві відсутні чітко визначені гарантії реалізації цього права. Йому повинен відповідати встановлений законом обов'язок інших суб'єктів представляти матеріали для обговорення і забезпечувати процес обговорення.

Українське законодавство містить окремі норми, що регулюють подібні питання. Можливість участі громадськості передбачається при розробці матеріалів оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Вона проводиться розробниками проекту, починаючи з найбільш ранніх стадій розробки, тоді як екологічна експертиза готового проекту проводиться спеціально уповноваженими органами. А тому врахування думки громадськості на початкових стадіях розробки проекту, коли ще досить легко вносити зміни в проект, є надзвичайно важливим. Положення про склад і зміст матеріалів оцінки впливу запроектованої господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища і природних ресурсів на різних стадіях будівництва нових, розширення, реконструкції, технічного переозброєння діючих промислових та інших об'єктів передбачає наявність в матеріалах схем розвитку й розміщення продуктивних сил, галузей господарства, районного планування промислових зон та інших подібних матеріалів викладу суті інтересів громадськості й окремих груп місцевого населення, врахованих при їх розробці. Законодавство не передбачає форм, в яких відбувається залучення громадян до обговорення. Це можуть бути збори мешканців, засідання по обговоренню проектів з участю представників громадськості,

публікація в доступній для широкої громадськості формі повідомлень-характеристик проектів, направлення матеріалів громадським природоохоронним об'єднанням, що функціонують на даній території і ін. Наприклад, у жовтні 1994 р. «Екоправо-Львів» організувало громадські слухання ОВНС проекту реконструкції Бурштинської ДРЕС. Громадяни, які жили поблизу ДРЕС і могли зазнати впливу цієї реконструкції, мали можливість висловити свою думку, з'ясувати в експертів необхідні питання, прокоментувати цей проект, внести пропозиції, що висвітлювалися по місцевому телебаченню і в пресі [15].

Ряд норм, що регулюють участь громадськості в прийнятті екологічних рішень, містяться в Законі України «Про екологічну експертизу» [16]. В ст. 10 Закону закріплений обов'язок замовників екологічної експертизи оголосити через засоби масової інформації про екологічні наслідки діяльності у спеціальній Заяві. Такі дії мають важливе значення для створення можливостей участі громадськості в обговоренні проекту. Представлена Заява повинна забезпечити громадян необхідною інформацією для подальших активних дій. На жаль, це практично не робиться. Закон України «Про екологічну експертизу» в ст. 11 передбачає також більш конкретні форми участі громадськості в процесі екологічної експертизи, зокрема публічні слухання, відкриті засідання тощо. Щоправда, закон закріплює лише можливість (а не необхідність) такої участі.

Що стосується обговорення громадськістю проектів законодавчих актів з питань охорони довкілля, то ця процедура взагалі не врегульована. А, відповідно, надання їх для загального обговорення є «доброю волею» відповідних органів.

У розвинутих країнах найбільш ефективною і процедурно обов'язковою є форма письмових коментарів до проектних пропозицій, які повинні бути враховані замовником (розробником проекту) в обов'язковому порядку або обґрунтовано відхилені [17, 134-135].

Нашим законодавством може бути закріплений обов'язок відповідних органів - авторів проекту опублікувати заключення ОВНС у стислій, зрозумілій формі з відповідними роз'ясненнями; встановити конкретні терміни, що надаються громадськості для ознайомлення з ними і внесення своїх пропозицій або ж в період яких державні органи зобов'язані організувати публічні слухання, обговорення тощо; розглядати всі пропозиції і зауваження і надавати обґрунтовані відповіді щодо їх прийняття чи відхилення. Важливою гарантією реалізації громадянами вказаних повноважень було б закріплення судового порядку оскарження

реалізації матеріалів у випадку необґрунтованої відмови чи ігнорування поданих зауважень.

Механізм впливу громадян і громадських об'єднань на прийняття екологічно значущих рішень включає громадську екологічну експертизу. На відміну від можливостей участі громадськості у проведенні державної екологічної експертизи, громадська екологічна експертиза ініціюється і проводиться незалежно від державної. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює право громадян брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи (ст.9) і право громадських об'єднань в галузі охорони довкілля проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення (ст.21). Хоча Закон України «Про екологічну експертизу» в ст.9 серед суб'єктів проведення екологічної експертизи називає окремих громадян (а отже, вони мають право не лише брати участь у проведенні громадської експертизи, а й самі її ініціювати і проводити), але найбільш реальним сьогодні є проведення громадської екологічної експертизи екологічними об'єднаннями. Згідно зі ст.16 Закону України «Про екологічну експертизу» громадська екологічна експертиза може здійснюватись одночасно з державною шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань. Ними можуть бути спеціалізовані еколого-експертні комісії, групи чи ради, в які входять вискокваліфіковані спеціалісти-практики, наукові працівники та ін. Законодавство закріплює обов'язок суб'єктів громадської екологічної експертизи оголосити через засоби масової інформації Заяву про її проведення з метою інформування населення та узгодження дій з іншими об'єднаннями громадян. Закон не передбачає часу проведення громадської екологічної експертизи. Але, враховуючи те, що, згідно зі ст.42 Закону, висновки громадської екологічної експертизи носять рекомендаційний характер і можуть враховуватись при проведенні державної експертизи, найбільш ефективним є її проведення до чи одночасно з державною. Було б правильним закріплення у відповідному законі норми про обов'язок державних еколого-експертних органів чи органів, що приймають рішення про реалізацію об'єкта експертизи, розглядати висновки громадської експертизи і давати письмові обґрунтування про врахування чи відхилення з конкретних причин цих висновків.

Закон встановлює механізм захисту громадськими об'єднаннями своїх інтересів при проведенні екологічної експертизи. Згідно зі ст.44 Закону

України «Про екологічну експертизу», юридичні особи, зацікавлені в спростуванні висновків державної екологічної експертизи (а це можуть бути і громадські природоохоронні об'єднання), подають обґрунтовану заяву до органів, які приймали рішення про проведення експертизи, а у випадку відмови у розгляді заяви вони мають право звернутися в суд. Ст.46 Закону передбачає також і відповідний механізм оскарження рішень, прийнятих на підставі висновків державної екологічної експертизи. Закон визнає суб'єктами звернень у цих випадках лише зацікавлених юридичних осіб, але ж право на оскарження в суд повинні мати і окремі громадяни, адже у випадках, коли висновки державної екологічної експертизи є необ'єктивними, може виникнути загроза порушення права громадян на безпечне навколишнє природне середовище.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає й інші механізми участі громадян в охороні довкілля і впливі на природоохоронну діяльність державних органів і підприємств. Ст.9 закріплює право громадян України на участь у розробці і здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів. Така участь передбачає ряд різноманітних дій громадян. Насамперед це може бути вирішення самими громадянами важливих питань, пов'язаних з охороною і використанням довкілля шляхом референдумів. Організація і проведення референдумів здійснюється у відповідності з Конституцією України (ст.72-74) і Законом України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» [18]. Громадяни мають право не лише голосувати, а й брати активну участь у проведенні референдумів, в тому числі й ініціюванні.

Проведення, особливо в місцевих масштабах, таких загальних голосувань може стати ефективним механізмом участі громадськості у прийнятті важливих рішень, екологічних зокрема. Шляхом місцевих референдумів можуть прийматися особливо важливі екологічні рішення, проекти і плани екологічних дій, затверджуватись конкретні заходи у сфері охорони й використання природи. Подібне значення мають і загальні збори громадян за місцем проживання, проведення яких регулюється Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [19].

Реалізуючи назване право, громадяни можуть також здійснювати дії по проведенню природоохоронних робіт, брати участь у ліквідації аварій, стихійних лих, у міжнародних акціях з охорони довкілля та ін. Організаторами подібних заходів можуть виступати як державні природоохоронні органи, так і громадські екологічні формування.

Участь громадян у розробці й здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища може здійснюватися також у формі громадського екологічного контролю. Так, одним із завдань громадського контролю в галузі охорони довкілля, як передбачає Положення про громадський контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища [20], є безпосередня участь громадськості в справі покращення екологічної ситуації. Наше законодавство (ст.36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», назване Положення) закріплює, що такий контроль здійснюється громадськими інспекторами в галузі охорони навколишнього природного середовища і цим самим зводить громадський екологічний контроль лише до діяльності громадських інспекторів. Вони наділені досить широкими повноваженнями, зокрема правом безпосередньо відвідувати об'єкти в будь-який час їх роботи при пред'явленні посвідчення, самостійно проводити перевірки і складати протоколи про порушення законодавства про охорону довкілля та ін. Разом з тим вони мають і такі загальні права, як право на інформацію, право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи та ін., які властиві і громадянам, і громадським об'єднанням. Відповідно не лише громадські інспектори, а й окремі громадяни та їх об'єднання в межах належних їм прав можуть здійснювати певну контрольну діяльність у сфері охорони природи. Буквальне тлумачення громадського екологічного контролю тільки як діяльності громадських інспекторів значно звужує участь громадськості в здійсненні екологічного контролю.

В російському законі «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено, що громадський екологічний контроль здійснюється професійними спілками Російської Федерації, іншими громадськими об'єднаннями, трудовими колективами і громадянами і має своїм завданням перевірку виконання вимог цього Закону міністерствами й відомствами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від їх форм власності й підпорядкованості, посадовими особами та громадянами (ст.72). В американській практиці важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації екологічних норм відіграє контроль окремих громадян і організацій, правовою формою якого виступають «позови громадян» [21,48-63]. Доцільно було б відтворити подібні позиції і в нашому законодавстві.

Як бачимо, норми, що регулюють участь громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень, потребують вдосконалення. В них повинен міститися такий механізм, який би забезпечував реальну участь громадськості і врахування її думки при прийнятті остаточних рішень.

© 1998. Н.Кобецька.

Право громадян України та їх об'єднань на участь у прийнятті рішень,
пов'язаних із впливом на довкілля

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.

2. Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. – М.: Байкальская Академия, 1992. – 240с.

3. Разметаев С.В. Правовые вопросы участия общественности в охране окружающей среды: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1990. – 24с.

4. Быстров Г.Е. Правовое положение общественных организаций, осуществляющих функции охраны окружающей среды // Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / Под. ред. Н.Т.Осипова. – Л.: ЛГУ, 1979. – С.115-129.

5. Тарнавский А.Г. Охрана природы и общественные организации: правовые вопросы. – М.: Наука, 1990. – 128с.

6. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №34. – Ст.504.

7. Бринчук М.М. Экологические права граждан: условия и гарантии реализации // Социальное государство и защита прав человека / Отв. ред. Е.А.Лукашева. – М.: ИГП РАН, 1994. – С.102-117.

8. Об охране окружающей природной среды: Закон Российской Федерации от 19.12.91 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – №10. – Ст.457.

9. Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль // Гос-во и право. – 1996. – №2. – С.65-75.

10. Стегній О.Г. Неурядові екологічні організації України: сучасний стан і перспективи розвитку (за результатами національного соціологічного дослідження). – К.: Наук. думка, 1996. – 110с.

11. Кравченко С. Захист екологічних прав громадян в Україні та США: порівняльний аналіз // Право України. – 1995. – №5-6. – С.33-36.

12. Голландские «зелёные» обращаются в суд. – М.: Екопресс – «ЗМ», 1995. – 46с.

13. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.06.91 в ред. Закону України від 15.12.93 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №1. – Ст.1.

14. Про звернення громадян: Закон України від 2.10.96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст.256.

15. Кравченко С., Невелюк Б. Бурштинська ДРЕС: вплив на природу / Галицьке слово. – 1994. – №84. – С.4.

© 1998. Н.Кобецька.

Право громадян України та їх об'єднань на участь у прийнятті рішень,
пов'язаних із впливом на довкілля

16. Про екологічну експертизу: Закон України від 9.02.95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №8. – Ст.54.

17. Захарченко Т.Р. Социально-правовые факторы реализации законодательства об окружающей среде: опыт США // Сов. госуд-во и право. – 1992. – №2. – С.131-140.

18. Про всеукраїнський і місцеві референдуми: Закон України від 3.07.91 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №33. – Ст.443.

19. Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затв. постановою Верховної Ради України 17.12.93. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №6. – Ст.30.

20. Положення про громадський контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища: затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 4.08.94 р. / Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. – Т.3. – Чернівці, 1996. – С.91-93.

21. Захарченко Т.Р. Некоторые вопросы права окружающей среды США. – К.: УМК ВО, 1992. – 80с.

The article contains the analysis of the jural form of the participation of the Ukrainian citizens and their organizations in their coming to decisions, concerning the influence on the environment. In particular, the right to participation in making ecological expertizes in the process of ecological control have been uncovered.

The article contains the jural analysis of the status of the public ecological organizations.

The author has analysed the back wards of the laws and the practice concerning these problems and has given the suggestions how to get over them.

СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ КОНТРАКТУ

Формування ринкових відносин, дія жорстких законів конкуренції зумовили пошук нових підходів та механізмів для найму робочої сили. Трудовий договір у його традиційно радянському розумінні не міг забезпечити виконання цих завдань. З'явився контракт як специфічний вид трудового договору. Практика застосування контрактної системи найму викликала неабиякий інтерес серед науковців. Проте існує ще ряд питань, які потребують додаткового дослідження. Одним із них є сфера застосування контракту.

В юридичній літературі по-різному визначається сфера застосування контракту, але всі погляди можна звести до двох основних позицій. Одні автори говорять про “широку”, інші - про “вузьку” сферу застосування контракту.

Для визначення “широкої” сфери застосування контракту не встановлюються жодні обмеження, а основним її критерієм є спрямованість волі суб'єктів права на виникнення трудових правовідносин саме на основі контракту. Прихильниками такої теорії виступають К.Уржинський та Н.Уржинська, які пропонують відійти від чіткої регламентації законодавством випадків укладення контракту. Вони вважають, що контракт може бути укладений з будь-яким працівником підприємства, оскільки кожному громадянину належить право вибору не лише виду заняття, професії, місця роботи, але й виду трудового договору, адже їм належить виключне право розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної і творчої праці.

Прихильники “вузької” сфери застосування контракту визнають за необхідне встановлення певних рамок, внаслідок чого контракт укладається лише у визначених випадках. Останні можуть окреслюватися нормативними актами щодо окремих категорій працівників і строковим характером трудових правовідносин. Більше того, І.Зуб у “вузькій” сфері застосування контракту вбачає не лише захист працівника, але й можливість усунення протиріч між нормою, що дозволяє в контракті погіршити становище працівника (ст.21 КЗпП України), і загальною нормою (ст.9 КЗпП України), яка забороняє погіршувати правове становище працівника.

Схвалюючи в цілому точку зору останніх, вважаємо, що сфера застосування контракту повинна бути обмеженою. Це впливає з сутності

даного виду трудового договору, оскільки однією з його специфічних рис є розширення договірної регулювання трудових відносин шляхом виходу за межі законодавчого регулювання. Важко погодитися з думкою прихильників “широкої” сфери застосування контракту, що сторонам належить право вибору виду трудового договору. На визначення виду останнього не впливає суб’єктивний фактор (волевиявлення сторін майбутнього трудового договору), а об’єктивні причини приводять до видового поділу трудового договору (такі, як строковий характер виконуваної роботи, специфіка правового статусу певних категорій працівників та ін.). Правові засади укладення окремих видів трудового договору визначаються нормативно-правовими актами, а відповідно останні й повинні визначати сферу застосування контракту.

Ст.21 КЗпП України встановлює загальне правило щодо застосування контракту. Він укладається у випадках, передбачених законодавством. Тим самим законодавець визначив вузьку сферу застосування контракту. Проте подальша конкретизація даної норми засвідчила, що фактичне визначення сфери застосування контракту є досить спірним і непослідовним. Так:

а) в одних випадках в її основу покладено правовий статус працівників. Наприклад, контракт укладається: з працівниками загалом без конкретизації їх категорій (ст.14 Закону України про споживчу кооперацію від 10.04.1992р.), лише з найманими працівниками (ст.19 Закону України про колективне сільськогосподарське підприємство від 14.02.1992р.), з працівниками в залежності від виконуваної трудової функції (з керівниками підприємств (ст.16 Закону України про підприємства в Україні від 27.03.1991р.), з виконавчими директорами органу господарського розвитку спеціальної (вільної) економічної зони (ст.11 Закону України про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон від 13.10.1992р.), з помічниками адвокатів (ст.8 Закону України про адвокатуру від 19.12.1992р.);

б) в інших випадках законодавець пішов шляхом встановлення сфери застосування контракту в широкому значенні поняття законодавство (останнє охоплює як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти). Наприклад, застосування контракту при найманні працівників передбачено Законом України про селянське (фермерське) господарство в редакції від 22.05.1993р. (ст.23), Декретом Кабінету Міністрів України про управління майном, що є у загальнодержавній власності, від 15.12.1992р. (п.4), постановою Кабінету Міністрів України питання створення та діяльності об’єднань державних підприємств зв’язку від

12.10.1995р. №180 (ч.3), Положенням про державний вищий навчальний заклад освіти, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.1996р. №1074 (п.36), Статутом Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.1996р. №779 (п.9) та ін.;

в) по-різному визначає сферу застосування контракту законодавець в залежності від прийнятих ним диспозитивних чи імперативних норм. Наприклад, контракт визнається єдиним засобом правового регулювання, на підставі якого виникають трудові правовідносини з працівниками залізничного транспорту загального користування, які здійснюють обслуговування пасажирів (ст.15 Закону України про залізничний транспорт від 04.07.1996р.), або ж він застосовується як альтернатива до трудового договору (ст.54 Закону України про освіту в редакції від 23.03.1996р.).

Така ситуація призвела до того, що внаслідок неадекватного тлумачення сфери застосування контракту свого часу його почали укладати з найрізноманітнішими категоріями працівників, незалежно від виконуваної ними трудової функції. Тому з метою впорядкування укладення контрактів на практиці Кабінет Міністрів України прийняв Постанову про впорядкування застосування контракту від 19 березня 1994р. №170, яка встановила, що контрактна форма трудового договору застосовується лише в тих випадках, які прямо передбачені чинним законодавством щодо працівників, які працюють або працевлаштовуються за трудовими договорами на визначений строк чи на час виконання певної роботи (п.1). Отже, для того, щоб укласти контракт, вимагається наявність одночасно двох умов: по-перше, можливість укладення контракту прямо передбачена законодавством і, по-друге, незалежно від того чи особа вже працює, чи лише працевлаштовується, трудові відносини можуть бути оформлені трудовим договором на визначений термін чи на час виконання певної роботи, тобто тоді, коли договір неможливо укласти на невизначений строк. Проте Кабінет Міністрів України цією постановою фактично не впорядкував, а лише окреслив ще один додатковий критерій сфери застосування контракту - строковий характер виконуваної роботи.

Незважаючи на намагання привести нормативно-правові акти до впорядкованості щодо визначення сфери застосування контракту, на практиці зростала кількість випадків укладення контрактів з порушенням правових норм. Наслідком чого стало включення до Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України і Українським союзом промисловців і

підприємців та профспілковими об'єднаннями України на 1997-1998 р. зобов'язання сторін, що контракт "можна ...застосовувати лише у випадках, передбачених законодавством"(п.5.2). Дане положення продублювало зміст ч.3 ст.21 КЗпП України (адже визначення сфери застосування контракту є компетенцією законодавця, а не сторін Генеральної угоди) з наголосом на законодавче закріплення випадків укладення контракту.

Неоднозначними є позиції органів Верховного Суду України з розглядуваного питання. Судова колегія в цивільних справах дійшла висновку, що можливість укладення контракту при наймі працівників, яка передбачена ст.9 Закону України про підприємництво, стосується всіх організаційних форм підприємництва, а тому не обмежується певною категорією працівників. Це якраз свідчить про широку сферу застосування контракту. Хоча не ув'язується з положеннями ч.2 ст.23 КЗпП України про те, що "строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини неможливо встановити на невизначений строк з урахуванням характеру наступної роботи, умов її виконання, інтересів працівника та в інших передбачених законодавством випадках". Натомість Пленум Верховного Суду України вважає, що власник або уповноважений ним орган може вимагати від працівника, який працює за трудовим договором укладення контракту тільки в тому разі, коли він належить до категорії працівників, які, згідно із законодавством, працюють за контрактом (наприклад, керівники підприємств).

Остання точка зору є більш правомірною, оскільки ч.3 ст.21 КЗпП України вказує, що сфера застосування контракту визначається законодавством. Якщо законодавством не передбачено застосування контракту, то такий не може бути укладений. Щодо ст.9 Закону України про підприємництво, то вона передбачає право підприємця укладати з громадянами договори про використання праці (а не застосування контракту). Такими можуть бути договори як трудового, так і цивільного правового характеру. При укладенні ж договорів трудового права - "трудоного договору (контракту, угоди) підприємець зобов'язаний забезпечити умови та охорону праці, її оплату не нижче встановленого в республіці мінімального рівня, а також інші соціальні гарантії...". Отож, ст.9 Закону України про підприємництво не визначає сфери застосування контракту, а встановлює обов'язок підприємця при укладенні останнього забезпечити передбачені законодавством гарантії для працівників. Більше того, повальне запровадження контрактної форми найму погіршує права

працівників, оскільки при цьому трудові правовідносини штучно набувають строкового характеру.

Отже, сфера застосування контракту повинна визначатися лише законодавством. Разом з тим і тут можна розрізнити два самостійні підходи: "сферу застосування контракту" і "сферу обов'язкового укладення контракту". Перше поняття є ширшим і охоплює друге. Сфера обов'язкового укладення контракту передбачає зазначення у нормативно-правовому акті обов'язку сторін укласти контракт. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України про контрактну форму трудового договору з керівними та творчими працівниками державних театральних та концертно-видовищних закладів, підприємств і організацій культури від 30.05.1997р. №511 встановлює, що трудовий договір з даною категорією працівників укладається у формі контракту (п.1); Положення про порядок наймання та звільнення керівників закладів освіти України, що є у загальнодержавній власності, затверджене наказом Міністерства освіти України від 27.04.1993р. №116, зі змінами і доповненнями, внесеними наказом Міністерства освіти України від 24.03.1997р. №82, п.1.2, встановлює вимогу наймання керівника закладу освіти шляхом укладення з ним контракту.

"Сфера застосування контракту" передбачає укладення останнього як альтернативи, як права сторін. Згідно з Законом України про сільськогосподарську кооперацію від 17.07.1997р., можуть залучатися до роботи за трудовим договором особи, які не є членами кооперативу, а за згодою сторін може укладатися договір у формі контракту (ч.2 ст.35); згідно з Положенням про порядок наймання та звільнення педагогічних працівників закладів освіти, що є у загальнодержавній власності, затвердженим наказом Міністерства освіти України від 05.08.1993р. №293, передбачається найм педагогічних працівників за трудовим договором, контрактом як особливою формою трудового договору, "в тому числі на конкурсній основі при цьому слід враховувати бажання працівника у визначенні форми та терміну договору". Фактично, на практиці таке право переросло в обов'язок і, незалежно від того, чи наявна імперативна, чи диспозитивна норма визначення сфери застосування контракту, трудові правовідносини оформляють лише контрактом. У протилежному випадку відмовляють у прийнятті на роботу або звільняють, у зв'язку з відмовою продовжувати роботу внаслідок змін в організації виробництва і праці. Тим самим порушуються гарантії забезпечення права громадян на працю (ст.5¹ КЗпП України).

Визначення сфери укладення контракту має практичне значення, оскільки впливає не лише на виникнення, але й на зміну та припинення трудових правовідносин. Оскільки сфера застосування контракту передбачає як право, так і обов'язок, то відмова від його укладення породжує різні правові наслідки. Працівник має право відмовитися від укладення контракту у двох випадках. По-перше, у випадку, коли застосування контракту не передбачено законодавством. По-друге, у випадку, коли сторонам надано право укладення контракту. Підтримуємо думку С.Луценка, що відмова працівника від укладення контракту не може бути підставою для його звільнення за п.6 ст.36 КЗпП України, оскільки небажання працівника переоформляти трудовий договір з невизначеним строком дії на контракт не може розцінюватися як відмова від виконання роботи у зв'язку зі зміною істотних умов праці (за винятком випадків обов'язкової сфери укладення контракту).

І навпаки, якщо законодавством передбачено обов'язкове укладення контракту, то працівник зобов'язаний укласти такий, а у разі його відмови власник має право звільнити працівника: "Відмова працівника укласти контракт може бути підставою для припинення трудового договору за п.6 ст.36 КЗпП у тому разі, коли відповідно до законодавства така форма трудового договору для даного працівника була обов'язковою".

З метою попередження порушень трудових прав громадян пропонуємо внести зміни до законодавства України, якими встановити лише сферу обов'язкового укладення контракту. Практика прийняття підзаконних нормативно-правових актів свідчить про те, що вони необґрунтовано розширюють сферу укладення контракту, чим погіршуються трудові права працівника. Наприклад:

- постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.1997р. №511 встановила, що з керівними та творчими працівниками державних театральних та концертно-видовищних закладів, підприємств і організацій культури укладається контракт. У розвиток даної постанови наказом Міністерства культури і мистецтв України від 15.10.1996 р. №502 затверджені Примірні контракти, які розширили перелік працівників, з якими укладається контракт, включивши категорію "інші працівники";

- Закон України про залізничний транспорт передбачив укладення контракту з працівниками залізничного транспорту загального користування, які здійснюють обслуговування пасажирів. Конкретизуючи дану норму, Кабінет Міністрів України 15.07.1997р. прийняв постанову, якою затвердив Перелік категорій та посад працівників залізничного

транспорту, які працевлаштовуються за контрактною формою трудового договору. Як видається, останній суперечить згаданому Закону України, оскільки важко погодитися з тим, що, наприклад, ревізор виконує обслуговування пасажирів. Його робота швидше сприяє підвищенню рівня обслуговування останніх.

Тому вважаємо, що сфера обов'язкового укладення контракту повинна встановлюватися законами. Щоб її запровадити, за критерієм можна взяти конкретні категорії працівників, які встановлюються класифікацією професій (наприклад, вищі державні службовці, керівники, професіонали, фахівці). З введенням Класифікатора професій, затвердженого наказом Держстандарту України від 27 липня 1995р. №257, зменшується необхідність у надмірній конкретизації та перевантаженні нормативно-правових актів, що, очевидно, слід вважати одним із шляхів до вирішення згаданих проблем.

In this article the author examines the sphere of employment contract. On the analysis of special literature, legislation, Supreme court awards she points out different aspects of the application of employment contract (e.g. "wide" and "narrow/special" application, "obligatory application").

The author also gives concrete proposals to labour legislation especially in the sphere of employment contract.

В. Кравчук

ПОНЯТТЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ФОРМИ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

У зв'язку з фундаментальними змінами в країні (проголошенням незалежності, реформуванням економіки та відносин власності, закріпленням свободи підприємництва), виникла об'єктивна необхідність переоцінки тих правових категорій, які виконують роль несучих конструкцій, що обслуговують ринкове господарство. До таких належить і категорія юридичної особи, яка є визначальною у визначенні суб'єктів цивільних правовідносин. Розвиток нових форм управління економікою (перехід від адміністративних методів до ринкового регулювання) зумовив виникнення нових форм здійснення господарської діяльності. В законодавстві України з'явилися господарські товариства, юридичні

особи, засновані на недержавній формі власності. Всі вони визнаються юридичними особами.

Проблема юридичної особи має актуальне значення для України. Формування ринкового середовища пов'язане, в першу чергу, із необхідністю визначення статусу суб'єктів підприємництва, їх класифікації, відношення до засобів виробництва, взаємозв'язків із засновниками тощо.

Становлення України як незалежної держави започаткувало розвиток вітчизняного законодавства, що регулює створення та діяльність юридичних осіб приватного права. В цей час прийняті закони України "Про власність", "Про підприємства в Україні", "Про підприємництво", "Про господарські товариства". Вони залишаються базовими і тепер. Важливість цих нормативних актів важко переоцінити, хоча практика застосування цих законів довела їх недосконалість. В час, коли основний закон - Конституція України - прийнятий, на перший план виходить завдання прийняття "Конституції приватного права" - Цивільного кодексу України. Саме зараз, коли триває робота зі створення та доопрацювання проекту Цивільного кодексу, центральне питання - про суб'єктів цивільних правовідносин і юридичних осіб в тому числі - набуває особливої ваги.

Набули нового змісту ознаки юридичної особи, які раніше належали до найбільш сталих і загально визнаних. Традиційно вважалося, що сутністю юридичної особи є організований колектив людей, організація. Як пише Кулагін М.І., "якщо сумувати риси юридичної особи, так це стійке розуміння юридичної особи в якості колективного утворення. З допомогою юридичної особи вирішувалася задача концентрації капіталу. Особливо в акціонерних товариствах, які є основним різновидом юридичної особи в сучасному суспільстві."

У теперішній час юридична особа не завжди пов'язується з колективом. Так, вже не кожна юридична особа є організацією в класичному розумінні. Так звані "компанії однієї особи", можливість створення яких закріплена в законодавстві багатьох країн (в Україні - приватні підприємства), доводять це.

В умовах ринкової економіки найбільше значення серед юридичних осіб мають ті, які функціонують у сфері підприємництва, виступаючи як професійні підприємці. Враховуючи поняття підприємства, визначене Законом України «Про підприємства в Україні», всі господарюючі суб'єкти - юридичні особи, охоплюються поняттям підприємства. Розуміння

підприємства як об'єкта права власності в цілому не характерне діючому законодавству.

Різноманітність підприємств зумовлює необхідність чіткого законодавчого визначення їх статусу, основ класифікації, умов їх створення та припинення, тобто тих елементів, які в сукупності і визначають їх організаційно-правову форму.

З тексту ст. 23 ЦК України, юридична особа є "організацією", що характеризується сукупністю ознак. Організація за своєю сутністю не є сукупністю індивідів. Сутність організації, як і суспільства в цілому, полягає не в людях, а в тих відносинах та зв'язках, в яких люди перебувають між собою, об'єднуючись для досягнення поставленої мети. Для будь-якої організації (в тому числі не юридичної особи) характерними є щонайменше три моменти:

- 1) наявність системи істотних соціальних взаємозв'язків, що об'єднують людей в єдине ціле;
- 2) наявність певної мети утворення та функціонування;
- 3) наявність внутрішньої структурної та функціональної диференціації.

Таким чином, організація являє собою певне соціальне утворення, тобто систему істотних соціальних взаємозв'язків, завдяки якій люди (або їх групи) об'єдналися для досягнення певної мети в єдине структурно і функціонально диференційоване соціальне ціле [5].

Організаційна ознака юридичної особи виявляє себе в організаційній відокремленості та зовнішній автономії (самостійності). Під внутрішньою організаційною єдністю юридичної особи розуміємо систему істотних взаємозв'язків всіх структурних підрозділів організації між собою та підпорядкування їх керівному органу. Під зовнішньою автономією - необхідний обсяг самостійності в діях даної юридичної особи стосовно всіх "третьох осіб" [5]. Всі взаємозв'язки підприємства із засновником формуються та регулюються безвідносно до того, чи воно наділене правами юридичної особи.

Крім організаційної єдності, як ознаки юридичної особи, визначають ще керівну єдність, тобто наявність у юридичної особи єдиного (одного) вищого керівного органу (загальні збори, директор, тощо) та функціональну єдність, тобто підкорення діяльності кожного структурного підрозділу та органу певній функції (завданню), зміст якої визначається цілями утворення даної юридичної особи. Ці ознаки не є самостійними і, на мою думку, повністю охоплюються ознакою організаційної єдності.

Організаційно-правові ознаки юридичної особи є похідними від базової ознаки - наявності відокремленого майна, що використовується нею в тому чи іншому правовому режимі.

Разом з тим, є випадки, коли статусом юридичної особи наділяються утворення, які, по своїй суті, не є організаціями в розумінні колективу. Так, ст.2 Закону “Про підприємства в Україні”, яка регламентує види підприємств, визначає індивідуальне підприємство, засноване громадянином виключно на його праці. В такому підприємстві колектив працюючих (трудоий колектив) збігається із засновником. Ознака організаційної єдності не витримується. На нашу думку, такий вид підприємства не повинен мати статусу юридичної особи, оскільки не має необхідної ознаки - не є організацією. Управління в рамках цієї юридичної особи не здійснюється, оскільки власник не може управляти самим собою. Такий вид підприємства повинен поглинутися статусом підприємця (без створення юридичної особи).

Зі становленням засад ринкової економіки ряд авторів організаційну єдність, як ознаку юридичної особи, замінили організаційно-правовою формою. Проте немає єдиного розуміння цього поняття. Так, І.Севрюкова визначає організаційно-правову форму як комплекс правових норм, що визначають відносини між учасниками підприємства і всіх разом з оточуючим світом та рештою юридичних та фізичних осіб[11]. А.Пилипенко дає таке визначення: “Організаційно-правова форма - це передбачена або санкціонована правом організаційна структура, в якій діє юридична особа”[8]. А.Пушкін, В.Селіванов вказують, що організаційно-правову форму визначають ознаки структурної побудови, способи утворення відокремленого майна, майнові права їх засновників [9].

Організаційна форма передбачає класифікацію юридичних осіб залежно від трьох форм власності, передбачених Законом України “Про власність”, та від способів розмежування в підприємствах окремих форм власності й управління майном. Юридичне значення цього полягає в урахуванні в законодавстві особливостей правового становища підприємств різних видів. З точки зору організаційної форми, підприємства визначаються як державні, колективні, приватні та підприємства двох і більше форм власності[8].

Останнє розуміння організаційно-правової форми не відповідає призначенню цього поняття. Призначення організаційно-правової форми полягає у нормативному закріпленні організаційної побудови юридичної особи з метою визначення основних взаємозв'язків між засновниками,

волеутворюючими та волездійснюючими органами тощо. Організаційно-правова форма є безвідносною до форми власності, тим більше, що форма власності є критерієм поділу підприємств за видами, а не за організаційно-правовою формою.

Елементами організаційно-правової форми є ті правовідносини, які визначають:

- 1) умови створення юридичної особи (одноосібно чи декількома особами);
- 2) порядок формування майна юридичної особи (мінімальний статутний фонд, порядок його формування, максимальна участь);
- 3) організацію управління (структуру та компетенцію органів управління, порядок прийняття ними рішень);
- 4) майнові та організаційні права засновників/учасників (право на управління та розподіл прибутку тощо);
- 5) відповідальність засновників/учасників юридичної особи перед третіми особами у випадку недостатності її майна для задоволення законних вимог кредиторів (обмежена відповідальність, додаткова, необмежена).

Сукупність вищезазначених елементів становить організаційно-правову форму, яка визначає основні засади створення і діяльності юридичної особи. Організаційно-правова форма як поняття застосовується переважно для характеристики юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (підприємств). Проте ця ознака притаманна всім без винятку соціальним утворенням, які визнаються юридичними особами, в тому числі об'єднанням громадян.

Організаційно-правовими формами стосовно суб'єктів підприємницької діяльності є, наприклад, товариство з обмеженою відповідальністю, інші господарські товариства, приватне підприємство. Називаючи ті чи інші організаційно-правові форми юридичних осіб, можемо зробити висновок про те як вони засновуються, як управляються, яку відповідальність несуть засновники тощо. З кожним видом організаційно-правової форми ми пов'язуємо комплекс норм, що її визначають. Організаційно-правова форма – певна модель, якій повинна відповідати організація для можливості визнання її юридичною особою.

До ознак організаційно-правової форми належать наступні:

- 1) вона передбачена законом;
- 2) вільно обирається засновником (засновниками);
- 3) як правило, може бути змінена в процесі діяльності шляхом

перетворення юридичної особи. В якості винятку можна назвати, наприклад, неможливість перетворення громадської організації в господарське товариство. Це пов'язано з тим, що ці організаційні форми призначені для реалізації різних інтересів.

Поділяємо думку тих вчених, які вважають, що юридичні особи повинні визнаватися суб'єктами лише за умови їх створення в певній організаційно-правовій формі, санкціонованій законом. Перелік цих форм має бути чітко визначеним. Якщо припустити, що юридичні особи можуть утворюватися в будь-якій організаційній формі, то тоді необхідно було б визначати такими всі утворення, в установчих документах яких зафіксований статус юридичної особи.

Не повинні вважатися самостійними організаційно-правовими формами діяльності юридичних осіб і передбачені Законом “Про підприємства в Україні” об'єднання юридичних осіб, які являють собою економічні утворення. Вони повинні набувати форми певного господарського товариства тощо [9].

Таким чином, юридичними особами можуть визнаватися лише такі утворення, які побудовані на одній з визначених законом моделей. Організаційно-правові форми підприємств повинні визначатися в імперативному порядку.

Таким чином, зміст ознаки “організаційна єдність” в сучасних умовах дещо змінився. Закон не завжди пов'язує статус юридичної особи з організаційною ознакою. Розуміння організації як поняття, пов'язаного з колективом, структурною побудовою та взаємопідпорядкуванням наразі себе не виправдовує, оскільки законодавство допускає як створення організацій, що не мають статусу юридичної особи (наприклад, філії комерційних банків, цехи, тощо), так і створення юридичних осіб, що не мають ознак організації в такому розумінні (приватне підприємство).

Вважаємо, що є сенс досліджувати організацію як ознаку юридичної особи, через поняття управління. Оскільки юридична особа може реалізувати свою правоздатність лише через свої органи (директор, правління тощо) або уповноважені ними особи, то елемент управління в тій чи іншій мірі присутній у всіх організаційно-правових формах юридичних осіб. Управління здійснюється навіть там, де не створюється для цього спеціальний орган. Право на управління є невід'ємним правом засновника (власника) юридичної особи і здійснюється або одноосібно, або колегіально (загальні збори, збори учасників). Засновник має право

делегувати свої управлінські повноваження призначеному директору або здійснювати їх самостійно.

Отже **організаційно-правова форма юридичної особи** – це нормативно закріплена ознака юридичної особи, що визначає порядок її створення, умови формування її майна, організацію управління, права засновників та обсяг їх відповідальності за зобов'язаннями юридичної особи перед третіми особами.

Класифікація підприємств (юридичних осіб, метою яких є здійснення підприємницької діяльності) може відбуватися за різними критеріями: формою власності, чисельністю працівників, сферою діяльності, місцем реєстрації (вітчизнянні та іноземні) тощо. Проте визначальним критерієм класифікації є саме організаційно-правова форма.

Враховуючи те, що «підприємство» (в розумінні підприємство – юридична особа) – поняття родове, воно охоплює в собі будь-які можливі прояви господарюючих суб'єктів, що мають статус юридичної особи.

Визначальною в процесі створення підприємств є кількість осіб, що беруть участь у його заснуванні, оскільки це визначає порядок формування органів управління (організаційну побудову). За цією ознакою підприємства поділяються на:

- 1) створені одним суб'єктом (приватні, державні підприємства);
- 2) створені декількома суб'єктами (господарські товариства, кооперативи, колективні підприємства);
- 3) об'єднання підприємств (асоціації, концерни, корпорації тощо). Особливість цієї категорії підприємств в тому, що вони створюються іншими підприємствами на засадах об'єднання, і не можуть створюватися фізичними особами.

За складом органів управління підприємства поділяються на:

- 1) підприємства, що мають одноосібний вищий орган (приватне підприємство);
- 2) підприємства, що мають колегіальний вищий орган (об'єднання підприємств, господарські товариства);
- 3) підприємства, в яких вищий орган складають особи, які не є засновниками (державне підприємство).

Склад органів управління визначається кількістю осіб, що взяли участь у його заснуванні, оскільки у цих осіб виникає корпоративне право – брати участь в управлінні й отриманні частини прибутку. Вищий орган підприємства складається саме з них (засновників).

За обсягом відповідальності засновника за зобов'язаннями підприємства перед третіми особами, підприємства поділяються на ті, в яких засновники несуть:

1) обмежену відповідальність в межах внеску в статутний фонд (приватні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, державні підприємства, кооперативи тощо);

2) солідарну відповідальність – (повні товариства);

3) додаткову відповідальність (товариства з додатковою відповідальністю);

4) комбіновану відповідальність – деякі засновники несуть повну (необмежену) відповідальність, а деякі – обмежену (командитні товариства).

У цілому поділ підприємств на види за формами власності не відображає внутрішніх властивостей підприємств. Вважаємо, що класифікація підприємств у залежності від організаційно-правових форм є більш прийнятною.

Висловлюються думки про скасування організаційно-правової форми повних та командитних товариств, оскільки вони ґрунтуються на особистій трудовій участі їх членів і являють собою лише різновиди угод про сумісну діяльність [4]. Проте практика окремих країн з приводу таких товариств може суттєво відрізнятись. Немає потреби визначати організаційно-правовою формою дочірні та залежні підприємства, оскільки ними можуть бути підприємства усіх організаційно-правових форм [1].

В цілому, якщо визначати головну ознаку, за якою здійснюється розмежування різних організаційно-правових форм підприємств, то можна виділити наступні:

1) приватне підприємство (засновником є одна фізична особа);

2) державне комунальне підприємство (засновником є орган, уповноважений управляти комунальним майном);

3) державне підприємство, засноване на загальнодержавній (республіканській) власності (засновником є орган, уповноважений управляти загальнодержавним майном);

4) акціонерне товариство (статутний фонд поділений на акції, обмежена відповідальність акціонерів);

5) товариство з обмеженою відповідальністю (обмежена відповідальність учасників);

6) товариство з додатковою відповідальністю (додаткова відповідальність учасників);

7) командитне товариство (комбінована відповідальність: частина учасників несе повну відповідальність, а частина – обмежену);

8) повне товариство (всі учасники несуть повну відповідальність за зобов'язаннями товариства).

1. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 463.

2. Закон України “Про підприємства в Україні” від 03.04.91 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.

3. Закон України “Про підприємництво” від 07.02.91 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 168.

4. Закон України “Про власність” від 07.02.91 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

5. Закон України “Про господарські товариства” від 23.12.91 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

Спеціальна література

1. Брагинский М., К. Ярошенко. Граждане (физические лица). Юридические лица. // Хоз-во и право. – 1995. – № 2.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. – М., Профиздат., 1995.

3. Зенин И.А. Гражданское и торговое право капиталистических стран. – М., 1992.

4. Зинченко С. и др. Новый Гражданский кодекс и предпринимательство: проблемы регулирования // Хоз-во и право. – 1995. – № 10.

5. Красавчиков О.А. Советское гражданское право. – М., 1984.

6. Красавчиков О.А. Сущность юридического лица // Сов. госуд-во и право. – 1976. – № 1.

7. Мозолин В.П. Гражданское процессуальное правоотношение по советскому праву. – М., 1954.

8. Пилипенко А.Я., Щербина В.С. Господарське право. – К., Вентурі, 1996.

9. Пушкін А., Селіванов В. Відносини підприємництва і правовий статус їх суб'єктів // Право України. – 1994. – № 5/6.

10. Селіванов В. Концептуальні засади Кодексу про підприємництво України // Право України. – 1995. – № 2.

11. Севрюкова І. Про правовий статус спільних підприємств // Право України. – 1993. – №3.
12. Советское гражданское право: Субъекты советского гражданского права/ Под ред. С.Н. Братуся. – Юрид. лит-ра, 1984.
13. Советское гражданское право/ Под ред. О.А. Красавчикова. – Т.1. – М., Высш. шк., 1985.
14. Хохлов Е.Б., Бородин В.В. Понятие юридического лица: история и современная трактовка // Госуд-во и право. – 1993. – №9.
15. Цивільне право України/ Під ред. О.А. Підпригори і Д.В. Борової. – К., Вентурі, 1995.

The paper presents an analysis of one of the characteristics of the juridical person - organizational unity. The author suggests that it should be replaced by the notion of organizational-legal form. The contents of the notion of organizational-legal form and its components are being analysed. The author characterizes organizational-legal forms of enterprises, existing in Ukraine and puts forward ideas as to their perfection.

І. Густановська

ЗАСТОСУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ОРГАНАМИ МІНЕКОБЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

В Україні за порівняно короткий час (з 1991 р. до 1997 р.) було оновлено та кодифіковано екологічне законодавство, прийнято велику кількість законів та підзаконних нормативно-правових актів. Спостерігається тенденція до екологізації усього українського законодавства. Це підтверджується наявністю еколого-правових норм у правових актах, що належать до інших галузей права. Незважаючи на деякі недоліки, прогалини та неузгодженості в законодавчих актах, в цілому можна говорити про високорозвинену систему екологічного права України. Хоча процес розвитку цієї системи не призупинився, існує необхідність її подальшого вдосконалення. Тому на перший план виступає проблема ефективного застосування еколого-правових норм, що є одним із основних інструментів досягнення екологічного балансу між суспільством і природою.

Особливістю застосування екологічного законодавства є надзвичайно велике коло його суб'єктів. До них відносяться органи Міністерства

охорони навколишнього природного середовища України (Мінекобезпеки України), інші міністерства та відомства, органи державної влади і місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, суди, органи прокуратури, громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища.

Велика роль у застосуванні екологічного законодавства належить органам Мінекобезпеки України, які є основними спеціально уповноваженими органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Правовий статус Міністерства визначається Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" [1], Положенням про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, затвердженим Указом Президента України від 10.02.1995 р. [2]. Правовий статус обласних управлінь Мінекобезпеки визначається Положенням про державне управління екологічної безпеки в області, містах Києві та Севастополі Мінекобезпеки України, затвердженим Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.02.1996 р. № 22 [3]. Функції органів Мінекобезпеки закріплені також майже у всіх екологічних законах України.

Органи Мінекобезпеки виконують функції державного управління. Але не будь-яку управлінську діяльність можна визначити як правозастосовчу, а лише таку, яка створює, змінює чи припиняє конкретні правовідношення та пов'язує з цим певні юридичні наслідки. У даній статті робиться спроба проаналізувати деякі аспекти здійснення дозвільної та контрольної функції органів Мінекобезпеки, які найбільш пов'язані із застосуванням еколого-правових норм.

У Положенні про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України [2, п.4.13] зазначено, що Мінекобезпеки України видає у передбачених законодавством випадках дозволи (ліцензії) на здійснення діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки і спеціальне використання природних ресурсів. Формулювання "дозволи на здійснення діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища" видається нам не зовсім правильним. Дозвіл видається суб'єктам еколого-правових відносин з метою врегулювання їх господарської діяльності з врахуванням екологічних стандартів, нормативів та інших вимог. Навряд чи можна визнати таку діяльність, як діяльність в галузі охорони навколишнього природного середовища. Тому більш точним видається

формулювання “дозволи на здійснення діяльності, що впливає на стан довкілля”.

У вітчизняній еколого-правовій літературі досліджувались питання екологічних стандартів та нормативів [4]. Однак дозволова функція природоохоронних органів залишалася поза увагою. Між іншим, це ефективний інструмент у досягненні належної реалізації еколого-правових норм. Основна перевага полягає в тому, що з його допомогою відбувається процес правового регулювання рівня забруднення навколишнього природного середовища на ранніх стадіях.

Ст. 20 Закону України про охорону навколишнього природного середовища [1] вказує, що органи Мінекобезпеки України видають дозволи на захоронення (складування) промислових, побутових та інших відходів, викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, на спеціальне використання природних ресурсів [5]. Проте органи Мінекобезпеки України мають надавати не лише дозволи на захоронення (складування) відходів, але й на поводження з ними. Це, зокрема, випливає з Інструкції про порядок розгляду заявок та надання дозволів на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології та інших біологічних агентів [6]. Тому, на наш погляд, п. “є” ст. 20 потрібно викласти у редакції: “видача дозволів на поводження з промисловими, побутовими та іншими відходами, викиди шкідливих речовин у навколишнє середовище, на спеціальне використання природних ресурсів”.

Функція надання дозволів притаманна й іншим державним органам, тому в законодавчих актах, що належать до джерел екологічного права, закріплюється, які саме органи мають надавати дозволи на здійснення діяльності, наслідком якої є вплив на навколишнє природне середовище у тому чи іншому випадку.

Відповідно до компетенції органів Мінекобезпеки України, у сфері надання дозволів розроблені: Положення про порядок видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами [7], Порядок розгляду документів та умов видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами [8], Інструкція про Порядок розробки та затвердження гранично допустимих викидів (ГДВ) речовин у водні об'єкти зі зворотними водами [9], Інструкція про порядок видачі дозволів на видобування підземних вод [10], Інструкція про порядок видачі дозволів

на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [11].

Проте законодавча база надання дозволів на здійснення діяльності, що впливає на стан довкілля, органами Мінекобезпеки не є повністю сформованою. В екологічному законодавстві не закріплюється механізм надання дозволів на використання атмосферного повітря як сировини основного виробничого призначення, які згідно зі ст. 30 Закону України “Про охорону атмосферного повітря” повинні надавати органи Мінекобезпеки. Не виконується Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1993 р. [12] щодо обов'язку встановити Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих шкідливих впливів фізичних і біологічних факторів в атмосферне повітря, згідно з яким органи Мінекобезпеки України повинні надавати господарюючим суб'єктам дозвіл на експлуатацію стаціонарних джерел шкідливого впливу із зазначенням його встановлених рівнів. Не врегульовано порядок надання дозволів на використання видів тварин і рослин, занесених до Червоної Книги України. Неповною є нормативно-правова база щодо поводження із відходами. Відсутність Закону України “Про відходи” [13], а також нормативних актів по його конкретизації, зокрема Порядку надання дозволів на поводження із відходами (що не є отруйними, а також радіоактивними речовинами) сприяє їх несанкціонованому накопиченню.

Недостатнє законодавче регулювання порядку надання певних видів дозволів призводить до того, що деякі види діяльності, що впливають на стан довкілля, залишаються поза контролем органів Мінекобезпеки України. Тому видається необхідним прийняти відповідні нормативні акти.

Аналізуючи екологічне законодавство України та практику його застосування, можна зробити висновок, що порядок надання різних видів дозволів досить схожий.

Суб'єкти, що потребують санкціонування діяльності, яка впливає на навколишнє природне середовище, звертаються до органів Мінекобезпеки України із заявою, до якої додаються документи, передбачені відповідною інструкцією. При цьому органи Мінекобезпеки не мають права вимагати від заявника інших відомостей (напр., див. [6, п. 2.2]) Практика діяльності спеціально уповноважених органів управління в галузі охорони довкілля інших держав, зокрема Агентства з охорони навколишнього середовища США (EPA), свідчить, що це положення українського законодавства не є цілком виправданим. EPA може вимагати від суб'єкта, що потребує отримання дозволу, будь-яку інформацію на

свій розсуд, наприклад, інформацію про організаційну структуру та фінансові ресурси підприємства (установи, організації), яка в подальшому може сприяти перевірці виконання умов дозволу та оцінці можливостей підприємства сплачувати штрафні санкції за невиконання. Тому доцільно було б надати право органам Мінекобезпеки вимагати не лише документи, необхідні згідно з Інструкцією, але й інші відомості, якщо вони є корисними для вироблення умов дозволу. Таке положення існує в Україні щодо порядку представлення документів на державну екологічну експертизу, при якому, на вимогу спеціалістів еколого-експертних підрозділів органів Мінекобезпеки, повинна надаватися для розгляду будь-яка документація [14].

Позитивним моментом є те, що при видачі певних видів дозволів, наприклад, дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, органи Мінекобезпеки встановлюють вимоги щодо здійснення виробничого контролю по забезпеченню виконання умов дозволу. На нашу думку, такі вимоги повинні супроводжувати будь-який вид дозволу.

Практика свідчить, що органи Мінекобезпеки не завжди приділяють належну увагу кваліфікації фахівців, які подають заявки на отримання дозволу, наявності в них необхідної технічної бази для здійснення певного роду діяльності, що передбачено чинним законодавством України. Донині в Україні недостатньо сформований механізм участі громадськості у процесі надання дозволів на здійснення діяльності, що впливає на стан довкілля, органами Мінекобезпеки. Лише ст. 11 Закону України "Про екологічну експертизу" [15] передбачає, що з метою врахування громадської думки, суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання. Участь громадськості у процесі надання дозволів значно сприяла б підвищенню ефективності правозастосовчої діяльності органів Мінекобезпеки України. Тому, на нашу думку, необхідно внести доповнення в існуючі нормативно-правові акти, де передбачити необхідність залучення громадськості у процес надання дозволів на здійснення діяльності, що впливає на стан довкілля. При цьому громадськість повинна залучатися до цього процесу від його початкової стадії - моменту подання заяви - аж до видачі остаточного рішення та можливості його оскарження.

Погодження умов видачі дозволу або рішення про відмову, згідно з українським законодавством, має прийматися органами Мінекобезпеки в термін до 30 календарних днів. На наш погляд, цей термін не є достатнім, оскільки не завжди можливо зробити фахову оцінку діяльності,

що впливає на стан довкілля, у такий короткий термін і, тим більше, залучити громадськість у цей процес.

Практика свідчить, що досить часто виникають спірні питання, пов'язані з видачею, використанням та скасуванням дозволу органами Мінекобезпеки України. Нормативно-правові акти, які регулюють дані відносини, не передбачають порядку вирішення спорів, що можуть виникнути в цьому процесі. В силу специфіки діяльності, пов'язаної із наданням дозволів, що впливають на стан довкілля, видається за доцільне чітко встановити у спеціальному законодавстві коло суб'єктів, процедуру, терміни оскарження рішення.

У складі органів Мінекобезпеки України діють відділи ліцензій, дозволів та лімітів (в усіх обласних управліннях), які на сьогодні займаються наданням та погодженням дозволів. Однак кількість людей, що тут працюють, не перевищує 5 чоловік. Крім того, їх професійна підготовка деколи не відповідає необхідному для вирішення складних завдань надання дозволів рівню. Тому слід більш ретельно підходити до формування кадрового складу цих відділів органів Мінекобезпеки, враховуючи освітній та професійний фактор.

Органи Мінекобезпеки України застосовують екологічне законодавство і при здійсненні ними контрольної функції.

Українські вчені виділяють контрольну функцію органів Мінекобезпеки як головну. Н.Р.Малишева пояснює це тим, що система відповідних спеціальних органів створювалась в першу чергу з метою посилення державного контролю в сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Про це свідчить і формування додаткових органів шляхом об'єднання саме контрольних підрозділів, які раніше знаходилися у віданні інших міністерств та відомств [16, 116].

Застосування еколого-правових норм завжди пов'язане зі збором інформації, тобто встановленням фактичної підстави справи. Для цього органи Мінекобезпеки України наділені широкими правами, суть яких полягає у здійсненні перевірок (інспекцій) виконання та дотримання екологічного законодавства суб'єктами еколого-правових відносин, які проводяться державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища України. Чинне законодавство закріплює права останніх, проте нормативно-правових актів щодо механізму проведення інспекцій, тобто відповідних інструкцій, в Україні не існує. Тому видається за доцільне розробити відповідні інструкції, закріпивши в них порядок, періодичність, процедуру проведення інспекції та ін.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 [17] затверджений перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Саме на даних об'єктах повинна бути зосереджена увага державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Прогресивним положенням законодавця є те, що органи Мінекобезпеки можуть визначати об'єктами підвищеної екологічної небезпеки такі об'єкти, які не входять до даного переліку, будівництво і експлуатація яких може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища [17, п.22]. Органами Мінекобезпеки на місцях повинна використовуватися ця можливість, враховуючи конкретні умови певної місцевості.

Законодавство України надає широке коло можливостей впливу на порушників норм екологічного законодавства. Умовно їх можна розділити на три основні групи: запобіжні заходи адміністративного стягнення та компенсаційні. Вказані заходи можуть застосовуватися як у поєднанні, так і самостійно. Окремо слід виділити право органів Мінекобезпеки передавати правоохоронним органам матеріали про факти порушень в галузі охорони довкілля, за які передбачено кримінальну відповідальність. Запобіжними заходами органів Мінекобезпеки України є: 1) видання приписів щодо усунення виявлених порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища; 2) обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності, внаслідок якої порушуються норми екологічного законодавства.

Приписи щодо усунення порушень екологічного законодавства складаються та направляються для використання державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища. У приписі вказуються недоліки, що були виявлені на тому чи іншому об'єкті і є причиною екологічних порушень, заходи, які необхідно провести з метою їх усунення, строк виконання приписів. У 1996 р. Державним управлінням екобезпеки у Львівській області було видано 6769 приписів з приводу порушення екологічного законодавства [18, 17].

Приписи є обов'язковими для виконання документами. Законодавством України передбачена можливість настання відповідальності за невиконання приписів. Зокрема, ст.188⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає накладення штрафних санкцій на суб'єктів, що не виконують законні вимоги органів Мінекобезпеки України, проте практика притягнення до відповідальності за невиконання приписів практично відсутня. У більшості випадків

приписи використовуються як попереджувальний захід, в разі ж їх ігнорування застосовуються більш жорсткі санкції.

Обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності, внаслідок якої порушуються норми екологічного законодавства України, є одним із найдієвіших і найсерйозніших запобіжних заходів, що застосовуються органами Мінекобезпеки. Як обґрунтовано зазначає Ю.С.Шемшученко, такі заходи можуть негативно вплинути на господарську діяльність підприємств, що може завдати їм збитки. Тому їх слід застосовувати, коли вже вичерпано всі інші можливості виправити становище, а також за умови триваючого грубого порушення екологічного законодавства або при існуванні очевидної загрози появи тяжких наслідків [19, 244-245]. Проте і нехтувати даним правом не можна, оскільки пріоритетність вимог екологічної безпеки є одним із основних принципів законодавства України.

У 1996 р. Управлінням Мінекобезпеки України у Львівській області за недотримання екологічного законодавства було зупинено та призупинено діяльність 43 об'єктів [18, 19].

Основним видом адміністративного стягнення, який застосовується органами Мінекобезпеки, найчастіше виступає штраф. Починаючи з 1961 р. штрафи накладаються лише на фізичних осіб (громадян чи службових осіб). В умовах панування державної форми власності така політика була цілком обґрунтованою. У багатьох роботах українських юристів-екологів підкреслювалося, що накладення штрафів на юридичних осіб (зокрема, на підприємства) являло б собою перекладення грошей із однієї кишені державного бюджету до іншої. Тепер, коли поширеними формами власності підприємств є колективна та приватна, доцільно доповнити перелік суб'єктів адміністративної відповідальності юридичними особами (що підтверджується практикою багатьох держав). Хоча законодавство України і передбачає можливості для застосування грошових санкцій для юридичних осіб шляхом відшкодування завданої навколишньому природному середовищу чи здоров'ю громадян шкоди, однак це не завжди є ефективним інструментом. Зокрема, в разі скоєння екологічного правопорушення шкода може не наступити, а проявитися у майбутньому, або ж виникнуть проблеми в її підрахуванні (особливо при відсутності спеціальних методик).

Компенсаційним заходом органів Мінекобезпеки України є накладення на правопорушника обов'язку відшкодувати шкоду, що завдана ним навколишньому природному середовищу чи здоров'ю громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Практика свідчить, що здебільшого шкода відшкодовується у досудовому порядку. В разі відмови суб'єктів, що порушили еколого-правові норми, відшкодувати спричинену ними шкоду органи Мінекобезпеки мають право звернутися до суду. Проте це право використовується на практиці не так часто. Це можна пов'язати з недостатньою кількістю юристів, що працюють у системі органів Мінекобезпеки, відсутністю юридичних відділів. Наприклад, згідно зі штатним розписом Держуправління Мінекобезпеки у Львівській області, передбачена лише одна посада юрисконсульта. Необхідно ввести додаткові штатні одиниці юрисконсультів у систему органів Мінекобезпеки.

Вищенаведене дозволяє стверджувати, що органи Мінекобезпеки України здійснюють значну діяльність, що пов'язана із застосуванням екологічного законодавства. Але як нормативна база, так і практика застосування екологічного законодавства даними суб'єктами вимагає вдосконалення.

1. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.
2. Державний вісник України. – 1995. – № 3-4. – С. 270.
3. Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. Т.3. – Чернівці, 1996. – С. 358 – 361.
4. Дана тематика розроблялася у роботах М.М.Брінчука, В.І. Волкова, В.Л.Наумова, В.В. Петрова, О.В.Сівакова, Ю.С.Шемшученко та ін.
5. Дозвіл на скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти є частиною дозволу на спеціальне водокористування.
6. Затверджена наказом Мінекобезпеки від 28 грудня 1995 № 7 № 151 // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. – Т.3. – Чернівці, 1996. – С. 308 – 312.
7. Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 1995 № 364 // ЗПУ України. – 1995. – № 8. – Ст. 196.
8. Затверджена наказом Мінекобезпеки від 29 грудня 1995 р. № 154 // Бюлетень нормативних актів міністерств і відомств. – 1996. – № 4. – Ст. 35.
9. Затверджена наказом Мінекобезпеки України від 15 грудня 1994 № 116 // ІБЦ. – 1995. – № 2.
10. Затверджена наказом Мінекобезпеки України від 28 липня 1994р. № 79 // ІБЦ. – 1994. – № 21.
11. Затверджена наказом Мінекобезпеки України від 11 травня 1994 р. № 43 // ІБЦ. – 1994. – № 11.

12. ЗПУ України. – 1994. – № 5. – Ст. 117.

13. На сьогоднішній день проект Закону України “Про відходи” був внесений до Верховної Ради України і був розглянутий у першому читанні.

14. Інструкція про здійснення державної екологічної експертизи. Затверджена наказом Мінекобезпеки України від 7 червня 1995 р. № 55 // Бюлетень нормативних актів міністерств і відомств. – 1995. – № 12. – Ст. 8.

15. Закон України “Про екологічну експертизу” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

16. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. /Под ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Наук. думка, 1990. – 280 с.

17. ЗПУ України. – № 10. – 1995. – Ст. 252.

18. Екологія Львівщини 1996. – Львів: Держуправління екобезпеки у Львівській області, 1996. – 23с.

19. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наук. думка, 1976. – 275 с.

The article is dedicated to the environmental law enforcement by the Ministry of Environmental Protection and Nuclear Safety of Ukraine. Basic functions of the Ministry of EcoSafety are analysed, namely permissive and controlling functions, which are directly related to the enforcement of the environmental legislation.

Suggestions concerning the improvement of the environmental law of Ukraine and the practice of its enforcement are presented.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Зміна економічної, політичної, соціальної систем держави призводить до збільшення соціальних конфліктів, їх загострення. Практика застосування сили у врегулюванні останніх засвідчила свою бездієвість, що швидше призвела до зубожіння людини та суспільства загалом, знищення досягнутого рівня розвитку. Яскравим прикладом неврегульованості соціально-економічних проблем стала хвиля страйків, що пройшли серед різних соціальних верств України. Слід зауважити, що за роки існування України як незалежної держави, трудові конфлікти виникали на всій її території і відрізнялися вони лише періодами перебігу, масштабами залучення працівників до страйків, галузями народного господарства та ін. Тому існує потреба у вирішенні проблем шляхом застосування більш конструктивних методів взаємодії (не традиційних страйкових), співпраці профспілок із підприємцями, урядовими структурами, пошуку шляхів мирного цивілізованого вирішення суперечностей.

Світовий досвід показує, що одним із найефективніших чинників врегулювання соціальних протиріч є інститут соціального партнерства, основною метою якого є врегулювання й вирішення конфліктів, збалансування соціально-економічних інтересів працівників і підприємців. У суспільних відносинах, що відбуваються в колективно-договірному регулюванні, формуються різноманітні інтереси, які за своїм змістом можуть не збігатися. Прослідковуючи процес взаємовідносин між суб'єктами трудового права, можна узагальнити три групи інтересів: інтереси найманої праці, інтереси капіталу та інтереси суспільства.

Організації найманих працівників, що створюються з метою захисту найманої праці, покликані представляти інтереси працівників. Історично такими є об'єднання, що створюються за професійною ознакою, - професійні спілки. Проте інтереси працівників можуть представляти й інші органи чи організації, які будуть ними на те уповноважені. У колективно-договірному регулюванні профспілки чи інші уповноважені на представництво органи можуть ефективніше виконувати свої функції, ніж працівник одноосібно здійснюватиме захист своїх інтересів.

Інтереси капіталу направлені на максимальне використання кадрового потенціалу підприємця, збільшення прибутків, що може досягатися і за рахунок масових звільнень працівників. Тобто, у своїй основі інтереси найманих працівників і капіталу є об'єктивно протилежними та внутрішньо суперечливими, тому їх поєднання нерідко веде до конфліктів, які можуть негативно впливати на розвиток усього суспільства. Держава, як єдиний представник і виразник суспільних інтересів, зобов'язана представляти їх в колективно-договірному регулюванні з метою збереження миру, створення соціального середовища терпимості та взаєморозуміння. Тому держава безпосередньо зацікавлена у збалансуванні інтересів найманої праці та капіталу мирними шляхами. Як правильно зауважує Г.Цисіна, на перший план домовленостей і вирішення колективно-трудова питань повинні виступати не інтереси, що роз'єднують сторони, а загальна мета - нормальне функціонування підприємств, установ, організацій, тобто підтримка і розвиток джерела прибутків працівника, підприємця і держави. Діяльність суб'єктів колективно-договірного регулювання повинна бути спрямована не на сліпе відстоювання власних інтересів за всяку ціну, а на пошук прийнятних варіантів поведінки для усіх учасників, визначення взаємних поступок і компромісів.

Вирішення цього завдання покладається на інститут соціального партнерства. В ньому одні науковці вбачають систему відносин найманих працівників, підприємців та держави, що ґрунтується, по-перше, на узгодженні політики прибутків і ряду інших напрямків соціально-економічної політики; по-друге, на узгодженні критеріїв і показників соціальної справедливості і встановленні заходів гарантованого захисту інтересів суб'єктів партнерства; по-третє, на закріпленні доктрини людських відносин і системи загальнолюдських цінностей у виробництві та інших сферах суспільного життя; і, по-четверте, участі найманих працівників в управлінні. Інші визнають за соціальним партнерством спільну діяльність уряду підприємців і профспілок, що стосуються до життя людей і, перш за все, їх соціальної виробничої діяльності. Треті розглядають його як комплекс практичних заходів, що використовуються в будь-якій країні для мирного вирішення економічних, соціальних, а часом і політичних розбіжностей між учасниками трудових відносин. Ряд вчених визначає явище соціального партнерства як соціально-трудова сферу суспільних стосунків на відповідних рівнях співпраці суб'єктів партнерства або - особливий тип суспільних відносин між класами і соціальними групами з приводу виробництва і розподілу виробленого

продукту, що дозволяє досягати певної збалансованості інтересів, створити такі оптимальні умови, за яких роботодавці (підприємці, адміністрація державних підприємств) забезпечують отримання достатнього прибутку, а працівники одержують гідні умови життя і праці.

Схильні дотримуватися розуміння соціального партнерства як комплексу суспільних відносин. Тут слід враховувати, що сфера соціального партнерства та колективно-договірного регулювання збігаються щодо регулювання колективних трудових відносин. Але, крім вирішення останніх, соціальне партнерство врегульовує відносини, що носять соціальний, економічний, культурний, правовий характер у процесі їх взаємодії з приводу пошуку компромісів і вирішення колективних, трудових та соціально-економічних питань. Незважаючи на різноманітність розуміння соціального партнерства, воно характеризується єдиною метою - пошуком компромісних рішень і розв'язання проблем мирним шляхом, узгодженням особистих та колективних інтересів.

Соціальне партнерство і колективно-договірне регулювання тісно переплетені, оскільки мають єдині цілі - забезпечення і збереження соціального миру та ефективне регулювання колективних трудових відносин - тому засади їх здійснення мають спільні витоки. Але, як і будь-якому іншому правовому явищу, соціальному партнерству притаманні власні принципи його організації і здійснення. М.Гриценко пропонує систему принципів соціального партнерства, яка знайшла своє відображення у проекті Закону України "Про соціальне партнерство". Він виділяє такі, що є водночас принципами діяльності МОП, та специфічні, властиві лише для нього. До першої групи входять такі засади, як можливість встановлення загального і стійкого миру лише на основі соціальної справедливості; свобода слова і свобода об'єднань, як необхідна умова постійного прогресу; заборона дискримінації на підставі приналежності до певної раси, віросповідання й статі; повна зайнятість та підвищення життєвого рівня працівників; ненадання будь-якою країною працівникам людських умов праці є безпосередньою перепоною для інших народів, що бажають покращити умови власних працівників, бідність є загрозою для загального благополуччя. Тому, організовуючи процес соціального партнерства, кожна країна повинна встановити у національному законодавстві норми, що відображають сутність згаданих засад.

До другої групи принципів соціального партнерства належать: рівність сторін у переговорах і недопустимість утиску законних прав працівників

і підприємців, пріоритетність примирних методів і процедур у переговорах, неможливість погіршення умов, досягнутих на попередньому рівні соціальних договорів (угод) та встановлення відмінних від вищого рівня умов, обов'язковість виконання досягнутих домовленостей, довіра у взаємостосунках, регулярність у проведенні консультацій у процесі співтовариства, відповідальність за прийняті зобов'язання. Сторони соціального партнерства у своїй діяльності зобов'язані керуватися соціальною справедливістю, що характеризує такий стан взаємовідносин, який передбачає застосування примирних, відкритих та довірливих процедур вирішення конфліктних ситуацій з врахуванням усіх інтересів і пошуку спільних цілей діяльності.

Сторони соціального партнерства покликані не лише вирішувати конфліктні ситуації, пов'язані з виробничими, соціально-економічними та трудовими відносинами, але й попереджувати виникнення випадків, коли може бути застосована сила як з боку працівників, так і підприємців. З цією метою практично у всіх державах з розвинутими ринковими відносинами на рівні держави або безпосередньо підприємств, установ, організацій опрацьовуються профілактичні заходи впливу та попередження негативних наслідків конфліктів найманої праці та капіталу. Їх можна узагальнити у декілька груп, а саме:

- введення соціальних акцій, що проводяться в рамках наймачів (наприклад, широке залучення працівників до розподілу прибутків, вирішення питань преміювання, поширення схем нагромадження капіталу та інших форм інвестування. Особливо система інвестування заробітної плати набула поширення у пенсійному забезпеченні країн Європейської Спільноти. Працівникам фірм пропонується один із видів формування додаткових пенсій, розмір останніх залежить від розміру інвестованої заробітної плати та результатів інвестиційної діяльності);

- інтеграція професійних спілок з органами підприємців у систему соціальних відносин;

- використання соціального законодавства та колективних договорів;

- поетапне вирішення спору шляхом застосування примирних процедур і опісля вже - встановлення можливість силового вирішення конфлікту. Колективні трудові спори в рамках соціального партнерства та колективно-договірного регулювання можуть вирішуватися шляхом застосування примирно-третейської процедури, а у передбачених випадках - в судово-адміністративному порядку (так, у США та ФРН колективно-економічні спори вирішуються примирно-третейськими

органами, а юридично-колективні - судовими та адміністративними органами. У Франції та Італії всі колективні спори вирішуються примирно-третейськими органами. Тут методами їх врегулювання є безпосередні переговори між сторонами, посередництво, трудовий арбітраж у його різноманітних видах, утворення постійних або тимчасових комісій, які розглядають конфлікт і пропонують своє рішення).

Різнманітність вирішення конфліктів мирними шляхами спостерігається на різних рівнях правового регулювання і може бути застосована на будь-якому з них. З урахуванням історичного розвитку України та ситуації, що склалася в системі суспільно-трудова відносин, можна запропонувати для подальшого впровадження системи соціального партнерства варіант трипартизму, коли державні органи виконавчої влади визнаються стороною цієї діяльності. Необхідно також врахувати, що в Україні ще слабо розвинута практика об'єднання підприємців з метою захисту власних інтересів не лише у господарських відносинах, але й у соціально-економічних та трудових. Тільки в Генеральній угоді 1997-1998 р. інтереси підприємців були представлені не лише Кабінетом Міністрів України, як представником власника державних підприємств, установ, організацій, але й Українським союзом промисловців і підприємців, у складі якого діє п'ять об'єднань за галузевим принципом.

Одним із нагальних завдань у здійсненні соціально-економічних реформ є "створення повноцінної правової та нормативної бази з питань соціального партнерства". В Україні поступово формується нормативне підґрунтя запровадження соціального партнерства. На даний час вже прийнято відповідні глави КЗпП України, Закону України "Про колективні договори і угоди" від 01.07.1993р., "Про оплату праці" від 24.03.1995р., Указ Президента України "Про Національну раду соціального партнерства" від 08.02.1993р., Положення "Про Національну раду соціального партнерства", затверджене Указом Президента України від 27.04.1993р.

При Президентіві України з представників Кабінету Міністрів України, об'єднань підприємців та професійних спілок створена Національна рада соціального партнерства. Основною метою діяльності даного органу є узгодження вирішення питань, що виникають у соціально-трудова сфері, шляхом:

- підготовки рекомендацій Президентіві України щодо напрямків державної соціальної політики;
- проведення тристоронніх консультацій з метою узгодження позицій,

інтересів сторін соціального партнерства у соціально-трудова сфері, пошуку компромісів між соціальними партнерами для запобігання конфліктам;

- вироблення пропозицій щодо генеральних і галузевих угод, організації і проведення консультацій при укладенні, розробці відповідних рекомендацій щодо усунення розбіжностей між соціальними партнерами, що виникають з питань виконання угод, у разі їх звернення до Національної ради.

Національна рада є консультативно-дорадчим органом, відповідно її рішення можуть і не виконуватися суб'єктами соціального партнерства. Крім того, повноваження, якими вона наділена, не надають їй можливості реально виконувати поставлені перед нею завдання. Потрібно було б надати Національній раді статус не лише дорадчого органу, але й органу, здатного здійснювати примирні процедури. Було б також доцільно вивести Раду з-під президентського управління, надавши їй відповідної самостійності.

In this article authors show a definition of social partnership and its possible forms. They treat social partnership as one of the effective ways to solve contradictions between the society and a state. The authors also research connections between social partnership and collective regulation of labour regulations, analyse Ukrainian legislation relating to the development of social partnership.

On the ground of analysis of special literature, legislation and statistics they give special recommendations to the farther development of social partnership in Ukraine.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

В. Басай, С. Благодир

ВИЗНАННЯ ОСОБИ ВИННОЮ У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНУ – КОМПЕТЕНЦІЯ СУДУ

Складною та дискусійною проблемою кримінально-процесуального законодавства, на нашу думку, є питання доцільності іституту закриття кримінальної справи за nereабілітуючими підставами на стадії попереднього розслідування.

Обґрунтовуючи необхідність залишення даного інституту в системі кримінального судочинства, його прихильники висувають ряд аргументів, серед яких можна виділити такі:

1) закриття кримінальної справи за nereабілітуючими підставами є проявом гуманного ставлення до людини;

2) органи попереднього розслідування мають можливість належно оцінити докази і прийняти правильне рішення.

Проаналізувавши закриті кримінальні справи, ми переконалися в помилковості даних висновків. Нами вивчено 500 архівних закритих у 1992 р.-1997 р. за nereабілітуючими підставами кримінальних справ, а також статистичні дані УМВС ряду областей західного регіону України.

Із загального числа вивчених закритих за nereабілітуючими підставами кримінальних справ близько 45%, на нашу думку, закрито з порушенням норм діючого законодавства.

Можна виділити дві групи справ закритих з порушеннями.

До першої групи слід віднести закриті справи відносно осіб, вина яких у вчиненні злочину не доведена.

Із суті статей кримінально-процесуального кодексу, яким регулюється дане питання, видно, що закрити справу можна тільки у тому випадку, коли вина особи, стосовно якої приймається рішення, безперечно доведена. Слідчий повинен бути переконаний, що ним використані всі передбачені законом засоби встановлення істини і що істина встановлена. Якщо істина не встановлена, вина особи не доведена, відповідно не виконані завдання кримінального судочинства. В такому випадку закінчити попереднє розслідування слідчий не має права.

© 1998. В.Басай, С.Благодир.

Визнання особи винною у вчиненні злочину – компетенція суду

Практика свідчить, що у більшості випадків закриття справи за nereабілітуючими підставами об'єктивна істина по справі до кінця не встановлюється. Розслідування проводиться неякісно, поверхово. Висновок про вину особи, як правило, не ґрунтується на зібраних по справі доказах або взагалі їм протирічить.

Погоджуючись на закриття кримінальної справи, особа, щодо якої приймається рішення, як правило, не знає і не може знати, що в її діях відсутній склад злочину, тому що не має відповідної юридичної підготовки. В 439 випадках пред'явлення обвинувачення даній категорії осіб лише 75 осіб користувалися послугами захисника, що становить 17 відсотків від загального числа. Але ж рішення по справі приймають дипломовані юристи, матеріали справи перевіряють начальники слідчих підрозділів та прокуратури. Незважаючи на це, незаконні рішення приймаються і залишаються в силі. Серед вивчених 500 справ, закритих за nereабілітуючими підставами, нами виявлено 127 справ, тобто 25,4%, в яких вина особи у вчиненні злочину або беззаперечно не доведена або взагалі відсутня, а особи визнані злочинцями. Чи є підстави вважати таке положення проявом гуманного ставлення до людини? На наш погляд, ні.

До другої групи слід віднести закриті кримінальні справи з матеріалів яких видно, що особа, відносно якої закривається кримінальна справа або вчинене особою діяння, являє підвищену суспільну небезпеку. Більшість таких порушень допускається при закритті справи за статтями 7,8,10 кримінально-процесуального кодексу. Із 500 вивчених справ 86 справ (17,2%), на нашу думку, необхідно було направляти в суд з обвинувальним висновком. Обставин, які б вказували на можливість закриття справи за nereабілітуючими підставами, в матеріалах нами не виявлено.

Так, в 1994-1997 р. масово закривалися справи, порушені за ст.ст. 148-2 ч.2, 155 ч.2, 155-3 ч.3, 155-6 ч.3 кримінального кодексу України, а нерідко навіть справи про злочини, перераховані в ст. 7-1 кримінального кодексу, а саме: ст.80 ч.2, ст. 141 ч.2, ст.81 ч.3 та ін.

Статистика свідчить, що в останні роки загальне число осіб, які вчиняють злочини, відносно загального числа зареєстрованих злочинів не перевищує 50%. Так, у 1993 р. в Україні зареєстровано 539299 злочинів, а число виявлених осіб, що вчинили злочини становить 242363, тобто 44,9 відсотків [1]. З урахуванням того, що окремі особи вчиняють по декілька злочинів, неважко зробити висновок, що близько 50% осіб, які вчинили зареєстровані злочини, взагалі не встановлюються. Латентна злочинність, в даному випадку, до уваги не береться. Як же вирішується

© 1998. В.Басай, С.Благодир.

Визнання особи винною у вчиненні злочину – компетенція суду

питання про відповідальність осіб, що вчиняють злочини? За період з 1992 р. по 1993 р. в Україні виявлено в середньому 205960 таких осіб. Із них лише 120222 особи засуджено, що становить 58,1% від загального числа виявлених, або близько 29 % від числа осіб, які вчиняли зареєстровані злочини.

Ситуація, яка склалася із застосуванням нереабілітуючих підстав до закриття кримінальної справи, призводить до того, що часто особи, які не вчиняли злочини, фактично визнаються злочинцями, а особи, які винні у вчиненні злочинів, ухиляються від справедливого кримінального покарання. Принцип незворотності кримінальної відповідальності не реалізується повною мірою.

Чи готові органи попереднього розслідування приймати кінцеве рішення про визнання особи винною у вчиненні злочину?

В УМВС в Хмельницькій області в 1996 р. працювало 210 слідчих, із них більше 5 років на посаді тільки 43 особи, що становить 20,5% від загальної кількості. Більше 20 років на посаді не працював жоден слідчий. У Тернопільській області в 1996 р. працювало 162 слідчих, більше 5 років - 42 особи, що становить 25% [2].

Майже у всіх областях України цей показник суттєво не відрізняється. Слідчими в більшості випадків працюють молоді випускники навчальних закладів. Аналогічна ситуація спостерігається і в органах дізнання, на які покладено завдання розкривати злочини. Загальновідомо, що, як правило, професіоналом слідчий і працівник органу дізнання стає після 5-7 років роботи на посаді.

Наслідком зниження професійного рівня вищевказаної категорії осіб, на наш погляд, є низькі показники діяльності правоохоронних органів, що зумовлює прагнення окремих співробітників штучно покращити результати роботи. Особливо це стосується співробітників оперативних підрозділів МВС, на яких покладено завдання вести боротьбу зі злочинністю у сфері економіки.

З цього можна зробити висновок, що органи попереднього розслідування на даному етапі не готові приймати таке важливе кінцеве рішення, як визнання особи винною у вчиненні злочину, і, відповідно, закрити кримінальну справу за нереабілітуючими підставами.

На жаль, автори проектів кримінально-процесуального кодексу України [3] пропонують норми, які дають право органам попереднього розслідування закрити кримінальні справи за нереабілітуючими підставами.

Статтею 62 Конституції України передбачено: “Особа вважається невинною у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду”. Ми вважаємо, що статтю 62 Конституції слід трактувати з позиції “класичної” презумпції невинуватості, у відповідності з якою обвинувальний вирок суду є єдиним правомірним актом, що констатує вину особи у вчиненні злочину.

Тому, на наш погляд, в новому кримінально-процесуальному кодексі України необхідно закріпити положення, у відповідності з яким на стадії досудового провадження кримінальна справа може бути закрита лише за реабілітуючими підставами та підставами, при застосуванні яких не вирішується питання про вину особи. Відповідно право визнавати особу винною у вчиненні злочину і звільняти її від кримінального покарання має бути надане лише суду, як єдиному органу, на який Конституція України покладає обов'язок здійснювати судочинство.

1. Преступность в Украине: Бюлетень законодательства и юридической практики Украины. – К., 1994. – № 2. – С. 137.

2. Статистичні дані слідчих управлінь УМВС в Хмельницькій та Тернопільській областях, 1996 р.

3. Кримінально-процесуальний кодекс України. Проект підготовлений робочою групою Кабінета Міністрів України. – К., 1996.

4. Модельный уголовно-процесуальный кодекс для государств-участников СНГ. Рекомендательный законодательный акт. – М., 1996.

ЗМІНА ОБСТАНОВКИ ЯК ПІДСТАВА ДО ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ НА СТАДІЇ ПОПЕРЕДНЬОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У відповідності з ч.1 ст.50 кримінального кодексу та статтею 7 кримінально-процесуального кодексу України, особу, яка вчинила діяння, що містить ознаки злочину, може бути звільнено від кримінальної відповідальності, коли буде визнано, що на час розслідування справи, внаслідок зміни обстановки, вчинене нею діяння втратило характер суспільно небезпечного або ця особа перестала бути суспільно небезпечною.

Зміна обстановки, як підстава до закриття кримінальної справи, досить часто застосовується в практичній діяльності органів попереднього розслідування.

В середньому за ст.7 КПК закривається біля 16% кримінальних справ від загального числа закритих справ, а в окремих регіонах ця цифра є значно більшою. Так, за статистичними даними УМВС України, в Тернопільській області в 1993 р. із 1125 закритих кримінальних справ 147 закрито за ст.7 КПК, що становить 13,06% від загального числа закритих справ. У 1996 р. всього було закрито 881 кримінальну справу, із них 162 заст.7 КПК, що становить 18,38% від загального числа закритих справ [1].

Зі змісту частини першої ст.7 КПК випливає, що кримінальна справа може бути закрита в двох випадках:

- 1) якщо в результаті зміни обстановки вчинене особою діяння втратило суспільну небезпеку;
- 2) якщо в результаті зміни обстановки особа, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, перестала бути суспільно небезпечною.

Більшість авторів вважають, що під зміною обстановки слід розуміти не тільки зміни в соціально-економічних або організаційно-господарських умовах життя в країні, районі, даній місцевості, а й у зміні конкретної обстановки на конкретному підприємстві, в установі, організації [2].

Таке досить широке тлумачення зміни обстановки, на наш погляд, суперечить чинному законодавству. Так, професор Дубинський відзначає, що зміна обстановки на підприємстві може проявитися в різкому покращенні організації праці, обліку, постачання та ін [3]. Звідси можна зробити висновок, що за аналогічні дії, пов'язані зі службовою діяльністю

і вчинені особами, які працюють на різних підприємствах в одному населеному пункті, слід по-різному використовувати закон. Так, якщо на підприємстві суттєво покращиться економічна ситуація то кримінальну справу слід закривати за ч.1 ст.7 КПК, а якщо на іншому підприємстві такі зміни не відбудуться, то особа повинна опинитися на лаві підсудних і бути підданою реальному кримінальному покаранню. Така ситуація, в деякій степені, суперечить принципу рівності громадян перед законом. Конституція України проголошує рівність всіх громадян перед законом [4]. Рівність громадян перед законом означає, що при порушенні, розслідуванні і судовому розгляді кримінальних справ до всіх громадян застосовується одне і теж кримінальне і кримінально - процесуальне законодавство, ніхто не має при цьому ніяких переваг і не піддається ніяким обмеженням [5]. Можна заперечити, що в наведеній вище ситуації принцип рівності перед законом не порушується. Теоретично таке заперечення обґрунтувати неважко. Але розширене тлумачення зміни обстановки, в результаті якої діяння втратило суспільну небезпеку, на практиці ревізується і застосовується по-різному.

30.10.96 року порушена кримінальна справа за ознаками ч.2 ст.148 - 2 КК України відносно П., який, працюючи директором підприємства в 1995 - 1996 роках, приховав від оподаткування прибуток. Дана справа 30.12.1996 року закрита за ст.7 ч.1 КПК. Слідчий мотивував своє рішення тим, що підприємство з вересня 1996 року регулярно сплачує податки, і тому змінилась обстановка і вчинене П. діяння втратило характер суспільної небезпеки [6]. Фактично, на підприємстві відбулися зміни, але в результаті таких змін діяння, передбачене ч.2 ст.148 - 2 КК, не втратило характеру суспільної небезпеки. Тому дана кримінальна справа закрита безпідставно.

На наш погляд, зміна обстановки, в зв'язку з якою діяння втрачає характер суспільної небезпеки, слід пов'язувати з дійсною, об'єктивною, незалежною від волі даної особи зміною обстановки, і ці зміни повинні стосуватися всіх або значної частини громадян України. Такого роду зміною обстановки можуть бути: закінчення війни, скасування воєнного стану, скасування рішення про надзвичайну екологічну ситуацію, соціально-економічні або організаційно-господарські зміни в масштабі всієї держави.

Тлумачення зміни обстановки, внаслідок якої особа перестала бути суспільно небезпечною, на наш погляд, теж досить довільне. Як зазначається в роботах, що стосуються застосування ч.1 ст.7 КПК, і видно із вивчених нами закритих кримінальних справ, на практиці під такими

змінами часто розуміють змінювання з попереднього місця роботи, призов на строкову військову службу, поступлення на навчання в вуз, перебування в місцях позбавлення волі, відшкодування шкоди, відсутність претензій у потерпілої сторони [7]. Як приклади неправильного застосування даної підстави, можна приводити значну частину вивчених нами закритих за ч.1 ст.7 КПК кримінальних справ.

Г. 24.12.96 року таємно проник в житло громадянина Р., звідки викрав особисте майно на суму 158 гривень. Кримінальна справа, порушена за ознаками ч.3 ст.140 КК України, 15.01.97 року закриття у зв'язку із зміною обстановки. Своє рішення слідчий мотивував тим, що Г. викрадене майно повернув і потерпілий не має до нього претензій [8].

24.09.96 року К. і Ф. проникли в автомобіль громадянина С., звідки викрали його особисте майно на суму 390 гривень, а 22.10.96 року повторно вчинили крадіжку із автомобіля Н. Кримінальна справа закриття 05.12.96 року за ч.1 ст.7 КПК, оскільки К. і Ф. після пред'явлення обвинувачення і обрання запобіжного заходу призвані на строкову військову службу [9].

Вищевказані обставини не означають зміни обстановки. Вони можуть бути визнані такими, що пом'якшують відповідальність або враховані судом як обставини для звільнення від покарання [10].

Зустрічаються випадки закриття справ за ч.1 ст.7 КПК у зв'язку з недоцільністю притягнення особи до кримінальної відповідальності, що теж не ґрунтується на законі. Так, 14.10.96 року відносно А. порушена кримінальна справа за ст.114 КК України. Рішення про закриття справи слідчий мотивував, по суті, недоцільністю притягнення А. до кримінальної відповідальності, оскільки той повернув суму несплачених аліментів на утримання дитини [11].

А.Я.Дубинський, аналізуючи закриті за ч.1 ст.7 КПК України кримінальні справи, зробив висновок про те, що випадки застосування даної підстави у відповідності з її дійсним змістом - явище досить рідкісне [12]. В даний час ситуація суттєво не змінилась і випадки необґрунтованого закриття кримінальних справ за ч.1 ст.7 КПК зустрічаються дуже часто.

Серед юристів досить поширена думка про те, що втрата особою суспільної безпеки, внаслідок зміни обстановки, стосується тільки тієї обстановки, яка оточувала дану особу до вчинення злочину. Ці зміни не пов'язуються із змінами умов, які оточували інших громадян і можуть бути наслідком волевиявлення особи. Наприклад, особа поступила на

роботу, добре себе поводить у колективі, в сім'ї, добре працює та інше. Ми вважаємо, що така позиція розмиває зміст ч.1 ст.7 КПК. Виключенням є випадки, коли втрата особою суспільної безпеки пов'язана з різким погіршенням стану здоров'я після вчинення злочину або якщо особа після вчинення злочину захворіла на душевну хворобу, що позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії або керувати ними і при цьому відсутні підстави до застосування примусових заходів медичного характеру. Але ці випадки не пов'язані з волею особи. Не можна закривати кримінальну справу лише тому, що особа вирішила змінити свій стиль життя, змінити звички, колектив, почала працювати і т.д. На практиці, на жаль, слідчі, як правило, пов'язують зміну обстановки саме з такими діями особи. В такій ситуації особи, які мають впливових знайомих, можливість влаштуватися на роботу, можливість отримати хорошу характеристику і т.д., без особливих зусиль ухиляються від кримінальної відповідальності.

Досить полярні позиції займають різні автори стосовно можливості закриття кримінальної справи про тяжкі злочини, за даною підставою [13]. Так, Келина С.Г., Агашкін Г.З. вважають, що справа про тяжкі злочини не може бути закриття у зв'язку із зміною обстановки. Можливість закриття справи підтримують А.Я.Дубинський, С.М.Володіна, автори коментаря до ст.50 та ст. 51 КК України, ряд інших юристів [14].

Серед вивчених нами кримінальних справ, закритих за ст.7 ч.1 КПК, біля 6 % справ про злочини перераховані в ст.7-1 КК України, що, на нашу думку, є явищем негативним.

Закриття справ про тяжкі злочини в наш час дискредитує всю систему кримінального судочинства. Ми не стоїмо на позиції абсолютної недопустимості закриття справи про тяжкі злочини за ст.7 КПК. Зміна обстановки, в результаті якої особа, яка вчинила такий злочин, втратила суспільну безпеку, звичайно, може мати місце, і пов'язана така зміна, як правило, із захворюванням цієї особи. Але яка зміна обстановки на території України за останні 5 років може привести до втрати діянням, віднесеним до тяжких, характеру суспільної безпеки? Натомість дана підстава є "вікном" для різного роду порушень закону.

На жаль, в проекті кримінально-процесуального кодексу України передбачено, як одну із підстав до закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування зміну обстановки [15].

На нашу думку, виключне право звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку із зміною обстановки може бути наділений суд як орган, виключною компетенцією якого є здійснення правосуддя в Україні [16].

1. Статистичний звіт ф. 1-СЛ УМВС України в Тернопільській обл. 1993, 1996.
2. КК України. Науково-практичний коментар. – К.: Юрінком, 1994. – С. 161; Дубинский А.Я. Прекращение уголовного дела в стадии предварительного расследования. – К.: 1975. – С. 79-80.
3. Дубинський А.Я. Вищевказана праця. – С. 80.
4. Конституція України, ст. 24.
5. Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підручник. – К., 1992. – С. 45.
6. Крим. справа 145040. Архів УМВС в Ів.-Франківській обл. 1996.
7. Келина С.Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности. – М.: 1974. – С. 93; Чеканов В.Я. Некоторые вопросы прекращения уголовных дел и прокурорского надзора за законностью прекращения уголовных дел. – Свердловск, 1964. – С. 88.
8. Крим. справа 139703. Архів УМВС в Ів.-Франківській обл. 1997.
9. Крим. справа 140802. Архів УМВС в Ів.-Франківській обл. 1996.
10. Див. ст. 40, 50 ч. 2 КК України, ст. 7 ч. 3 КПК України.
11. Крим. справа 134394. Архів УМВС в Ів.-Франківській обл. 1996.
12. Дубинский А.Я. Прекращение уголовного дела в стадии предварительного расследования. – К., 1975. – С. 81.
13. КК України. Науково-практичний коментар. - Юрінком, 1994. - С. 160, 162; Агашкин Г.З. Ответственность за измену Родине и шпионаж. - М., 1964. – С. 207; Келина С.Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности. – М., 1974. – С. 94-95.
14. ЛІ.М. Володина. Прекращение уголовных дел по ст. 6 УПК РСФСР в стадии предварительного расследования//Правоведение. – 1976. – № 6. – С. 114; Дубинский А.Я. Прекращение уголовного дела в стадии предварительного расследования. – К., 1975. – С. 82.
15. Кримінально-процесуальний кодекс України. Проект підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України. – К., 1996.
16. Конституція України. Ст. 124.

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

У демократичній державі гласність, як одна з основ організації суспільства, пронизує всі соціальні сфери. Природа гласності, в якій би сфері суспільних відносин вона не проявлялася, залишається незмінною. Ось чому між гласністю кримінального судочинства і гласністю в будь-якій іншій соціальній сфері існує тісний зв'язок. Відкритість діяльності суду з розгляду кримінальних справ є частиною загального процесу реалізації загальносоціальної гласності.

Принцип гласності кримінального процесу впливає не тільки з конституційного положення про відкритий розгляд справ у всіх судах. Його основу становлять також положення, які відображають основні права громадян. Серед них - право брати участь в роботі державних органів і вносити пропозиції про покращення їхньої діяльності; право здійснювати народний контроль; право на свободу слова й друку; на свободу шукати, отримувати і поширювати соціальну інформацію та ідеї. Крім того, базу принципу гласності становлять конституційні вимоги про охорону різних видів таємниць, про забезпечення недоторканості особи і особистого життя громадян. Принцип гласності кримінального судочинства відображає загальні конституційні основи розвитку суспільства і виступає однією з форм прояву загальносоціального принципу гласності.

Визначаючи допустимість розголошення відомостей, принцип гласності «відкриває широку дорогу» для їх подальшого поширення в суспільстві. Розповсюджувати вказану інформацію можуть учасники судового розгляду; особи, які спостерігали за розглядом справи із зали суду (тобто публіка, серед якої можуть бути й представники засобів масової інформації); всі інші особи, органи, організації, які отримали інформацію від інших. Згідно зі ст. 18-19 «Загальної декларації прав людини», ст. 18-19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і ст. 13 Декларації прав людини і громадянина, кожна людина має право на свободу вираження своєї думки, в тому числі право на спілкування. Це право включає свободу без перешкод дотримуватись своїх переконань і свободу шукати, отримувати й розповсюджувати інформацію та ідеї без втручання з боку державної влади і незалежно від державних кордонів.

Створення умов для вираження думки усіма членами суспільства є необхідною передумовою гласності.

Гласність кримінального процесу - початок формування громадської думки про кримінальний процес. Громадська думка як елемент управління суспільством, є важливим атрибутом правової держави. Його вплив на державні й суспільні сфери вагомий і значний. Громадська думка органічно включена в процес пошуку найбільш правильних соціальних рішень і займає одне з провідних місць серед демократичних інститутів. Найважливішу роль у правильному формуванні громадської думки про правосуддя відіграють засоби масової інформації, оскільки вони охоплюють своїм впливом велику кількість громадян, виражають інтереси суспільства, вимоги, які вони висувають до розслідування, розгляду й вирішення справ. Засоби масової інформації звертають увагу на головні напрямки діяльності судів і правоохоронних органів і тим самим мобілізують їх на активну роботу на підвищення якості і ефективності здійснення правосуддя [4, 86].

Розглядаючи засоби забезпечення гласності кримінального судочинства, З. В. Макарова поділяє їх на дві групи: процесуальні та організаційні. При цьому до процесуальних засобів вона відносить деякі принципи процесу й загальні умови судового розгляду, а серед організаційних називає методику і тактику судового слідства, судову культуру. Безперечно, перераховані засоби відіграють важливу роль в реалізації принципу гласності, але до засобів, що забезпечують гласність кримінального судочинства, слід відносити ті з них, що саме за даним принципом, індивідуалізують його.

Видається, що до способів, які забезпечують практичну реалізацію принципів гласності кримінального судочинства, необхідно віднести:

- повідомлення населення про факт порушення кримінальної справи;
- різні форми ознайомлення громадян з ходом провадження по справі;
- повідомлення громадян про заплановане слухання справи в суді;
- повідомлення громадян про склад суду і осіб, які беруть участь у процесі;
- проведення судового розгляду в присутності публіки (також проведення окремих слідчих дій в присутності сторонніх осіб);
- різні форми спілкування учасників процесу зі сторонніми особами, широкою публікою;
- публічне проголошення судових рішень.

Увесь комплекс каналів, через які громадяни мають можливість ознайомитись з інформацією, яка стосується діяльності кримінального

суду, можна поділити на процесуальні (безпосередня участь в процесі, присутність в залі судового засідання при відкритому розгляді справи та ін.) і непроцесуальні. В групі останніх, у свою чергу, можна розрізнити офіційні (заява, повідомлення, виступ у пресі, на радіо, телебаченні і т. ін., які походять від суду, інших правоохоронних, а також державних органів) і неофіційні (наукова, публіцистична література, преса, лекції, інші форми неофіційного спілкування) інформаційні канали.

Всі матеріали справи, як правило, слід піддавати гласності за допомогою засобів масової інформації після вступу вироку в законну силу, оскільки саме з цього моменту перестає діяти презумпція невинуватості, а судді заздалегідь не будуть піддаватися впливу громадської думки [6, 51]. Однак в літературі існує думка, що публікації про справи можливі й до винесення вироку, але з дотриманням цілого ряду умов [3, 78]. Інформація про справу до вступу вироку в законну силу доцільна, коли необхідно покласти край неправдивим чуткам, вигадкам, а також коли «розпалились громадські пристрасті». Однак до відома громадськості з допомогою засобів масової інформації повинна доводитися лише та інформація, яка знаходить підтвердження в матеріалах кримінальної справи.

Елементом організаційного змісту гласності кримінального процесу є звернення до населення через засоби масової інформації з проханням про надання допомоги в розслідуванні, що веде до широкого розголошення деяких даних слідства. Однак публікації даних попереднього слідства або інформації про нього не повинні містити відомостей, які ганьблять людей. У таких випадках необхідно підкреслювати, що дані мають попередній характер, а право визнання громадянина винним належить тільки суду. Більше того, такий вид розголошення слід застосовувати у виняткових випадках, коли без цього неможливо розкрити злочин. Причому тут необхідно виходити як із недопустимості передчасного розголошення даних попереднього розслідування, так і недопустимості передчасного оголошення винною людини, яка ще не визнана судом такою, тобто слід мати на увазі дію принципу презумпції невинуватості. А. Д. Бойков вважає, що не вимоги презумпції невинуватості повинні визначати позицію засобів масової інформації, а достовірність опублікованих відомостей і неупередженість їх оцінки [1, 16]. Звичайно, засоби масової інформації повинні публікувати тільки достовірні відомості і давати їм тільки неупереджену оцінку. Однак і вони зобов'язані керуватися конституційними принципами, які обов'язкові для всіх, хто так чи інакше потрапляє в сферу їх дій. Ось

чому засоби масової інформації не мають права вказувати на вину особи до вступу вироку в законну силу, так чи інакше втручатись у діяльність суду і т. ін.

У випадку опублікування засобами масової інформації відомостей про справу до вступу вироку в законну силу, вони зобов'язані слідкувати за розвитком даної справи і негайно інформувати численну аудиторію про результати розгляду справи, незалежно від того, підтвердилася чи ні початкова інформація, на що неодноразово вказувалося в юридичній літературі.

Необхідно встановити норму, яка б зобов'язувала друковані засоби масової інформації після публікації щодо справи та її обставин до постановлення вироку продовжувати висвітлення певної справи аж до винесення вироку. Доцільно було би виділити окрему сторінку (її частину) для таких публікацій. Особливо важливим є це положення при реабілітації осіб, оскільки про звинувачення можна подати статтю в «першій половині», а про реабілітацію і, відповідно, вибачення – непомітну інформацію всередині газети (аналогічно слід вирішувати це питання не тільки щодо преси, але й інших засобів масової інформації).

Г. І. Чангулі звернув увагу ще на одну проблему. Якщо судовий процес триває довго, наприклад, декілька тижнів, місяців, то чи мають право засоби масової інформації оприлюднювати свідчення? Річ в тому, що недопитані свідки можуть прочитати в газетах те, про що їм не слід знати[8,29]. Ця обставина ще раз підтверджує необхідність законодавчого закріплення можливості публікацій про всі матеріали кримінальної справи тільки після винесення вироку. Якщо кримінальна справа в суді розглядається довго, то ніяких публікацій про зміст свідчень підсудного, потерпілого й свідків не повинно бути. Про це суддя (головуючий судової колегії) повинен попередити журналістів, які присутні в залі судового засідання. Публікації можуть бути тільки про хід судового розгляду: які судові дії відбуваються, яка ситуація в суді, яка поведінка професійних та інших учасників процесу і т. д.

Важливим елементом реалізації гласності кримінального судочинства є повідомлення громадян про заплановане слухання тієї чи іншої справи в суді. Безперечно, сьогоденна невизначеність з цього питання – наслідок його правової неврегульованості. В чинному кримінально-процесуальному законодавстві лише часткова згадка про нього вміщується в ч. 5 ст. 20 КПК України, а саме: «З метою підвищення виховної ролі судових процесів і запобігання злочинам суди у необхідних випадках повідомляють трудящих за місцем роботи або проживання підсудних про

судові процеси, які мають відбутися...». А також досить опосередковано про це питання згадується в Інструкції по діловодству в суді, де секретареві судового засідання вводиться в обов'язок «скласти перелік справ, які призначені до слухання (форма №21-22) і вивісити його в спеціально призначеному місці». Таким чином, повідомлення громадян, які не беруть участі в справі, гарантовано (при дотриманні інструкції) лише в межах приміщення суду, причому безпосередньо в день слухання справи. По суті, законодавець залишив це питання без уваги і тим самим надав можливість практиці вирішувати його найрізноманітнішим чином.

Аналіз тексту закону дає підставу для висновку, що, по-перше, метою повідомлення є лише «підвищення виховної ролі судових процесів і попередження злочинів». По-друге, повідомлення звернене не до громадян взагалі, не до широкого прошарку населення, а тільки до певних груп – «до трудящих за місцем роботи чи проживання підсудного». По-третє, повідомлення громадян закріплене не як обов'язок, а як право суду. Відповідно і коментарі до даної норми звертаються до питання повідомлення в тому ж контексті[5,20-22].

Очевидно, що повідомлення громадян про місце і час слухання справи – це не право, а обов'язок суду, якщо суд претендує називатися гласним. Обов'язок, що впливає із права громадян бути присутніми на відкритих засіданнях суду і більш загального права контролю над судовою діяльністю в цілому, а також із права учасників процесу захищати в суді свої інтереси в присутності публіки, яка ніким не призначена і не вибрана.

Кожному громадянину має бути гарантоване право завчасно знати про те, де і коли відбудеться судовий розгляд з будь-якої справи, яка його цікавить. Вивішувати оголошення в приміщенні суду в день слухання по справі недостатньо. Це – всього-на-всього вказівник у приміщенні суду. Забезпечити ж рівні умови для повної реалізації своїх прав всім згаданим суб'єктам можливо, на наш погляд, при встановленні єдиного, обов'язкового по всіх справах способу повідомлення. А саме, завчасно публікувати в місцевій пресі або в загальнодоступних судових бюлетенях перелік справ, призначених до слухання. Виняток, на нашу думку, можуть становити лише справи приватного обвинувачення, які порушені за скаргою потерпілого у випадках, коли хоча б одна із сторін не бажає розголошення. В цілому ж покладення на суд обов'язку завчасно повідомляти громадян про місце й час судового засідання, яке має відбутися, дозволить забезпечити як права учасників процесу, так і права громадян, що не беруть участі в справі, а також внесе необхідну

стабільність в суспільну атмосферу, дозволить запобігти можливим чуткам навколо провадження по справі. Крім цього, внесення в кримінально-процесуальне законодавство даного позитивно вплинуло б на впорядкованість діяльності судів і сприяло б більш ефективному плануванню роботи прокурора, який підтримує в суді державне звинувачення в кримінальних справах. Повідомлення громадян про призначені до слухання в суді справи має дуже важливе значення. Власне з нього починається для населення гласність судової діяльності.

Повідомлення повинно вміщувати точну вказівку місця і часу судового слухання, що має відбутися, тобто вміщувати відповідь на питання, яке підлягає вирішенню у зв'язку з підготовкою справи до розгляду в судовому засіданні (п. 10 ст. 253 КПК України).

Надзвичайно важливу роль засоби масової інформації відіграють на стадії судового розгляду. М. Михеєнко серед обов'язкових умов належного формування громадської думки щодо провадження по кримінальній справі пропонує «визнати недопустимими виступи в пресі працівників органів дізнання, слідчих, прокурорів і суддів, коли провадження по справі ще не закінчено і питання про вину чи невинність людини ще остаточно не вирішене у вироді, а у випадках, передбачених законом, — в постанові органу розслідування, прокурора і в ухвалі суду про закриття справи...».

Така пропозиція досить актуальна і обґрунтована. Оскільки трапляється немало випадків, коли суб'єкти, які ведуть процес, переслідуючи, перш за все, свої відомчі інтереси, намагаються через пресу сформулювати громадську думку.

Повністю підтримуючи думку про недопущення подібної практики, все ж таки навряд чи є підстави підтримати пропозицію про категоричну заборону виступу в пресі працівників органів дізнання, слідчих, прокурорів і суддів до моменту закінчення провадження по справі. Такі виступи іноді просто необхідні і для привернення уваги громадськості до факту розслідування злочину в плані збирання доказів і для усунення різних чуток, вигадок. Ось чому слід звернути увагу на інший аспект, а саме: органи слідства повинні нести сувору відповідальність за достовірність інформації, яка передається в пресу, а також правовими засобами має бути забезпечена недопустимість використання засобів масової інформації для здійснення тиску на суд.

Необхідно зупинитися і також на питанні популяризації вироку після вступу його в законну силу. Чинний кримінально-процесуальний закон, з метою підвищення виховної ролі судових процесів і запобігання злочинам,

вимагає від суддів повідомляти в необхідних випадках (точно не вказуючи в яких) трудящих за місцем роботи або проживання підсудного про результати розгляду кримінальної справи (ч. 5 ст. 20 КПК України), а також, з метою забезпечення виховного впливу вироку, надсилати його копію на підприємство, в установу, організацію за місцем роботи засудженого (ч. 3 ст. 404 КПК України). Важливим є також положення ч. 3 ст. 401 КПК України, за яким вирок, який не підлягає касаційному оскарженню, набирає сили з моменту його проголошення.

Не залишене без уваги питання популяризації судових вироків і в процесуальній науці. Зокрема, З. В. Макарова, розглядаючи його в теоретичному аспекті, вказує, що в процесуальний зміст гласності кримінального судочинства «входить і такий момент, як направлення копії вироку після вступу його в законну силу за місцем роботи, навчання або проживання засудженого». Хоча в подальшому автор і підкреслює, що «ця діяльність суду протікає за рамками відкритого судового засідання», але висновок формулює доступно. В силу того, що ця діяльність сприяє посиленню виховного впливу вироку, дозволяючи ознайомитися з ним широкому колу осіб, і передбачена законом, то, на думку З. В. Макарової, вона разом з іншими елементами утворює процесуальний зміст принципу гласності кримінального процесу [3,92].

Але при такій цільності положення викликає звичайне здивування недостатня процесуальна регламентація цього питання. Насамперед використовується невизначена формула «в необхідних випадках», поняття необхідності в якій може тлумачитися різноманітно. По-друге, відсутня будь-яка диференціація справ. По-третє, права суду направляти копії вироку за місцем роботи, навчання, проживання засудженого, а також висвітлювати зміст вироку перед широкою громадськістю не кореспондують ніякі обов'язки. Процесуальних гарантій необхідного виконання цих норм також немає. Їх реальна реалізація забезпечується тільки на рівні внутрішніх відносин. Все вищевказане вказує на декларативний характер цих норм, на нечіткість процесуальної форми їх закріплення в законі.

Безперечно, широко розповсюджена інформація, що вирок по кримінальній справі спричиняє суттєвий вплив на населення. Однак природа цього впливу не може бути визнана задовільною. Такий вирок відірваний від конкретного судового розгляду, він набуває рис узагальнення, більше подібний на «гасло» держави, ніж на судовий акт як результат вирішення кримінально-правового спору.

Широка популяризація вироку має ще один значний недолік. Йдеться про ставлення громадськості щодо засудженого при широкому розголошенні інтерпретованого вироку на радіо, телебаченні та в пресі. В таких випадках «у прихованій формі» фактично реалізується такий вид покарання як громадська догана (ст. 25 КК України), що включає в себе невідображену у вироці форму морального пригнічення засудженого, суттєво ускладнює наступну ресоціалізацію особи. Проголошення вироку за ініціативою суду в пресі, на радіо та телебаченні може бути визнане додатковим видом покарання, як наприклад у законодавстві Польщі (п. 7 ст. 38 КК). В той же час необхідно підкреслити, що все вищесказане стосується саме обвинувачувальних вироків і не стосується до виправдовувальних, широке розголошення яких в ряді випадків має визнаватись обов'язковим.

Вимога публічного проголошення вироку повинна логічно доповнювати весь ряд вимог принципу гласності, враховувати інтереси суспільства, правосуддя та особистості. При його реалізації недопустима як неповнота і спрощення вироку, так і надмірна його інтерпретаційна популяризація.

У справах, які викликають підвищену зацікавленість громадськості, обов'язково слід повідомляти через засоби масової інформації не тільки про вирок, але й про окремі ухвали суду, з приводу чого і на чию адресу вони винесені, якщо ж таких окремих ухвал немає, то критикувати суд за те, що він не розібрався в справі, як вимагає закон, не встановив причини і умови, які сприяли вчиненню злочину. Така критика є необхідною й корисною[4,89].

Здійснення гласності при розгляді в суді кримінальних справ через засоби масової інформації потребує врегулювання та узгодженості в значному комплексі положень, серед яких - завчасне повідомлення громадян про процес, що має відбутися; розголошення даних попереднього розслідування та судового слухання справи; публічне розголошення судових рішень. Їх дотримання є однією із гарантій реалізації принципу гласності.

У формуванні правильної громадської думки про суд і правосуддя значну роль може відіграти юридична газета, на необхідність якої вже давно вказувалось в юридичній літературі і в широкій пресі. Для того, щоб юридичні газети представляли інтерес і для юристів, і для широкої громадськості, в них доцільно було б публікувати проекти законів та їх обговорення; дискусії вчених, які дають можливість широкій

громадськості не тільки дізнаватися про проблеми, якими займаються вчені-юристи, але й висловлювати щодо них свої міркування; інформацію про кримінальні справи; судову хроніку; викладення змісту вироків і окремих ухвал щодо певних актуальних справ; судові промови прокурорів, адвокатів, представників громадськості; роз'яснення чинного законодавства, а також специфіки діяльності суду, прокуратури, слідства, дізнання, адвокатури та ін. Все вищенаведене стосується в першу чергу центральних (республіканських) та регіональних (обласних чи міжобласних) видань.

Але набагато значніший внесок в реалізацію гласності кримінального судочинства можуть зробити місцеві газети. Було б доцільно виділяти в цих виданнях певні сторінки для публікації оголошень про порушення кримінальних справ; висвітлення ходу попереднього слідства (без розголошення його даних); завчасного оголошення про час і місце судового розгляду справи; судових репортажів і нарисів; вироків, окремих ухвал та ін. Річ у тому, що місцеві видання мають більш тісний зв'язок з громадськістю, а тому мають і більший вплив на неї.

Важливим у плані здійснення гласності в цій сфері є також зв'язок місцевих видань із центральними (республіканськими): при порушенні законності, коли публікації в місцевій пресі «не дають бажаного результату», привертання уваги громадськості всієї країни (чи навіть певного її регіону – однієї чи декількох областей) не може пройти непомітним і для компетентних органів держави, прямим обов'язком яких є припинення порушень прав та законних інтересів громадян. Це буде додатковою гарантією законних інтересів громадян і незалежності судової влади, що є основною метою реалізації гласності судочинства.

Для того, щоб відіграти позитивну роль в розширенні гласності кримінального процесу, журналісти повинні бути юридично грамотними. Слід розвивати ефективні форми співробітництва журналістів і юристів, організувати систематичне правове навчання журналістів, готувати кваліфікованих судових репортерів, створювати пресгрупи в усіх судових і правоохоронних органах, навчати юристів основам журналістики, щоб вони могли готувати публікації по справах, у провадженні яких брали участь[7,117].

Заслуговує на увагу і пропозиція про залучення до співпраці із журналістами, що висвітлюють діяльність судів у кримінальних справах, студентів старших курсів юридичних вузів. Насамперед, це дасть змогу юридично грамотно висвітлювати судові процеси, а також при цьому

студенти будуть вивчати й аналізувати діяльність судів, органів слідства та дізнання, що є важливим елементом практичної підготовки майбутніх юристів.

Засоби масової інформації мають право обговорювати кримінальні справи, а також прийняті по них рішення і висловлювати громадську думку при суворому дотриманні принципів презумпції невинуватості і незалежності судів і підпорядкуванні їх тільки Конституції України і закону.

Реалізація процесуального принципу може бути ефективною і послідовною тільки в тому випадку, якщо суб'єкти, вступаючи в процесуальні відносини, впевнені в можливості здійснення закладених в принципі конкретних цілей. Саме тут і повинні відіграти свою роль засоби масової інформації (і не тільки друковані).

1. Бойков А. Д. Гласность и правосудие// Сов. госуд.-во и право. – 1989. – №8.

2. Добровольская Т. Н. Гласность судопроизводства в СССР// Сов. госуд.-во и право. – 1983. – №9.

3. Макарова З. В. Гласность советского уголовного судопроизводства// Известия ВУЗов. Правоведение. – 1986. – №3.

4. Макарова З. В. Гласность уголовного процесса: / Под ред. З.З. Зинатулина. – Челябинск: ЧГТУ, 1993.

5. Петрухин И. Л. Правовое государство и правосудие// Сов. госуд.-во и право. – 1991. – №3.

6. Рахунов Р. Д. О юридических гарантиях независимости судей в советском уголовном процессе// Сов. госуд.-во и право. – 1968. – №4.

7. Ребане И. А. Научно- практическая конференция в Тартусском университете// Правоведение. – 1986. – №1.

8. Чангули Г. Суд и средства массовой информации// Вестник Верховного Суда СССР. – 1991. – №7.

The article deals with the role of mass media in practical implementation of the principle of publicity in legal proceedings and the right to publish materials devoted to trial and cases under investigation.

The author suggests a solution to the problem of publications dealing with legal proceedings and sentences. Mass media are viewed as a twolevel structure (local and central), and their responsibility for publishing materials on criminal cases is stressed. The author also touches on the problem of professional education of journalists writing about legal proceedings.

© 1998. В.Король.

Роль засобів масової інформації в реалізації принципу гласності кримінального процесу

ЕКОНОМІЧНІ МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИБЮРОКРАТИЧНИХ ТЕНДЕНЦІЙ В СКЛАДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМАХ УПРАВЛІННЯ

Однією з проблем управлінських структур є процес бюрократизації системи управління. Чим вона складніша, тим виразніше ці процеси проявляються і завдають більше шкоди. Вони характерні для адміністративних систем, які керують державними об'єктами, реалізують функції державного управління; властиві їй великим господарським об'єктам, особливо суб'єктам управління об'єднаннями декількох організацій.

Процес бюрократизації управління вивчений недостатньо. Бюрократія є об'єктом критики, сатири, висміювання, але не вивчення, тому розвивається без перешкод, зустрічаючи лише опір окремих прогресивно мислячих керівників.

В управлінні великими компаніями, підприємствами частіше стикаються з негативними наслідками бюрократизації. Там, де ці явища вчасно розпізнаються і отримують адекватну протидію, вони не досягають “смертельного” рівня, а там, де із заходами антибюрократичного характеру запізнюються, компанії втрачають конкурентноспроможність. Світова практика має достатньо прецедентів і прикладів. Деякі з них відображено в літературі, в основному – в мемуарах великих менеджерів, власників компаній. Наприклад, досвід японських корпорацій “ОМРОН”, “Соні”, американських автомобільних концернів “Крайслер”, “Форд” та ін. свідчить, що упущення в питаннях боротьби з бюрократичними тенденціями ставили їх на грань банкрутства, і навпаки, своєчасна профілактика забезпечувала динамічний і стабільний розвиток (приклад – корпорація “Соні”).

Таким чином, процеси бюрократизації управління повинні перебувати під постійною увагою, мати цільову протидію, тобто стати визнаним об'єктом управління. Однак для забезпечення успіху цієї діяльності в першу чергу слід виявити коріння явища. Тому слід з'ясувати, що являє собою процес бюрократизації управління.

Під бюрократизацією управління слід розуміти ситуацію, коли локальні інтереси окремих елементів системи починають переважати над інтересами організації в цілому, а їх функціонування орієнтується на

© 1998. А.Француз.

Економічні методи забезпечення антибюрократичних тенденцій
в складних адміністративних системах управління

готові, консервативні рішення на противагу іновациям. Тоді основною мотивацією поведінки управлінського персоналу стає виправдання своїх вчинків прийнятими нормативними документами всіх рівнів і формалізованими процедурами дій. Тому основним протидіючим методом повинна стати мотивація до активної, відкритої позиції у прийнятті рішень. Досягти цього можна за рахунок комплексного впливу на управлінський персонал: створення відповідних економічних, соціальних і психологічних стимулів; перерозподілу відповідальності й прав у напрямку розширення повноважень нижчих ланок управління; відмови від повної формалізації технологій прийняття управлінських рішень, побудови їх за принципом основних положень; орієнтування для досягнення потрібного результату; ретельного контролю за збалансуванням і відповідністю спільних цілей структурних підрозділів і організацій, відповідності цього збалансування мотиваційним механізмом. Процес контролю за бюрократичними тенденціями в організації має бути безперервним – з усіма атрибутами, елементами та інструментарієм цільової системи управління.

Серед засобів і методів подолання бюрократичних тенденцій в складних адміністративних системах управління особливу роль відіграють економічні методи. Вони поділяються на методи колективного та індивідуального впливу. Перші з них формують корпоративні інтереси групи, а другі – особисту зацікавленість. Важливо, щоб була забезпечена суворона направленість векторів формування інтересів в одному напрямку: вектор економічних інтересів всієї організації, паралельно йому – вектори інтересів групи виконавців, які представляють відповідну управлінську структуру.

Вектор інтересів кожного окремо взятого фахівця, управлінського працівника повинен бути спрямований в тому ж напрямку, що й вектор інтересів організації. Досягнути цього можна тільки шляхом поступової демократизації економічних інтересів організації за ієрархічними рівнями управління, що має проводитися відповідно до цілей функціонування кожного рівня управління, керівних структур. При дотриманні логіки економічних взаємозв'язків на основі такого підходу будується жорстоко орієнтована система економічних мотивацій поведінки керівного персоналу.

На практиці запропонований принцип побудови системи економічних інтересів може реалізовуватись за рахунок спеціальних механізмів формування фондів оплати праці структурних підрозділів, систем визначення індивідуального заробітку.

Окладна та окладно-преміальна система оплати праці не дозволяють через економічні інтереси стримувати бюрократичні тенденції. Навпаки, вони створюють сприятливі умови для їх розвитку, тому що складна система за своєю суттю є формальною. Отримати більший оклад можливо, якщо ти досягаєш конкретних характеристик в роботі, вони відповідають конкретному осередку в штатному розписі і дозволяють зайняти відповідне місце в системі управління. Таким чином, головний інтерес керівного працівника – досягти конкретних формальних характеристик, вибрати момент чи його спровокувати, щоб ситуація дозволила зайняти жадане місце. Робота переходить на другий план, а на першому – показники діяльності, з'являється страх їх погіршення. Грунт для формального ставлення до роботи готовий, бюрократія пишно розцвітає. Використання премій істотно не міняє ситуації. По-перше, як правило, існує декілька видів заохочення і, відповідно слабка економічна дія премії, по-друге, премія виплачується за певні показники, тобто знову за формальними ознаками.

Для того, щоб подолати бюрократичні тенденції, стримувати їх, мати механізм профілактики, система оплати праці повинна будуватись на інших засадах. На наш погляд, ними є:

- участь всього управлінського персоналу в конкретних результатах діяльності організації;
- економічна винагорода праці управлінського персоналу за конкретним результатом;
- облік одержаних конкретних результатів;
- заохочення ініціативи, творчого ставлення до роботи;
- оцінка реальної вартості управління за продуктивністю праці організації загалом.

Запропоновані принципи побудови системи економічного заохочення об'єднують достоїнства й механізми підрядних систем оплати праці, роботи на кінцевий результат.

Водночас ці системи мають бути доповнені обліком заслуг кожного працівника, серед яких особливо необхідно виділити антибюрократичну поведінку.

Досягти вказаних характеристик економічного впливу на працівників адміністративних систем управління дозволяють спеціальні рейтингові форми оплати праці, економічного й спеціального заохочення. Рейтинг кожного працівника, формується за спеціальною методикою, дозволяє врахувати його конкретні заслуги, результати, ввести необхідні

характеристики, виходячи з мети функціонування організації. Він повинен бути жорстко прив'язаний до економічних можливостей організації, до одержуваного нею кінцевого результату діяльності. Побудовані спеціальні рейтингові системи дозволяють реалізувати вимоги ефективного функціонування складних адміністративних систем управління, стримувати в них бюрократичні тенденції.

The article investigates the question of the economic influence on the process of cultivating bureaucracy in the activity of governing bodies in the present day situation.

The author analyses the mechanisms of this influence from the point of view of its being aimed at macro- and microstructure and separate specialists.

A special attention is given to the examining of the mechanism of this influence by means of arousing interest in certain officials.

П. Фріс

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТУ ПАМ'ЯТОК КУЛЬТУРИ ТА МИСТЕЦТВА

Організована злочинність (ОЗ) як вища форма злочинності, виходячи з основної мети свого існування, обирає в якості місць “прикладення власних зусиль” ті сфери суспільного життя, в яких можна досягти найбільших прибутків. Протягом тривалого часу поруч з такими сферами, як гральний бізнес, наркобізнес, проституція, торгівля зброєю, вона активно діє у сфері викрадення культурних цінностей та творів мистецтва. Сьогодні за обсягом обороту ця сфера в діяльності ОЗ знаходиться на другому місці після наркобізнесу. За даними зарубіжної преси, у світі протягом одного року викрадається культурних цінностей на суму два мільярди фунтів стерлінгів, але конкретної цифри не знає ніхто.

Найбільшими жертвами стали центри стародавньої та сучасної світової культури - Італія, Греція, Франція, Єгипет, Індія. За сукупною спричиненою шкодою в цьому списку впевнено лідирують Італія і Франція. Однак відомі процеси, які відбуваються на території колишнього СРСР, призводять до того, що в цей сумний список дедалі частіше

потрапляють і молоді суверенні країни, які утворилися на його теренах колишнього Союзу, особливо Росія.

Предмети, приналежність яких до категорії “культурних цінностей” визнано відомою Гаазькою конвенцією 1954 р., мають не тільки аукціонну вартість, яка визначена каталогами та експертними оцінками, не тільки грошовий еквівалент в тій чи іншій твердій валюті. Всі вони, крім того, мають свою особисту історію, тасмницю, яка утворює власну ауру кожного з них, що для окремих аматорів часто визначає й посилює бажання стати володарем тої чи іншої речі.

Людство за майже чотири тисячі років існування збило мільйони шедеврів, які мають неоцінену вартість для всієї цивілізації. Частина з них була сконцентрована в музеях та зібраннях, які мали на меті постійне поповнення експозиції, створювали належні умови для зберігання цих безцінних творинь. Більшість зібрань тривалий час належала коронованим або шляхетним особам, які поповнювали їх як за рахунок придбання, так і шляхом одержання внаслідок переможних війн. Загальновідомі експозиції Британського музею, Лувра, Ермітажу, музею Прадо та ін.

Останнім часом у зв'язку з концентрацією капіталів збиранням, творів мистецтва стали займатися й окремі заможні особи. Загальновідома колекція, що належить американському мільярдеру Полю Геті, колекція Рокфелерів та ін. Стрімкий розвиток економіки Японії викликав появу значної групи осіб - керівників крупних концернів, які нагромадили значні грошові кошти й одержали можливість розпоряджатися значними капіталами. Серед цієї групи магнатів стало надзвичайно модним створювати власні колекції творів мистецтва та культурних цінностей.

Потяг до збирання цих предметів не оминув і середні прошарки суспільства.

У Радянському Союзі з його надцентралізованою системою управління абсолютна більшість культурних цінностей знаходилась у державних сховищах. Однак і на руках залишилися предмети, які становили велику історичну та культурну цінність. Особливо в період 1970-80 р. в СРСР почався справжній “бум” довкола створення власних колекцій - ціни на них підскочили протягом одного - двох років практично в 10-15 разів. У період варварського ставлення більшовиків до даної категорії предметів значна кількість їх, у зв'язку з відсутністю належного обліку та контролю, була розкрадена і опинилась в руках приватних власників. Певна кількість творів культури та мистецтва опинилась у приватних руках в часи Великої

© 1998. П. Фріс.

Діяльність організованої злочинності в сфері незаконного обороту
пам'яток культури та мистецтва

© 1998. П. Фріс.

Діяльність організованої злочинності у сфері незаконного обороту
пам'яток культури та мистецтва

Вітчизняної війни. Це зумовило становище, сприятливе для створення приватних колекцій, в яких містилися цінності не тільки вітчизняного але й світового значення. Якщо в період соціалізму з його “залізною завісою” питання про вивезення цих предметів практично не стояло і вони оберталися в абсолютній більшості всередині країни, то з падінням СРСР та появою “прозорих” кордонів виникла ситуація, сприятлива для переміщення їх за кордон та продажу на світових ринках.

Першими познали цю долю твори церковно-прикладного мистецтва. Враховуючи особливий попит на предмети “російської старовини”, представники злочинного світу створили цілу річку, по якій “сплавляли” старовинні ікони та культові предмети за кордон. Спочатку цим займалися окремі злочинці. Але з часом утворилися цілі злочинні організації, для яких ця діяльність стала основною. При цьому слід зауважити, що в їх діяльності брали участь не тільки громадяни колишнього СРСР, але й представники зарубіжних країн, в тому числі особи з дипломатичним імунітетом. Справа закінчилась тим, що сьогодні в Німеччині, яка, до речі, стала чи не основним у світі ринком цієї категорії товарів, утворилися центри по реалізації культових предметів з країн колишнього СРСР. Ціни на них, а отже й попит, впали. Тепер важко зацікавити предметами середньої цінності - ринок ними переповнений. Необхідно запропонувати дійсно щось особливе - раритет світового рівня. Однак потік контрабанди від цього не зменшується.

Слід зауважити, що з викрадення творів культури та мистецтва були одним із перших напрямків діяльності ОЗ ще на початку її становлення в колишньому СРСР - на початку 80-х років. Одним із найвідоміших “фахівців” в цієї галузі був славнозвісний злодій у законі за кличкою “Горбатий” – Юрій Васильович Алексєєв. Він дійсно був неабияким знавцем антикваріату, старовини. За його спогадами, він бачив у приватних зібраннях раритети, які могли б прикрасити експозиції найвідоміших музеїв світу. Більшість із них були у свій час викрадені з музеїв в т.ч. з Ермітажу. “Горбатий” очоловав “спеціалізовану” злочинну організацію, яка однією з перших стала займатись викраденнями саме творів мистецтва та культури [1].

У 1981 р. колишньому голові КДБ СРСР Ю.В.Андропову доповіли про підготовку масштабної операції по перекидці валютних цінностей та творів мистецтва за кордон. Створена в КДБ оперативна група під кодовою назвою “Фікус” через злодія в законі на прізвисько “Дзе” змогла впровадитися до кримінального середовища та зупинити цю злочинну

© 1998. П.Фріс.

Діяльність організованої злочинності у сфері незаконного обороту пам'яток культури та мистецтва

операцію[2]. У тому ж році сталося вбивство відомої кіноакторки Зої Федорової, яка займалась переправкою культурних цінностей за кордон. Її діяльність була пов'язана з інтересами представників вищих ешелонів державної влади, які безпосередньо займалися розкраданням предметів історії та культури. Відомо, що до цього були причетні представники родини колишнього Генерального секретаря ЦК КПРС Л.І.Брежнєва, члена Політбюро ЦК КПРС В.С. Гришина, секретар Президії Верховної Ради СРСР Георгадзе та ін. Користуючись необмеженими можливостями, вони й переховували, й переправляли за кордон ці предмети. Загальновідомим є факт “колекціонування” творів культури та мистецтва колишнім міністром внутрішніх справ СРСР М.А.Щолоковим, який задовольняв свою “пристрасть” за рахунок привласнення предметів, вилучених під час здійснення слідства за кримінальними справами. Недалеко відставав від нього і його перший заступник, зять Л.І.Брежнєва – Ю.В.Чурбанов.

З початком Горбачовської перебудови та докорінними змінами внутрішньополітичної ситуації в СРСР процеси оформлення організованої злочинності набрали нової сили. Діяльність ОЗ стала набувати більш цілеспрямованого, планового характеру. Керівництво окремими напрямками діяльності захопили ті чи інші ватажки ОЗО, які або самостійно, або через своїх підлеглих емісарів стали керувати відповідними напрямками.

У цей час, приблизно з кінця 90-х років, одне з керівних місць у системі викрадення та контрабанди історичних та культурних цінностей зайняв відомий російський авторитет на прізвисько “Тайванчик” - довірена особа найбільш авторитетного й славнозвісного злодія в законі “Япончика” - Вячеслава Іванькова[3]. “Тайванчик” обрав своєю штаб-квартирою Берлін, звідки керує і понині викраденням предметів старовини. Під його контролем знаходиться практично вся торгова сітка, через яку ці предмети “переправляються” й реалізуються.

Величезна прибутковість цієї злочинної діяльності привертає до себе постійну увагу злочинців.

Восени 1994 р. в Берліні було вчинено одразу декілька вбивств, пов'язаних із торгівлею антикваріатом. На своїй віллі було вбито двома пострілами в потилицю відомого і, напевно, найбагатшого колекціонера старовинних ікон В.Ляховського. Його колекцію, а також 150 тисяч німецьких марок, які знаходились в домі, було викрадено. Таким же чином було вбито ще одного відомого колекціонера – А. Глезера. Було викрадено

© 1998. П.Фріс.

Діяльність організованої злочинності у сфері незаконного обороту пам'яток культури та мистецтва

80 надзвичайно дорогих ікон та півтора мільйона німецьких марок. Після проведення оперативно-слідчих заходів працівниками МУРа було встановлено, що ці злочини, а також вбивство в Москві відомого колекціонера А.Когана з викраденням його колекції з 24 ікон та колекціонера староруського живопису О.Степанова було вчинено організованою групою, яка спеціалізувалась на контрабанді, викраденні творів культури та мистецтва. Головною фігурою в цій групі був В.Свитковський. Він ще з початку 90-х років очолював злочинне угруповання, яке спеціалізувалося на вчиненні злочинів саме з творами культури та мистецтва.

Однак не слід думати, що ми маємо справу лише з національними злочинними об'єднаннями. Злочинність – явище інтернаціональне. Ще наприкінці 80-х років правоохоронними органами було знешкоджено інтернаціональну організовану злочинну групу, до складу якої входили представники ряду країн Європи та Африки, в тому числі особи дипломатичного корпусу.

Відома справа за викраденням книжкових раритетів із Санкт-Петербурзької бібліотеки, яку організував відомий “генерал Діма” - Д.Якубовський. Вартість викраденого становила близько 200 мільйонів доларів США. Однак мало кому відомо, що компетентні органи володіють достовірною інформацією про те, що ця “операція” була здійснена “генералом від мафі” за участю відомого ватажка російської організованої злочинності, одного з лідерів солнцевського злочинного угруповання С. Михайлова - “Михася”, який зараз знаходиться під арештом в Швейцарії.

Ще до цього в тому ж Санкт-Петербурзі було викрадено з Російської національної бібліотеки 4 унікальних томи “Птахи Америки”, видані в Лондоні на початку минулого віку. Їх загальна вартість становила 2 мільйони 34 тисячі доларів США.

Кількість злочинів у сфері культури та мистецтва постійно зростає. Так, за даними Ф.Резакова лише в Москві в 1993р. було скоєно 81 злочин, в 1994р. – 88, а за вісім місяців 1995р. – вже 127.

Якщо в 1994р. при вчиненні пограбувань було вбито 7 колекціонерів, то за вісім місяців 1995р. – 9.

У переліку об'єктів, які викрадаються злочинцями, найрізноманітніші речі - ювелірні вироби Фаберже, картини, книги, філателістичні колекції, колекції державних нагород, предмети етнографічної спадщини. Викрадаються предмети як з музеїв, галерей, так і з приватних колекцій. Жебрацький стан органів культури - відсутність грошових засобів для

© 1998. П.Фріс.

Діяльність організованої злочинності у сфері незаконного обороту пам'яток культури та мистецтва

організації належного технічного захисту експозицій, відома відсутність належного контролю та обліку цінностей, особливо в запасниках, - полегшують скоєння злочинів. Цьому сприяє й відсутність системи оперативно-пошукового контролю за викраденими цінностями, подібної до запровадженої Інтерполом

Слід зауважити, що предмети цієї категорії потрапляють до рук ОЗ не тільки внаслідок вчинення крадіжок. Для того, щоб заволодіти ними, ОЗ застосовує весь відомий арсенал злочинних методів – рекет, грабїжницькі, розбійні напади, вбивства та ін. Чим вища вартість твору, тим ширший діапазон злочинних дій, які застосовуються для заволодіння ним. Викрадення залишається найбільш поширеним способом заволодіння творами культури та мистецтва.

Україна - держава з багатовіковою славнозвісною історією, яка володіє видатними пам'ятками культурно-історичної спадщини, звичайно не могла залишитися за межами уваги ОЗО. Відомі численні приклади викрадення творів історії та культури з колекцій та зібрань, з яких можна пригадати хоча викрадення картин з колекції Олеського замку на Львівщині та викрадення творів мистецтва в Чернігівській області, в приміщенні відділу СБУ в зоні Чорнобильської катастрофи, які сталися в 1997 р., та ін. Гучна крадіжка десятків творів мистецтва з приміщення Львівської картинної галереї залишається нерозкритою вже багато років.

Цілком зрозуміло, що вчинення цих злочинів, які потребують тривалої підготовки, створення належних умов для переправки за кордон тощо, до снаги лише організованому злочинному угрупованню. Одиночка просто не в силі організувати та провести таку “операцію”. Звичайно ми маємо в цих випадках справу з конкретними проявами діяльності ОЗ.

Слід зауважити, що рівень організованої злочинності на Україні, який за загальною думкою експертів є набагато нижчим, ніж в Росії, визначає на сьогодні набагато меншу кількість і цієї категорії злочинів. Однак наша країна є одним із основних коридорів для вивезення контрабандним шляхом викрадених творів культури з Росії на Захід. Так, за даними Державної митної служби України лише за 1997р. було припинено 133 спроби контрабандного вивозу з території України предметів, які становлять історико-культурну спадщину. Враховуючи великий рівень латентності цього виду злочинів, можна сміливо вважати, що реальний показник набагато більший (за оцінками експертів в 10-15 раз). Ми фіксуємо лише верхівку айсбергу, коли його основна маса залишається невидимою.

© 1998. П.Фріс.

Діяльність організованої злочинності у сфері незаконного обороту пам'яток культури та мистецтва

Разом з цим ми не повинні відокремлювати “національну ОЗ” від “закордонної”. Злочинність не знає кордонів, особливо організована. За даними російських правоохоронних органів, близько 200 організованих злочинних угруповань Росії мають тісні міжрегіональні зв'язки. На Україні до цієї сітки за тими ж даними входить близько 250 національних формувань. Прикладом цього може бути структура діяльності відомого підмосковного балашихінського ОЗУ, яку очолював легендарний в злочинному світі злодій в законі Сергій Фролов на прізвисько “Фрол”. Він створив налагоджену систему міжрегіональних злочинних зв'язків, в якій важливою ланкою була українська “секція”, яку очолював його рідний брат в Донецькому регіоні. ОЗУ Фрола теж вчиняло злочини, об'єктом яких виступали твори культури та мистецтва.

Експерти Інтерполу свідчать, що сьогодні у світі утворився чітко визначений ринок цих предметів, на якому діє міжнародна сітка “бізнесменів від мистецтва”. Основним у їх діяльності на сьогодні є не просто постачання на цей ринок творів мистецтва та культури, а адресне їх викрадення на замовлення багатих колекціонерів.

Крім досягнення мети збагачення через викрадення культурних цінностей, організована злочинність вирішує ще одну надзвичайно важливу для себе проблему - відмивання “брудних грошей”. Справа ця надзвичайно вигідна, оскільки цей шлях не підлягає таким можливостям контролю, як, наприклад, банківський. “Легалізація” викрадених предметів, за оцінками тих самих експертів Інтерполу, займає в середньому до п'яти років, після чого вони знов потрапляють до сфери легального обігу.

Організація належної системи боротьби з цим видом діяльності ОЗ потребує в нашій країні докорінних змін. Сьогодні фактично не існує спеціалізованого апарату, розробленої системи цієї діяльності, хоча досвід організації добре відомий.

Що ж треба зробити, щоб активізувати цю боротьбу? Комплекс заходів знаходиться у двох сферах: інформаційно-технічній та кадровій.

У першу чергу слід розробити комплекс заходів з організації технічного забезпечення умов збереження культурних цінностей – налагодження охоронних систем, маркування предметів за допомогою спеціальних маркерів, їх каталогізації тощо. Слід провести повну інвентаризацію цих предметів. До речі, це питання є надзвичайно складним. Всупереч логіці суперцентралізованої системи управління колишнього СРСР, в обліку предметів старовини та мистецтва ніколи не було належного порядку. В

експозиціях виставлялась лише незначна кількість предметів, тоді як їх абсолютна більшість знаходилась в запасниках та сховищах, де вони часто зберігались “навалом” без належного документування. Це призводило до полегшення їх викрадення. Так, загальновідомим є факт викрадення в Санкт-Петербурзі сотень сторінок стародавніх рукописів із публічної бібліотеки та відправлення їх за кордон, що стало можливим, також через відсутність належного обліку. Крім того, в повосітний період з фашистської Німеччини та її країн-сателітів було вивезено значні культурні цінності, які тривалий час вважались зниклими, а фактично зберігались у сховищах. Загальновідома історія “скарбу царя Пріама”, знайденого німецьким археологом Г.Шліманом на місці стародавньої Трої, який довго вважався втраченим, а насправді зберігався в СРСР і лише нещодавно був виставлений для експозиції. Довгі роки Німеччина розшукувала бібліотеку Рейхстагу, яка теж вважалася втраченою. Однак всі роки вона перебувала в сховищі бібліотеки Академії МВС СРСР, а в середині 80-х років була перевезена в Омську ВШ МВС СРСР. І таких прикладів дуже багато. Частина цих предметів була розкрадена, й окремі частини зібрань зараз перебувають у приватних колекціях без будь-якого обліку. Багато з них переправляються зараз за кордон ОЗ як здобич або за допомогою каналів контрабандної переправки, які контролює ОЗ.

Питання про проведення спеціального маркування хоча і технічно нескладне, однак, завдяки величезній кількості предметів, являє теж неабияку проблему. Ідеальним було б маркування як предметів, що знаходяться в державній власності, так і тих, які зберігаються в приватних колекціях. Причому саме завдяки маркуванню останніх можуть бути знайдені копії для часткового покриття цих робіт у державному секторі. Звичайно, не кожен колекціонер погодиться на “розшифровку” власного зібрання, тому цю роботу повинно випереджувати прийняття спеціального закону про відповідальність за розголошення тасмниці колекціонування.

До цієї групи заходів належить і розробка та впровадження спеціалізованої системи розшуку викрадених творів. Ця комп'ютерна система повинна містити базу даних всіх творів культури та мистецтва, які знаходяться в розшуку. Її повинен доповнювати спеціальний бюлетень з переліком та ілюстраціями найбільш цінних творів. За основу для впровадження цієї системи може бути покладена та, що ведеться Інтерполом (зрозуміло, пристосована до національних умов)[5].

По-друге, має бути створений спеціальний підрозділ в масштабах країни, на який буде покладена ця робота (його місцезнаходження

бачиться на сьогодні в системі ГУБОЗ, а в майбутньому, у випадку створення НБР – в його системі). Нині ця діяльність покладена на підрозділи кримінального розшуку, які повністю не пристосовані для її здійснення. Цей підрозділ має бути укомплектований досвідченими кадрами, які поруч зі знанням оперативно-розшукової діяльності повинні бути мистецтвознавцями, які б мали знання для “миттєвого” визначення орієнтовної цінності того чи іншого предмета. До того ж мистецтвознавці психологічно більше підготовлені до цієї діяльності, ніж “чисті” працівники оперативно-розшукових підрозділів. Довкола цих підрозділів має бути створений відповідний апарат експертів, які б давали остаточний висновок по питанням.

Нарешті слід зауважити, що сьогодні боротьба зі злочинними зазіханнями на історико-культурну спадщину не має організованого, цілеспрямованого характеру. Потребна в реорганізації цієї діяльності – нагальна вимога дня.

1. Кучинский А.В., Дикселиус М. Бандитская Россия. - СПб: Библиополис; М.: Олма-Пресс, 1997.
2. Кучинский А.В. Преступники и преступления. Законы преступного мира. Паханы, авторитеты, воры в законе: Энциклопедия. – Д.: Сталкер, 1997. – С.73.
3. Грант О. Процесс Иванькова. – М.: АСТ, 1997.
4. Модестов Н. Москва Бандитская. – М.: Центрполиграф, 1996.
5. Бреслер Ф. Интерпол. – М.: Центрполиграф, 1997.

Відомості про авторів.

Микола Кравчук - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Іван Іванчик - студент V-го курсу юридичного факультету.

Іванна Лісна - старший викладач кафедри історії та теорії держави і права юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Микола Мацькевич - начальник відділу Івано-Франківської ОДА.

Ірина Мнишенко - асистент кафедри історії та теорії держави і права юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Олег Вівчаренко - доцент кафедри цивільного права і процесу юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Зіновій Гладун - доцент, кандидат юридичних наук Львівської медичної академії.

Володимир Колодяжний - асистент кафедри історії та теорії держави і права юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Надія Кобецька - старший викладач кафедри історії та теорії держави і права юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Зоряна Козак - асистент кафедри трудового, аграрного і екологічного права юридичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка.

Володимир Кравчук - асистент кафедри теорії держави та права юридичного факультету Львівського інституту внутрішніх справ.

Ірина Тустановська - асистент кафедри трудового, аграрного і екологічного права юридичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка.

Павло Пишипенко - доцент, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри трудового, аграрного і екологічного права юридичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка.

Віктор Басай - доцент, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри кримінального права і процесу юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Сергій Благодир - старший викладач кафедри кримінального права і процесу юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Володимир Король - асистент кафедри кримінального права і процесу юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

Павло Фріс - кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права і процесу юридичного факультету Прикарпатського університету ім. В. Стефаника.

ЗМІСТ

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА В УКРАЇНІ

Іванчик І., Кравчук М. Військове будівництво в Українській Народній Республіці (Державно-правовий аспект)	5
Кравчук М. Збройні сили Української Соціалістичної Радянської Республіки.....	15
Лісна І. Проголошення Галицької Радянської Республіки (1920).....	28
Мацькевич М. Самоврядування в Галичині в період австрійської колонізації.....	35
Мнишенко І., Лісна І. Насильне включення Східної Галичини і Західної Волині до складу Польської держави.....	41
Присташ Л. Соціально-економічне становище Західної України в складі Польщі.....	48
ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО Й ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА	
Вівчаренко О. Проблеми суб'єкта права власності на землю в Україні.....	52
Гвоздик П. Роль асоціації Карпатського євро регіону в забезпеченні сталого розвитку і збереженні біорізноманіття Карпат.....	65
Гладун З. Особливості державного управління в галузі охорони здоров'я.....	76

Колодяжний В. Аграрне право як самостійна галузь національного права України.....	82
Кобецька Н. Право громадян України та їх об'єднань на участь у прийнятті рішень, пов'язаних із впливом на довкілля.....	89
Козак З. Сфера застосування контракту.....	101
Кравчук В. Поняття організаційно-правової форми юридичних осіб.....	107
Тустановська І. Застосування екологічного законодавства органами Мінекобезпеки України	116
Пилипенко П., Козак З. Правові засади соціального партнерства в Україні.....	126

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

Басай В., Благодир С. Визнання особи винною у вчиненні злочину – компетенція суду.....	132
Благодир С. Зміна обставин як підстава до закриття кримінальної справи на стадії попереднього розслідування	136
Король В. Роль засобів масової інформації в реалізації принципу гласності кримінального процесу.....	141
Француз А. Економічні методи забезпечення антибюрократичних тенденцій в складних адміністративних системах управління.....	151
Фріс П. Діяльність організованої злочинності в сфері незаконного обороту пам'яток культури та мистецтва.....	154

Міністерство освіти України
Прикарпатський університет імені Василя Стефаника

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

(Збірник наукових статей)

Випуск II

Адреса редакційної колегії:
284000, Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57.
Прикарпатський університет імені Василя Стефаника,
юридичний факультет, тел. 2-55-80.

Технічний редактор *О.П.Бойчук.*
Літературний редактор *Н.О.Ясіньська.*
Набір і комп'ютерна верстка *В.П.Федчук, В.М.Дубовий.*
Коректори *Л.М.Курівчак, О.В.Слоньовська.*

Здано до набору 17.10.98 р. Підп. до друку 5.05.99 р. Формат 60x84/₁₆.
Папір офсетний №1. Літ. гарн. Ум. друк. арк. 10,37. Видавн. арк. 10,88.
Зам. 537. Тираж 300 прим.

