
У номері

Право України: теорія і практика

Блохін М.С.

Розширення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері природних монополій 5

Вишневська Ю. В.

Аналіз основних функцій та методів адміністративно-правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму в Україні..... 14

Губанова О. В.

Проблемні питання організаційно-правового регулювання міжнародного усиновлення 18

Давиденко Р.Д.

Механізм здійснення звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 23

Журавель Я.В.

Правова природа Верховної Ради АР Крим 26

Князька Л.А., Артеменко О.В.

Адміністративно-правовий механізм реалізації соціального захисту населення 30

Коробенко Н.П.

Правове регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання в європейських країнах 35

Литвин О.П.

Характеристика предмета злочину й інших складових, що є предметом кримінально-правової заборони 40

Макаренко О.В.

Державне правління Б. Хмельницького та його вплив на формування джерел права 47

Малюга Л.Ю.

Юридична природа соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи 51

Осинська О.В.

Концептуальні підходи до встановлення обмеження свободи людини 56

Панченко А.М.

Агентський договір і надання господарсько-управлінських послуг 60

Пікуля Т.О.

Поняття та співвідношення правових пільг та привілеїв 64

Свиридюк Н.П.

Переговори та посередництво як способи вирішення юридичних конфліктів 70

Сігал О.Л.

Відповідальність за порушення правил носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України 76

Убогий С. А.

Проблеми судового захисту прав та свобод платників податків..... 81

Улютіна О.А.

Розвиток природоохоронної діяльності та зародження екозаконодавства в процесі державотворення 85

Циганчук Н.А.

Удосконалення законодавства про профспілки як гарантія захисту прав найманих працівників за умов розбудови України 89

Шамрай О.В.

Фактори впливу на ефективність діловодства в органах державної податкової служби України 93

Шамрай В.О., Добромислов Ю.Т.

Ліцензування як форма захисту прав споживачів 102

Політика, історія, культура

Женгал К.В.

Розвиток соціального партнерства в Одеській області (1991–2002 рр.)... 109

Костенко Ю.І.

Ополченські загони України: формування, організація та озброєння (червень 1941 – липень 1942 р.) 113

Костюк Є.С.

Виробничі громадські об'єднання
УСРР–УРСР 20–30-х років ХХ ст.:
сучасна українська історіографія 120

Лукашенко АІ.

Есхатологічні очікування 2012.
Сучасна наукова інтерпретація..... 125

Пилипів ВІ.

Джерела до вивчення регіональної
зовнішньої політики УНР і ЗУНР
(ЗОУНР) 1918–1920 рр. 129

Слюсаренко ПМ.

Військовий міністр Української
Народної Республіки 1918 р.
Олександр Жуковський: маловідомі
сторінки діяльності 134

Ходанович ОЛ.

Тактика бойових дій збройних під-
розділів ОУН у Західній Україні
(кінець 1942–1943 рр.) 142

Шайкан В.О.

Ідеологічний аспект радянізації
західноукраїнських земель
1939–1940 рр. 147

Наукові рецензії

Глушков В.О.

Кримінально-правова охорона еко-
логічної й громадської безпеки та
безпеки здоров'я населення
України 153

Щербак В.О.

Українські території в міжнародних
перипетіях кінця 1920–1945 рр.:
геополітичний аналіз 157

Автори номера 159

Вимоги до статей 161



Право України: теорія і практика

УДК 342.951:346.242

Блохін М.С.,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Розширення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері природних монополій

У статті розглядаються питання юридичної відповідальності за порушення у сфері природних монополій, особлива увага приділяється розширенню адміністративної відповідальності.

Ключові слова: природні монополії, суб'єкти природних монополій, суб'єкти господарювання, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність.

Враховуючи необхідність підвищення ролі держави в регулюванні сфери природних монополій стосовно посилення управлінських і контрольних повноважень її органів у тих сферах, в яких діяльність суб'єктів природних монополій може вплинути на публічні інтереси, політичний або соціальний стан у країні, визначено потребу зміщення акцентів щодо методів їх регулювання – від цивільно-правових (диспозитивних) до адміністративно-правових (імперативних). У свою чергу посилення державного впливу на сфери природних монополій припускає підвищення відповідальності органів регулювання природних монополій відносно ефективності господарської діяльності суб'єктів природних монополій і повноти задоволення потреб у продукції природних монополістів.

Відповідальність суб'єктів природних монополій, їх посадових осіб та органів, які регулюють їх діяльність, передбачено в четвертому розділі Закону України «Про природні монополії» [1]. Окремі положення про відповідальність суб'єктів природних монополій містяться в інших нормативно-правових актах. Згідно з п. 9,10 Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.1995 р.[2], суб'єкти господарювання (у тому числі суб'єкти природних монополій), у яких перевірки виявлені порушення вимог антимонопольного законодавства України у вигляді встановлення монопольних або дискримінаційних цін, зобов'язані в 10-денний термін після одержання акта перевірки сповістити відповідні органи про вжиті заходи щодо усунення порушень. Монопольні утворення та їх посадові особи, винні в порушенні порядку застосування регульованих цін, несуть відповідальність згідного з чинним законодавством.

На думку С.Е. Жилінського, оскільки норми Закону України «Про природні монополії» відносяться до цивільного та адміністративного права, то і порушення тягнуть наслідки, включаючи юридичну відповідальність, передбачену обома названими галузями права [3].

Вважаємо неправильною підставу такого висновку, оскільки норми Закону «Про природні монополії» варто вважати господарсько-правовими. Вони регулюють як відносини



між суб'єктами господарювання (суб'єктами природних монополій) і органами регулювання їх діяльності (відносини вертикального типу), так і відносини між суб'єктами господарювання і споживачами (відносини горизонтального типу). Не можна погодитися і з висновком ученого, оскільки відповідальність за порушення законодавства про природні монополії не обмежується тільки двома галузевими видами юридичної відповідальності – адміністративною та цивільно-правовою.

Однією з розповсюджених санкцій є накладення штрафів на суб'єктів природних монополій. Згідно з ч.1 ст.17 закону національні комісії регулювання діяльності суб'єктів природних монополій накладають штрафи на суб'єкти природних монополій за: несвоєчасне надання інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, – у розмірі до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; ненадання інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, або надання завідомо недостовірних даних – у розмірі до 1 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; невиконання або несвоєчасне виконання рішень органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, та порушення умов та правил здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій та на суміжних ринках (ліцензійних умов) – у розмірі до 5 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, не всі, а лише три порушення суб'єктами природних монополій законодавства про природні монополії тягнуть накладення штрафів.

Сума штрафів, накладених на суб'єкти природних монополій, зараховується до Державного бюджету України. Суб'єкти природних монополій, на які накладено штраф, сплачують його в 30-денний термін з дня одержання рішення про накладення штрафу. За кожен день прострочення сплати штрафу нараховується пеня в розмірі 1% суми штрафу. У разі відмови суб'єктів природних монополій від сплати штрафу штраф стягується за рішенням суду.

Деякі штрафи передбачені в інших законах. Так, згідно зі ст.27 Закону України «Про електроенергетику» суб'єкти господарської діяльності несуть відповідальність за правопорушення в електроенергетиці: за неподання інформації або подання завідомо недостовірної інформації, передбаченої у ліцензіях на виробництво, передачу або постачання електричної енергії та у нормативно-правових актах, якими регулюються питання функціонування об'єднаної енергетичної системи України і споживання енергії, – штраф у розмірі до 1 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за ухилення від виконання або несвоєчасне виконання рішень чи приписів Національної комісії регулювання електроенергетики України, Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж, Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії та порушення умов ліцензій – штраф у розмірі до 5 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [4].

На відміну від штрафів, передбачених Законом «Про природні монополії», ці штрафи стягуються за правопорушення, що конкретизовані до галузі електроенергетики, та стягуються не тільки за порушення стосовно Національної комісії, у й інших органів контролю і нагляду в сфері електроенергетики [1].

Правова природа штрафних санкцій, що застосовуються контролюючими органами, є спірною в науковій літературі: їх вважають економічними, фінансовими, цивільно-правовими або адміністративними [162].

Так, К.Ю.Тотьєв [5] і С.Е.Жилінський [3] відносять накладення штрафу за порушення законодавства про природні монополії до адміністративних методів впливу, що, на відміну від цивільно-правових, можуть застосовувати тільки органи регулювання природних монополій.

Вважаємо, що накладення національною комісією регулювання діяльності суб'єктів природних монополій штрафів, що стягуються до Державного бюджету України, слід вважати мірою господарсько-правової відповідальності. Згідно з ч.1 ст.216 Господарського кодексу України учасники господарських відносин несуть господарсько-правову відповідальність за правопорушення в сфері господарювання шляхом застосування до право-



порушників господарських санкцій на підставах і у порядку, передбачених цим Кодексом, іншими законами та договором. Застосування штрафів до суб'єктів природних монополій, як інших господарсько-правових санкцій, повинно гарантувати захист прав і законних інтересів громадян, організацій та держави, в тому числі відшкодування збитків учасникам господарських відносин, завданих внаслідок правопорушення, та забезпечувати правопорядок у сфері господарювання.

Якщо визначати конкретніше правову природу цих штрафів, то слід зазначити їх одним з видів адміністративно-господарських санкцій, передбачених гл. 27 Господарського кодексу України. Згідно зі ст. 238 ГК України за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Одним з видів адміністративно-господарських санкцій у ст. 239 ГК України вказаний адміністративно-господарський штраф. Відповідно до ст. 241 ГК України адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності. Його особливістю є те, що цей штраф стягується не на користь контрагента за договором, а до державного бюджету [6].

Специфіка аналізованого адміністративно-господарського штрафу виявляється в тому, що він застосовується органом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, а не контрагентом за договором, а також має майновий, а не організаційний характер.

Штраф, що стягується за порушення законодавства про природні монополії, може застосовуватися одночасно з іншою адміністративно-господарською санкцією у вигляді вилучення прибутку. Це погоджується з ч. 3 ст. 241 ГК України, відповідно до якої адміністративно-господарський штраф може застосовуватися у визначених законом випадках одночасно з іншими адміністративно-господарськими санкціями, передбаченими ст. 239 ГК України.

Крім штрафу, у ст. 19 Закону «Про природні монополії» передбачені ще три санкції: вилучення незаконно одержаного прибутку, вилучення виручки та відшкодування збитків. Прибуток, одержаний суб'єктами природних монополій у результаті порушення норм цього закону, вилучається в судовому порядку до Державного бюджету України.

Виручка, одержана суб'єктами природних монополій у результаті порушення встановлених органами, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, рівня цін (тарифів) вилучається до відповідного бюджету згідно з законодавством про ціни і ціноутворення.

Подібністю вилучення прибутку і вилучення виручки є те, що вони передбачають вилучення до державного бюджету. Їх варто вважати видами адміністративно-господарських санкцій, передбачених ст. 239 ГК України, оскільки вони застосовуються уповноваженими державними органами і передбачають безоплатне стягнення прибутку (виручки) до державного бюджету. До них застосовна ст. 240 ГК України, що передбачає безоплатне вилучення прибутку (доходу) за порушення суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності.

Відмінність вилучення прибутку від вилучення виручки як санкцій за порушення законодавства про природні монополії полягає в тому, що вилучення прибутку можливо за будь-яке порушення Закону «Про природні монополії», у той час як вилучення виручки – тільки за цінові порушення у вигляді порушення рівня цін (тарифів).

Відповідно до Закону України «Про ціни і ціноутворення» необґрунтовано одержана підприємством, організацією сума виручки в результаті порушення державної дисципліни цін підлягає вилученню в доход відповідного бюджету із застосуванням штрафу у двократному розмірі необґрунтовано одержаної суми виручки.

Детально порядок та підстави вилучення виручки регулюється Інструкцією про порядок застосування економічних та фінансових (штрафних) санкцій органами державного контролю за цінами, затвердженою наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України від 01.12.2001 р. № 298/519 [7].

Згідно з п.1.4 цієї Інструкції підставою для застосування економічних санкцій за порушення державної дисципліни цін є одержання суб'єктами господарювання необгрунтованої виручки в результаті порушення ними чинного в періоді, що перевіряється, порядку встановлення та застосування цін і тарифів, які регулюються уповноваженими органами відповідно до вимог законодавства.

Порушеннями порядку встановлення і застосування цін, за які накладаються економічні санкції, є, зокрема: нарахування непередбачених законодавством націнок до цін і тарифів, що регулюються; застосування вільних цін (тарифів) на продукцію (послуги, роботи) за умови запровадження для них режиму державного регулювання; застосування цін (тарифів) на продукцію (послуги, роботи) з рентабельністю, рівень якої перевищує встановлений відповідно до законодавства граничний; застосування цін (тарифів) з порушенням запровадженого порядку обов'язкового декларування їх зміни; завищення або зниження розміру передбачених законодавством податків та обов'язкових зборів, що включаються до структури ціни, або їх невиключення до структури ціни, що регулюється; включення до структури регульованих цін (тарифів), не передбачених законодавством витрат або витрат понад установлені розміри; включення у вартість продукції та послуг, ціни (тарифи) на які регулюються, фактично не виконаних або виконаних не в повному обсязі послуг (робіт); застосування торговельних і постачальницько-збутових надбавок (націнок) понад установлений граничний розмір; застосування цін (тарифів) суб'єктами господарювання за види послуг (робіт), які не передбачені визначеними нормативно-правовими актами, що встановлюють для них відповідні переліки платних послуг; застосування цін і тарифів з порушенням інших запроваджених методів регулювання.

Підставою для застосування фінансових (штрафних) санкцій є порушення суб'єктами господарювання вимог спеціальних норм законодавства з питань ціноутворення, якими запроваджено регулювання цін (тарифів), зокрема формування, встановлення та застосування цін (тарифів), нижчих від установлених мінімальних.

Необгрунтовано одержані суб'єктами господарювання унаслідок порушень порядку встановлення і застосування цін суми виручки та штрафи підлягають вилученню згідно із законодавством на підставі рішень, прийнятих органами державного контролю за цінами.

У п.2 Інструкції регламентоване обчислення суми виручки, отриманої внаслідок порушення чинного порядку встановлення і застосування цін. Згідно з п. 3.6 Інструкції у разі невиконання рішення, повного або часткового відхилення претензії чи залишення її без відповіді орган державного контролю за цінами в 30-денний термін подає позов до місцевого господарського суду про примусове стягнення суми економічних санкцій.

Цивільно-правовою санкцією є передбачене у ст.19 Закону «Про природні монополії» відшкодування збитків, завданих діяльністю чи бездіяльністю суб'єктів природних монополій у результаті порушення норм закону, у порядку, передбаченому цивільним законодавством України.

Слід зазначити, що згідно з ч. 2 ст. 178 ГК України суб'єкт господарювання, який безпідставно ухиляється від виконання публічного зобов'язання, повинен відшкодувати другій стороні завдані цим збитки в порядку, визначеному законом. У ч. 4 ст. 633 ЦК України також передбачено відшкодування збитків, завданих споживачеві необгрунтованою відмовою підприємця від укладення публічного договору. Ці положення можуть бути застосовані до суб'єктів природних монополій.

У Законі «Про природні монополії» передбачена юридична відповідальність не тільки суб'єктів природних монополій, а й їхніх посадових осіб.

Згідно зі ст.18 закону посадові особи суб'єктів природних монополій несуть адміністративну відповідальність за невиконання або несвоєчасне виконання рішень органів, якими регулюється діяльність суб'єктів природних монополій, ненадання чи несвоєчасне



надання інформації цим органам або надання завідомо недостовірних даних у порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення.

У ст.166-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачена адміністративна відповідальність за порушення порядку подання інформації та виконання рішень, однак її не можна застосовувати у всіх випадках, оскільки підставою її застосування є неподання інформації лише Антимонопольному комітету України та його територіальним відділенням, а також невиконання рішень цих органів. У ст. 18 Закону «Про природні монополії» йдеться про ненадання інформації та невиконання рішень органів, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій. Тобто, якщо порушенням є ненадання інформації або невиконання рішень національної комісії з регулювання природних монополій, застосування ст.166-4 КУпАП буде проблематичним. Крім того, ст.166-4 КУпАП передбачає відповідальність лише керівників (розпорядників кредитів) підприємств, у той час як ст.18 закону вказує на іншу категорію суб'єктів правопорушень – посадові особи суб'єктів природних монополій.

Таким чином, положення про адміністративну відповідальність посадових осіб суб'єктів природних монополій не знайшло конкретизації у КУпАП, у якому не передбачена адміністративна відповідальність посадових осіб суб'єктів природних монополій за вищевказані порушення. Тому для того, щоб ст.18 закону не була декларативною, слід передбачити конкретні заходи адміністративної відповідальності посадових осіб суб'єктів природних монополій у КУпАП.

На нашу думку, було б доцільно передбачити адміністративну відповідальність не тільки посадових осіб суб'єктів природних монополій, а й посадових осіб органів влади і місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання рішення відповідного органа регулювання природної монополії або за неподання, порушення термінів подання або подання завідомо недостовірної інформації.

Безсумнівним достоїнством Закону «Про природні монополії» є те, що в ньому передбачена взаємна відповідальність обох учасників відносин, що виникають при регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій як суб'єктів природних монополій, так і органів, що регулюють діяльність суб'єктів таких монополій та їх посадових осіб.

Відповідно до ч.1 ст. 20 закону збитки, завдані в результаті прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, що порушують норми цього закону, підлягають відшкодуванню у порядку, передбаченому цивільним законодавством України.

Наприклад, якщо орган, яким регулюється діяльність суб'єктів природних монополій, прийняв рішення з порушенням закону, у тому числі про визначення (установлення) цін (тарифів) без достатнього економічного обґрунтування, і в результаті цього суб'єкту природної монополії або іншому суб'єкту господарювання завдані збитки, вони мають право вимагати їх відшкодування, у порядку, передбаченому цивільним законодавством.

Посадові особи органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, у тому числі за розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю, несуть відповідальність у порядку, визначеному законами України (ч. 2 ст. 20 Закону).

Таким порушенням може бути, наприклад, недотримання процедур ухвалення рішення про введення регулювання діяльності суб'єкта природної монополії, у результаті чого було прийнято неправильне рішення.

Таким чином, юридична відповідальність за порушення законодавства України про природні монополії може бути господарсько-правовою, цивільно-правовою та адміністративною.

Не виключене застосування і кримінальної відповідальності за порушення законодавства про природні монополії. Так, умисне розголошення комерційної таємниці без згоди її власника особою, якій ця таємниця відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, якщо воно вчинене з корисливих чи інших особистих мотивів і завдало істотної шкоди суб'єкту господарської діяльності, тягне за собою кримінальну відповідальність згід-

но зі ст. 232 Кримінального кодексу України. Це стаття може застосуватися, зокрема, до посадових осіб державних органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій.

Що стосується кримінальної відповідальності, то слід погодитися з О.О.Дудоровим, що оскільки режим природних монополій є специфічним прийомом державного регулювання економіки, який характеризується тим, що окремі сфери господарювання виводяться з-під впливу суто ринкових, конкурентних механізмів впливу, проблема кримінальної відповідальності за порушення законодавства про природні монополії має вирішуватись відокремлено від питання вдосконалення законодавства про відповідальність за кримінально карані вияви конкуренції [8, с.733].

Аналіз мір юридичної відповідальності за порушення, вчинені суб'єктами природних монополій, був би неповним без аналізу мір юридичної відповідальності, передбачених у розд. 8 Закону «Про захист економічної конкуренції». Вони можуть застосовуватися за зловживання монополієм (домінуючим) становищем на ринку та інші порушення законодавства суб'єктами природних монополій.

Це, насамперед, стягнення органами Антимонопольного комітету штрафів, передбачене ст.251 ГК України і ст.52 закону «Про захист економічної конкуренції». Згідно зі ст.52 вказаного закону органи Антимонопольного комітету України накладають штрафи на об'єднання, суб'єкти господарювання: юридичних осіб; фізичних осіб; групу суб'єктів господарювання — юридичних та/або фізичних осіб, що відповідно до ст. 1 закону визнається суб'єктом господарювання, у випадках, передбачених ч.4 ст.52 закону.

Зокрема, за зловживання монополієм (домінуючим) становищем, невиконання рішення, попереднього рішення органів Антимонопольного комітету України або їх виконання не в повному обсязі, накладаються штрафи в розмірі десяти відсотків доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. У разі наявності незаконно одержаного прибутку, який перевищує десять відсотків зазначеного доходу (виручки), штраф накладається у розмірі, що не перевищує потрібного розміру незаконно одержаного прибутку. Розмір незаконно одержаного прибутку може бути обчислено оціночним шляхом.

Частиною 3 ст.40 ГК України і ст.53 Закону «Про захист економічної конкуренції» передбачається примусовий поділ у ролі санкції за порушення законодавства.

Згідно зі ст. 53 Закону «Про захист економічної конкуренції», якщо суб'єкт господарювання зловживає монополієм (домінуючим) становищем на ринку, органи Антимонопольного комітету України мають право прийняти рішення про примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монополієне (домінуюче) становище. Рішення органів Антимонопольного комітету України про примусовий поділ суб'єкта господарювання підлягає виконанню у встановлений строк, який не може бути меншим шести місяців.

Частиною 4 ст.40 Господарського кодексу України, ч. 2 ст. 53 Закону «Про захист економічної конкуренції» передбачається, що примусовий поділ не застосовується у разі: неможливості організаційного або територіального відокремлення підприємств, структурних підрозділів чи структурних одиниць; наявності тісного технологічного зв'язку підприємств, структурних підрозділів чи структурних одиниць (якщо обсяг продукції, яка вживається суб'єктом господарювання, не перевищує 30 % валового обсягу продукції підприємства, структурного підрозділу чи структурної одиниці).

Переважна кількість суб'єктів природних монополій має структуру у вигляді мережі. Інфраструктурні мережі здебільшого є монополієними постачальниками послуг, причому ця монополія є природною [9].

Оскільки фактично неможливим є організаційне відокремлення підприємств, існує тісний технологічний зв'язок суб'єктів природних монополій та їх структурних підрозділів чи одиниць, вважаємо практично неможливим застосування примусового поділу суб'єктів природних монополій у ролі санкції за зловживання монополієм (домінуючим) становищем на ринку.



Частиною 1 ст.255 ГК України та ч.1 ст.55 Закону «Про захист економічної конкуренції» передбачається відшкодування в судовому порядку збитків, завданих порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції. Крім того, згідно із ч.2 ст.55 закону можливе відшкодування особою, що вчинила шкоду, у подвійному розмірі завданої шкоди, заподіяної, зокрема, зловживанням монопольним (домінуючим) становищем.

Деякі міри відповідальності передбачені галузевими законами за порушення суб'єктами природних монополій законодавства в певній галузі, що знаходиться в стані природної монополії.

Так, ст.9 Закону України «Про електроенергетику» відносить до повноважень Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж, державної інспекції з енергетичного нагляду, здійснення державного нагляду за експлуатацією електричних станцій, режимами споживання електричної та теплової енергії, надання відповідних приписів щодо усунення порушень нормативно-правових актів і з інших питань державного нагляду в енергетиці й застосування санкції до суб'єктів господарської діяльності за порушення законодавства про електроенергетику. Право застосовувати майнові санкції до господарюючих суб'єктів надано й Національній комісії регулювання електроенергетики України (ст.12 Закону). Загальні підстави застосування і розмір цих санкцій визначені ст.27 закону, а порядок накладення на суб'єктів господарської діяльності штрафів – Положенням про порядок накладення штрафів за порушення законодавства про електроенергетику, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.99 р. № 1312 [4]. Обов'язковою умовою накладення штрафу є видання уповноваженим органом відповідної постанови за встановленою формою.

Згідно з п.10 вказаного Положення у разі несплати штрафу протягом 30 днів з дня винесення постанови про його накладення він стягується в судовому порядку.

Правопорушення суб'єктами природних монополій законодавства про електроенергетику тягне за собою встановлену законом відповідальність. Відповідно до ч.6 ст.24 Закону «Про електроенергетику» енергопостачальники несуть відповідальність перед споживачами електричної енергії у розмірі п'ятикратної вартості недовідпущеної електричної енергії у разі переривання електропостачання з вини енергопостачальника.

Отже, за незабезпечення електроенергією споживача енергопостачальник несе обмежену цивільну відповідальність на умовах, зазначених ст.24 Закону «Про електроенергетику».

Крім юридичної відповідальності, до суб'єктів природних монополій можуть бути застосовані інші правоохоронні засоби.

Так, ст.21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачає анулювання ліцензії (позбавлення ліцензіата органом ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності). Підставами застосування такої санкції може бути, зокрема, акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов (повторне порушення – вчинення ліцензіатом протягом строку дії ліцензії повторного порушення певних ліцензійних умов після застосування санкцій за аналогічне порушення); акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов – рішення органу ліцензування або спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування про необхідність усунення ліцензіатом у встановлені строки порушень ліцензійних умов; неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності.

Для захисту прав суб'єктів природних монополій, що обмежуються у разі неправомірного анулювання ліцензії, можливе судове оскарження подібних дій компетентних органів. У ст.4 вказаного закону зазначено, що рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржено у судовому порядку. Отже, засобом захисту прав суб'єктів може бути визнання в судовому порядку рішення відповідного органу про анулювання ліцензії недійсним.

Деякі спеціальні санкції передбачені галузевими законами та підзаконними нормативно-правовими актами.



Згідно зі ст.24 Закону «Про електроенергетику» у разі порушення енергопостачальником, який здійснює постачання електричної енергії на закріпленій території, умов і правил здійснення ліцензованої діяльності з постачання електричної енергії та інших обов'язків, передбачених цим законом, враховуючи зобов'язання щодо забезпечення захисту прав споживачів електричної енергії та проведення розрахунків за закуплену енергопостачальником електричну енергію, а також із суб'єктом підприємницької діяльності, який здійснює передачу належної енергопостачальнику електричної енергії, Національна комісія регулювання електроенергетики України застосовує до такого енергопостачальника такі санкції: застереження; штраф; призначення тимчасового керуючого (адміністрації); зупинення дії ліцензії на здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території; анулювання ліцензії на здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території.

Одним із правоохоронних засобів можна вважати зупинення дії або анулювання ліцензії на здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії на певній території. Можливість застосування Національною комісією регулювання електроенергетики цих санкцій передбачена у Законі «Про електроенергетику».

Детально зупинення дії та анулювання ліцензії містяться в Умовах та Правилах здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами, затверджених постановою НКРЕ від 13.06.96 р. № 15 [10], Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, затвердженій постановою НКРЕ від 06.10.99 р. № 1305 [11] та інших відомчих нормативно-правових актах.

Зокрема, згідно з п.8.1 вказаної Інструкції НКРЕ має право зупинити дію ліцензії у разі порушення ліцензіатом ліцензійних умов; невиконання ліцензіатом у визначений термін обов'язкових для виконання рішень НКРЕ щодо додержання ліцензійних умов.

Як зазначено в п. 4.1 Інструкції, порушення – це дія ліцензіата чи його бездіяльність, яка посягає на встановлені НКРЕ ліцензійні умови та рішення НКРЕ і за яку законодавством, цією Інструкцією та ліцензійними умовами передбачено зупинення дії ліцензії.

Згідно з п. 8.3 Інструкції у разі виявлення під час перевірки або в матеріалах звітності порушення ліцензійних умов НКРЕ приймає рішення про усунення виявлених порушень у визначений термін або рішення про зупинення дії ліцензії.

Підставою для прийняття рішення НКРЕ про усунення виявлених порушень або зупинення дії ліцензії є також невиконання у визначений термін рішень НКРЕ щодо додержання ліцензійних умов.

Якщо ліцензіат не виконав вимоги рішення НКРЕ про усунення порушень або зупинення дії ліцензії у встановлений термін, то НКРЕ може прийняти рішення про анулювання ліцензії як за повторне або грубе порушення ліцензійних умов.

Тобто, якщо підставою для зупинення дії ліцензії є порушення, то підставою для анулювання ліцензії є повторне або грубе порушення.

Повторним порушенням вважається порушення ліцензійних умов, які раніше допускав ліцензіат і протягом року вчинив його знову.

Грубе порушення – одноразове порушення ліцензійних умов, яке вказує на явне і умисне нехтування їх вимогами з боку ліцензіата та/або потягло наслідки у вигляді значної шкоди, завданої державі, навколишньому природному середовищу, юридичним чи фізичним особам. Грубим порушенням вважається також невиконання ліцензіатом в установленій строк рішення НКРЕ про усунення порушень.

Правоохоронні засоби захисту можуть бути застосовані не тільки до суб'єктів природних монополій, а й до органів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій з метою захисту прав суб'єктів таких монополій.

Так, згідно з вищевказаним листом Вищого арбітражного суду України від 25.02.98 р. у разі незгоди з відповідним актом Національної комісії регулювання електроенергетики України, зокрема, постановою про призначення керуючого (тимчасової адміністрації) енергопостачальника або рішенням про зупинення дії чи про анулювання ліцензії на здійс-

нення підприємницької діяльності на певній території, енергопостачальник не позбавлений права на звернення до господарського суду із заявою про визнання такого акта недійсним.

Отже, визнання акту Національної комісії регулювання електроенергетики України недійсним у судовому порядку є правоохоронним засобом, що має на мету захист прав суб'єктів природних монополій.

Література

1. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
2. Амуржуев О. Проблемы антимонопольного регулирования / О. Амуржуев // Хозяйство и право. – 1990. – № 11. – С.21-28.
3. Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (предпринимательское право) / С.Э. Жилинский // Экономика Украины. – 2009. – № 6. – С. 8-15.
4. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
5. Тотьев К.Ю. Государственная и естественная монополии / К.Ю. Тотьев // Закон. – 1995. – № 4. – С. 60–63.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст.144.
7. Інструкція про порядок застосування економічних та фінансових (штрафних) санкцій органами державного контролю за цінами: Затверджено наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та Міністерства фінансів України від 01.12.2001 р. № 298/519 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2324.
8. Дудоров О.О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика: [монографія] / О.О. Дудоров. – К.: Юридична практика, 2003. – 924 с.
9. Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций / Е.Н. Жильцов. – М.; Изд-во Моск. ун-та, 1995. – 184 с.
10. Умови та Правила здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами: Затверджено постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 13.06.1996 р. № 15 // Офіційний вісник України. – 1996. – № 33. – Ст. 177.
11. Інструкція про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності: Затверджено постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 06.10.1999 р. № 1305 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Ст.785.

Блохин М.С. Расширение административной ответственности за правонарушения в сфере естественных монополий. В статье рассматриваются вопросы юридической ответственности за нарушения в сфере природных монополий, особое внимание уделяется расширению административной ответственности.

Ключевые слова: природные монополии, субъекты природных монополий, субъекты хозяйствования, юридическая ответственность, административная ответственность.

Blokhin M.S. Extending the administrative responsibility for offences in the sphere of natural monopolies. The article deals with the issues of the legal responsibility for violations in the sphere of natural monopolies. A special attention is given to the extending of administrative responsibility.

Key words: natural monopolies, the subjects of natural monopoly, subjects of managements, legal responsibility, administrative responsibility.

УДК 342.951:338.48-44(1-22)

Вишнеvsька Ю.В.,аспірантка кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Аналіз основних функцій та методів адміністративно-правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму в Україні

У статті розглядається стан сільського зеленого туризму в Україні, визначені та проаналізовані загальні функції та методи правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму. Відповідно до зазначених функцій та методів правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму запропонована класифікація засобів регулювання за сферами їх застосування.

Ключові слова: сільський зелений туризм, державне регулювання, сфера туризму, регіони.

Сучасна туристична індустрія у світовій господарській системі посідає провідні позиції: на неї припадає близько 10 % від виробленого у світі валового продукту, понад 30 % світової торгівлі послугами, 7 % загального обсягу світових інвестицій, 11 % світових споживчих витрат. За даними Всесвітньої туристської організації, за останніх 16 років доходи від міжнародного туризму зростали в середньому на 9% в рік. Для більш як 40 країн світу туристична галузь є основним джерелом надходжень національного бюджету, а для 70 – однією з трьох його основних статей. Наприклад, в Іспанії частка прибутків від іноземного туризму в загальній сумі надходжень від експорту товарів та послуг становить 35%, на Кіпрі та у Панамі – понад 50%, на Гаїті – більш як 70 %.

Сьогодні подорожі та відпочинок стають невід'ємною частиною життя населення всіх континентів і, як наслідок, у структурі витрат середньостатистичної сім'ї, витрати на туристичні послуги – це четверта стаття після витрат на харчування, одяг та обслуговування автомобіля [1, с. 2].

Україна об'єктивно має всі передумови для інтенсивного розвитку сільського зеленого туризму: особливості географічного положення та рельєфу, сприятливий клімат, багатий природний, історико-культурний та туристично-рекреаційний потенціал. Однак сьогодні в Україні розвиток цієї важливої галузі економіки, яка, за розрахунками фахівців, лише у вигляді податків могла б щороку приносити в державну скарбницю до 4 млрд грн., недостатній. Причинами такого становища є складна соціально-економічна ситуація в державі, нерегульованість механізмів стимулювання туристичної індустрії, відсутність ефективної стратегії розвитку цієї галузі як на національному, так і на регіональних рівнях.

Туристична галузь, враховуючи її значний вплив на економічний та соціальний розвиток країни, розгалуженість господарських зв'язків потребує регулювання, підтримки та пильного контролю з боку держави.

На сучасному етапі розвитку України, особливо за умов адміністративної реформи, що триває, актуальними стають питання щодо створення ефективної структури управління туристичною галуззю на всіх рівнях, децентралізації та деконцентрації влади з чітким визначенням повноважень кожного її рівня. Перетворення України на туристичну державу світового значення вимагає також забезпечення координації діяльності різних галузей економіки, від яких залежить якісне надання туристичних послуг, зокрема транспорту, торгівлі, виробництва сувенірної продукції, видавничо-рекламної діяльності тощо.

Аналіз наукової літератури дає змогу виділити такі напрями дослідження туризму як соціальний, історичний, економічний, сільський зелений, екологічний, правовий, міжнародний та ін. Теоретико-методологічні аспекти туризму, історію його розвитку як в Україні, так і за рубежом, окремі питання управління галуззю вивчали відомі вітчизняні вчені В.К. Фе-



дорченко, В.І. Цибух, А.Т. Матвієнко, М.П. Крачило, С.І. Попович, Г.П. Науменко, С.В. Хлоп'як, І.М. Школа, В.С. Ковешніков, М.І. Долішній та ін.

Питанням менеджменту і маркетингу туризму присвячені праці зарубіжних науковців В.А. Квартального, М.І. Кабушкіна, В.Г. Гуляева, В. Мідлтона, Г.Ф. Шаповала. Вітчизняні дослідники В.К. Євдокименко, В.І. Мацола, М.Б. Онисько, О.М. Савченко особливого значення надавали регіональним аспектам розвитку туристичної галузі. Вагомим внеском у розробку питань економіки організації та управління рекреаційно-туристичним комплексом є наукові доробки вчених одеської наукової школи, зокрема О.Г. Топчієва, С.К. Харічкова, О.С. Шаптали та ін. Відомі українські вчені М.К. Орлатий, П.Т. Саблук приділяли увагу сільському зеленому туризму як чиннику соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів. Питання збереження туристичних ресурсів та управління природокористуванням досліджували відомі вітчизняні науковці Ю.П. Лебединський, І.М. Потравний, В.І. Гетьман, Б.М. Данилишин, В.С. Міщенко та ін.

Аналіз наукових джерел з питань державного регулювання різних сфер економіко-господарської діяльності в Україні вказує на те, що українським вченим належить вагомий теоретичний доробок. Указаній проблемі присвячені праці В.Д. Бакуменка, В.М. Князева, О.А. Машкова та ін. Структура, повноваження й особливості функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування розкриті у дослідженнях Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк, О.Ю. Лебединської, П.І. Надолішнього, Ю.П. Шарова, В.М. Вакуленка, О.С. Ігнатенка, І.В. Козюри та ін.

Серед українських правознавців окремі аспекти цієї проблеми розглядалися у працях М.О. Баймуратова, А.Г. Бобкової, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ю. Серьогіна, С.Б. Чеховича, Я.М. Шевченко та ін.

Українське село має багатющу історико-архітектурну спадщину, культуру, самобутній побут, самою природою даровані мальовничі ландшафти; наділене багатими лікувально-рекреаційними ресурсами. Багаті села з індивідуальним житловим фондом та добрими і працьовитими людьми. Разом з тим гострою проблемою для багатьох сіл є брак робочих місць, зростаючий надлишок робочої сили, вивільнюваної з сільськогосподарського виробництва. Враховуючи відсутність потрібних капіталовкладень на створення нових робочих місць, більше уваги варто приділяти галузям, які не потребують для свого розвитку великих коштів. До таких галузей відноситься і сільський зелений туризм, який давно практикується в Україні. Адже в селах, які мають відповідну рекреаційну базу, завжди було багато відпочиваючого міського населення. Найпопулярнішими для відпочинку є села біля морів, річок та гірські.

Сільський зелений туризм – це специфічна форма відпочинку в приватних господарствах сільської місцевості з використанням майна та трудових ресурсів особистого селянського, підсобного або фермерського господарства, природно-рекреаційних особливостей місцевості та культурної, історичної та етнографічної спадщини регіону [2, с. 139].

Для того, щоб сільський зелений туризм в Україні набув поширення і став вагомим економічним внеском для родини кожного сільського господаря, необхідна тісна співпраця органів місцевого самоврядування, громадських організацій і сільських господарів. Для цього в Україні необхідно створити сприятливе для сільського населення, прозоре та дієве нормативно-правове поле, а також механізми контролю за виконанням чинних законів [3, с. 118]. Але це неможливо без визначення загальних функцій та методів правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму.

Таблиця 1

Функції та методи правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму

| № з/п | Функції | Методи |
|-------|--|---|
| 1. | Загальна організація та правова регламентація діяльності у сфері сільського зеленого туризму | - встановлення єдиних понять; - процедура укладання угод, договорів; - отримання віз; |



| | | |
|-----|---|--|
| | | - порядок перетинання кордону та перевезення товарів |
| 2. | Планування розвитку сільського зеленого туризму | - розробка загальних стратегій та концепцій розвитку сільського зеленого туризму; - регулювання територіального розгалуження об'єктів сільського зеленого туризму; - планування розвитку інфраструктури |
| 3. | Регулювання окремих видів діяльності у галузі сільського зеленого туризму | - ліцензування; - стандартизація; - сертифікація |
| 4. | Забезпечення безпеки сільського зеленого туризму | - ліцензування; - стандартизація; - сертифікація; - видання пам'яток туриста; - страхування |
| 5. | Кадрове забезпечення сільського зеленого туризму | - створення стандартних державних програм для системи підготовки кадрів для галузі сільського зеленого туризму; - допомога в організації підвищення кваліфікації працівників, що надають послуги у галузі сільського зеленого туризму |
| 6. | Забезпечення наукових досліджень ринку сільського зеленого туризму | - маркетингові дослідження на ринку туристичних послуг; - створення національних центрів вивчення сільського зеленого туризму; - інформаційне забезпечення туристичних організацій |
| 7. | Підтримка зовнішньоекономічної діяльності фірм сільського зеленого туризму | - створення представництв та філіалів за кордоном; - укладання міжнародних угод; - участь у вирішенні конфліктів; - реклама національних турпродуктів у галузі сільського зеленого туризму |
| 8. | Забезпечення охорони природного навколишнього середовища та історичних пам'яток | - розробка правил, законів, умов економічного стимулювання з охорони й відновлення природних ресурсів; - реставрація історичних пам'яток, - фінансування закладів культури |
| 9. | Створення позитивного іміджу держави, регіонів тощо | - маркетинг; - реклама; - інформаційно-аналітична пропаганда (видання карт, відеофільмів тощо); - оподаткування; - інвестування |
| 10. | Контроль та нагляд | - поточний контроль; - аудит; - моніторинг міжнародної конкурентоспроможності національних продуктів сільського зеленого туризму |

Відповідно до зазначених функцій та методів правового регулювання розвитку сільського зеленого туризму ми пропонуємо класифікацію засобів регулювання за сферами їх застосування, а саме:

- У правовій сфері: вдосконалення нормативно-правової бази; розвиток методології ліцензування, стандартизації та сертифікації у галузі сільського зеленого туризму; встановлення правил перетинання кордонів та перебування на території України з урахуванням інтересів розвитку сільського зеленого туризму; боротьба зі злочинністю та корупцією.
- У економічній сфері: податкове регулювання; цільове бюджетне фінансування програм розвитку сільського зеленого туризму; створення позитивних умов для інвестицій у сільський зелений туризм.
- У соціальній сфері: вирішення проблем соціального туризму.
- У науково-освітній сфері: розвиток наукових досліджень у галузі сільського зеленого туризму; створення інформаційно-аналітичної бази; забезпечення професійними кадрами сільського зеленого туризму.
- У сфері організації туризму: формування іміджу України на світовому ринку туризму; сприяння у просуванні сільського зеленого туризму на внутрішній та світовий ринки; сприяння участі у міжнародних туристичних програмах; створення умов для багатоцільового використання туристичної інфраструктури; координація діяльності й інвестицій державного й приватного секторів у галузі розвитку сільського зеленого туризму.

Підсумовуючи викладене вище, доходимо таких висновків. Сьогодні в Україні створені певне організаційне та нормативно-правове підґрунтя для розвитку сільського зеленого туризму. Слід констатувати, що адміністративно-правове регулювання сільського зеленого туризму має певну особливість, котра полягає у тому, що ця галузь потребує координації та регулювання більшою мірою, ніж будь-яка інша галузь. Але постійна регламентація та надмірне втручання держави можуть негативно позначитись на здійсненні системи державного регулювання туристичної сфери сільської місцевості. Тому повинне бути чітко встановлене розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Надзвичайно важливим залишається формування туристичної політики, системи державного регулювання у сфері сільського зеленого туризму, визначення їх форм, засобів та інструментів. Головним завданням у формуванні цієї політики є координація зусиль уряду, парламенту, міністерств, відомств, інших органів державної влади, а також громадських організацій та підприємницьких структур для більш ефективного розвитку сільського зеленого туризму в Україні. Щоб забезпечити сталий розвиток сфери відпочинку в українському селі за умов економічної кризи повинні існувати врегульовані партнерські стосунки влади, бізнесу та професійних громадських організацій. Саме тому, зважаючи на сучасний стан економіки України, збільшення попиту на відпочинок у природному середовищі та враховуючи необхідність створення сучасного ринку пропозицій відпочинку у сільській місцевості, своєчасною має бути підтримка з боку держави.

Література

1. Алексеева Ю.В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління зі спеціальності 25.00.02 — механізми державного управління / Ю.В. Алексеева. — О., 2005. — 24 с.
2. Биркович В.І. Сільський зелений туризм — пріоритет розвитку туристичної галузі України. Стратегічні пріоритети / В.І. Биркович // Науково-аналітичний щоквартальний збірник. — 2008. — №1 (6). — С. 138–143.
3. Ігнатенко М.Г. Питання розвитку рекреації півдня України / М.Г. Ігнатенко // Краєзнавство і туризм: освіта, виховання, стиль життя: матеріали міжнар. наук.- практ. конф. — К: Реформа, 1998. — С. 118–119.
4. Черепанова В.О. Теоретичні засади державного управління туризмом та охороною культурної спадщини АР Крим // Держава та регіони / В.О. Черепанова, О.В. Малишева. Серія: Державне управління. — 2006. — № 2. — С. 246-250.

5. Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні: Указ Президента України від 21 лютого 2007 р. № 136/2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 37.
6. В Україні активно розвивається зелений туризм, але немає відповідних законів. – http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=2901

Вишнева Ю.В. Анализ основных функций и методов административно-правового регулирования развития сельского зелёного туризма в Украине. В статье рассматривается состояние сельского зеленого туризма в Украине, определены и проанализированы общие функции и методы правового регулирования развития сельского зеленого туризма. В соответствии с указанными функциями и методами предлагается классификация способов регулирования по сферам их применения.

Ключевые слова: сельский зеленый туризм, государственное регулирование, сфера туризма, регионы.

Vyshnevskaya Y. V. The analysis of the main functions and methods of the administrative – legal regulations of the rural tourism development in Ukraine. The article reveals the state of rural tourism in Ukraine. The main functions and methods of legal regulation of the rural tourism development are analysed. The classification of different methods of regulation and their implementation are supposed.

Key words: rural tourism, state management, tourism sphere, regions.

УДК 342.951:347.633(100)

Губанова О. В.,

здобувач кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Проблемні питання організаційно-правового регулювання міжнародного усиновлення

У статті зроблено спробу дати оцінку контрольно-наглядовій діяльності державних органів у сфері міжнародного усиновлення. Обґрунтовано необхідність здійснення контролю за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями. Пропонуються подальші шляхи удосконалення чинного законодавства України, яким регулюються питання міжнародного усиновлення.

Ключові слова: контроль, нагляд, міжнародне усиновлення, консульська установа, Гаазька конвенція з усиновлення та захисту прав дитини.

З-поміж багатьох міжнародних статусів Україна має ще один статус – держави-донора у процесі міжнародного усиновлення. Вона є країною, що дозволяє усиновлення дітей – громадян України, за кордон. Недосконалість правового регулювання питань міжнародного усиновлення свого часу призвела до того, що органи виконавчої влади не контролювали усиновлення українських дітей іноземними громадянами. Як зазначає О. Карпенко у своєму дисертаційному дослідженні [1, с. 75–76], з липня 1994 і до березня 1996 р. діяв мораторій на міжнародне усиновлення, накладений Верховною Радою України. Лише тоді на Верховній Раді з'ясувалось, що міжнародне усиновлення за останні роки набуло масового неконтрольованого характеру. На час розгляду цього питання у Верховній Раді України жодна з державних структур і навіть уряд не володіли точною інформацією щодо кількості дітей, усиновлених іноземними громадянами.

У період, коли діяв мораторій, за дорученням Міністерства закордонних справ України консульські установи нашої держави за кордоном провели значну роботу зі встановлення контактів та взяття на консульський облік усиновлених дітей. У результаті з'ясувалася невтішна картина – із 802 усиновлених іноземними громадянами дітей вдалося знайти й поставити на консульський облік лише 171 дитину [1, с. 75–76].



З 1996 до 2006 р. до різних країн було усиновлено понад 11 тис. дітей. Проте лише близько половини з них перебувають на консульському обліку. Про долю решти нічого невідомо. Нині українські діти всиновлюються до 32 країн світу, серед яких і країни з невисоким соціальним рівнем та нестабільною політичною ситуацією, зокрема Колумбія, Гватемала, Іран, Румунія, Аргентина, в яких контроль за усиновленими дітьми неможливий [2, с. 97]. То ж питання контрольно-наглядових повноважень державних органів у сфері міжнародного усиновлення сьогодні є надзвичайно актуальним.

Проблемам міжнародного усиновлення присвячена значна кількість наукових праць, у яких аналізуються переважно норми Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення, порядок та процедура усиновлення в окремих зарубіжних країнах, визначаються можливості України на шляху імплементації норм законодавства про міжнародне усиновлення тощо. Важливі аспекти міжнародного усиновлення розкриваються у працях Х. Лисенко, Ю. Деркаченко, О. Карпенко, І. Зіміної, Є. Петухової та ін. Але при цьому поза увагою науковців залишається не менш важливе питання – питання нагляду за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями.

Метою цієї статті є дослідження питання контролю та нагляду державних органів за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземними громадянами. Визначена мета зумовила постановку і розв'язання таких завдань: показати необхідність здійснення контролю та нагляду за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями; проаналізувати основні нормативні акти з питань міжнародного усиновлення; визначити повноваження консульських установ при здійсненні контролю та нагляду у сфері міжнародного усиновлення.

Феномен міжнародного усиновлення є відносно новим явищем. Цей процес набув рис загальносвітової тенденції після Другої світової війни і з кожним десятиріччям все більше поширюється. Протягом останніх 50 років сформувалися усталені напрями міграції дітей, які перетинають державні кордони, прямуючи у сім'ї усиновлювачів – громадян інших держав. З'явилися групи країн, що традиційно почали виконувати роль «країн походження дітей» та «приймаючих країн» у процесі міжнародного усиновлення [3, с. 22].

Серед чинників, які призвели до набуття Україною статусу «країни-походження» дітей, можна виділити такі: низький рівень добробуту громадян; рівень законодавчого регулювання усиновлення, а саме – нескладна та нетривала процедура; політична воля держави у цьому питанні.

Не слід залишати поза увагою й те, що за морфологічними характеристиками генотип типового представника української нації відповідає уяві багатьох потенційних усиновлювачів-іноземців (в основному західноєвропейців та північноамериканців) про бажану дитину. Зазначений факт послугував своєрідним відправним пунктом, який на тлі погіршення економічної та соціальної ситуації в Україні, а відтак – і збільшення кількості дітей, позбавлених батьківського піклування, а головне – необтяжливого механізму законодавчого регулювання процедури усиновлення, в тому числі і для іноземних громадян, та наявності політичної волі призвів до того, що кількість українських дітей, усиновлених іноземними громадянами протягом останніх років, збільшилася в кілька разів [3, с. 23].

За достатньо малий строк (у період з 1996 р. до теперішнього часу) Україна набула деякого практичного досвіду з міжнародного усиновлення. На це вказує прийняття нашою державою кількох нормативно-правових актів у сфері міжнародного усиновлення та ратифікація окремих міжнародних конвенцій.

Як відомо, основні принципи міжнародного усиновлення закріплені в міжнародних документах. Перш за все, у Конвенції про права дитини від 20.11.1989 р. [4]. Суть її норм зводиться до того, що усиновлення мають дозволяти тільки компетентні органи; саме усиновлення може бути тільки альтернативним способом догляду за дитиною; норми країни, що віддає дитину, і країни, що приймає її, повинні однаково гарантувати права і свободи дитини; неприпустиме отримання фінансових вигод, пов'язаних з усиновленням. Безпосередньо правам дитини присвячена Декларація прав дитини [5]. Деякі проблеми, що стосуються усиновлення, регламентуються Конвенцією, якою регулюються питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12.04.1930 р. [6]. Цей акт містить окрему



главу V «Усиновлення» і вказує на порядок втрати і відновлення громадянства в результаті усиновлення.

Міжнародна спільнота випрацювала ще один механізм, котрий рекомендовано для здійснення усиновлення дітей за межі країни, в якій вони народилися, – Гаазьку конвенцію про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. [7]. Та Україна, котра щорік віддає на усиновлення за кордон майже 2 тис. дітей, не приєдналася до цієї конвенції, головна мета якої – забезпечення співробітництва між державами задля дотримання найвищих інтересів дітей, запобігання крадіжкам, продажу, незаконному їх вивезенню.

Головною метою Гаазької конвенції є надання гарантій, що забезпечують здійснення міжнародного усиновлення в інтересах дитини, відповідно до норм міжнародного права, а також розробка механізму співробітництва між державами задля дотримання цих гарантій, запобігання крадіжкам, продажу, незаконного вивезення дітей.

Приєднання України до цієї конвенції дозволить брати участь у багатосторонньому механізмі міжнародного співробітництва у галузі усиновлення дітей та уніфікувати процедуру усиновлення в Україні з процедурою держав-учасниць, отримувати достовірні відомості про кандидатів в усиновителі, здійснювати належний контроль та нагляд за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями.

Контроль та нагляд – основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення контролю і нагляду ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу [8, с. 5].

Суспільне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві і різних його утвореннях, визначення відповідності дій на шляху досягнення мети, виявлення причин відхилення від них, розробки заходів, що протидіють виявленим відхиленням [9, с. 23].

Розкриваючи питання сутності контролю, слід зупинитися на співвідношенні понять «контроль» та «нагляд».

Аналіз наукової літератури та нормативних актів дозволяє дійти висновку, що у вживанні термінів «контроль» і «нагляд» існують певні розбіжності. У нормативних актах зустрічається паралельне вживання цих термінів або вони взаємозамінюються, ототожнюються чи конкретизуються відносно сфер застосування, тобто чіткого розподілу зазначених понять немає.

Ми погоджуємося із думкою О. Андрійко [9, с. 120], яка наголошує, що нагляд слід розглядати як різновид контролю, здійснення якого має свої характерні риси, що дозволяють виділити його як вид контролю.

Функцію нагляду за додержанням прав дітей, які усиновлені іноземцями, визначається ст. 287 Сімейного кодексу України [10], згідно з якою, якщо діти усиновлені іноземцями і проживають за межами України, відповідна консульська установа за дорученням Міністерства закордонних справ України, веде облік цих дітей і здійснює нагляд за дотриманням їхніх прав до досягнення ними 18 років. Порядок здійснення нагляду за дотриманням прав дітей, які усиновлені іноземцями і проживають за межами України, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

З метою визначення правових засад діяльності консульських установ України Указом Президента України «Про Консульський статут України» № 127/94 від 2 квітня 1994 р. [11] (з наступними змінами та доповненнями) був затверджений Консульський статут України (далі – Статут).

Відповідно до ст. 1 Статуту консульські установи України захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян України.

Консульські установи здійснюють свою діяльність відповідно до Статуту, законодавства України, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв (ст. 3 Статуту).

Керівництво консульськими установами здійснюється Міністерством закордонних справ України.

Загальне керівництво діяльністю консульської установи в державі перебування здійснюється відповідним дипломатичним представництвом України (ст. 4 Статуту) [11].

Консульські функції виконуються також дипломатичними представництвами України, для чого в їх складі можуть утворюватися консульські відділи на чолі з генеральними консулами, консулами (ч. 2 ст. 5 Статуту).

Главою VI Статуту визначаються функції консула, зокрема, і щодо усиновлення (удочеріння).

Так, відповідно до ст. 31 Статуту консул провадить усиновлення дитини, яка є громадянином України і проживає за межами України.

Якщо усиновлювач не є громадянином України, для усиновлення дитини, яка є громадянином України, необхідно одержати дозвіл уповноваженого на те органу України.

Консул за дорученням Міністерства закордонних справ України веде облік дітей – громадян України, які усиновлені іноземцями, та здійснює в установленому Кабінетом Міністрів України порядку нагляд за додержанням їх прав [11].

Кабінетом Міністрів України 8 жовтня 2008 р. була прийнята Постанова № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» (далі – Постанова) [12], яка, зокрема, містить положення, що можуть бути нами визначені як передумови для проведення нагляду консульськими установами після здійснення усиновлення.

Відповідно до п. 31 Постанови [12] облік громадян України, які проживають за межами України, та іноземців, які бажають усиновити дитину, що проживає в Україні, здійснює Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини.

Серед переліку документів, які повинні подати потенційні кандидати в усиновлювачі до Департаменту, є такі зобов'язання заявника (у двох примірниках):

- поставити дитину на облік у відповідній консульській установі чи дипломатичному представництві України (із зазначенням найменування установи, представництва, його адреси) протягом місяця після виїзду до країни проживання;
- подавати консульській установі чи дипломатичному представництву України не менш як один раз на рік протягом перших трьох років після усиновлення та у подальшому один раз на три роки до досягнення дитиною 18 років звіт про умови проживання та стан здоров'я усиновленої дитини за встановленою формою;
- надавати можливість представникові консульської установи чи дипломатичного представництва України спілкуватися з дитиною;
- повідомляти консульську установу чи дипломатичне представництво України про зміну місця проживання усиновленої дитини тощо.

Як бачимо, зазначена Постанова [12] вказує лише на обов'язки іноземних усиновлювачів щодо підтримання необхідного контакту із консульською установою або дипломатичним представництвом після усиновлення дитини. Водночас, відсутні будь-які нормативи, які б визначали порядок здійснення нагляду самою консульською установою за умовами проживання дітей, усиновлених іноземними громадянами. Не визначена функція нагляду і у вищезгаданому Консульському статуті України.

Крім того, не можна не відзначити і той негативний факт, що Україна, підписуючи та ратифікуючи міжнародні договори про правову допомогу, до останнього часу не обумовила у договорах питання про відповідальність осіб, які усиновили дітей з України та не виконали взятих на себе зобов'язань, зокрема, щодо їх утримання, виховання і постановки на облік у консульських установах.

У ч. 3 ст. 25 Конституції України зазначено, що Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. Отже, термін «піклування» в юриспруденції має конкретний зміст, який пов'язаний з певними правовими гарантіями для громадян. Якщо цей термін застосувати до усиновлених дітей, а саме – дітей громадян України, які перебувають за кордоном, то, фактично, всі юридично вагомі дії в інтересах дитини мають



відбуватися лише за згодою консула України. Ці положення мають бути чітко визначені нормами українського законодавства.

Отже, питання контролю та нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей іноземними громадянами наразі залишається досить актуальним, оскільки не вироблена правова база, якою б визначався порядок здійснення нагляду та контролю консульськими установами за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями. Законодавством не визначений порядок здійснення такого контролю консульськими установами, не передбачена відповідальність усиновлювачів за відсутність постановки на облік у консульських установах, за неподання звіту про умови проживання та стан здоров'я усиновленої дитини тощо. А тому є нагальна потреба у вивченні цього питання з метою подальшого удосконалення чинного законодавства.

Література

1. Карпенко О.І. Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: дисер. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / О.І. Карпенко. – К., 2001. – 191 с.
2. Деркаченко Ю. Правова забезпеченість і соціальна обумовленість міжнародного усиновлення / Ю. Деркаченко // Юридична Україна. – 2006. – № 4. – С. 95–99.
3. Лисенко Х. Становлення сучасного правового механізму захисту прав дитини у міжнародному усиновленні / Х. Лисенко // Право України. – 2006. – № 3. – С. 22–26.
4. Конвенція про права дитини від 20.01.1989 р. // Ратифікована Постановою ВР України № 789-ХІІ від 27.02.91 р. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/dok>
5. Декларація прав дитини від 20.11.1959 року. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Конвенція про юрисдикцію, право, що застосовується, та визнання рішень про усиновлення від 15.11.1965 р. // Международное частное право: сб. док. – М.: БЕК, 1997. – С. 669–674.
7. Конвенція про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29.05.1993 р. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/dok>
8. Гаращук Володимир Миколайович. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 412 с.
9. Андрійко Ольга Федорівна. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 1999. – 378 с.
10. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №21-22. – Ст. 135.
11. Указ Президента України «Про Консульський статут України» № 127/94 від 2 квітня 1994 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Деркаченко Ю. Співробітництво в процесі міждержавного усиновлення: міжнародно-правовий аспект / Ю. Деркаченко // Юридична Україна. – 2005. – № 7. – С. 91–95.

Губанова О.В. Проблемные вопросы организационно-правового регулирования международного усыновления. *В этой статье сделана попытка дать оценку контрольно-надзорной деятельности государственных органов в сфере международного усыновления. Обоснована необходимость осуществления контроля за соблюдением прав детей, усыновленных иностранцами. Предлагаются дальнейшие пути усовершенствования действующего законодательства Украины, которым регулируется вопрос международного усыновления.*

Ключевые слова: *контроль, надзор, международное усыновление, консульское учреждение, Гаагская конвенция по усыновлению и защите прав ребенка.*

Hubanova O.V. Problematic issues of organizational and legal regulation of international adoption. *An attempt to evaluate the control-supervising activity of state bodies in the sphere of international adoption is made in the article. The necessity of exercising control over the rights of children adopted by foreigners is proved. The further ways of legislation improvement on issues of international adoption are proposed.*

Key words: *control, supervision, International adoption, Consular establishment, the Hague Convention on Adoption and Protection of the child rights.*



УДК 342.534.072.2:342.7](477)

Давиденко Р.Д.,здобувач кафедри теорії держави і права
Національної академії внутрішніх справ

Механізм здійснення звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

У статті зосереджується увага на опрацюванні механізму захисту прав громадянина шляхом використання інституції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, узагальнюється фабула процедури звернення до омбудсмена.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, правовий захист, державно-політична система України.

Основним критерієм, який би дозволив кваліфікувати ту чи іншу діяльність як правозахисну, є здатність такої діяльності виконати соціальну функцію у здійсненні захисту права людини. Розглядаючи крізь призму цього критерію існуючі у літературі погляди, можна відзначити, що будь-яка соціальна діяльність, спрямована на захист прав людини, може бути правозахисною (вона спроможна забезпечити один із варіантів захисту права — наприклад, судовий захист, використання оперативних санкцій), а може бути квазіправозахисною (не може самостійно забезпечити захист права — наприклад, діяльність громадських організацій). Саме таку діяльність, на нашу думку, здійснює й омбудсмен.

Запровадження спеціального інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є новацією у державно-правовій системі захисту прав і свобод людини у нашій країні. У Конституції України закріплюється право особи звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого (ст. 55) і визначається, що через нього здійснюється парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101) [1]. Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплені у конституційному Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», ухваленому Верховною Радою України 23 грудня 1997 р.

Відповідно до визначення Міжнародної асоціації юристів, народний захисник — «омбудсмен» — це служба, передбачена Конституцією або актом законодавчої влади, очолювана незалежною публічною посадовою особою високого рангу, що відповідальна перед законодавчою владою, одержує скарги від постраждалих осіб на державні органи, службовців, наймачів або діє за власним розсудом й уповноважена проводити розслідування, рекомендувати корекційні дії, представляє доповіді» [2].

Для інституту омбудсмена характерна та обставина, що ця посада існує у межах парламентаризму і повинна контролювати певну діяльність державних органів. У той самий час омбудсмен не є ні органом влади або державного управління, ні судовим органом. Разом з тим відомство омбудсмена належить до вищих органів держави в країні. Це «ефективний допоміжний інститут контролю за діяльністю державних органів у їхніх взаєминах із громадянами, чії права порушуються в цих взаєминах цими посадовими особами» [3].

Специфіка інституту омбудсмена полягає, насамперед, у тому, що ця специфічна установа повинна захищати права людини. Омбудсмен ніколи не підмінює, не замінює і не підключається до судової системи. До компетенції омбудсмена не належать конфлікти між громадянами. Сфера його діяльності — це відносини між громадянином і органом держави, громадською організацією, установою.

В Україні визначити приналежність Уповноваженого тій чи іншій галузі влади досить складно. Якщо звернутися до процедури призначення, він — орган парламенту, тому що призначається і звільняється з посади Верховною Радою на підставі імперативних норм закону кваліфікованих більшістю голосів депутатів представницького органу. Аналізуючи повноваження Уповноваженого стає очевидним, що йому належать правоохоронні функції: право за власною ініціативою ініціювати цивільне і карне судочинство, адміністративне і дисциплінарне провадження, звертатися до Конституційного суду України.

Наведені характеристики у своїй сукупності відображають лише найважливіші риси інституції омбудсмена.

15 січня 1998 р. набрав чинності Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». 14 квітня того ж року Верховна Рада України обрала першого в історії держави Уповноваженого з прав людини.

На сучасному етапі ідея омбудсменства переросла національні межі і все частіше використовується на регіональному та міжнародному рівнях.

Поширення служб омбудсмена в світі стало поштовхом до створення у 1976 р. Міжнародного інституту омбудсмена, який об'єднує національні інституції більш ніж 50 країн світу, сприяє розвитку концепції омбудсмена в світі за допомогою досліджень, освітніх програм, публікацій і обміну інформацією, а також організації регіональних і міжнародних конференцій.

У 1982 р. викладачі університету м. Інсбрук (Австрія) стали ініціаторами створення наукового товариства, головним завданням якого стало дослідження феномена омбудсмена в Європі. Основними напрямками діяльності цього інституту є поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмена в Європі, підтримка наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському і міжнародному рівнях. Членами інституту є більшість європейських інституцій омбудсмена. У жовтні 1998 р. до Європейського інституту омбудсмена було прийнято Українського Уповноваженого з прав людини.

Для вирішення отриманих скарг Уповноважений має досить широкі повноваження. Чим більше їх у нього, тим ефективніше його захист. Наприклад, на відміну від українського Уповноваженого з прав людини, датський здійснює нагляд не тільки за діями цивільної, а й військової адміністрації; має право інспектувати різні установи — зони підвищеного ризику щодо дотримання прав людини, такі як в'язниці, психіатричні лікарні, військові частини; правоздатний здійснювати розслідування не тільки за скаргою, а й за власною ініціативою.

Насамперед серед повноважень омбудсмена можна виділити право вимагати й одержувати будь-які стосовні до справи документи і дані, право запитувати під присягою посадових осіб і громадян, право доступу з перевіркою до будь-яких органів, організацій.

Слід зазначити, що в Україні, на відміну від Франції, згідно зі ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», уповноважений має право на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах. Доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України [4].

Уповноважений з прав людини зазвичай не має компетенції приймати обов'язкові для виконання рішення щодо відновлення порушених прав і відшкодування збитку постраждалим. Його функціям не притаманний чітко виражений примусово-владний характер. Його не наділено суддівськими прерогативами і можливістю безпосередньо коригувати рішення органів і посадових осіб. Його рішенням непритаманна обов'язкова, імперативна сила; це рекомендації відповідним державним органам щодо можливого варіанта вирішення конфлікту.

Без перебільшення можна сказати, що інституція омбудсмена є не лише бажаним, а й необхідним елементом національної системи захисту прав людини, ключовою ланкою у процесі перетворень у країнах, що стали на шлях демократії та верховенства права.



У багатьох країнах є уповноважені з прав людини, що мають не загальну компетенцію, а спеціальну [5]. В Україні з метою найбільш ефективного і послідовного захисту прав дитини нерідко пропонують ввести посаду омбудсмена з прав дитини. Існує точка зору, що створення такого інституту може мати сенс тільки з метою збору інформації щодо порушення прав дітей. Як орган, що має на меті захищати права дітей, він видається неефективним, тому що дублюватиме наглядові функції прокуратури, не маючи при цьому достатніх повноважень для належного реагування щодо порушення прав і запобігання таких порушень. З іншого боку, необхідно відзначити, що спеціалізація будь-якого органу щодо роботи у певній галузі завжди підвищує ефективність його діяльності.

Наявність певних імунітетів уповноваженого (наприклад, він не може підлягати переслідуванню, розшуку, затриманню, арешту або бути переданий суду за висловлення думки або за вчинення дій під час виконання своїх обов'язків) є свого роду гарантією його незалежності [6]. Це підвищує ефективність роботи уповноваженого як засобу правового захисту. Одним з недоліків цього засобу правового захисту є те, що немає встановленого законом терміну розгляду скарги.

Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів і посадових осіб. Незалежність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини гарантовано ст. 20 закону: «Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється». Уповноважений розглядає скарги про порушення конституційних прав громадян, які звертаються до нього після того, як усі правомірні шляхи для відновлення порушених прав вичерпано. Якщо омбудсмен вважає за необхідне, то він знову може порушити провадження у відповідних державних органах.

Термін повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — п'ять років. Він починається з дня складання Уповноваженим присяги на сесії Верховної Ради.

Уповноважений зобов'язаний зберігати конфіденційність інформації. Це зобов'язання діє й після припинення його повноважень. У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку. Уповноважений не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди.

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють у їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [7].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є суб'єктом права на конституційне подання з питань прийняття рішень та дачі висновків Конституційним судом України. Так, З. Лунь стверджує, що громадяни України, іноземці та особи без громадянства вступають у непрямі відносини із Конституційним судом України через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який є суб'єктом права на конституційне подання з питань прийняття рішень та дачі висновків Конституційним судом України у випадках, передбачених ст. 13 Закону України «Про Конституційний суд України» [8].

Література

1. Конституція України.
2. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека РФ / В.В. Комарова // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 21.
3. Права человека. История, теория и практика / Под ред. Б. Назарова. – М.: Русслит, 1995. – С. 235–236.
4. Закон України про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: За станом на 20 березня 2002 р. // ВВРУ України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
5. Кравчук Н.В. Порядок защиты прав ребенка / Н.В. Кравчук // Защита прав граждан и юридических лиц в российском и зарубежном праве. Проблемы теории и практики. – М.: МЗ Пресс, 2002. – С. 89.
6. Филипп Ардан. Франция: государственная система / Ардан Филипп / Отв. ред. Л.М. Энтин, пер. Л.С. Филипповой. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с. – С. 4.
7. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підруч. / Відп. ред. В.Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 375 с. – С. 105.

8. Лунь З. Деякі аспекти забезпечення захисту прав людини Конституційним судом України / З. Лунь // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали регіональної наук.-практ. конференції (08–09 лютого 2007 р.) / Львівський нац. ун-т ім. І.Франка. – Львів, 2007. – 628 с. – С. 173–175. – С. 173.

Давиденко Р.Д. Механизм осуществления обращения к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека. *В статье сосредоточивается внимание на разработке механизма защиты прав гражданина путём использования институции Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, обобщается фабула процедуры обращения к омбудсмену.*

Ключевые слова: Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, правовая защита, государственно-политическая система Украины.

Davydenko P.D. The mechanism of addressing to the representative of Verkhovna Rada on human rights issues. *The article deals with the mechanism of human rights protection by addressing to the representative of Verkhovna Rada on human rights issues. The procedure of addressing to the ombudsman is described.*

Key words: Verkhovna Rada representative on human rights, legal protection, state-political system of Ukraine.

УДК 342.53(477.75)

Журавель Я.В.,

канд. юрид. наук, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Правова природа Верховної Ради АР Крим

У статті висвітлюється сучасний стан правового закріплення особливостей місця та ролі Верховної Ради АРК у системі органів публічної адміністрації в Україні. Проведено аналіз законодавства про систему органів публічної влади та сформульовано на цій основі пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині поповнення системи місцевого самоврядування ще одним елементом – ВР АРК.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, законодавство про систему органів публічної влади, правова природа Верховної Ради АР Крим.

Уявлення сьогоденішнього українця про органи місцевого самоврядування збігається з широким колом місцевих органів публічної влади: сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад, а також виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Проте, на нашу думку, питання щодо переліку органів місцевого самоврядування, закріплених Конституцією України від 28 червня 1996 р. та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., залишається досі відкритим для дискусії.

Підставою так вважати може слугувати особливий правовий статус одного з органів публічної влади в Автономній Республіці Крим – Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі – Верховна Рада АРК).

Відповідно до ч. 1 ст. 136 Конституції України Верховна Рада АРК є представницьким органом Автономної Республіки Крим [1]. Конкретизацію цього конституційного положення містить ст. 21 Конституції Автономної Республіки Крим від 28 жовтня 1998 р. (далі – Конституція АРК), згідно з якою Верховна Рада АРК «...представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому, і здійснює свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку Автономної Республіки Крим» [5]. Окрім



цього, у ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» зазначається, що Верховна Рада АРК здійснює свої повноваження з метою сприяння реалізації прав та інтересів населення автономії та вирішенню питань життєдіяльності регіону [4].

Проте, ці нормативні сентенції недостатньо ствердно визначають правову природу Верховної Ради АРК і не дозволяють знайти відповідь на питання: Верховна Рада АРК є органом державної влади чи влади місцевого самоврядування.

Аби знайти відповідь на це питання, на нашу думку, необхідно проаналізувати комплекс нормативно-правових актів щодо організації влади в Україні.

Перш за все, пошук варто розпочинати зі ст. 5 Конституції України, відповідно до частини першої якої народ, будучи носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, здійснює цю владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Аби дослідити, чи є Верховна Рада АРК органом саме державної влади, необхідно звернутися до ч. 1 ст. 6 Основного Закону: «...державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [1]. Користуючись методом виключення, доходимо таких висновків:

- Верховна Рада АРК не є органом законодавчої влади, оскільки відповідно до ст. 75 Основного Закону України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України [1];
- Верховна Рада АРК не є органом виконавчої влади, оскільки система органів виконавчої влади не включає в себе цей орган:
 - а) вищим органом цієї системи є Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України [1]);
 - б) центральними органами виконавчої влади є міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (ч. 5 ст. 2 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. [7]);
 - в) місцевими органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [3]);
- Верховна Рада АРК не входить до системи органів судової влади (розд. VIII Конституції України [1]).

З огляду на зазначене, Верховна Рада АРК не є органом державної влади.

Враховуючи те, що публічна влада, єдиним джерелом якої є народ України, поділяється на владу державну та владу місцевого самоврядування, Верховну Раду АРК залишається віднести до органів місцевого самоврядування. Проте таке твердження формулювати досі немає достатніх правових підстав. По-перше, у Конституції України (ст. 140) зазначається, що «...місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради» [1]. При цьому слід наголосити, що жодного посилення на наявність інших органів місцевого самоврядування в Україні Конституція України не містить.

Пошук можливості віднести Верховну Раду АРК до органів місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дає бажаних результатів, оскільки положення цього закону спрямовані на конкретизацію конституційно-правових положень і у ст. 10 та 11 лише розкривають сутність перерахованих Основним Законом органів місцевого самоврядування.

Проте, не можна не відзначити, що особливості правового статусу Верховної Ради АРК частково підпадають під закріплене п. 5 ст. 1 згаданого вище закону визначення поняття «представницький орган місцевого самоврядування»: «виборний орган (рада), що складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [2]. По-перше, ВР АРК є виборним органом і формується відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. [6] (зауважимо, що порядок проведення виборів до Верховної Ради АРК та місцевих рад є, по-суті, ідентичний і виписаний одним законом). По-друге, Верховна Рада АРК складається з числа депутатів. По-третє, відповідно до ч. 2 ст. 136 Конституції України у межах своїх повноважень приймає рішення і постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим (додамо, що в ч. 1 ст. 144 Основного Закону зазначається, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [1]).

Не може підпадати Верховна Рада АРК під визначення поняття представницького органу місцевого самоврядування лише тому, що останній представляє інтереси конкретної територіальної громади, а перша відповідно до положень ст. 21 Конституції АРК здійснює представництво інтересів громадян, спільних інтересів населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому [5].

Проте, у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» існує також визначення поняття «районні та обласні ради», під якими розуміються «органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» [2]. Звичайно, Верховна Рада АРК не може бути районною чи обласною радою. Однак, варто зазначити, що співставлення особливостей її правового статусу з правовим статусом обласної ради дозволяє говорити про наявність спільних рис між цими органами. Обидва органи мають спільну назву – «рада»; є виборними; складаються з числа депутатів; депутати обираються членами територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць; мають спільний порядок їх формування, що визначається одним законом; є представницькими, тобто такими, що уповноважені законом представляти права, свободи та законні інтереси своїх виборців; об'єктом такого представництва є законні інтереси територіальних громад. Хоча варто зауважити, що Верховна Рада АРК представляє інтереси не тільки територіальних громад (до речі в Конституції АРК не виписано, яких саме територіальних громад), а й інших суб'єктів: громадян, спільних інтересів населення, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому (ст. 21 Конституції АРК [5]). Проте таке зауваження втрачає власну ствердність з огляду на таке: по-перше, видається дивним формулювання Конституції АРК щодо представлення Верховною Радою АРК інтересів лише громадян (при цьому дискримінуються права іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на законних підставах на відповідній території); по-друге, не уточнено, спільні інтереси якого населення представляє Верховна Рада АРК (у цьому випадку можна було б замість слова населення використати слово «кримчани», яке вжите в преамбулі Конституції АРК); по-третє, на нашу думку, формулювання «представляє інтереси... місцевого самоврядування» взагалі не мають логічного змісту, оскільки інтереси можуть мати лише фізичні, юридичні особи та держава в цілому (а місцеве самоврядування згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [2]). У межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

З огляду на проаналізоване нами законодавство про організацію влади в Україні, доходимо таких висновків:

- у зв'язку з тим, що в Україні сьогодні не існує іншої влади, окрім державної та влади місцевого самоврядування, Верховна Рада АРК (будучи органом влади) однозначно має знайти у законодавстві України свою приналежність до однієї з них;
- внаслідок проведеного дослідження Конституції України та інших нормативно-правових актів України про систему публічної адміністрації можна ствердно заявити про відсутність Верховної Ради АРК в тригільковій системі органів державної влади;
- законодавство України про місцеве самоврядування аналогічно не містить вказівок на приналежність Верховної Ради АРК до системи місцевого самоврядування;



- зважаючи на спорідненість правового статусу Верховної Ради АРК і обласних рад та усвідомлюючи доцільність визначення правової природи першої, можна сформулювати пропозицію щодо доповнення ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з назвою «Система місцевого самоврядування» додатковим пунктом – «Верховна Рада Автономної Республіки Крим». При цьому в згаданому законі необхідно вказати, що особливості правового статусу Верховної Ради АРК визначаються окремим законом. Таким чином, ми усунемо усі підстави для дискусії про проблеми приналежності Верховної Ради АРК до органів державної влади чи влади місцевого самоврядування в Україні.

Література

1. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про місцеві державні адміністрації. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
4. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
5. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 5–6. – Ст. 43.
6. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
7. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Офіційний Вісник України. – 2001. – 21 верес. – № 36. – С. 1–9.

Журавель Я.В. Правовая природа Верховного Совета АР Крым. В статье освещается современное состояние правового закрепления особенностей места и роли Верховного Совета АРК в системе органов публичной администрации в Украине. Проведен анализ законодательства о системе органов публичной власти и сформулировано на основании предложения внести изменения в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» в части пополнения системы местного самоуправления еще одним элементом – ВР АРК.

Ключевые слова: органы публичной администрации, законодательство о системе органов публичной власти, правовая природа Верховного Совета АР Крым.

Zhuravel' Y.V. Legal origin of Supreme Soviet of the Autonomous Republic Crimea. *This article reveals the modern state of legal status and role enforcement of Supreme Soviet of the Autonomous Republic Crimea in the body system of public administration in Ukraine. The analysis of the legislation on the body system of public authority is given. The author formulates an amendment to the «Law of Ukraine on the Local Self-Government in Ukraine» in the part on replacement of the system of self-government and proposes to add one more element about Supreme Soviet of the Autonomous Republic Crimea into the law.*

Key words: bodies of public administration, public authority legislation, legal origin of Supreme Soviet of the Autonomous Republic Crimea.



УДК 342.951:349.3](477)

Князька Л.А.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Національного університету державної податкової служби України

Артеменко О.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Адміністративно-правовий механізм реалізації соціального захисту населення

У статті розглядається адміністративно-правовий механізм, на фоні якого визначається адміністративно-правовий механізм реалізації соціального захисту населення. На основі аналізу взаємодії державних органів та адміністративно-правових відносин доводиться, що саме з огляду на вдалий механізм можна сформуувати належну систему соціального захисту населення в Україні.

Ключові слова: соціальний захист, адміністративно-правовий механізм, правове регулювання соціального захисту.

Проблема створення та відпрацьовування механізму адміністративно-правового регулювання тієї чи іншої сфери соціальних відносин є сьогодні однією з основних проблем вітчизняної юридичної науки [1, с.112]. Актуалізація цієї проблеми в адміністративно-правовій системі пов'язана з радикальними змінами, що відбулися у самій структурі суспільних відносин. Для більш ґрунтовного розуміння адміністративно-правового механізму реалізації соціального захисту населення, на нашу думку, слід коротко охарактеризувати категорію «механізм» як правове явище.

Категорія «механізм» у юридичній літературі розглядається з різних позицій, зокрема: «механізм державного регулювання», «механізм правового впливу», «механізм правового регулювання» тощо. Спільним для цих категорій є те, що термін «механізм» розуміється всіма як спосіб функціонування, система засобів впливу. Але, незважаючи на лексичну близькість вказаних термінів, вони усе ж таки є різними за змістом і відрізняються один від одного.

Дослідник О. Скакун наголошує, що під механізмами правового регулювання слід розуміти різні елементи правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство [2, с. 367].

На думку науковця І. Голосніченко, механізм адміністративно-правового впливу аналізує систему взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки та об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини; до другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [3, с. 108].

Науковець Г. Атаманчук тлумачить термін «механізм адміністративно-правового впливу» через з'ясування його шляхів і форм, зауважуючи, що до останніх належить встановлення заборон певних дій, правоздатності суб'єктів права, а також компетенції певних органів та їхніх посадових осіб і взаємозв'язків між учасниками суспільних відносин у вигляді правовідносин [4, с. 286].

Він розглядає «механізм адміністративно-правового регулювання» як єдину сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому І.П. Голосніченко наголошує, що, по-перше, поняття «механізм адміністра-



тивно-правового регулювання» – це категорія, яка повинна охопити усі правові засоби. По-друге, «механізм адміністративно-правового регулювання» не тільки «збирає» їх, а й «розставляє їх по своїх місцях», у результаті чого «...перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка), а цілісний механізм, кожна частина якого взаємодіє з іншими, виконуючи свої специфічні функції». По-третє, «механізм адміністративно-правового регулювання» передбачає характеристику стадій правового впливу [5, с. 54].

Проаналізувавши викладені вище визначення, ми вважаємо, що до елементів механізму правового регулювання слід відносити: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру та правосвідомість. У цьому переліку наявні правові явища, які певною мірою врегульовано впливають на суспільні відносини.

Досить цікавим є твердження А.С. Васильєва про те, що механізм адміністративно-правового регулювання у сфері охорони прав громадян є сукупністю адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини по забезпеченню особистої та суспільної безпеки, що складаються у процесі виконавчо-розпорядницької діяльності держави, у результаті якої створюється правоохоронний юридичний режим [6, с. 249].

Проаналізувавши основні наукові визначення механізму адміністративно-правового регулювання соціальної діяльності, ми дійшли висновку, що жодне із вказаних визначень не розкриває повною мірою ще питання.

І тому вважаємо за необхідне дати власне визначення, відповідно до якого механізмом адміністративно-правового регулювання соціальної діяльності слід розуміти спосіб організації та функціонування державних органів, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку регулюючої системи, покликаної у ході адміністративно-правового регулювання здійснювати досягнення цілей, покладених у соціальній діяльності державних органів. У широкому розумінні механізм адміністративно-правового регулювання є процесом узгодженого впливу суб'єктів регулювання на явища навколишньої соціальної діяльності.

Аналізуючи цю проблематику, на нашу думку, при всій багатогранності поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», воно, зазвичай, виявляє системно-динамічний зріз правової дійсності, механізму юридичного впливу.

Ми вважаємо, що складовими елементами адміністративно-правового механізму реалізації соціального захисту є: адміністративно-правові норми; засоби захисту; адміністративно-правові відносини.

При з'ясуванні змісту нормативних актів з огляду на норми, приписи, з'являється можливість вичерпно висвітлити всі сторони, деталі, тонкощі адміністративно-правового регулювання.

Розглядаючи ж нормативний матеріал під кутом зору логічних норм, бачимо, що повною мірою встановлюється правовий характер нормативних положень.

Іншими словами, у юридичних нормах закріплюється «ідеальний тип» поведінки громадянина, його взаємодії з іншими громадянами, державними та суспільними інститутами. У цьому контексті юридичні норми є елементом, яким констатується правовий механізм формування та регулювання суспільства. Етап формування юридичних норм – це перший етап дії механізму адміністративно-правового регулювання. Він характеризується встановленням для учасників правовідносин певного правового режиму, покликаного підтримати бажані та небажані варіанти поведінки. Необхідність цього соціального інституту відзначалась ще І. Кантом у «Критиці практичного розуму» [7, с. 125–127]. Він доводив, що успіх може бути досягнутий людиною набагато простіше, саме антиморальними та антигромадськими вчинками. Таким чином, соціальна реальність не передбачає морального вчинку, але й у реальній суспільній практиці людини надходив відповідно до прийнятого у суспільстві нормами та правилами потрібен закон, яким би компенсувались відносні незручності морального вчинку. Останнє, на нашу думку, особливо яскраво проявляється у сфері соціального захисту населення.

Складність створення юридичних норм у сфері соціального захисту полягає у тому, що вони повинні уникнути соціального вибуху, по можливості підвищувати загальний життєвий рівень населення. Так, 90-ті роки ХХ ст. у цьому плані були досить складним етапом становлення юридичних норм у сфері соціального захисту населення. Спочатку помітною стає вкрай інтенсивна законотворча діяльність у досліджуваній сфері. У цей період вийшли постанови уряду «Про соціальний захист дітей, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 8 лютого 1997 р., «Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії» від 6 липня 1998 р. [8]. Разом з тим, усі ці постанови відрізнялися декларативністю та непродуманістю подальшої правової реалізації.

Створення юридичних норм (планування на перспективу) у цей період не призвело до формування чітко прописаних прав і обов'язків інститутів та осіб влади з реалізації наявної законодавчої бази. Іншими словами, початкова стадія формування механізму адміністративно-правового регулювання не підкріплювалась системою подальших кроків.

На нашу думку, наступними кроками у процесі формування механізму адміністративно-правового регулювання мають бути:

- індивідуальні приписи застосування права – об'єктивні результати влади дій судів та інших компетентних органів, які забезпечують реалізацію вимог юридичних норм. Йдеться про владно-примусову форму забезпечення, що передбачає виникнення механізму правовідносин, що гарантує реалізацію прав і обов'язків;
- правовідносини, що є головним засобом, за допомогою якого норми втілюються в життя, інструмент перекладу загальних моделей провадження;
- впровадження у сферу суб'єктивних прав і обов'язків для цих суб'єктів;
- акти реалізації прав і обов'язків.

Правовідносини з приводу соціального захисту мають певну специфіку, що потребує додаткового роз'яснення, без чого неможливий подальший аналіз механізму адміністративно-правового регулювання цієї сфери. Саме вони детермінують зміст норм, акти реалізації та індивідуальні приписи.

Реалізація права завжди була і залишиться особливим способом життя юридичної форми суспільних відносин. «Реалізація права – спосіб його буття, існування, дії, виконання ним своєї головної соціальної функції» [9, с. 201]. Право – ніщо, якщо його положення не знаходять своєї реалізації у діяльності людей і їх організацій, у суспільних відносинах.

Державі важливо мати розумне і демократичне законодавство, але воно принесе мало користі, якщо залишиться тільки записаним на папері. Недостатньо визнати у Конституції загальні права громадян, необхідно, щоб ці права громадяни могли реалізовувати, реально користуючись тими соціальними благами, які передбачені законом, отже, повинні знаходити під захистом держави.

Реалізація права залежить не тільки від досконалості самої юридичної норми, а й більшою мірою від установки на її дотримання суб'єктами права. Поведінка особи, її установки та ціннісні орієнтири визначаються насамперед соціальними життєвими умовами, звичними стандартами поведінки, місцем суб'єкта у соціальній структурі, його роллю у виробництві й споживанні соціальних благ.

Нарешті, у юридичному плані значення процесу реалізації права визначається тим, що без нього не може бути адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, тобто – найважливішої функції права. Специфіка адміністративно-правового регулювання складається із впливу таких суспільних відносин, пов'язаних з установленням юридичних прав і обов'язків їх учасників, з використанням таких прав і виконанням цих обов'язків [10, с. 208].

Загальний зміст права як регулятора суспільних відносин був розкритий у дослідженнях П. Стучки і С.Н. Братуся [11, с. 12].

Згодом у монографіях С.С. Алексєєва і В. Горшнева ця проблема правового регулювання набула універсального характеру [12, с. 186].

Соціально-юридичному змісту правових відносин присвячені численні праці С. Алексєєва, Ю. Ведернікова, О. Скакун, В. Копейчикова, П. Рабіновича та ін.

На нашу думку, під поняттям «правовідносини» слід розуміти різновид суспільних



відносин, які за своєю формою є певним зв'язком компетентних і зобов'язаних осіб, а за змістом – взаємодією цих осіб, які реалізують свої суб'єктивні права та виконують покладені на них юридичні обов'язки.

Під правовідносинами із соціального забезпечення розуміються відносини, що виникали на основі юридичних фактів, із матеріального забезпечення і соціального обслуговування людей похилого віку непрацездатних, родин з дітьми, безробітних та деяких інших категорій громадян, що проживають за межею бідності і потребують соціального захисту з незалежних від них причин. У таких правовідносинах при дотриманні встановлених законом умов громадяни наділені суб'єктивним правом на одержання пенсії, компенсації, послуг чи пільг, надати які зобов'язаний державний орган або орган місцевого самоврядування. Причому міра обов'язку державного і муніципального органу визначається мірою вимоги уповноваженої особи. Це означає, що в односторонньому порядку або за згодою сторін міра обов'язку не може бути змінена. Крім того, у цьому полягає одна з головних відмінностей обов'язків у соціально-забезпечувальних відносинах від обов'язків у адміністративних правовідносинах, де суб'єкти на власний розсуд покладають на себе обов'язки в межах, що допускаються законом.

Суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері соціального захисту – це, з одного боку, громадян, які потребують захисту, а з іншого, – державні або інші органи, які з огляду на норми права можуть бути носіями суб'єктивних юридичних прав і обов'язків.

До числа таких органів слід віднести: органи соціального захисту населення; органи охорони здоров'я; органи, у віданні яких знаходяться дитячі установи; органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний комітет України у справах ветеранів і державні комітети); органи професійних спілок; конкретне підприємство, установа, організація, що надають працюючим соціальну допомогу на підставі локальних норм права [13, с. 98-106].

Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері соціального забезпечення – матеріальне благо, що надається громадянину у вигляді пенсії, допомоги, компенсації або певного роду соціальної послуги.

Слід наголосити, що у період з моменту проголошення незалежності Української держави з 1991 до 1996 р. найважливіші елементи механізму адміністративно-правового регулювання, як зазначено вище, ще не були сформовані. Декларування окремих норм, пов'язаних із соціальним захистом, не переросло на цілісну програму соціального захисту населення. Особливо болісно це виявилось у період «кризи неплатежів» 1995 р., коли соціальна ситуація була гранично близькою до вибуху і могла призвести до найтрагічніших наслідків. Саме завдяки крайнім заходам уряду вдалося не допустити зрушення основ суспільства. Однак, стало зрозумілим, що без цілісної концепції соціального захисту населення будувати соціальну політику та відповідну законодавчу базу є неможливим. У 1995–1997 рр. були зроблені перші кроки до написання такої програми. Розробляється та втілюється у систему юридичних норм програма підтримки материнства і дитинства, соціальної підтримки та соціальної реабілітації інвалідів, програма «Старше покоління». Було розроблено комплексну державну програму «Удосконалення діяльності регіональних органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів на період з 1996 до 2000 р.» [14].

На першому етапі складання такої програми перешкоджала установка на «шоковий» шлях введення соціально-економічних відносин. Соціальні заходи та відповідні юридичні норми приймалися при необхідності. Відповідно, вони не були складовою механізму адміністративно-правового регулювання, не генерували його.

Другий етап характеризується тенденцією до становлення цілісної концепції соціального захисту та соціального обслуговування населення. У цей самий час формується система юридичних суб'єктів, які забезпечують соціальний захист, система соціально-правових інститутів, що здійснюють соціальну політику.

З 2000 р. було прийнято кілька нормативно-правових актів, у матеріалах яких місти-



лися норми, покликані забезпечити соціальний захист громадян.

Слід також констатувати, що останнім часом у соціальній політиці України почали відбуватися істотні зміни у плані пошуку «середнього шляху» між соціально незахищеними та соціально привілейованими групами населення. Виникає і включається до системи юридичних норм ідея переходу від загальної соціальної політики до адресної політики соціальної підтримки.

На нашу думку, з метою реалізації таких реформ повинні бути здійснені конкретні дії щодо вирішення основних соціальних проблем, головними з яких є:

- значна диференціація грошових доходів населення;
- значне поширення пільг і компенсаційних виплат без обліку потреб одержувачів;
- недофінансування установ у соціальній сфері;
- несприятлива демографічна ситуація, що призводить до демографічного старіння тощо.

Ми вважаємо, що для досягнення поставлених державою цілей у галузі соціального захисту необхідно запланувати план дій, до якого слід віднести:

- поетапне підвищення пенсійного забезпечення з необхідністю поетапного коригування пенсійного віку;
- пільги, що зберігаються для ветеранів війни, інвалідів Великої Вітчизняної війни, передбачається поступово перевести на грошову форму;
- поступове усунення перехресного субсидування та дотаційності житлово-комунального сектора;
- підвищення мінімального розміру оплати праці;
- удосконалення механізму страхування;
- забезпечення повного фінансування безкоштовної медичної допомоги.

Історично сформована неоднорідність соціального простору України значно впливає на функціонування держави, структуру й ефективність економіки, на тактику інституціональних перетворень і соціально-економічну політику. Сучасний економічний простір включає безліч територій з особливими відхиленнями – проблемні регіони. До депресивних регіонів України, що характеризуються стійким і глибоким занепадом економічної активності й різким зниженням життєвого рівня населення, можна віднести Донецьк, Запоріжжя та ін.

Однак, саме формування механізму здійснюється не тільки на вищому, а й на місцевому рівнях, де громадянин безпосередньо стикається з реалізацією правових норм, формується його правосвідомість. Починаючи із середини 90-х років, саме на органи місцевого самоврядування лягла основна вага реалізації соціального захисту. Тут виникає можливість досліджувати ті суперечності й проблеми, які виникають у процесі побудови механізму правового регулювання соціального захисту та соціального забезпечення населення.

Підсумовуючи викладене вище, доходимо висновку, що адміністративно-правовий механізм реалізації соціального захисту громадян – це система адміністративно-правових норм та інших засобів захисту, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти забезпечують реальну реалізацію адміністративно-правових гарантій.

Література

1. Алексеев С.С. Теория государства и права / С.С. Алексеев. – М., 2000. – С. 112.
2. Скакун О.Ф. Теория держави і права: підручник / О.Ф. Скакун. – Харків, 2001. – 367 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України [основні категорії і поняття] / І.П. Голосніченко // Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 1998. – С. 50–55.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит. – 1997. – 286 с.
5. Васильев А.С. Административное право: учеб. пособ. / А.С. Васильева. – Харьков: Основа, 2005. – 249 с.
6. Чанышев А.Н. Курс лекций по Древней философии / А.Н. Чанышев. – М., 1981. – С. 269 – 272; 354 – 357.
7. Про порядок та розміри компенсаційних виплат дітям, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 356 // Голос України. – 1997. – № 25.



8. Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.07.1999 р. // Голос України. — 1999. — № 15.
9. Явич Л.С. Общая теория права: учеб. / Л.С. Явич. — Л., 1976. — 344 с.
10. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений: учеб. пособ. / Л.С. Явич. — М., 1961. — 208с.
11. Братусь С.Н. О роли советского права в развитии производственных отношений / С.Н. Братусь. — М., 1954. — С. 198.
12. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. — М.: Юридическая литература, 1966. — 183с.
13. Менеджмент социальной работы / Под ред. Е.И. Комарова, А.И. Войтенко — М., 1999. — С. 98 — 106.
14. Удосконалення діяльності регіональних органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: комплексна державна програма на 1996–2000 рр // [Електронний ресурс] — Режим доступу до журн.: <http://www.kraina2.org.ua/ru/material/0912>.

Князька Л.А., Артеменко О.В. Административно-правовой механизм реализации социальной защиты населения. В статье рассматривается административно-правовой механизм, на фоне которого определяется административно-правовой механизм реализации социальной защиты населения. На основе анализа взаимодействия государственных органов и административно-правовых отношений доказывается, что именно благодаря удачному механизму можно формировать надлежащую систему социальной защиты населения в Украине.

Ключевые слова: социальная защита, административно-правовой механизм, правовое регулирование социальной защиты.

Kniaz'ka L.A., Artemenko O.V. Administrative and legal mechanism of population social protection. The article reveals administrative and legal mechanism which identifies mechanism of population social protection. Due to successful mechanism of interaction of the state bodies and administrative – legal relations, it is possible to create an appropriate system of social protection in Ukraine.

Key words: social protection, administrative and legal mechanism, legal regulation of social protection.

УДК 349.3:331.25-056.26](4)

Коробенко Н.П.,

канд. юрид. наук, ст. викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
АПСВ ФПУ

Правове регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання в європейських країнах

У статті досліджується досвід європейських країн у сфері пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання.

Ключові слова: пенсія по інвалідності, інвалідність, непрацездатність, страховий стаж.

Розпочате Україною реформування системи пенсійного забезпечення та побудова ефективної моделі правового регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення потребує наукового вивчення досвіду іноземних держав у цій сфері. Світовий досвід вказує на те, що пенсійне забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання є невід'ємною частиною солідарної системи пенсійного страхування.

Оскільки процес становлення і розвитку пенсійного забезпечення по інвалідності в рамках системи соціального страхування у багатьох державах є результатом тривалого поступу, зарубіжний досвід для України, де пенсійне страхування функціонує лише в межах



шести років, є надзвичайно важливим. Його ми можемо використовувати для удосконалення пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання, а також для уникнення помилок, яких припускалися інші держави.

Серед європейських країн пенсійне забезпечення по інвалідності є, як правило, складовою солідарної системи пенсійного страхування. Відмінності виявляються у тому, що у деяких країнах (наприклад, Угорщина) у законодавстві сформульовано визначення поняття інвалідності, визначені групи інвалідності (Латвія) та передбачено виплату пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання (Болгарія), а у більшості відсутнє як поняття інвалідності, що замінено терміном «знижена працездатність» чи схожим на нього, так і термін «пенсія по інвалідності».

Пенсійне забезпечення по інвалідності в Угорщині відповідно до Закону «Про соціальне страхування» 1997 р. охоплює такий страховий ризик, як інвалідність, що визнається як суттєва і тривала або постійна втрата працездатності чи значне її обмеженням [1, с.655]. В Угорщині може встановлюватися одна з трьох груп інвалідності. Особливістю є те, що існує чітко визначений поділ на групи залежно від відсотку втрати працездатності: інвалідами I групи визнаються особи із повною (100%) втратою працездатності та потребуючі постійного догляду, інвалідами II групи – особи із повною втратою працездатності (100%), але не потребуючі постійного догляду, інвалідами III групи – особи із втратою працездатності не менше 67%, але які можуть продовжувати працювати.

За причинами виникнення інвалідності розрізняють пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання та пенсії по інвалідності внаслідок трудового каліцтва. Право на пенсію по інвалідності внаслідок загального захворювання мають тільки платники внесків – пенсіонери за віком права на таку пенсію не мають. Вказана пенсія надається за таких умов: 1) втрата працездатності на 67% через погіршення стану здоров'я або розумової здатності, якщо покращення такого стану не передбачається протягом одного року; 2) наявності стажу роботи до досягнення особою 22 років – 2 роки, від 22 до 24 років – 4 роки, від 25 до 29 років – 6 років, від 30 до 34 років – 8 років, від 35 до 44 років – 10 років, від 45 до 54 років – 15 років, від 55 і більше – 20 років.

Випускникам шкіл, які стали інвалідами до 22 років і пропрацювали після закінчення школи протягом 180 днів, пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання надається незалежно від стажу. Також до стажу для призначення вказаної пенсії зараховується час навчання у денних відділеннях вищих навчальних закладів; 3) нерегулярність роботи (робота неповний робочий день, а також, якщо особа протягом останніх 180 днів перед інвалідністю не працювала протягом 72 днів з причини втрати працездатності), або якщо заробіток особи суттєво знизився порівняно із заробітком до інвалідності [1, с. 664].

Розмір пенсії по інвалідності в Угорщині визначається із врахуванням відсотку втрати працездатності, тривалості трудового стажу, віку інваліда, розміру середньомісячної заробітної плати, з якої сплачувалися страхові внески. Тобто, він досить диференційований, оскільки враховує багато факторів, але все ж побудований на основі заробітної плати, яку отримувала особа. Мінімальна пенсія для інваліда I групи становить 37,5% середньомісячного заробітку, для інваліда II групи – 42,5 %, інваліда III групи – 47,5%, а максимальна встановлена на рівні середнього заробітку особи, з якого сплачені страхові внески.

Кодексом соціального страхування Республіки Болгарія у ст. 71 чітко визначається понятійна категорія «інвалід» – це особа, що повністю або частково втратила працездатність на тривалий час? або назавжди. Як і в Угорщині, законодавство Болгарії розрізняє пенсії по інвалідності залежно від причини настання інвалідності: внаслідок загального захворювання чи трудового каліцтва або професійного захворювання. Пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання призначається за умови втрати працездатності більше як на 50% та при наявності такого страхового стажу: особам у віці від 21 до 25 років необхідно мати 1 рік стажу, від 26 до 30 років – 3 роки, від 31 до 40 років – 7 років, більше 40 – 10 років. У осіб до 20 років, сліпих від народження та осліплених до вступу на роботу, страховий стаж не вимагається [1, с. 663]. Розмір вказаної пенсії залежить від: тривалості стажу, оскільки роки страхового стажу перемножуються залежно від відсотка втрати



працездатності на певний коефіцієнт і до стажу у випадку настання інвалідності до досягнення пенсійного віку зараховується період до настання цього віку; прибутку особи, який визначається як середньомісячний прибуток по країні за рік, що передував зверненню за пенсією, помножений на індивідуальний коефіцієнт особи.

Обов'язкове державне пенсійне страхування, яке становить перший рівень пенсійної системи Латвійської Республіки, також передбачає серед видів державних пенсій виплату пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання. Щоправда, на відміну від українського пенсійного законодавства, у Законі Латвійської Республіки від 23 листопада 1995 р. «Про державні пенсії» [2] прямо не вказано, що це пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання. Але оскільки у п. 2 ст. 11 Закону зазначається, що особам, причиною інвалідності яких є нещасний випадок на виробництві або професійне захворювання, пенсія по інвалідності надається або виплачується відповідно до іншого законодавчого акта з питань соціального страхування, стає зрозуміло, що саме інвалідність внаслідок загального захворювання, побутової травми або каліцтва, не пов'язаного з виробництвом, є однією із умов призначення такої пенсії. Іншими умовами є недосягнення пенсійного віку (в Латвії він однаковий для чоловіків і жінок – 60 років), наявність страхового стажу не менше 3 років та постійне проживання в Латвії. Розмір пенсії по інвалідності I і II груп залежить від середнього заробітку, з якого сплачувалися страхові внески, за будь-які 36 місяців поспіль за останніх п'ять років до призначення пенсії; тривалості страхового стажу та можливого страхового стажу, який особа могла б отримати, якщо б досягла встановленого законом пенсійного віку. Інвалідам III групи пенсія по інвалідності призначається у розмірі державної соціальної допомоги. Особливістю виплати цієї пенсії у Латвії є те, що у разі досягнення пенсійного віку її припиняють виплачувати, а замість пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання особа за наявності не менше 10 років страхового стажу має право отримувати пенсію за віком.

У рамках солідарної системи пенсійного страхування Республіки Естонія привертає увагу такий вид державної пенсії як пенсія по непрацездатності. Відповідно до Закону Естонської Республіки від 5 грудня 2001 р. «Про державне пенсійне страхування» право на таку пенсію мають особи: 1) що постійно проживають на території Естонії та іноземці, які проживають на її території на підставі виду на проживання чи права на тимчасове проживання; 2) у віці від 16 років і до досягнення пенсійного віку (він становить 63 роки як для чоловіків, так і для жінок); 3) визнані такими, що мають стійку непрацездатність із втратою працездатності в межах від 40 до 100 %; 4) за наявності набутого в Естонії визначеного законом пенсійного стажу [3]. Необхідний для призначення пенсії по непрацездатності пенсійний стаж визначається досить диференційовано і сприятливо для громадян. Так, при настанні стійкої непрацездатності у віці від 16 до 24 років стаж не вимагається, у віці 25–26 років необхідний 1 рік стажу, а починаючи із 27 років на кожних два роки додається по року стажу, у віці 60–62 років у особи має бути 14 років стажу. Стійка непрацездатність за естонським законодавством може бути повною або частковою. Повністю непрацездатною є особа, яка має обумовлений захворюванням або каліцтвом сильно виражений функціональний розлад, внаслідок якого вона не може заробляти засоби до існування. Повній непрацездатності відповідає 100% втрати працездатності. Частково непрацездатною визнається особа, яка може заробляти засоби до існування, але у зв'язку із функціональними порушеннями, обумовленими захворюванням або каліцтвом, не здатна виконувати підходящу для себе роботу в обсязі, що відповідає загальнодержавній нормі робочого часу. Частковій непрацездатності відповідає втрата працездатності в межах 10–90 %. Стійка непрацездатність може встановлюватися на шість місяців, один, два, п'ять років або до досягнення пенсійного віку, але не більше як на п'ять років.

При визначенні розміру пенсії спочатку обчислюється пенсія за віком, а потім залежно від втраченого відсотку працездатності встановлюється конкретний розмір пенсії по непрацездатності – чим вищий відсоток втрати працездатності, тим більший розмір пенсії (ст. 18 вказаного закону).

Отже, аналіз пенсійного законодавства Естонії дає можливість зробити висновок, що

ця прибалтійська країна в рамках євроінтеграційного процесу відмовилася від використання термінів «інвалідність», «інвалід», «пенсія по інвалідності». Від використання цих термінів ще раніше відмовилися й інші країни Європи, крім названих вище.

Законодавець Польщі передбачив виплату непрацездатній особі, яка повністю або частково втратила здатність виконувати роботу у зв'язку із порушенням функцій організму, і якщо відсутні підстави вважати, що працездатність буде відновлена після перекваліфікації, пенсії у зв'язку з непрацездатністю [1, с.658]. У Німеччині використовується термін «зниження працездатності» та виплачується пенсія внаслідок зниження працездатності. Відмовилися від використання терміну «інвалід», «пенсія по інвалідності» і Франція, Італія, Іспанія, Норвегія, Великобританія та інші європейські країни. Але якщо розглядати природу пенсійних виплат по повній або частковій непрацездатності у цих країнах з точки зору українського законодавства та не вдаватися у дискусію стосовно правильності перекладів і використання в Україні термінів «інвалідність» та «інвалід», то стає зрозуміло, що це ті самі пенсії по інвалідності, тільки призначення їх у різних країнах обумовлюється як однаковими, так і відмінними умовами, та й розміри їх обраховуються по різному.

Спільним для усіх країн Європи є те, що право на призначення та отримання таких пенсій мають лише громадяни певної країни та громадяни країн-учасниць ЄС, які постійно проживають на її території певний проміжок часу, а у деяких випадках і іноземці, якщо вони застраховані в системі соціального страхування та за умови сплати встановлених національним законодавством страхових внесків. Щоправда, тривалість сплати внесків у кожній країні різна. На відміну від України, пенсії по непрацездатності у країнах Європейського Союзу виплачуються особам лише до досягнення пенсійного віку, який у різних країнах становить від 63 до 67 років.

Головною умовою призначення пенсійного забезпечення по непрацездатності в європейських країнах є визнання факту повної або часткової непрацездатності, яка виникає на тривалий час або має постійний характер. Відмінним же є встановлення в законодавстві цих країн мінімального ступеня втрати працездатності, що необхідний для визнання особи повністю чи частково непрацездатною.

У Греції для призначення пенсії по непрацездатності необхідно мати постійну непрацездатність – це втрата на 80% і більше працездатності, або часткову непрацездатність – втрата від 50% до 79% працездатності. У Швейцарії та Ліхтенштейні умовою призначення такої пенсії є втрата не менше 40% працездатності. В Іспанії, Італії, Франції, Чехії цей показник становить 33%, а у Нідерландах лише 15%.

Австрія, Португалія ступінь втрати працездатності не встановлює у відсотковому відношенні. Непрацездатність в Австрії обумовлюється неможливістю особи отримати заробіток більше 50% порівняно з періодом до настання непрацездатності, а для Португалії величина втрати заробітку становить одну третю від попереднього доходу [4, с.133, 144].

Схожий підхід застосовується і у законодавстві Німеччини, за яким зниження працездатності визнається як неможливість виконання попередньої роботи та отримання заробітку, який особа мала до встановлення повного або часткового зниження працездатності. Повна втрата працездатності встановлюється тоді, коли особа внаслідок хвороби або каліцтва не може кожного дня працювати протягом мінімум трьох годин на загальних умовах і відсутня надія на відновлення її працездатності. Часткова втрата працездатності встановлюється особам, які внаслідок хвороби або каліцтва не можуть на загальних умовах працювати мінімум шість годин на день та відсутня надія на відновлення її працездатності [1, с. 656].

Фактично всі країни Європи розмежовують причини настання непрацездатності (трудова каліцтво, професійне захворювання, з одного боку, та інші причини, з другого) і залежно від цього встановлюють перелік інших умов призначення пенсії по непрацездатності. Серед них особливе місце належить умові щодо необхідного страхового стажу.

Так, у Чехії для призначення вказаної пенсії необхідно мати у віці до 20 років менше 1 року страхового стажу (при цьому до стажу зараховується час навчання у середній та вищій школі Чехословацької Республіки), у віці від 20 до 22 років – 1 рік, від 22 до 24 років – 2 роки, від 24 до 26 років – 3 роки, від 26 до 28 років – 4 роки від 28 років і більше – 5 років [1, с.670].



У Німеччині та Італії для призначення пенсії по зниженій працездатності внаслідок загального захворювання в особи на час призначення пенсії має бути не менше 5 років страхового стажу, підтвердженого сплатою страхових внесків, три з яких мають припадати на останніх п'ять років. Щоправда, у Німеччині до стажу зараховуються періоди отримання допомоги по безробіттю, по хворобі та допомоги по догляду за дитиною, навчання у вищих навчальних закладах за умови їх успішного та вчасного закінчення, а особам, які втратили працездатність менш як через шість років після закінчення навчання, вимога зменшується [4, с. 38].

Умова щодо необхідності 5-річного стажу встановлена і в Португалії, але, при цьому, не має значення, протягом якого періоду він отриманий.

В Австрії право на зазначену пенсію виникає за наявності у застрахованої особи не менше 120 місяців страхового стажу поспіль протягом періоду 180 календарних місяців до встановлення непрацездатності. У разі відсутності необхідного стажу пенсія призначається пропорційно наявному, але за умови, що період страхування становить на менше 60 місяців в межах 120 календарних місяців до встановлення непрацездатності [4, с. 133–134].

За грецьким законодавством для призначення пенсії по непрацездатності особа повинна мати загальний стаж 4500 днів (трохи більше 12 років) або 1500 днів, із яких мінімум 600 днів у межах останніх п'яти років перед тим, як непрацездатність була підтверджена.

Бельгія ж лише вимагає від особи працювати протягом 120 днів у межах шести місяців перед встановленням непрацездатності, а Люксембург – сплати страхових внесків протягом 12 місяців за останніх три роки перед зверненням за пенсією.

Отже, аналіз правового регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання в європейських країнах дає підстави визначити спільні риси, характерні для пенсійного законодавства цих країн: 1) головною умовою призначення пенсійного забезпечення по інвалідності є визнання факту повної або часткової непрацездатності, яка виникає на тривалий час або має постійний характер; 2) у законодавстві фактично усіх країн встановлена вимога до страхового стажу, необхідного для реалізації особою права на пенсійне забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання. Тривалість страхового стажу національними законодавствами встановлюється, в основному, диференційовано залежно від віку особи; 3) розмір пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання визначається, як правило, у відсотковому відношенні до заробітної плати, яку особа отримувала до виникнення непрацездатності, та залежить від тривалості сплати страхових внесків.

Література

1. Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты. Сравнительно-правовое исследование / [М.М. Вильданова, Н.И. Гайдаенко-Шер, В.В. Залесский, Е.И. Каминская, И.Л. Кичигина]; за ред. Э.Б. Френкеля / Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. – М.: Юристъ, 2002. – 688с.
2. Закон Латвійської Республіки від 23 листопада 1995 р. «Про державні пенсії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakoni.ves.lv/SoStPen1.htm>.
3. Закон Республіки Естонія від 5 грудня 2001 р. «Про державне пенсійне страхування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.estlex.com/tolked/44844.pdf>.
4. Your social security rights when moving within the European Union: Update 2002. – Luxemburg: Office for official Publications of the European Communities. – 2003. – 206 с.

Коробенко Н.П. Правовое регулирование пенсионного обеспечения по инвалидности вследствие общего заболевания в европейских странах. В статье проведено исследование опыта европейских стран в вопросах пенсионного обеспечения по инвалидности вследствие общего заболевания.

Ключевые слова: пенсия по инвалидности, инвалидность, нетрудоспособность, страховой стаж.

Korobenko N.P. Legal regulation of the pension provision on disability as a result of general disease in the European countries. The research of experience of the European countries on the issues of the pension provision on disability as a result of general disease is carried out in the article.

Key words: pension on disability, disability, incapacity, insurance working experience.

УДК: 343.34

Литвин О. П.,

канд. юрид. наук, професор, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Академії муніципального управління

Характеристика предмета злочину й інших складових, що є предметом кримінально-правової заборони

У статті проведена загальна характеристика предмета злочину й інших складових, що виступають як предмет кримінально-правової заборони і охорони інтересів, що зазначені у диспозиціях статей складів злочинів проти екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення.

Ключові слова: злочин, кримінально-правова заборона, складові злочину, предмет злочину, диспозиція.

При визначенні поняття предметів досліджуваних злочинів, які входять до кваліфікаційних систем й застосовуються у праві, до вибору термінів слід підходити дуже ретельно і на практиці звертати увагу насамперед на походження поняття й терміна залежно від сфери людських занять, порівнюючи та узагальнюючи їх у цьому аспекті.

Відповідність понять можна встановити через їх визначення, які сформульовані в науці і відображають найхарактерніші риси змісту. Оскільки в криміналістиці, судовій балістиці, а також криміналістичному вченні про вогнепальну зброю широко використовуються науково-технічні класифікації, розроблені не тільки у військових, а ще й у технічних науках, для вирішення криміналістичних питань необхідно використовувати і їх понятійний апарат. Однак для вирішення криміналістичних питань вказаного понятійного апарату недостатньо, з огляду на широку сферу використання зброї та боєприпасів не тільки у військових, спортивних і мисливських цілях, а й для скоєння злочинів. Слід враховувати також не лише заводські стандартні зразки, а й саморобні, перероблені, кустарні та інші екземпляри, що потребує значної деталізації, конкретизації й розширення.

Особливість криміналістичних класифікацій і їх понятійного апарату полягає у тому, що вони багато в чому визначаються завданнями з розкриття й попередження злочинів і пов'язані з поняттями теорії права.

Охарактеризувати предмет злочину й інших складових, що є предметом кримінально-правової заборони.

До предметів озброєння належать: різноманітні предмети й знаряддя, спеціально виготовлені з метою ураження мішені, живої сили й техніки, руйнування будівель і споруд на відстані, в яких використовується для виштовхування снаряда (кулі) механічна сила порохових газів, а також предмети й знаряддя як промислового, так і кустарного (саморобного) виробництва, виготовлені й пристосовані для ураження живої цілі з використанням фізичної сили зжатої пружини, повітря, електричного розряду, для спричинення колотих, різаних, розтросчених, рубаних ушкоджень.

Це визначення, на нашу думку, може бути базовим у широкому розумінні предметів озброєння, за допомогою якого можна дати поняття: вогнепальної зброї, бойових припасів і вибухових речовин, холодної й іншої холодної зброї, а також предметів, які використовуються під час скоєння інших насильницьких і корисливо-насильницьких злочинів [7].

Саме предмет та його властивості й особливості є основою правильної кваліфікації протиправних дій (або бездіяльності) з предметами озброєння, радіоактивними, легкозаймистими, їдкими, отруйними, сильнодіючими, психотропними та іншими речовинами і різними предметами. З їхньою допомогою встановлюються об'єкти посягань і проводиться



відмежування їх один від одного і від суміжних злочинів. Так, наприклад, між предметами складів злочинів, передбачених статтями 262–269, 238, 327 КК і їх безпосередніми об'єктами існує тісний зв'язок, а також між злочинами, передбаченими ст. 236 – 244, 251 – 253, 274, 275, 305 – 327 КК і їх безпосередніми об'єктами також існує тісний зв'язок. Об'єкт кожного із зазначених злочинів існує насправді лише у зв'язку з наявністю вогнепальної або холодної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв, радіоактивних, легкозаймистих або їдких речовин, наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів, отруйних або сильнодіючих речовин, матеріалів, речовин і відходів, шкідливих для життя чи здоров'я людей, відходів від матеріалів чи речовин, шкідливих для життя чи здоров'я людей, шкідливих речовин, відходів й інших матеріалів промислового чи іншого виробництва, шкідливих речовин чи сумішей, шкідливих відходів речовин, інших відходів чи сумішей, що містять шкідливі речовини понад встановлену норму, та інших речовин (засобів) і визначається саме цими предметами. Такий зв'язок служить підставою точного визначення об'єкта злочину і подальшого з'ясування його предмета.

Випадки неправильної оцінки предмета злочину, а тим самим і його об'єкта, призводять до помилок у практичній діяльності органів внутрішніх справ. Характерним у цьому плані є приклад, наведений В.П.Тихим, у справі неповнолітнього Г., що умовив Д., який не досяг 14-літнього віку, таємно взяти в спортзалі районної Ради добровільного співтовариства «Колгоспник» малокаліберну гвинтівку. Підліток у нічний час проник до спортзалу, взяв там дві малокаліберні гвинтівки і передав їх Г. Незважаючи на те, що Г. скоїв злочин, передбачений ст. 223 КК (262 нового КК), слідчі органи кваліфікували його дії за ст. 81 КК (185 КК «Крадіжка»), і нарсуд осудив Г. за цією статтею. Але на підставі рішення судової колегії обласного суду у зв'язку з неправильною кваліфікацією вирок був відмінений і справа направлена на додаткове розслідування зі стадії попереднього слідства. При повторному розгляді справи Г. був засуджений за ст. 223 КК (262 КК) [1]. Предмети складів злочинів, які розглядаються нами як обов'язкова ознака злочинів, можуть також стати джерелом нещасних випадків або бути використаними з метою скоєння тяжких злочинів як проти громадської безпеки, так і проти особи, суспільного правопорядку та інших злочинів.

Суттєвим у визнанні притаманної зброї бойової якості є її придатність для використання за призначенням або можливість приведення в належний стан шляхом зборки, переробки, ремонту та використання її при ураженні живої цілі для нанесення тілесних ушкоджень або спричинення смерті та ін. Вогнепальну й холодну зброю, боеприпаси і вибухові речовини, вибухові пристрої, непридатні для нанесення фізичної шкоди (а саме, неможливість проведення пострілу: збитий бойок, розбитий патронник та інші неполадки; неможливість використання боеприпасів і вибухових речовин через намокання; неможливість використання холодної зброї через відсутність фіксатора леза тощо), необхідно прирівнювати до інших «суспільно небезпечних предметів».

Надалі при необхідності посилення на статті КК, що втратив чинність з 1 вересня 2001 р., ми будемо використовувати (для зручності) статті КК, що набув чинності з 1 вересня 2001 р., якщо не буде оговорене інше.

Нагадаємо, що суттєвим для правильної кваліфікації залишається з'ясування понять вогнепальної й холодної зброї, бойових припасів і вибухових речовин, вибухових пристроїв, радіоактивних матеріалів, їдких, легкозаймистих речовин та інших загальнонебезпечних предметів, що є предметами злочинів, які ми розглядаємо. Законодавець у формулюваннях ст. 236 – 244, 251 – 253, 255 – 270, 274, 275, 305 – 327, КК не дає визначення будь-яких загальнонебезпечних предметів й не вказує на їх спеціальне призначення, а вказує лише на протиправне володіння й поводження з ними, створення небезпечних для життя й здоров'я людей чи для довкілля ситуацій, що можуть призвести до загибелі людей, масового захворювання населення або до інших тяжких наслідків. З цього випливає, що для правильного вирішення питання про відповідальність за злочин, правильного й повного з'ясування суті діяння й відмежування поки що вогнепальної зброї від холодної й «іншої холодної зброї», а також відмежування цих злочинів один від одного, а надалі і від суміжних

складів злочинів необхідне їх точне законодавче визначення, що, на нашу думку, сприятиме вирішенню спорів, які виникають у слідчо-судовій практиці.

Визначення зазначених предметів, що дають науковці, які займаються військовою наукою, судовою балістикою, криміналістикою і кримінальним правом, різні. Більше того, навіть у кримінальному праві немає єдиного тлумачення поняття «зброя». Таким чином, з'ясування кримінально-правових ознак вогнепальної й холодної зброї, боеприпасів і вибухових речовин становить значний теоретичний і практичний інтерес.

В.П.Тихий наголошує, що диспозиції ч. 1 і 2 ст. 263 КК і ч. 1 ст. 262 КК, передбачаючи відповідальність за злочинне поводження з зазначеними предметами, певною мірою прирівнюють їх один до одного. Отже, існують деякі спільні властивості, які дають можливість законодавцю встановити відповідальність за злочинне поводження з названими предметами в одній статті КК. Насамперед ці предмети мають спеціальне призначення, а також той чи інший ступінь безпеки в поводженні з ними [11].

На нашу думку, подібна точка зору досить ґрунтовно засвідчує про небезпечність даних предметів, але деякою мірою іще не дозволяє відмежувати ступінь загальної небезпеки, яка настає або може настати від використання вогнепальної або холодної зброї, боеприпасів, вибухових речовин і вибухових пристроїв. Наприклад, тим, що особа, яка володіє вогнепальною зброєю, боеприпасами, вибуховими речовинами і вибуховими пристроями, становить більш значну громадську небезпеку, ніж особа, яка володіє холодною або «іншою холодною зброєю» й «іншими предметами», хоча б тому, що холодною або «іншою холодною зброєю» та іншими предметами можна заподіяти шкоду тільки при безпосередній взаємодії з ними при використанні фізичної сили, а фактична шкода від використання холодної або «іншої холодної» зброї й інших предметів залежатиме від сили удару і місця його нанесення у той час як, скажімо, вогнепальна зброя може вистрелити, а вибухові речовини вибухнуть самовільно. Наслідки можуть бути непередбачуваними. Тому, говорячи про певні загальні властивості, необхідно враховувати специфічність та індивідуальність кожного із предметів, що розглядаються. Пам'ятати про те, що предмет злочину (в нашому випадку) – це особлива самостійна ознака злочину. Обґрунтованість цього, наприклад, В.Я.Тацій підтверджує тим, що в деяких випадках законодавець, разом з зазначенням об'єкта й ознак об'єктивної сторони, надає іншим предметам, як би втягнутих у злочинну діяльність, особливе правове значення. Наприклад, у ч. 1 ст. 263 КК законодавець встановлює відповідальність за незаконне зберігання вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів або вибухових речовин. І в той самий час за незаконне зберігання кинджалів, фінських ножів або іншої холодної зброї така відповідальність виключається [10]. Очевидною у такому випадку залишається проблема, яка полягає у законодавчому вмінні знаходити й виділяти те головне, що становить найбільшу небезпеку для існуючих громадських інтересів і тому потребує більш суворого покарання, враховуючи при цьому, що кожний предмет, наділений своїми, тільки йому притаманними ознаками й соціальною роллю, має тільки йому притаманне правове призначення, а також інші ознаки й властивості, про які ми дійшли висновків раніше.

Оскільки структура будь-якого суспільного інтересу, який охороняється нормами закону, незмінна, до складу кожного такого інтересу, що охороняється поряд з іншими, як стверджує В.Я.Тацій, системоутворюючими його частинами, входить предмет суспільних відносин. Причому, які б властивості він не мав і в якій би формі не проявлявся, у складі суспільних відносин він завжди є його предметом, і його не можна назвати інакше (скажімо, предметом злочину або предметом посягання). Таким чином і досліджуватися він повинен лише як структурний елемент суспільних відносин, які охороняються, що дозволяє глибше й повніше зрозуміти суть об'єкта злочину, який охороняється кримінальним законом, а далі визначити межі дії самого закону, механізм завдання злочинними посяганнями збитків і вирішити інші питання, важливі для правильного застосування кримінального закону [10].

У слідчій практиці зброєю вважаються предмети, офіційно визнані такими висновком експертизи. Постійний прогрес науки й техніки відображається на вдосконаленні предметів господарсько-побутового, спортивного й іншого призначення. Нерідко вони відповідають



за своїми даними деяким видам розтрощуючої, колючо-ріжучої, рубаючої холодної зброї, що потребує внесення до законодавства відповідних змін.

Висловлене положення про підвищену небезпеку предметів господарсько-побутового та іншого ж призначення під час скоєння злочинів знайшло своє підтвердження в судовій практиці. Наприклад, за скоєння розбійного нападу засуджений Б., який між залізничними станціями «Караваєві дачі» і «Київ-Волинський» напав на громадянина А., пострілом із сигнального пістолета поранив його в спину, заволодів дипломатом потерпілого і з місця події зник, скоївши, таким чином, злочин з використанням предмета, який не є вогнепальною зброєю [164].

Своєрідно це питання вирішено в КК Франції. Кишенькові ножі й ножиці, прості палиці вважаються зброєю лише у випадку, якщо вони були використані для вбивства, нанесення ран або ударів [3].

Пленум Верховного суду України у Постанові від 8 липня 1994 р., у п. 4, визнаючи цю обставину, змушений засвідчити її таким формулюванням: пневматична зброя, сигнальні, стартові, будівельні, газові пістолети, ракетниці, а також вибухові пакети та інші імітаційно-піротехнічні й освітлювальні засоби, які не містять у собі вибухових речовин і з'єднань, не можуть бути віднесені до предметів, за незаконне носіння, зберігання, придбання, виготовлення, збут або розкрадання яких передбачена відповідальність за ч. 1 ст. 263 і ст. 262 КК [13].

При вирішенні питання про винність особи у скоєнні злочинів, передбачених ст. 262–264 КК потрібно встановити, чи належать ті або інші предмети, вилучені у винного, до зброї, бойових припасів або вибухових речовин. При цьому необхідно враховувати, що зброя, бойові припаси і вибухові речовини можуть бути як заводського виробництва, так і саморобні, в тому числі й несправна та інша зброя. Коли особа викрала непридатну до використання зброю (бойові припаси, вибухові речовини) і при цьому помилилась відносно її якостей, вважаючи, що вона справна, скоєне слід кваліфікувати як замах на розкрадання зброї. У випадку усунення несправності зброї й приведення її до придатного стану, необхідно встановити, яким чином це було зроблено (шляхом простого ремонту, переробки тощо), чи отримала вона нові якості або, навпаки, втратила суттєві з них тощо. У п. 7 названої вище постанови Пленуму Верховного суду України відзначається, щодо незаконного виготовлення відносяться, зокрема, переробка ракетниць, стартового, будівельного або інших пістолетів, виготовлення обрізів із мисливської, у тому числі гладкоствольної рушниці, у результаті чого вони набули властивості вогнепальної зброї [4].

На практиці виникає велика кількість запитань. Як приклад можна навести деякі з них.

1. Як кваліфікувати дії винного, якщо він скоює злочин з повною впевненістю, що зброя, яка є в нього, придатна для використання за прямим призначенням? Ця впевненість підкріплювалась попередньою перевіркою зброї. Однак у момент безпосередньої реалізації злочинних намірів зброя виявляється несправною з невідомої причини, і винний приймає рішення скористатися нею як розтрощуючим предметом. У такій ситуації виникає питання, вважати певну вогнепальну зброю як «інший предмет», спеціально підготовлений або який випадково потрапив до рук злочинця, чи як вогнепальну зброю?

2. Як кваліфікувати дії винного, якщо приготовлена ним для скоєння злочину вогнепальна зброя в момент скоєння злочинного посягання вийшла з ладу і він нею не скористався навіть як розтрощуючим предметом для нанесення тілесних ушкоджень?

3. Чому дії раніше судимої особи за скоєння тяжких злочинів або незаконне володіння зброєю, яка продовжує незаконно зберігати гладкоствольну мисливську рушницю, підлягають адміністративній відповідальності, а не кримінальному покаранню? Адже для того, щоб виготовити з рушниці обріз, не потрібно багато часу. На нашу думку, таке вирішення питання тільки сприяє антисоціальним елементам, які виношують плани скоєння злочину з використанням обрізів, перероблених із гладкоствольних мисливських рушниць перед початком злочинних посягань.

4. Чи буде певний елемент пристосування в діях винного, який у момент скоєння злочину (розбою, грабежу та ін.) для придушення протистояння з боку потерпілого, вико-



ристав шестигранний металевий прут, який випадково потрапив під руки, надівши на свою руку рукавицю, щоб уникнути болю?

У першому і у другому випадках наявний прямий умисел, спрямований на застосування, спробу або погрозу використання зброї або інших предметів з метою придушення протистояння з боку жертви від посягання. Але з незалежних від винного причин використання вогнепальної зброї виявилось неможливим. На нашу думку, такі дії необхідно кваліфікувати як замах на застосування вогнепальної зброї за сукупністю з її носінням. У першому ж випадку ще наявне використання зброї як розтрощуючого предмета, попередньо приготовленого винним для нанесення тілесних ушкоджень.

У третьому випадку зберігання гладкоствольної мисливської рушниці раніше судимою особою вказує на підвищену небезпеку і потребує встановлення за таке діяння кримінальної відповідальності.

Щодо четвертого випадку Пленум Верховного суду України в постанові від 23 червня 1991 р. № 3 зі змінами, внесеними постановою Пленуму від 4 червня 1993 р. № 3 Про судову практику у справах про хуліганство, у п. 13 роз'яснив, що спеціально приготовленими для заподіяння тілесних ушкоджень слід визнавати такі предмети, які були пристосовані винним для вказаної цілі заздалегідь або під час вчинення хуліганських дій, а так само предмети, які і не підлягали попередньому обробленню, але були спеціально підготовані винним і для тієї ж цілі.

З наведеного прикладу бачимо, що пристосування самого предмета, яке привело б його у новий якісний стан, немає, як і немає змін його зовнішнього вигляду.

У такому самому правовому (зі своєю специфікою) становищі знаходяться й інші загальнонебезпечні предмети.

Окрім цього, як ми зазначали раніше, практика ставить перед законодавцями ще кілька не вирішених питань, які стосуються понятійного, практичного і теоретичного змісту: 1) про доцільність включення в поняття вогнепальної зброї гладкоствольної мисливської; 2) про уточнення поняття «холодна зброя»; 3) про уточнення поняття «інша холодна зброя»; 4) про відповідальність за носіння предметів, які становлять загрозу громадській безпеці; 5) про законодавче уточнення понять «радіоактивні», «легкозаймисті» й «ідкі речовини», «отруйні», «сильнодіючі» й «інші речовини (засоби)».

Ускладнення, які виникають у діяльності слідчо-судових органів при визначенні категорії й таких ознак, за якими відноситься до певних категорій кожен із предметів, вказаних у ст. 256 – 269, 236 – 244, 251 – 253, 305 – 327 КК, викликають необхідність розгляду найсуттєвіших із них, і тільки стосовно їх домінуючого значення.

Таким чином, предмет злочину в досліджуваних нами складах злочинів виступає як їх структурний елемент, в одних випадках як предмет злочину, в інших – як предмет громадських інтересів, які охороняються (радіоактивні матеріали, наркотичні засоби тощо). Кожен із зазначених предметів наділений і корисними для суспільства ознаками. Так, предмети озброєння застосовуються робітниками правоохоронних органів при охороні громадських інтересів, військовослужбовцями – при охороні кордонів тощо, радіоактивні матеріали, отруйні та інші речовини (засоби) застосовуються у наукових і медичних цілях. Тому предмет злочину й предмет громадських інтересів, які охороняються, як самостійні елементи складу злочину в таких випадках повинні розрізнятися.

Становлячи підвищену небезпеку, коли вони знаходяться «...в оперативному володінні» звичних, організованих і професійних злочинців, вони є, в одних випадках, предметами злочину, в інших – предметами правовідносин, які потребують і в тому, і в іншому випадках кримінально-правового регулювання [169]. Згідно з приписами закону, наприклад, радіоактивні матеріали або отруйні й сильнодіючі речовини, а також наркотичні засоби можуть розглядатися як предмети злочину, коли заради заволодіння ними тощо здійснюються посягання на громадські інтереси, тобто предметами корпоративних громадських інтересів, які охороняються.

Безпосереднім завданням кримінально-правової охорони громадських інтересів є забезпечення встановленого порядку виготовлення, придбання, зберігання загальнонебез-



печних предметів тощо. Тому виготовлені предмети озброєння, наркотичні засоби, психотропні речовини, прекурсори з огляду на існуючі норми заборони визначаються як предмети цих злочинів.

Таким чином, досліджуючи предмет злочину в складах злочинів проти громадської безпеки, довкілля, і здоров'я населення, доходимо таких висновків:

- для правильного вирішення питання про відповідальність за злочини, які розглядаються, правильного й повного розуміння їхньої суті й відмежування вогнепальної зброї від холодної та «іншої холодної» зброї, а також відмежування їх від суміжних злочинів, необхідне точне законодавче визначення, яке б сприяло вирішенню суперечок, що виникають у судово-слідчій практиці;
- детальна законодавча регламентація правового режиму зброї полягає у перерахуванні її видів, на які розповсюджується дія відповідних правових норм, або ж у визначенні ознак зброї, що вказують на її призначення та мету, з якою вона виготовлена. Доцільність такого кроку підтверджується тим, що один і той самий об'єкт у різних галузях свого застосування позначається одним і тим самим терміном, який виражає різні за змістом поняття. Наприклад, «сигнальний пістолет» з військово-технічної точки зору вважається «вогнепальною зброєю», а з криміналістичної такою не є й відноситься до спеціальних приладів, призначених для подачі світлових сигналів й освітлення місцевості;
- до предметів озброєння слід віднести: різноманітні предмети й знаряддя, спеціально виготовлені з метою ураження мішені, живої сили й техніки, руйнування будівель і споруд на відстані, в яких використовується для виштовхування снаряда (кулі) механічна сила порохових газів, а також предмети й знаряддя як промислового, так і кустарного (саморобного) виробництва, виготовлені й пристосовані для ураження живої цілі з використанням фізичної сили зжатої пружини, повітря, електричного розряду, для спричинення колотих, різаних, розтрощених, рубаних ушкоджень;
- у судово-слідчій практиці при визначенні поняття: вогнепальної зброї, бойових припасів і вибухових речовин, холодної й «іншої холодної» зброї, різного виду знаряддя, пристосувань, а також предметів, які використовуються під час скоєння насильницьких та інших корисливонасильницьких злочинів найбільш доцільно використовувати такий універсальний і об'єднуючий термін як «предмети озброєння», що, на нашу думку, може бути базовим у широкому розумінні, при вирішенні проблеми, яка існує щодо віднесення тих чи інших предметів до зброї;
- предмет, його властивості й особливості є основою правильної кваліфікації протиправних дій (або бездіяльності) з предметами озброєння, радіоактивними, легкозаймистими, їдкими, отруйними, сильнодіючими, психотропними та іншими речовинами і різними предметами. З їх допомогою встановлюються об'єкти посягань і проводиться відмежування їх один від одного і від суміжних злочинів;
- об'єкт кожного із зазначених злочинів існує насправді лише у зв'язку з наявністю вогнепальної або холодної зброї, бойових припасів, вибухових, радіоактивних, легкозаймистих або їдких речовин, наркотичних, психотропних та інших речовин (засобів) і визначається саме цими предметами. Такий зв'язок є підставою точного визначення об'єкта злочину і подальшого з'ясування його предмета;
- суттєвим у визнанні притаманної зброї бойової якості є її придатність для використання за призначенням або можливість приведення в придатний стан шляхом зборки, переробки, ремонту тощо та використання її при ураженні живої цілі для нанесення тілесних ушкоджень або спричинення смерті;
- вогнестрільну й холодну зброю, боеприпаси і вибухові речовини, непридатні для нанесення фізичної шкоди (а саме, неможливість проведення пострілу — збитий бойок, розбитий патронник та інші неполадки, неможливість використання боеприпасів і вибухових речовин через намокання; неможливість використання

холодної зброї через відсутність фіксатора леза тощо), необхідно прирівнювати до інших «суспільно небезпечних предметів»;

- предмет злочину й предмет громадських інтересів, які охороняються, як самостійні елементи складу злочину в таких випадках повинні розрізнятися;
- предмет злочину як самостійна ознака і структурний елемент злочину є необхідною ознакою складу злочину, хоч і стоїть завжди поряд з об'єктом;
- у злочинах проти загальної безпеки предмет злочину є обов'язковою і невід'ємною ознакою складу злочину.

Крім цього, на підставі викладеного ми маємо можливість дати кримінально-правове визначення загальнонебезпечних предметів. Так, загальнонебезпечні предмети – це такі предмети матеріального світу, які завдяки своїм особливим властивостям при використанні їх у злочинних цілях або необережному поводженні створюють підвищену загальну небезпеку, оскільки у випадках виходу з-під контролю відповідних осіб і компетентних органів, покликаних забезпечувати безпечне поводження з ними, а також їх обіг, становлять загальну неконкретизовану загрозу для суспільства в цілому.

Література

1. Бакатин В.В. О букве закона и дыхании жизни //Известия. – 1990.– 10 янв.
2. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий права / А.М. Васильев. – М.: Юрид. лит., 1976.
3. Даль В. Толковый словарь русского языка / В. Даль.– М., 1956.– Т. 2.– С. 692 / «Всякая вещь или оружие для нападения или защиты» / БСЭ: Изд. 2-е. – Т. 31. – С. 289 / «Оружие – орудие нападения и защиты».
4. Жеребкин В.Е. Логический анализ понятия права / В.Е.Жеребкин. – Киев: Вища школа, 1979. – С. 28.
5. Литвин О.П. Злочини проти екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення: навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів / О.П. Литвин. – Черкаси: Східноєвропейський університет економіки і менеджменту, 2004. – С. 146.
6. Литвин О.П. Кримінально-правова охорона громадської безпеки і народного здоров'я: моногр. / О.П. Литвин. – К.: РВВ КІВС, ВКФ «Сатсанга», 1998. – С. 91–92.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Рус.яз., 1993. – С. 514.
8. Подшибякин А.С. Холодное оружие. Уголовно-правовое и криминалистическое исследование / А.С. Подшибякин. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980.– С.48.
9. Соколов Л.Ф. Уголовный закон об оружии / Л.Ф. Соколов.– Омск, 1976.– С. 23–24.
10. Таций В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве / В.Я. Таций.– Харьков: Изд-во при Харьк.гос.ун-те, изд. объедин. «Вища школа», 1988.– С. 198.
11. Тихий В.П. Ответственность за хищение огнестрельного оружия, боевых припасов и взрывчатых веществ по советскому уголовному праву / В.П. Тихий.– Харьков: Вища школа, 1976. – С. 23.
12. Тихонов Е.Н. Криминалистическое понятие огнестрельного оружия / Е.Н. Тихонов.– Томск, 1977.– С. 170.
13. Яременко В.О. Новый тлумачний словник української мови. У 3-х т. / В.Яременко, О.Сліпущко. Т. 1: А–К.- К.: Вид. «АКОНІТ», 2003. – С. 313.

Литвин О.П. Характеристика предмета преступления и других составляющих, что является предметом криминально-правового запрета. В статье проведена общая характеристика предмета преступления и других составляющих, являющихся предметом криминально-правового запрета и охраны интересов, которые определяются в диспозициях статей составов преступлений против экологической и общественной безопасности и безопасности населения.

Ключевые слова: преступление, криминально-правовой запрет, предмет преступления, диспозиция.

Litvin O.P. The characteristic of the crime and its constituencies which is a subject of the criminal-legal ban. The article reveals the characteristic of the crime and its constituencies which is a subject of the criminal-legal ban and interest protection which are given in the dispositions of articles of crimes against ecological and public safety.

Key words: crime, criminal-legal ban, the subject of the crime, disposition.



УДК 340.15(477)"1648/1657"(0.92)

Макаренко О.В.,

здобувачка кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії внутрішніх справ

Державне правління Б. Хмельницького та його вплив на формування джерел права

У статті аналізується джерела права в Українській Гетьманській державі 1648–1657 рр., наводиться класифікація джерел права та доводиться вплив правління Б. Хмельницького на їх формування.

Ключові слова: джерела права, джерела церковного права, нормативно-правові акти гетьманської влади.

Традиція державотворення в Україні має глибоке і далекосяжне коріння. Це надзвичайно складна й багатоаспектна актуальна наукова проблема, яка передбачає зосередження уваги істориків, науковців. Вона була предметом вивчення багатьох дослідників, а саме: М. Слабченка, А. Антоновича, М. Грушевського, І. Крип'якевича, Д. Багалія, Д. Міллера, О. Лазаревського, В. Мякотіна та ін. Із сучасних наукових напрацювань можна виділити праці О. Бирковича, І. Бойко, Б. Стецюка, О. Гуржія, А. Козаченка та ін.

На жаль, незважаючи на суттєвий внесок у вивчення джерел права Української Гетьманської держави, питання джерел права Гетьманщини так і не були досконало висвітлені. Слід зазначити, що, зібравши вагомий матеріал, дослідники акцентували свою увагу переважно на описанні тогочасної внутрішньої та зовнішньої політичної ситуації, Визвольної боротьби, її передумов, правових актів та судоустрою більш пізнього періоду існування Гетьманської держави.

Метою цього дослідження є встановлення джерел права в Українській Гетьманській державі 1648–1657 рр. та визначення впливу державного правління Б. Хмельницького на їх формування. Для досягнення поставленої мети необхідно визначити повноваження гетьмана Хмельницького, встановити, які саме джерела права діяли у державі, показати роль звичаєвого права та значення діяльності Б. Хмельницького на формування джерел права Гетьманщини. На нашу думку, для досягнення мети та виконання основних завдань роботи необхідним є використання таких методів як історизму та об'єктивності, узагальнення, історико-правовий, систематизації, метод обробки джерельних матеріалів тощо.

Так, під час Національно-Визвольної війни політичні інституції держави переживали складний процес формування і були недосконалі. Наприкінці 1648 р. Україна отримала офіційну назву – Військо Запорозьке. Вона мала основні ознаки держави: населення, територію, органи влади і управління, військо, право. В. Смолій писав, що «...члени запорозької громади виробили своєрідний внутрішній суспільний устрій, який, засвоївши попередні общинні традиції і збагатившись новими елементами, мав вигляд справжньої політичної аномалії» [1].

У ході Національно-Визвольної війни українського народу також створено власну систему центральних та місцевих органів гетьманського уряду. Особливістю державного апарату Гетьманщини є те, що його підрозділи були наділені адміністративною, військовою та судовою владою. Передбачалося, що прийняття рішень з питань внутрішнього життя та зовнішньої політики здійснюватиметься колегіально – загальною військовою радою або радою старшин.



Б. Хмельницький скликав та розпускав ради, вів їх засідання, визначав коло питань, які підлягали розгляду. Гетьман стояв на чолі козацького війська, очолював уряд країни, був визнаним як всередині країни, так і за її межами главою держави. Йому належали повноваження верховного судді.

Створення Української Гетьманської держави вплинуло на розвиток національної системи права, сприяло виникненню його нових норм. Перш за все, це стосувалося земельної власності і володіння, станової незалежності, козацького самоврядування.

Найголовнішим завданням права було врегулювання відносин у суспільстві шляхом встановлення відповідної системи правил поведінки.

До джерел права Гетьманщини можна віднести: звичаєве право, джерела церковного права, нормативно-правові акти гетьманської влади (універсали, ордери, інструкції, декрети, грамоти, листи), магдебурзьке право (під впливом російського законодавства до кінця XVIII ст. майже перестало застосовуватись), міжнародні договори, Литовський Статут 1588 р. (його норми використовувалися не всі, а лише ті, які найбільше відповідали новому стану суспільства). Поряд з нормативно-правовими актами існували підзаконні акти Генеральної військової канцелярії. Ними впроваджувалися в дію акти вищих органів державної влади.

Діяльність Б. Хмельницького на міжнародному рівні позитивно вплинула на розвиток такого джерела права як міжнародний договір. Він уклав такі важливі договори: у березні 1648 р. договір про військовий союз з Кримським ханством; першим вагомим успіхом козацької дипломатії стала морська конвенція, підписана у лютому 1649 р. з Туреччиною – «Договір поміж цісарем турецьким і Військом Запорозьким з народом руським відносно торгівлі на Чорному морі», що вказує на визнання України суб'єктом міжнародного права [2, с.90]; 8 серпня 1649 р. підписано мирну угоду Б.Хмельницьким з королем Яном II Казимиром, відому під назвою Зборівський договір; 21 березня 1654 р. укладені «Березневі статті», що засвідчили характер пожиттєвої влади гетьмана в Україні як її єдиного і повновладного господаря тощо.

Від часів Національно-Визвольної війни підвищується роль звичаєвого права в суспільному житті. Звичаєвим правом запорозьких козаків можна вважати сукупність правових звичаїв, що діяли на території Запорозьких Вольностей у XVI–XVIII ст., мали нормативний характер, обумовлювалися конкретно-історичними умовами існування козацького суспільства, допускалися або санкціонувалися верховною військовою владою, а в окремих випадках – навіть суперечили чинному законодавству [3, с. 8].

Звичаєве право помітно змінювалося за формою, змістом, порядком застосування. Воно складалося із норм, що вироблені умовами побуту козацького товариства Запорозької Січі, розповсюджувалося по всій території Української Гетьманської держави, витісняючи застарілі норми польсько-литовського права.

Ознаками дії звичаєвого права були: участь у процесі представників громади, усний судовий процес і безпосередня участь у ньому сторін, однаковий процес у цивільних і кримінальних справах, поміркований формалізм, кругова порука і взаємодопомога, увага до обрядової складової судового процесу. Влада гетьмана майже нічим не обмежувалась, аж до права на смертну кару. Оскільки компетенція органів влади не була чітко окресленою, діяло здебільшого звичаєве право, підкріплене особистим авторитетом Б.Хмельницького.

Причинами домінування звичаєвого права та відсутності на Запорозькій Січі писаних законів необхідно назвати: по-перше, запорозькі козаки мали надто коротке минуле, щоб виробити власне писане право, систематизувати його та оформити письмово; по-друге, військові умови, в яких проходило життя козаків, не давали їм ні можливостей, ні часу; по-третє, як зазначав Я. Падох, козаки вважали, що писані закони можуть значно обмежити їх існуючі права та вольності [4, с. 112].

Крім козацького звичаєвого права, в Україні існувало так зване церковне звичаєве право – сукупність правил поведінки, які не набули законодавчого затвердження, але їх обов'язково дотримувалися «побоюючись кари і гніву господнього». Джерелами такого права



були так звані кормчі книги, номоканони, церковні статuti князів Володимира та Ярослава, якими закріплювалося панівне становище церкви та духовенства [5, с.70].

У 1648 р. прийняті «Статті про устрій Війська Запорозького», що по своїй суті стали тим конституційним актом, спираючись на який гетьман видавав універсали, скликав раду, вершив суд. Деякі джерела дають підставу висловити міркування, що їх прерогативи виходили за межі суто військового статуту й поширювалися на інші сфери життя козацької України (адже поняття «Військо Запорозьке» включало в себе не лише власне козацькі збройні сили, а й козацьку державність) [6, с. 19].

Гетьман видавав універсали – це нормативно-правові акти другої половини XVI–XVIII ст., які регламентували суспільні відносини шляхом встановлення правових норм. Вони мали усталений формуляр, склалися в гетьманській канцелярії, видавалися від імені та за підписом гетьмана і були скріплені державною печаткою «Війська Запорозького» (як за традицією на печатці іменувалась держава). Також відомі й універсали полковників і сотників.

Універсали поділялися на акти загального характеру, в них містилися звернення до всього народу, окремого стану, суспільної верстви, та універсали персонального призначення, які були адресовані юридичним і фізичним особам.

Правовими джерелами гетьманських універсалів були: козацьке право – «Статті про устрій Війська Запорозького» 1648 р., козацькі правові звичаї, постанови ради старшин, Зборівські статті 1649 р., сеймові конституції та королівські привілеї, а починаючи з 1654 р., – Переяславсько-московські статті та інші україно-російські угоди другої половини XVII ст., царські жалувані грамоти [7, с. 80]. Універсали Б.Хмельницького висвітлюють різні сторони соціально-економічних і політичних відносин в Україні.

Визвольна війна 1648–1657 рр. внесла зміни у застосування правових норм Литовського Статуту. У період Гетьманщини під впливом нових суспільно-політичних і соціально-економічних відносин, демократизації життя вносились зміни до Литовського Статуту.

Козацьке звичаєве право заміняло законодавство Речі Посполитої. Однак, з 1650 р. ситуація починає змінюватися. Пояснюється це тим, що, в ході війни з'явилася нова козацько-старшинська провідна верства, яка відразу заявила про свої претензії на законодавче закріплення елітності свого соціально-політичного становища. Це вступало в суперечність з нормами звичаєвого права, які по свої суті захищали зрівнялівські принципи.

Значне місце серед джерел посідали збірники магдебурзького права. Під ними розуміють нормативні акти, що надходили з Німеччини, а не лише ті, що стосувалися самоврядування міст. Магдебурзьке право діяло у Гетьманщині як основа самоврядування міст. На позитивне ставлення Б. Хмельницького до міського самоврядування вказують його універсали від 01.08.1650 р. «Універсал Богдана Хмельницького про заборону чинити утиски ніжинським міщанам» та від 09.01.1656 р. «Універсал Богдана Хмельницького про заборону чинити будь-які утиски і кривди ніжинським міщанам» [8, с. 108; 8, с.177].

Визвольна війна не скасувала нормативні акти «Саксонське дзеркало», «Порядок», але у тих містах, які повністю залежали від козацької адміністрації, магдебурзьке право фактично занепало. У більшості справ суди формально керувалися правом як таким, не називаючи його, а там, де згадувався Литовський Статут або магдебурзьке право, відступали від основних положень їх і вирішували справу на свій розсуд [9, с.76].

Також варто зазначити, що на території України набули поширення і царські грамоти, укази, акти вищих органів царської влади. Серед них слід виділити царську грамоту від 27 березня 1654 р., в якій надавалось право Україні судитися «по своїм прежнім правам». В Україні почало застосовуватись «Соборное уложение» 1649 р., а саме у справах про повернення московським поміщикам кріпосних селян-втікачів, які в період Визвольної війни українського народу брали активну участь в антифеодальній боротьбі українського селянства.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що до джерел права 1654–1657 рр. можна віднести: звичаєве право, джерела церковного права, нормативно-правові акти гетьманської влади (універсали, ордери, інструкції, декрети, грамоти, листи), магдебурзьке право, міжнародні договори, Литовський Статут 1588 р. тощо.



Для доби другої половини XVII – першої чверті XVIII ст. характерним є переважання правового звичаю над законом, що пояснюється демократичними перетвореннями у соціально-економічній та державно-владній сфері. Звичаєве право було підкріплене особистим авторитетом Б.Хмельницького.

До найбільш вагомих джерел права належать універсали, які видавались Б. Хмельницьким та козацькою старшиною. Б. Хмельницький, який ще у 1649 р. у своєму жалуваному універсалі шляхті Пінського повіту дозволяв їй судитися згідно з «давніми правами, отриманими від польських королів», і таким чином офіційно санкціонував дію положень Литовських Статутів як єдиних на той час кодифікованих актів Української держави. Але у період Гетьманщини під впливом нових суспільно-політичних і соціально-економічних відносин, демократизації життя вносились зміни до Литовського Статуту. Козацьке звичаєве право заміняло законодавство Речі Посполитої.

Діяльність Б. Хмельницького вплинула на розвиток такого джерела права як договір. Насамперед, слід зазначити «Березневі статті» Гетьмана Богдана Хмельницького (21 березня 1654 р.), в яких підтверджувались козацькі «права і вольності», і зокрема право на незалежні козацькі суди, які б «відповідно до прав і звичаїв стародавніх військових судили і карали».

Отже, з впевненістю можна стверджувати про визначальний вплив Б. Хмельницького на становлення джерел права в Українській Гетьманській державі, що заклало основи формування майбутньої правової системи, обумовленої новими соціально-економічними умовами, але такої, що спирається на традиції та звичаї правової культури українського народу.

Література

1. Смолій В. Богдан Хмельницький. Хроніка життя / В. Смолій, В. Степанков. – К.: Наукова думка, 1994. – 260 с.
2. Козаченко А. Про державну владу Б.Хмельницького: окремі питання / А. Козаченко // Право України. – № 2. – 1998. – 127 с.
3. Грозовський І.М. Право Нової Січі (1734–1775 рр.) / І.М. Грозовський. – Х.: Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 108 с.
4. Падох Я. Суд і судовий процес старої України: Нарис історії / Я. Падох // Записки Наукового товариства ім. Т.Г. Шевченка. – Нью-Йорк, 1990. – Т. 209. – 130 с.
5. Пашук А. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII–XVIII ст. / А. Пашук. – Львів: Вид-во Львів. ун-ту, 1967. – 179 с.
6. Степанков В.С. Проблема становлення монархічної форми становлення Богдана Хмельницького / В.С. Степанков // Укр. іст. журн. – 1995. – № 4. – С. 151.
7. Козаченко А. Гетьманські універсали як джерело права Української держави другої половини XVII – початку XVIII ст. / А.Козаченко // Вісник академії правових наук України. – № 1 (32). – 2003. – 269 с.
8. Універсали Б.Хмельницького / [упор. І.Крип'якевич, І.Бутич]; під. ред. В.Смолія. – К.: Видавничий дім «Альтернативи», 1998. – 382 с.
9. Пашук А. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII–XVIII ст. / А. Пашук. – Львів: Вид-во Львів. ун-ту, 1967. – 179 с.

Макаренко О.В. Государственное правление Б. Хмельницкого и его влияние на формирование источников права. В статье анализируются источники права в Украинском Гетманском государстве 1648–1657 гг. Наводится классификация источников права и доказываются влияние правления Б. Хмельницкого на их формирование.

Ключевые слова: источники права, источники церковного права, нормативно-правовые акты гетманской власти.

Makarenko O.V. State governing of B. Khmel'nytskyi and its influence on formation of the sources of law. The article gives the analysis of the sources of law in the Ukrainian Hetman state 1648–1657. An author points out classification of the sources of law and shows the influence of B. Khmel'nytskyi governing on their formation.

Key words: sources of law, source of the Church law, normative legal acts of hetman power.



УДК 349.3(477)

Малюга Л.Ю.,

аспірантка кафедри трудового, земельного і екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Юридична природа соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

У статті розглядається сутність поняття «соціальний захист» і основні теоретичні положення її юридичної природи. Проведене дослідження дозволяє визначити тлумачення терміна «соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» і її місце у системі соціального захисту України.

Ключові слова: захист, соціальний захист, соціальне забезпечення, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Якісне та ефективне здійснення правового регулювання соціального захисту громадян, які постраждали від радіаційного впливу, є однією із визначальних передумов належної реалізації й захисту їх конституційного права на соціальний захист та безпечне для життя і здоров'я довкілля. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України життя і здоров'я нинішнього і майбутніх поколінь, соціальний захист законодавством визнаний пріоритетним, оскільки на конституційному рівні держава взяла на себе зобов'язання збереження генофонду українського народу та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Правове регулювання соціального захисту громадян, які постраждали від ядерної катастрофи, здійснюється в системі соціального захисту інших категорій осіб. Таке регулювання має відбуватися узгоджено на основі загальних принципів. У зв'язку з цим доцільно зупинитися на визначенні самого поняття соціального захисту, оскільки законодавство, яким регулюється відповідне коло суспільних відносин, не містить нормативного визначення поняття «соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Аналіз спеціальної юридичної літератури вказує на відсутність також і доктринального визначення вказаного поняття, що призводить до ототожнення різних за своїм змістом категорій, термінів і довільного трактування понять.

На нашу думку, саме розкриття поняття «соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», виявлення істотних ознак цього суспільного явища, його зв'язки з іншими близькими поняттями, зокрема соціальним забезпеченням, необхідне як для формування чіткого уявлення про нього, формулювання визначення ефективності правових форм забезпечення соціального захисту постраждалих громадян, так і дозволить збагатити теорію права соціального забезпечення.

У сучасних наукових дослідженнях (причому, не тільки юридичних) приділялося і приділяється досить багато уваги соціальному захисту як у цілому, так і щодо окремих категорій громадян, що вказує на його багатогранність і необмеженість для дослідження. Однак, проблеми правового регулювання соціального захисту громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є малодослідженими. Окремі питання у сфері соціального захисту були предметом наукового пошуку відомих українських вчених: Г.І. Балюк, Я.І. Безуглої, Н.Б. Болотіної, Н.П. Борецької, Г.С. Гончарової, В.В. Жернакова, О.І. Кульчицької, О.Т. Панасюка, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, І.М. Сироти, Н.М. Стаховської, Б.І. Сташківа, Г.І. Чанишевої, О.Г. Чучевої та ін. Щоправда у вітчизняній і зарубіжній літературі здійснюються спроби вирішити лише загальні правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Значний внесок у розв'язання

питань соціального захисту постраждалих громадян було зроблено зарубіжними науковцями Н.Б. Бобильовим., І.І. Кісельовим., Д.М. Демічевим та ін. Тому в цій статті зроблено спробу усунути окремі прогалини в дослідженні поняття «соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

У квітні 1986 р. сталася одна з найбільших у світі техногенних катастроф. У ст. 16 Конституції України Чорнобильську катастрофу визначено як катастрофу планетарного масштабу, а подолання її наслідків та збереження генофонду українського народу – як обов'язок держави [1]. За своїми масштабами вона перевершила всі уявлення про техногенні аварії та за наслідками немає аналогів у світі. Радіація вразила здоров'я 5 млн. осіб та довкілля 5 тис. міст і сіл. Але найбільшого удару зазнала Україна – постраждали 2293 селища і міста з населенням, що становить приблизно 2,6 млн. осіб [2]. З огляду на вищезазначене та враховуючи велику кількість постраждалих громадян України, шкоду, заподіяну здоров'ю та майну внаслідок надзвичайної екологічної ситуації, виникла нагальна потреба у реформуванні законодавства та правозастосовчої практики з питань соціального захисту цієї категорії громадян.

Основу системи законодавства, яким регулюється соціальний захист постраждалих громадян від наслідків катастрофи на ЧАЕС, становить Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3], а також видані в його розвиток підзаконні нормативні акти. Одночасно, незважаючи на використання у вказаних нормативних актах терміну «соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», правовий зміст цього поняття залишається невизначеним. На нашу думку проголошуючи право на соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, держава повинна чітко визначити, у чому конкретно це право полягає, інакше право залишиться декларативним, а норма, що його містить – мертвою.

Конституція України закріпила право на соціальний захист як центральне соціальне конституційне право. Відповідно до ст. 46 Основного закону це право включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від нього причин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Окремі вчені зазначають, що використана конструкція цієї статті не відображає зміст права на соціальний захист, а розкриває сутність права на соціальне забезпечення. Крім того, в юридичній літературі дуже часто ототожнюються поняття «соціальний захист», «соціальне забезпечення», «соціальна захищеність». Однак, більшість науковців розрізняють поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» та розуміють перше з них як більш широке за сутністю та змістом. На нашу думку, науковці правильно виступають проти ототожнення понять, оскільки вони опосередковують дещо відмінні між собою суспільні явища, що співвідносяться як частина і ціле.

Під «соціальним забезпеченням» у юридичній науковій літературі розуміють: суспільно-історичні типи матеріального забезпечення престарілих і непрацездатних; самостійну функцію держави; правову форму матеріального забезпечення певних категорій населення; конституційне соціальне право людини; галузь права тощо [12].

Так, Н.М. Стаховська визначає «соціальне забезпечення» як систему суспільних відносин щодо задоволення першочергових, найнеобхідніших потреб громадян, їх сімей у разі настання складних (здебільшого негативних) життєвих ситуацій шляхом надання матеріального забезпечення чи допомоги, різних видів соціального обслуговування за рахунок державних чи недержавних коштів соціального призначення [13].

Є.Г. Тучкова стверджує, що система соціального забезпечення є елементом (частиною) системи більш високого порядку – соціального захисту населення, що передбачають заходи не тільки щодо соціальної підтримки осіб похилого віку, непрацездатних, інвалідів, сімей з дітьми, безробітних та інших осіб, що опинились з незалежних від них причин у скрутному матеріальному становищі, а й заходи щодо охорони природного середовища, пом'якшення негативних результатів економічної реформи [14]. Складовою соціального захисту вважає соціальне забезпечення і О.І. Процевський [15].

У свою чергу, І.М. Сирота вважає, що за змістом ст. 46 Конституції «соціальний захист» включає і термін «соціальне забезпечення», тобто соціальний захист – ширше поняття і



містить елементи, що не входять до поняття «соціальне забезпечення». У правничій науці, зокрема, у праві соціального забезпечення, поняття «соціальний захист» як правова категорія поки що не визначене. На думку дослідника, термін «соціальний захист» належить до функції держави, яка піклується про матеріальне забезпечення[16]. Пізніше науковцем було висловлено іншу точку зору, відповідно до якої ці терміни є синонімами.

Підсумовуючи наведені точки зору, відзначимо, що соціальний захист слід розуміти як більш широке за значенням і змістом поняття, ніж соціальне забезпечення. Як слушно зазначає П.Д. Пилипенко, якщо соціальний захист у суспільстві досягається завдяки здійсненню державою своєї соціальної функції, у результаті чого ми отримуємо певну сферу суспільних відносин, то соціальне забезпечення – всього лише елемент, складова частина соціального захисту і окремий вид суспільних соціально-захисних відносин, які мають назву соціально-забезпечувальні відносини і виступають об'єктом правового регулювання.

Увагу науковців привертає проблема визначення поняття «соціальний захист» та розуміння його сутності і призначення за умов реформування суспільства та держави. На даний час сталого і загально визнаного вказаного поняття ще не склалося і трактується воно не однозначно. Одні вчені його розглядають з точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Причому, досить часто висловлюються зовсім протилежні точки зору: від визнання соціального захисту як важливої функції держави до твердження про те, що це є правові гарантії, спрямовані на забезпечення основних прав і свобод громадян. До того ж, існують різні розбіжності в розумінні соціального захисту представниками різних галузей науки, зокрема, різний зміст в цей термін вкладають юристи, економісти, філософи, соціологи та інші науковці.

Розкриття змісту поняття «соціальний захист» неможливо здійснити без короткого аналізу поняття «захист». Зокрема, під «захистом» розуміють комплексну систему заходів, що вживаються для забезпечення безперешкодної і належної реалізації суб'єктивних прав[4]. На думку Н.А. Чередніченко, у понятті «соціальний захист» термін «захист» повинен означати діяльність будь-яких суб'єктів із використанням засобів з охороною та захисту чогось, когось[5]. Юридичний енциклопедичний словник дає наступне визначення – «соціальний захист – це система юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів держави щодо захисту населення від соціальних ризиків»[6].

Констатуємо відсутність єдиної думки серед науковців щодо поняття «соціальний захист», О.Є. Мачульська розглядає його у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні автор під соціальним захистом розуміє діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, які впливають на особистість, створення умов для самовизначення й утвердження у житті. У вузькому значенні – це сукупність економічних і правових гарантій, які забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян й досягнення соціально прийняттого життєвого рівня [10]. Разом з тим, О.Є. Мачульська доходить висновку, що соціальний захист складається з соціального забезпечення, гарантій щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці та інших заходів, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави[10].

Окремі вчені на основі аналізу виникнення підстав соціального захисту людини, визначають поняття «соціальний захист» як середовище, яке на основі економічних та культурних реалій надає умови для сприятливого індивідуального розвитку особистості, реалізації її творчих здібностей [9].

В.Ш. Шайхатдінов визначив «соціальний захист» як сукупність суспільних відносин, які складаються між громадянами, з однієї сторони, та органами держави, місцевого самоврядування, організаціями, з іншої сторони, з приводу надання громадянам за рахунок соціальних фондів, бюджетних засобів, медичної допомоги, пенсій, допомог та інших видів забезпечення при настанні життєвих обставин, які спричиняють втрату або зниження доходів, підвищення витрат, малозабезпеченість, бідність [11]. Аналогічної думки дотримуються представники львівської школи П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук та ін.

Аналіз наукових джерел, проведених автором, вказує на те, що автори розглядають

«соціальний захист», як функцію держави та напрям соціальної політики у двох значеннях – широкому та вузькому. Однак, автор беручи до уваги позицію Н.Б. Болотіної, яка визначає поняття «соціальний захист» як систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів і заходів у державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків. У цьому значенні поняттям «соціальний захист» охоплюються, крім права на соціальне забезпечення, й інші соціальні права, зокрема, право громадян, які потребують соціального захисту на отримання житла безоплатно або за доступну для них плату (ч. 2 ст. 47 Конституції України), право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я (ст.49), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст.50), право на освіту (ст. 53).

У вузькому сенсі соціальний захист представляє собою власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від соціальних ризиків. Науковець стверджує, що саме так соціальний захист розуміється у Конституції України і стосується соціальної сфери в державі [7].

Крім того, Н.Б. Болотіна виділяє також поняття «соціального захисту» у спеціальному і додатковому значеннях. Спеціальний соціальний захист передбачає встановлені законодавством відмінні від загальних умов спеціальні умови матеріального забезпечення окремих категорій осіб у разі настання соціальних ризиків. Додатковий соціальний захист передбачає встановлений законодавством підвищений (на додаток до загальних умов) соціальний захист окремих категорій осіб[8].

На нашу думку, соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, слід віднести до додаткового соціального захисту. Його сутність полягає у встановленні на законодавчому рівні підвищеного (на додаток до загальних умов захисту громадян) соціального захисту цієї категорії осіб, у наданні додаткових пільг у сфері охорони здоров'я, праці, освіти, забезпечення житлом.

У Російській Федерації встановлено легітимне визначення соціального захисту у Конституції та Концепції соціального захисту Росії, під яким розуміють комплекс додаткових заходів щодо матеріальної допомоги найменш захищеним групам населення, а також щодо попередження розпаду системи соціального захисту, збереження рівня соціального обслуговування. Соціальний захист населення має своїм завданням позбавлення від абсолютних злиднів, здійснення матеріальної допомоги населення за екстремальних умов, що викликаються економічною реформою, сприяння адаптації соціально вразливим верствам населення до умов ринкової економіки. М.Л. Захарова та Є.Г. Тучкова, досліджуючи вищезазначені документи, відзначають, що автори Концепції розуміли соціальний захист як більш універсальну, ніж соціальне забезпечення, систему підтримки населення, орієнтовану не лише на класичні соціальні ризики (старість, інвалідність, втрата годувальника, тимчасова непрацездатність тощо), а й на ризики, привнесені у життя суспільства особливостями перехідного періоду, котрий пов'язаний із формуванням у країні іншої економічної системи[14]. Автором статті поділяється думка вказаних науковців, що категорія «соціальний захист» уявляє наукову цінність не лише для науки права соціального забезпечення, а й для усієї правової науки і є загальноправовою науковою категорією.

Радіаційний вплив Чорнобильської катастрофи як соціальний ризик входить до системи ризиків, які відповідно до Конституції та законів України підлягають соціальному захисту. Оскільки Конституцією України (ст. 46) передбачено, що соціальний захист включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них причин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Саме Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначаються форми соціального захисту громадян, які внаслідок радіаційного впливу потребують особливої турботи і допомоги.

Проаналізувавши законодавчі та доктринальні положення в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можна дійти висновку, що останній є різновидом та складовою частиною соціального захисту в цілому. Однак,

соціальний захист постраждалих від радіаційного впливу має вузьку сферу дії: його межі визначаються суб'єктивним складом – особами, які, відповідно до законодавства, визнані постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи.

До громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідно до ст. 9 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» належать учасники ліквідації її наслідків та потерпілих від неї.

Основними сутнісними ознаками соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи на сучасному етапі, можна вважати:

- державний характер забезпечення соціального захисту постраждалих громадян від ядерної катастрофи на ЧАЕС;
- законодавче закріплення соціального ризику – радіаційний вплив Чорнобильської катастрофи, що визнається державою як підстава для надання соціального захисту;
- правове регулювання державної політики соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи шляхом забезпечення державою гарантій прав і свобод громадян відповідно до Конституції України;
- закріплення в Законі України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» кола осіб, що потребують соціального захисту;
- законодавче встановлення підстав соціального захисту, за якими воно надається;
- створення державою системи матеріальних і нематеріальних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і створення умов для забезпечення їх нормальної життєдіяльності;
- відшкодування шкоди, завданої наслідками радіаційного впливу через надання натуральної допомоги у вигляді різного роду матеріальних благ (медикаменти, харчування, одяг та інших предметів першої необхідності тощо).

З урахуванням аналізу існуючих у науковій літературі понять «соціального захисту», можна дійти висновку, що поняття «соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» – це сукупність створених державою економічних, соціальних, екологічних та правових заходів, спрямованих на реалізацію соціальних прав, відшкодування шкоди, завданої наслідками радіаційного впливу і забезпечення нормальної життєдіяльності постраждалих громадян.

Література

1. Конституція України (із змінами і доп.). – К: Атіка, 2006. – 64с. – С. 5.
2. 20 років Чорнобильської катастрофи: підсумки і перспективи / Верховна Рада України. – К: Парламентське вид-во, 2006. – 640 с. – Ст. 11.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №16. – Ст. 200.
4. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. — М., 1998. – 213 с.
5. Чередніченко Н.А. Соціально-правовий захист жінок – працівників органів внутрішніх справ: дис... канд. наук: 12.00.05 — 2009.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник/За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992с. – Ст. 828. – Ст. 35–39.
7. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблеми термінів і понять //Право України. – 2000. – №4. – Ст. 35-39.
8. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. – К: Знання, 2005. – С. 363.
9. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий механізм соціального захисту громадян України / О.В. Марцеляк // Проблеми соціального захисту в Україні: матер. наук.-практ. конференції (20–21 червня 1996 р.). – ЧЮК: Юрист, 1996. – С. 4–7.
10. Лавриненко О.В. Удосконалення законодавства про службу в ОВС – передумова ефективної правоохоронної діяльності / О.В. Лавриненко // Матеріали науково-практичної конф. «Конституційні гарантії захисту людини у сфері правоохоронної діяльності». – Дніпропетровськ, 1999. – С. 13.
11. Мачульська Е.Е. Право соціального забезпечення: Учеб. пособ. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1999. – С. 4–7, 185.



12. Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения России / В.Ш. Шайхатдинов. – Екатеринбург, 1996. – Вып. 1. – 198 с. – С. 7.
13. Сташків Б. Поняття права соціального забезпечення / Б. Сташків // Право України. – 2000. – № 5. – С. 24.
14. Стаховська Н.М. Відносини в праві соціального забезпечення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05/Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка / Н.М.Стаховська. – К., 2000. – Ст. 10.
15. Захаров М.Л. Э.Г.Тучкова Право социального обеспечения России: / М.Л. Захаров, Э.Г.Тучкова. Учеб. – М.: Изд-во БЕК, 2001. – С. 16,19.
16. Процевский А.И. Предмет советского трудового права / А.И. Процевский. – М.:Юрид. лит, 1979. – Ст. 8.
17. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. /За ред. П.Д. Пилипенко. – К.: Істина, 2007. – С.5.
18. Сирота И.М. Право социального обеспечения в Украине / И.М. Сирота. –Х.:Одиссей, 2000.– 384 с.– С. 8.

Малюга Л.Ю. Юридическая природа социальной защиты граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы. В статье рассматривается сущность понятия «социальная защита» и основные теоритические положения ее юридической природы. Проведенное исследование позволяет определить толкование термина «социальная защита граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы» и ее место в системе социальной защиты Украины.

Ключевые слова: защита, социальная защита, социальное обеспечение, граждане, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы.

Maliuga L.Y. Legal essence of social protection of the citizens who suffered from Chernobyl disaster. The article reveals the essence of the concept “social protection” and its main theoretical aspects. The research allows to give the interpretation of the term “social protection of citizens, who suffered from Chernobyl disaster” and its place in the system of social protection of Ukraine.

Key words: protection, social protection, citizens who suffered from Chernobyl disaster.

УДК 342.721(477)

Осинська О.В.,

асистент кафедри політології та соціології
Київського університету технологій і дизайну

Концептуальні підходи до встановлення обмеження свободи людини

У статті представлені ідеї щодо встановлення обмежень свободи людини, а також розглядається дія обмежень у механізмі правового регулювання суспільних відносин.

Ключові слова: обмеження свободи людини, правові засоби, самообмеження, законність та громадянське суспільство.

Найвищою соціальною цінністю в Україні відповідно до ст. 3 Конституції України є життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини. І хоча в цьому переліку не згадується свобода людини, свобода як моральний фактор відіграє важливу роль в ефективності економіки і політики правової держави та у приватному духовному житті людини. Крім того, тільки вільна людина здатна на вольовий вчинок та нести за нього відповідальність перед собою, суспільством та державою.

Правомірне встановлення обмеження свободи людини має актуальний характер у побудові правової держави, організації державної влади і додержання режиму законності.

Проблемам правомірного встановлення обмеження свобод людини присвячено праці М.О. Бердяєва, О.В. Зайчука, Б.О. Кістяківського, М.І. Матузова, О.В. Малько, П.І. Новгородцеві, Н. М. Оніщенко, І. А. Покровського та ін.

Метою цієї статті є вирішення таких питань: по-перше виявлення відправних ідеї стосовно можливостей встановлення обмеження свободи людини; по-друге, з'ясувати рівні і форми правомірного встановлення обмеження.



Існують концепції (лат. *conceptio* – розуміння), що об'єднують загальні ідеї стосовно обмеження свободи людини, зокрема концепція стосовно антропологічної властивості людини до самообмеження, тобто суб'єктивного виміру людини щодо прийнятності обмеження для себе.

Самообмеження є однією із складових самовиховання особистості [1, с. 269]. Міра самообмеження визначається самосвідомістю та волею індивіда. Самосвідомість формується, зокрема, під впливом моральних поглядів суспільства, загальнообов'язкових, формально визначених державою, правил поведінки. Вольові механізми людини характеризують ступінь здатності людини до моральної діяльності, формування етичної свідомості, цілеспрямованого самообмеження у негативних проявах у думці, слові, вчинку та недбалості й удосконалення позитивних якостей.

Представники юридичної науки, такі як А. Б. Венгеров, О. О. Лукашова, М. І. Матузов та О. В. Малько також відзначають важливість духовних, культурно-етичних, соціально-психологічних начал природи людини, що є факторами самообмеження свободи, оскільки «корінь суб'єктивних прав – у моральних переживаннях, глибині психіки людини, в її духовній природі» [2, с. 91].

Свобода є владою, вкоріненою у розумі і у волі, виконувати власні вчинки за власною ініціативою [3, № 1731]. Враховуючи той факт, що кожна людина має власне уявлення про свободу, оскільки межі свободи є різними навіть на особистісному рівні через різні фізіологічні, психологічні, психопатичні, біологічні та інші людські риси [4, с. 18], зазначений чинник має додатково вивчатися науковцями на предмет мотивації вчинків людини.

Тому, на нашу думку, суб'єктивного виміру людини щодо прийнятності обмеження для себе має відносний характер, на який не може опиратися стабільність спільноти, адже можлива невідповідність, оскільки, з одного боку, маємо вимогу щодо обов'язковості виконання встановленого законом обмеження а, з іншого, – суб'єктивне «вимірювання» сприйнятливості таких обмежень кожним для себе.

Розглянемо іншу концепцію, обмеження прав і свобод людини в якій розглядаються як система відносин між людиною і суспільством, державою, що включає в себе як форму обмеження поведінки людини зазначеними інституціями, так і самообмеження кожного окремого індивіда.

Підхід до буття реальності та її явищ як до певної цілісності суб'єктивного й об'єктивного спостерігається в екзистенціалізмі [5, с. 688]. Так, відомий представник екзистенціалізму М. О. Бердяєв зазначав, що особистість не може протиставити себе суспільству, та водночас визнавав незалежність особистості від суспільства [6, с. 203]. Цей дослідник стверджував, що людина може бути рабом не лише зовнішнього світу, до якого належить і держава, а й самого себе, своєї природи [6, с. 78]. Звідси, якщо екстраполювати цю думку стосовно обмеження свободи людини, обмежувачими чинниками, що впливають на неї, може бути як сама людина, так і суспільство, держава.

Суспільство може існувати та розвиватися, лише спираючись на певні правила, «...на основі яких обирається один із багатьох можливих варіантів поведінки певного суб'єкта» [8, с. 8]. Тому, вважаємо наведену концепцію найбільш прийнятною, оскільки «суспільство має захищатися від зловживання людиною свободою відповідно до юридичних норм для справжнього захисту прав в інтересах всіх громадян і їх мирного співіснування...» [7, № 7].

Можемо стверджувати, що правова сфера є універсальною для регулювання життєдіяльності суспільства. Представники юридичної науки, такі як А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, І.В. Опришко визначають право як міру свободи й недоторканності людини, яке «...окреслює межі свободи, скеровується на виключення із соціального життя свавілля, безконтрольності та беззаконня» [8, с. 80]. Тому, з огляду на правову спрямованість нашого наукового пошуку зосередимо основну увагу на правових доктринах, що визначають підходи до обмеження свободи людини.

Один із таких підходів полягає в тому, що обмеження формується правом і своїми витокami сягає природно-правової концепції. Такої думки дотримується М. І. Матузов, який слушно вважає, що тільки людська особистість володіє правовими почуттями, наділена

природними правами і свободами, може сприймати юридичну справедливість і несправедливість [9, с. 6].

Існування права обмежує людину, що проживає в державно організованому, правовому суспільстві. У правовій державі право і законодавство є основними обмежувачами державного втручання в життя людини. Отже, завданням різних галузей права є в межах свого предмета оптимізувати відповідні обмеження й встановити загальний підхід до їх застосування лише в необхідних випадках.

Вимогою природної школи є передусім ідеї справедливості, які мають вираження у рівності громадян, поважанні гідності особи, і збереження сутнісного змісту права людини. Ці вимоги забороняють незаконні обмеження свободи людини, у результаті яких людина з мети перетворюється на засіб для держави, а також зобов'язують державу забезпечити гідне життя людини. Крім того, встановлюють заборону обмеження свободи людини, які спотворюють сутність змісту права, коли правом взагалі не можна скористатися (у тому числі через відсутність правових гарантій).

Наступний концептуальний підхід до обмеження свободи людини вказує на те, що волевиявлення людини обмежується державою, що має витоки з позитивістської концепції. Класичний позитивізм убачає роль держави в тому, що вона надає людині права і свободи, законодавчо визначаючи їх перелік і зміст. Скоригований суспільною практикою позитивізм визнає за державою, крім закріплення прав, також обов'язок сприяти людині в реалізації її прав, забезпечуючи тим самим «позитивний статус» людини.

Позиція позитивістської концепції у питанні обмеження прав і свобод людини полягає в тому, що право людини може бути обмежене законом тільки з метою захисту інших прав людини і лише тією мірою, якою це не порушує принцип формальної рівності при здійсненні цього права. До закону, що обмежує права людини, висувуються вимоги, які випливають з самої його природи (загальність, визначеність, стабільність, особливий порядок ухвалення та ін.). Міжнародно-правові стандарти виступають критерієм допустимості обмеження прав і свобод людини та припускають оцінку пропорційності ним внутрішньодержавних норм у процесі правотворчості й правозастосування. Законом встановлюється бар'єр для повноважень виконавчої та судової влади, який допускає здійснення зазначеними гілками влади лише реалізації встановлених обмежень прав і свобод людини.

Філософ і теоретик права І. Кант писав, що держава об'єднує велику кількість людей, які підпорядковані законам [10, с. 233]. Сучасні прихильники цієї філософської ідеї тлумачать її у бік наближення до концепції правообмежень. Зокрема, висувається ідея, що громадянське суспільство – це така форма співіснування людей, яка закономірно організовує свободу та утримує її у межах права [11, с. 56]. Отже, людина в державно організованому суспільстві обмежується ззовні законом, який охороняє права інших членів суспільства, допомагає їм співіснувати. При цьому правові обмеження дають змогу узгодити дії людини, її волю з приписами закону, що є загальнокорисними для всіх загалом і для кожної людини як члена громадянського суспільства зокрема.

На підтвердження наведених міркувань якнайкраще підходить думка І. Канта, який зазначав, що «...право є обмеження свободи кожного за умови згоди його з такою ж свободою кожного іншого, наскільки це можливо за загальним законом» [10, с. 260]. Якщо цьому слідувати, то така думка виявляється дуже слушною щодо обмеження свободи людини. Таким чином, задля забезпечення свободи кожного в межах права законом можуть обмежуватись права людини, що зумовлюється існуванням прав інших осіб, які мають дотримуватись, і це є загальнокорисним.

Філософ і богослов В. С. Соловйов висунув ідею, що людина здатна розвивати свою культуру та духовність лише в умовах цивілізованої держави, де є примусові закони, що обмежують злу волю людей та не дозволяють їй руйнувати суспільство [5, с. 356]. Незважаючи на філософсько-правову спрямованість цієї думки, слід зазначити, що у ній чітко простежується думка про те, що людина обмежується саме законом. Цей дослідник також слушно зазначав, що коли свобода одного обмежується так, як і свобода іншого, або якщо вільній дії кожного передбачена загальна для всіх межа, тоді лише обмеження свободи набуває правового

характеру [12, с. 523–524]. Таким чином, рівність усіх у обмеженні, що забезпечується правовим законом, здатна сформулювати для людини відповідні обмеження, які встановлюються для загальної користі й при цьому забезпечують дотримання прав цих осіб.

Нова течія, яка виникла наприкінці XIX – на початку XX ст., об'єднала в одну концепцію природно-правову і позитивістську концепції.

Б. М. Чичерін, П. І. Новгородцев, Б. О. Кістяківський, І. А. Покровський вбачали можливість здійснення «природно-правової критики позитивного права – критики з погляду його відповідності правовим ідеалам» [13, с. 42]. Принцип природності і недоторканності прав людини і громадянина саме і виступає таким ідеалом. На початку XX ст. ідея природного права наповнюється матеріалістичним змістом права. Зокрема, це виявлялося у віднесенні до категорії природних прав разом з особистими і політичними правами певних соціально-економічних прав (наприклад, право на працю, матеріальне забезпечення). Надання у Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. невід'ємним правам і свободам людини юридичного значення та особливостей юридичного характеру.

І. А. Покровський зазначав, що «абсолютизм віджив свій вік, і в природному праві узяла гору та течія, яка проголосила верховним сувереном волю народу... а системі урядової опіки протиставила декларацію свобод, декларацію прав людини і громадянина» та «...якщо будь-яке суб'єктивне право забезпечує особу від свавілля властей, то ідея «невід'ємних прав» спрямована проти держави як такої» [14, с. 81].

Як наслідок еволюції наукових ідей, що брали свої витоки із двох вищенаведених концепцій, виникає принципово нова категорія – «право людини». Ця категорія вводить у сферу прав людини ті юридичні механізми і правові засоби, які здатні перевести встановлені законом можливості людини в площину реальності.

Отже, враховуючи наведене вище, доходимо таких висновків:

- Правова свобода людини в державно організованому суспільстві досягається шляхом самообмеження та обмежується ззовні суспільством і державою, з метою охорони свободи інших членів суспільства та організації мирного співіснування. При цьому як людина самостійно, так і суспільство та держава визначає свободу людини як певний простір, у межах якого дозволена можливість діяти на власний розсуд.
- Розглядаючи проблему обмеження свобод людини з погляду тлумачення права як форми свободи, можна дійти висновку, що встановлення обмеження прав і свобод людини буде оптимальним, якщо цей процес виходитиме з ідеї, яка поєднує природно-правову та позитивістську концепції та закріплює правило, відповідно до якого позитивне право повинно ґрунтуватися на праві природному, не порушувати його та не виходити за його межі.
- Незалежно від погляду на обмеження свободи людини та роль держави в цьому питанні, бажання людини закріпити свої права і свободи, а також сформулювати єдині принципи та критерії їх обмеження є природною реакцією на порушення прав і свобод людини.
- Надання державі права обмежувати права і свободи людини, у свою чергу, вразливість прав і свобод, що зумовлює необхідність обмеження держави у повноваженнях звуження обсягу та змісту прав і свобод людини.

Література

1. Словарь по этике / [Под ред. О. Г. Дробницкого, И. С. Кона]. – [2-е изд.]. – М.: Политиздат, 1970. – 398 с.
2. Дурденевский В. Н. Права и обязанности гражданина / В. Н. Дурденевский – М.: Изд-во Д. Я. Маковского, 1917. – 184 с.
3. Катехизм католицької церкви. – Жовква: ВВП «Місіонер», 2002. – 772 с.
4. Дедов Д. И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства / Дмитрий Иванович Дедов. – М.: Юристъ, 2002. – 187 с.
5. Философия права. Хрестоматия: учеб. пособ. / [Под ред. Н. И. Панова]. – К.: Ін Юре, 2002. – 692 с.
6. Бердяев Н. А. О человеке, его свободе и духовности: Избранные труды / Николай Александрович Бердяев [ред. сост. Л. И. Новикова, Н. И. Сиземская]. – М.: Флинта, 1999. – 312 с.
7. Документы II Ватиканского Собора. Dignitatis Humanae / [3-е изд.]. – М.: Паолине, 2004. – 710 с.

8. Правознавство: підруч. / Авт. кол.: С.Е. Демський, В.С. Ковальський, А.М. Колодій (керівник авт. кол.) та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – 5-е вид., перероб. та доп. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 736 с.
9. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с.
10. Кант И. Метафизика нравов / Иммануил Кант // Сочинения: в 6 т. – М.: Мысль, 1963–1966. – Т. 4. – Ч. 2. – 1965. – 478 с.
11. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М.: Юристъ, 2001. – 307 с.
12. Соловьев В. С. Сочинения: В 2 т. / Владимир Сергеевич Соловьев; [сост., общ. ред. и вступ. ст. А. Ф. Лосева, А. В. Гулыги, прим. С. Л. Кравца и др.]. – М.: Мысль, 1990. – Т. 1: Критика отвлеченных начал. – 1990. – 679 с.
13. Гессен В. М. Возрождение естественного права / Владимир Матвеевич Гессен. – С.-Петербург: Типография СПб., 1902. – 43 с.
14. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский – М.: Статут, 1998. – 353 с. – (В серии «Классика российской цивилистики»).

Осинская Е.В. **Концептуальные подходы к установлению ограничения свободы человека.** *В статье представлены идеи относительно установления ограничений свободы человека, а также рассматривается действие ограничений в механизме правового регулирования общественных отношений.*

Ключевые слова: *ограничение свободы человека, правовые средства, самоограничение, законность и гражданское общество.*

Osyns'ka O.V. **Conceptual approach to the definition of individual freedom limitation.** *This article presents the ideas according to the definition of individual freedom limitation and considers the role of limitations in the mechanism of legal regulation in social relations.*

Key words: *limitation of individual freedom, legal means, self-restraint, legitimacy and civil society.*

УДК 346.3(477)

Панченко А.М.,

здобувач кафедри фінансового права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Агентський договір і надання господарсько-управлінських послуг

У статті розглядаються питання інтерпретації господарського управління як надання господарсько-управлінських послуг та доцільності включення до глави 31 ГКУ договору про надання господарсько-управлінських послуг.

Ключові слова: *комерційне посередництво, агентські відносини, управлінські послуги.*

Відносинам комерційного посередництва (агентським відносинам) у сфері господарювання та відповідним договорам, що їх регулюють, безпосередньо присвячено гл. 31 (ст. 295–305) Господарського кодексу України (ГКУ) та ст. 243 Цивільного кодексу України (ЦКУ) щодо комерційного представництва. Крім того, подібні відносини регулюються гл. 63 «Послуги. Загальні положення», 68 «Доручення», 69 «Комісія».

Главу 70 «Управління майном» ЦКУ не відносять до комерційного посередництва, однак, за своєю юридичною природою норми цієї глави близькі до правового регулювання відносин, які регламентуються у гл. 63 «Послуги. Загальні положення» та 68 «Доручення». Так, згідно зі ст. 901 «Договір про надання послуг» гл. 63 ЦКУ, за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а



замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором. Положення цієї глави, говориться далі у цій статті, можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання.

За договором управління, майном (ст. 1029 «Договір управління майном» гл. 70 «Управління майном»), одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Договір управління майном може засвідчувати виникнення в управителя права довірчої власності на отримане в управління майно.

Здійснення управління майном у цьому випадку можна трактувати як надання відповідних послуг – управлінських послуг. У стислому словнику маркетингу слово «послуга» визначається як «послуга» будь-який захід або вигода, які одна сторона може запропонувати іншій і які в основному не відчутні та не призводять до заволодіння будь-чим [1].

Майно, що є об'єктом управління, може знаходитись у власності різних форм власності – державній, приватній, колективній (ст. 63, 93, 100 ГКУ) муніципальній тощо. Залежно від форми власності, в якій знаходиться майно, розрізняються відповідно і види управління (управлінські послуги) державне, корпоративне управління, управління приватним або муніципальним майном.

Категорія «надання управлінських послуг» найповніше розроблена у адміністративно-правовій науці стосовно державного управління [2–6]. Так, досліджуючи послуги державного управління, В. Александров та В. Гусев розкривають їх специфіку, виокремлюють ті ознаки, які суттєво відрізняють послуги державного управління від послуг в інших сферах соціально-економічної діяльності. Науковці зазначають, що «...через послуги цих органів та організацій реалізуються певні регулятивні функції системи державного управління, забезпечується зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління» [3]. Крім того, управлінські послуги мають інструментальне призначення, оскільки забезпечують реалізацію завдань та регулюючих функцій системи державного управління, що надає їм ознак функцій забезпечувального характеру [3].

Автори книги «Адміністративна процедура та адміністративні послуги» пропонують усі послуги назвати публічними і, виходячи з ознак суб'єкта – виконавця послуг, використати таку їх класифікацію [4, с. 118]: державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями; муніципальні послуги – ті, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями.

На нашу думку, дослідження феномену «управлінська послуга» є надзвичайно продуктивним. По перше, саме інтерпретація діяльності органів державної влади (насамперед, виконавчої) і місцевого самоврядування як надання послуг населенню, ідея служіння народові сприяє покращанню управління в державі, оскільки завдає головний критерій створення і функціонування державної влади. Не випадково те, що у Концепції адміністративної реформи наголошується, що за своїм змістом функції публічної влади мають бути спрямовані на надання державних і громадських послуг [7]. По друге, переведення діяльності з надання управлінських послуг на цивільно-правові засади сприятиме появі економічного інтересу та відповідно юридичної відповідальності працівників апарату управління, а отже і сприятиме досягненню справжніх цілей управління – надання послуг населенню, служіння людям. Одночасно вирішується проблеми, які з повною впевненістю можна віднести до розряду «вічних». Це проблеми бюрократизму і корупції (є достатньо підстав вважати, що саме відсутність економічного інтересу призводить до формального виконання менеджером своєї діяльності з надання управлінських послуг, а у державному секторі це тягне за собою і корупційні дії).

Викладене відноситься не тільки до державного управління, а й до інших його видів. Концепцією наголошується на необхідності трансформації місцевого самоврядування, яка має спиратись на національний досвід та світову, насамперед європейську практику.

Основні ідеї такої трансформації – це знову ж таки, надання послуг, а також наближення їх до споживачів – місцевих жителів.

У Концепції адміністративної реформи, виходячи з необхідності наближення виконавця послуги до її одержувача, наголошується на розмежуванні функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі встановлення переліку державних і громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі. У той самий час у зазначеній Концепції паралельно, без суттєвої різниці, вживаються терміни «державні послуги», «управлінські послуги», які нерідко позначають одним поняттям – «державно-управлінські». Поряд з цим, у Концепції виділяються «громадські послуги», які, згідно з термінологічним словником, наведеним у Концепції, розуміються як послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [7].

Якщо у Цивільному кодексі України, як зазначалось вище, міститься договір управління майном, то у ГКУ такого роду договір відсутній, хоча до управління в сфері економіки (господарського управління) за ринкових умов пред'являються дуже високі вимоги. Інтерпретація цього управління як надання господарсько-управлінських послуг сприяла б підвищенню якості його результатів. Доцільність і можливість розміщення такого роду регламенту саме в ГКУ обумовлюються ще й концептуальними засадами побудови господарського права.

Як відомо, концепція господарського права виходить з необхідності поєднання «бінарної» природи господарських відносин, які складаються з двох взаємодіючих і взаємозалежних елементів – майнових і організаційних. Наявність вертикального елемента обумовлює потребу у зв'язку з іншим – горизонтальним. Одним з можливих варіантів реалізації такого зв'язку є введення у кодекс договору про надання господарсько-управлінських послуг.

Цей договір міг би бути розміщений у гл. 31 ГКУ, що присвячена комерційному посередництву. Зупинимось на його характеристиці. Як наголошується у ст. 295 ГК України, комерційним посередництвом (агентською діяльністю) є підприємницька діяльність, що полягає у наданні комерційним агентом послуг суб'єктам господарювання при здійсненні ними господарської діяльності шляхом посередництва від імені, в інтересах, під контролем і за рахунок суб'єкта, якого він представляє. Така діяльність охоплюється також і більш широкою загальноцивільною категорією «доручення» (див. ч. 2 ст. 305 ГК України) зі специфікою, обумовленою, зокрема, сферою існування агентських відносин – підприємницька діяльність, сферою застосування – надання послуг в укладенні угод та іншими чинниками, про що йдеться далі. Тому на неї, як вже зазначалося вище, поширюються загальні положення ЦК України, якими регулюються відносини доручення, та спеціальні положення ГК України щодо відносин доручення (або термінологією ГК України – агентських відносин).

Згідно зі ст. 297 ГК України за агентським договором одна сторона (комерційний агент) зобов'язується надати послуги другій стороні (суб'єкту, якого представляє агент) в укладенні угод чи сприяти їх укладенню (надання фактичних послуг) від імені цього суб'єкта і за його рахунок.

Сферою застосування агентських договорів є винятково господарська (підприємницька) діяльність. На це, насамперед, вказує те, що агентською діяльністю, за визначенням, є підприємницька діяльність, що, в свою чергу, обумовлює наявність певного статусу у суб'єктів, які надають відповідні послуги. Крім того, за тим самим визначенням клієнти агента мають статус суб'єктів господарювання та здійснюють господарську діяльність, у процесі і з приводу якої користуються послугами агента. Комерційний агент надає суб'єкту, якого він представляє, послуги в укладенні угод чи сприяє їх укладенню. У цьому разі до обов'язків агента можуть входити як безпосереднє укладення угоди в інтересах довірителя на умовах, що вказані в агентському договорі, так і пошук можливих партнерів у широкому розумінні (організація промо-акцій та ін.), що охоплюється категорією «сприяння». Згідно зі ч. 2 ст. 303 ГК України комерційний агент не гарантує суб'єкту, якого він представляє,

виконання третіми особами зобов'язань за угодами, укладеними за його посередництва, якщо інше не передбачено агентським договором.

Введення до договору відповідальності комерційний агент не гарантує суб'єкту, якого він представляє, виконання третіми особами зобов'язань за угодами, укладеними за його посередництва, якщо інше не передбачено агентським договором.

У той самий час існує так звана угода делькредере, згідно з якою агент бере на себе зобов'язання щодо здійснення умов договору, якщо покупець, якого він знайшов, не має можливості виконати умов, що існують за договором між покупцем та принципалом.

Переваги угоди делькредере очевидні для суб'єкта, якого представляє агент.

Англійський суддя XIX ст. Лорд Елленборо ще в 1817 р. писав: «Комісійний договір делькредере допускає, що у випадку коли покупець не платить за товар, то це робить посередник. Це гарантія посередника принципалу від будь-якого зловживання (шкоди), що виникає з неспроможності продавця. Але це ні на йоту не змінює праввідносин між продавцем і покупцем» [8].

З метою легітимізації господарсько-комерційних послуг як посередницьких пропонується доповнити гл. 31 ГКУ, присвячену комерційному посередництву, такими положеннями.

Стаття 305-а. Агентський договір про надання управлінських послуг.

За договором про надання управлінських послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за дорученням другої сторони (замовника) надавати управлінські послуги, які споживаються в процесі організації господарської діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу у розмірах і за умовами, що встановлені договором.

Стаття 305-б. Виконання договору про надання управлінських послуг

1. Виконавець надає послугу особисто, якщо інше не передбачено договором.

2. У випадках, встановлених договором, виконавець за погодженням з замовником залучає до виконання договору про надання управлінських послуг інших осіб, на умовах і в порядку, обумовлених договором, залишаючись відповідальним у повному обсязі перед замовником за порушення договору.

Стаття 305-в. Плата за договором про надання управлінських послуг

1. Замовник зобов'язаний оплатити надані йому послуги в розмірі, у строки та на умовах і в порядку, що встановлені договором.

2. Договором про надання управлінських послуг може передбачатися виплата виконавцеві винагороди акціями підприємства або частки прибутку, якщо це не суперечить суті зобов'язання.

3. У разі неможливості виконати договір про надання управлінських послуг, що виникла не з вини виконавця, замовник зобов'язаний виплатити виконавцеві розумну плату.

Стаття 305-г. Строк договору про надання послуг

1. Строк договору про надання управлінських послуг встановлюється за домовленістю сторін, якщо інше не встановлено законом або іншими нормативно-правовими актами.

Стаття 305-д. Відповідальність виконавця за порушення договору про надання управлінських послуг

1. Збитки, завдані замовнику невиконанням або неналежним виконанням договору про надання управлінських послуг, підлягають відшкодуванню виконавцем, у разі наявності його вини, у обсязі, обумовленому договором. Виконавець, який порушив договір про надання послуг за плату при здійсненні ним управлінської діяльності, відповідає за це порушення, якщо не доведе, що належне виконання виявилось неможливим внаслідок непереборної сили, якщо інше не встановлено договором або законом.

З викладеного вище доходимо висновку, що інтерпретація господарського управління як надання господарсько-управлінських послуг сприятиме підвищенню якості його результатів.

Включення в ГКУ договору про надання господарсько-управлінських послуг сприятиме підвищенню якості управління в сфері економіки (господарського управління).

Література

1. Краткий словарь маркетинга по Ф. Котлеру / Сост. Н.А. Федоркова, А.С.Шакай. – Рига, 1997. – 71 с.

2. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125 – 127.
3. Александров В.Т. Услуги системы государственного управления / В.Т. Александров, В.О. Гусев. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Вип. 3 (18) / Редкол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, О.Ю. Амосов та ін. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. – С. 208 – 213.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
5. Александров В.Т. Вказ. праця. – С. 208–213.
6. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
7. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // Офіц. вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
8. Справа Hornqv vs. Lasy (1817) 6 M. & S. 166, 171.

Панченко А.М. Агентский договор и предоставление хозяйственно-управленческих услуг. В статье рассматриваются вопросы интерпретации хозяйственного управления как предоставления хозяйственно-управленческих услуг и целесообразности включения в главу 31 ГКУ договора о предоставлении хозяйственно-управленческих услуг.

Ключевые слова: коммерческое посредничество, агентские отношения, управленческие услуги.

Panchenko A.M. Agency contract and economic management services. The issues of interpretation of economic management as economically administrative services and the possibility of including them into the 31st GKU chapter of the agreement on the provision of economically-administrative services are considered in the article.

Key words: commercial agency, agent relation, administrative services.

УДК 340.12

Пікуля Т.О.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії внутрішніх справ України

Поняття та співвідношення правових пільг та привілеїв

У статті правовій оцінці підлягають правові привілеї як різновид пільг у праві. Аналізуються їх юридичні властивості та відмінні риси. Пропонується наукова класифікація та характеристика окремих видів пільг у праві, а також розкриваються ознаки, які дозволяють відмежувати цю правову категорію від споріднених юридичних категорій.

Ключові слова: правові пільги, правові привілеї, правова категорія, споріднені юридичні категорії.

Актуальність обраної теми дослідження обумовлене тим, що останні десятиріччя в Україні стрімкими темпами відбуваються докорінні зміни в усіх сферах суспільного життя. Зміни торкаються не тільки звичайний уклад особистісних відносин, а й відбиваються на окремих характеристиках правової системи суспільства та механізмі дії на них права. За умов формування ринкових механізмів домінуючими у державному управлінні стають не адміністративні, а економічні методи, засновані на системі податків. За таких економічних умов роль пільг підвищується, адже встановлення значної частини пільг пов'язане саме з податками у різних галузях народного господарства.

Пільга стає найбільш розповсюдженим та універсальним юридичним засобом вирівнювання статусу окремих соціальних категорій, груп населення, засобом соціальної допомоги та підтримки. Але сучасна наука і досі не звернула належної уваги на інститут



правових пільг, хоча життя все гостріше ставить питання про створення теорії правових пільг, у межах якої знайшли би свій вираз нагальні соціальні, економічні та інші проблеми.

Враховуючи викладене, у своєму дослідженні ми ставимо за мету дати відповідь на такі питання: що ж таке правові пільги, яка їх історія становлення та як вони співвідносяться із категорією «правові привілеї».

Виникнення правових стимулів припадає на епоху феодалізму та таке поняття як «вольність».

У Великому тлумачному словнику сучасної російської мови Д.Н. Ушаков «вольність» визначає як перевагу, право, пільгу [1, с. 93]. Первинне розуміння поняття «вольність» було пов'язане з містами, які тяготили своїм залежним становищем, і тому почали купувати вольності. Місто, що отримало вольність, мало право на самоуправління. Це сприяло не тільки зародженню місцевого самоврядування, а й знищувало залежне становище громадян.

У середньовічній Франції місто могло стати комуною тільки з дозволу короля [2, с. 273].

У Німеччині XV ст. міста поділялися на три групи: імперські, княжі та вольні. Вольні міста викупували у феодалів певні гарантії своїх прав та привілеїв. Наприклад: право на заміщення посадових осіб міста та суддів при наявності певних підстав. Таким чином, місто позбувалося від влади сеньйорів. У подальшому за умов феодальної роздробленості вони стали фактично незалежними республіками: Кьольн, Майнс, Страсбург.

Інститут вольностей був відомим і у Англії. Велика Хартія Вольностей 1215 р. і донині відноситься до списку чинних конституційних актів держави [3, с. 86]. Вона підтвердила дію усіх давніх вольностей, як на суші, так і на воді, які належать місту Лондон та іншим містечкам та портам.

Вольності мали не тільки міста, а й піддани королівства. У Біллі про права від 13 лютого 1689 р. ми знаходимо деякі з них, зокрема:

- Стягнення зборів на користь та у розпорядження корони можливе тільки з дозволу та у порядку, встановленому парламентом.
- Кожний підданий має право звернення до короля.
- Набір та утримання постійного війська у мирний час відбувається тільки зі згоди парламенту.
- Вибори членів парламенту вільні.
- Тільки присяжні вирішують долю людини.
- Не допускається накладання надмірних штрафів або жорстких чи незвичайних покарань [4, с. 32–33].

Поширюване розуміння інституту вольностей ми знаходимо у джерелах права Американської республіки. Вступаючи у дружній союз для сумісного захисту, для забезпечення своїх вольностей, для загальної користі, кожен із штатів зберігає своє верховенство, свою свободу і незалежність, як й усю владу, усю юрисдикцію і усі права [5, с. 179].

У сучасний період вольності продовжують існувати. На нашу думку, вільні економічні й офшорні зони є історичними наступниками середньовічних вольних міст. За їх допомоги є можливим створення особливого правового режиму, при якому значно підвищується і виробнича, і трудова, і соціальна активність усіх суб'єктів права.

Термін «офшор» вперше з'явився в одній із газет на східному узбережжі США наприкінці 50-х років. Він позначав фінансову організацію, яка уникнула державного контролю шляхом територіальної зміни своєї діяльності за межами досяжності податкових органів. Тому термін «офшор» первинно був не юридичним, а економіко-географічним.

Найбільш відомі у світі офшорні зони – це невеликі прибережні держави, які надають широкі податкові пільги іноземному капіталу і, як правило, не мають податкових угод з іншими державами. Наприклад, на Багамах, Кіпрі, Мальті створені пільгові умови для фінансової та торговельно-посередницької діяльності громадян із будь-якої держави. Достить сказати, що там із середини 70-х – початку 80-х років XX ст. відмінені прямі податки на будь-які доходи та прибуток, у тому числі й від операцій на фондових біржах та з нерухомістю. Не існує прямих податків на введення та виведення капіталу, на реєстрацію фірм.

Вклади у діючі банки приймаються на будь-який строк у будь-якій конвертованій валюті. Гарантується безстрокова таємниця вкладів, прізвищ вкладників, спадкоємців і, на

відміну від банків Швейцарії і Монако, не стягуються піклувальні внески.

Офшорна зона – це територія, на якій законодавчо дозволена комерційна діяльність нерезидентів держави у іноземній валюті у пільгових валютних, митних, податкових та адміністративних режимах. Чим ще приваблюють офшорні зони? Спрощеною процедурою реєстрації, можливістю придбання готової компанії з мінімальним уставним капіталом 1 100 доларів, відсутністю вимог по наданню фінансової звітності, можливістю здійснення платежів у будь-якій валюті без усіляких обмежень, анонімністю і конфіденційністю інформації [4, с. 223].

Сьогодні офшорними територіями є окремі європейські держави, наприклад, Люксембург, Ірландія, Мальта, швейцарський кантон Цуг.

В Україні термін «офшор» не прижився. Класичний відрізняється тим, що на його території забороняється виробнича діяльність нерезидентів, укладання контрактів з резидентами держави. Тому, для України феодальні вольності трансформувалися не на офшори, а на вільні економічні зони (ВЕЗ). ВЕЗ мають спеціальний податковий режим, який характеризується: спрощеною системою оподаткування суб'єктів малого підприємництва, системою оподаткування у вільних економічних зонах, системою оподаткування у закритих адміністративно-територіальних утвореннях, угодою про розподіл продукції.

Єдиного поняття ВЕЗ не існує, бо існує багато їх типів, які постійно змінюються з урахуванням вимог сьогодення. Наприклад, Кіотська конвенція 1973 р. виділяє два типи зон: комерційну, де відбувається тільки збереження товарів до продажу, та промислово, де можлива їх переробка [6, с. 127].

Світова практика створення ВЕЗ ґрунтується на основі принципів «територіальності» та «режимності». У першому випадку ВЕЗ розглядають як конкретну, певну територію держави, що приймає, виокремлену з іншої її частини і характеризується особливим підбором пільг. «Режимна» концепція виходить із тотожності зони із преференціальним режимом, який надається певному виду підприємницької діяльності. При цьому географічне розташування суб'єкта господарювання не має значення. При «режимному» підході утворення ВЕЗ у режимі зони можуть діяти окремі підприємства, які підпадають під преференціальний режим, що надається певному виду зон. У будь-якому випадку вільна економічна зона є частиною суверенної території держави, що приймає. ВЕЗ знаходиться під національною юрисдикцією держав, які вводять особливі пільгові, податкові, митні, валютні, трудові режими і створює вигідні умови для інвестування закордонного капіталу. Правове регулювання у таких районах, як і на території держави, яка приймає у цілому, здійснюється як на рівні внутрішнього законодавства, так і на рівні міжнародних актів [7, с. 10].

На сучасному етапі у світі діє, за різними підрахунками, від 400 до 2000 ВЕЗ. Великих успіхів у створенні ВЕЗ досягла Китайська Народна Республіка. Всесвітньо відомими ВЕЗ є: Шеньчжень, Чухай, Шаньтоу, Сяминь. У одній тільки зоні Шеньчжень за приблизно неповних сім років обсяг промисловості виріс більше ніж у 90 разів [8, с. 22].

Світовий досвід функціонування ВЕЗ довів, що найбільш ефективною зоною є та, що займає компакту територію. Наприклад, площа ВЕЗ «Масан» у Республіці Корея 0,8 кв. км., а у 1994 р. там було вироблено експортної продукції на суму 2,4 млрд. 178 доларів [9, с. 38].

Окрім того, важливо не тільки проголосити ВЕЗ, а й створити зручні умови для інвесторів. Зони вимагають великих фінансових вкладів. За зарубіжним досвідом улаштування одного квадратного кілометра експортно виробничої зони вимагає вкладу близько 40–45 млн. 178 доларів.

Поміж тим, потенціал ВЕЗ великий. Подібно до середньовічних вольних міст, вільні економічні зони спрямовані на розвиток самоуправління. «Вольності» ВЕЗ дозволяють вирішувати глибинні завдання, які стоять перед суспільством. Їх привабливість обумовлена широким та ефективним використанням різноманітних пільг.

Саме тому наука виявляє не абиякий інтерес до проблем правових пільг. Що ж таке правова пільга? Існує багато точок зору з цього питання.

На думку Н.В. Вітрука, правові пільги – це різновид соціальних прав громадян, які надаються деяким групам населення [10, с. 83].

Р.З. Лівшиць розглядає правові пільги як більш високий рівень прав для окремих груп громадян порівнянно із загальним рівнем [11, с. 198].

В.М. Баранов звернув увагу на різний обсяг обов'язків. У його розумінні, правові пільги – це заохочувальне звільнення учасника суспільного життя від деяких встановлених нормами права обов'язків [12, с. 391].

На думку С.В. Мірошник, пільга – це право на полегшене виконання обов'язків. Вона, таким чином, як би «приспосовується» до обов'язків [4, с. 213].

На нашу думку, правові пільги як один із видів стимулювання в праві можуть розглядатися як спосіб координування інтересів особи та суспільства у цілому, раціонально поєднуючи інтереси учасників суспільних відносин, що залежить від пріоритетів політики держави [13, с. 72–73].

Слід погодитися із думкою А.В. Малька, що правовим *пільгам притаманні такі ознаки*:

- вони супроводжуються більш повним задоволенням інтересів суб'єктів, полегшенням умов їх життєдіяльності, що повинно здійснюватися у межах суспільних інтересів. При встановленні пільг законодавець ставить мету соціально захистити, покращити положення окремих осіб, перевести процес задоволення їх інтересів у більш сприятливий режим;
- правові пільги являють собою виняток із загальних правил, відхилення від єдиних вимог нормативного характеру, виступають способом юридичної диференціації;
- правові пільги виступають правомірними винятками, законними вилученнями, встановленими компетентними органами у нормативних актах відповідно до демократичних процедур правотворчості. Пільги, як правило, фіксуються за допомогою нормативних, а не правозастосовчих актів. Заборона законом надавати пільги у індивідуальному порядку ставить за мету звести до мінімуму корисливі діяння, які можуть проявитися у цьому процесі [14, с. 235–236].

Слід додати, що правові пільги втілюють у собі принципи соціальної справедливості та рівності. Вони покликані компенсувати недоліки формальної рівності громадян. Характер і зміст правових пільг безпосередньо залежить від пріоритетів державної політики.

У певних випадках пільги можна розглядати як своєрідну плату держави за свої помилки, упущення, неналежне виконання обов'язків. До пільг такого роду слід віднести пільги, що надаються «чорнобильцям», «афганцям», особам, які беруть участь у воєнних діях тощо.

У переважній більшості життєвих ситуацій пільга – це право на полегшене виконання обов'язків. Вона, таким чином, ніби «приспосовується» до обов'язків, слідує за ними. Інакше кажучи, пільга, на відміну від переваги, пов'язана не із суб'єктивним правом, а з юридичним обов'язком. Пільга – це вторинне, субсидіарне право на полегшення умов виконання обов'язків або скорочення кількості обов'язків.

Правові пільги можна *класифікувати* за різними підставами.

1. *Залежно від предмета правового регулювання* виділяються пільги, закріплені нормами конституційного, трудового, фінансового, цивільного, земельного та інших галузей права.
2. *Залежно від того, як державним органом і якого рівня приймаються нормативно-правові акти*, які встановлюють виключення із загальних правил, розрізняють правові пільги:
 - загальнодержавні;
 - місцеві правові.
3. *Залежно від цільової спрямованості* можна виділити:
 - економічні пільги. У сучасний період вони відіграють особливу роль, оскільки є одним із методів державного протекціонізму, ефективним інститутом захисту національних інтересів, який використовується для підтримки пріоритетних видів діяльності;
 - соціальні пільги. Сьогодні вони, переважно, асоціюються з необхідністю захисту малозабезпечених верств населення.
4. *Залежно від того, які функції виконують правові пільги*, їх можна поділити на дві групи:
 - компенсаційні. Вони встановлюються для тих фізичних осіб, які вимагають з боку держави особливої уваги та захисту з огляду на свій вік, стан здоров'я, специфічні

умови перебування – пенсіонери, інваліди, багатодітні батьки тощо. Тут пільги покликані покращити соціально-економічні умови конкретних категорій громадян, їх матеріально-фінансове та побутове становище;

- стимулюючі. Вони стосуються тих суб'єктів, у діяльності яких зацікавлені держава та суспільство в цілому. Стимулюючу функцію покликані виконувати перш за все податкові пільги, встановлені з метою розвитку виробництва, підприємництва, фермерства, благодійності тощо [13, с. 54-64].

Специфічним різновидом правових пільг є *привілеї*. У перекладі з латинської привілея – це «спеціальний закон для особливої особи». Словники тлумачать це поняття як: виключне право, перевага, що надається кому-небудь (державному органу або посадовій особі); монопольне право на винахід; документ, що засвідчує та охороняє це право [15, с. 259].

У юридичній літературі існують такі погляди на дефініцію відповідного поняття.

Російський учений Д.І. Мейє визначив привілеї як право, що надається окремій особі як вилучення із загального закону, яке встановлюється на його користь за винятком [16, с. 34-36].

Відомий американський вчений Л. Мейзер визначає привілеї як перевагу, закріплену у законодавстві. На його думку, вона відрізняється стабільністю, за її допомогою вирішуються проблеми митної, соціальної та іншої політики [17, с. 27].

Російський правознавець А.В. Малько привілеї розуміє як спеціальні (переважно виключні, монопольні) пільги для конкретних суб'єктів, і насамперед органів влади та посадових осіб, необхідні їм для найбільш повного і якісного здійснення певних обов'язків.

На нашу думку, особливості привілеїв полягають у наступному:

- якщо пільги спрямовані на те, щоб поліпшити стан суб'єктів, то привілеї переважно орієнтовані на політичну еліту, на органи влади та посадових осіб;
- пільги розповсюджуються на велике коло осіб і мають більш широку сферу застосування. Привілеї ж є специфічними пільгами, це виняток із винятків. Їх не може бути багато, інакше привілеї «торпедують» основні принципи права – справедливість, рівноправність тощо;
- якщо пільги характеризують спеціальний правовий статус суб'єктів, бо передбачаються головним чином для певних груп та верств населення (інвалідів, пенсіонерів, студентів та ін.), то привілеї можуть встановлюватися як у спеціальному (дипломати, депутати, міністри та ін.), так і в індивідуальному статусах (Президент), бо вони більшою мірою підтверджують винятковість юридичних можливостей особливо відповідальних та інших осіб;
- привілеї, беручи до уваги, що вони є винятковими правами, виступають більш деталізованими й персоніфікованими юридичними засобами, наступним у порівнянні з пільгами рівнем диференціації правового регулювання. Привілеї – це вилучення як із загальних, так із особливих норм права. Тому вони можуть співвідноситися між собою як категорії «особливе» (пільга) і «окреме» (привілея) [18, с. 230].

Складності у визначеності привілеї пов'язані, переважно, з тим, що привілеї, як правило, розповсюджуються тільки на володарюючих осіб, бувають обґрунтовані й необґрунтовані. Обґрунтовані привілеї покликані створити умови, які забезпечують ефективне функціонування механізму державної влади. Поява необґрунтованих привілеїв – це наслідок зловживання владою.

Ми розглядаємо привілеї сьогодення як різновид пільг і визначаємо як переваги, що надаються встановленому колу осіб з огляду на займану посаду. Іншими словами, привілеї пов'язані не із конкретною особистістю, а з конкретною посадою, наприклад, глави дипломатичних представництв мають такі привілеї як право користуватися прапором на своїх будівлях, право на особисті засоби зв'язку та ін.

Література

1. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт, 2007. – VIII, 1239 с.
2. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т.1 / Под ред. К.И.Батыра, Е.В.Поликарповой. – М.: Юристъ, 2000. – 543 с.



3. Крашенинникова Н.А. Великая Хартия Вольностей 1215 г. (Современная интерпретация) / Н.А. Крашенинникова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2002. – № 3. – С. 86–89.
4. Мірошник С.В. Теория правового стимулирования [Электронный ресурс]: Дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.01. — М.: РГБ, 2003. — 383 с.
5. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права: учеб. пособ. / Под ред. З.М. Черниловского, составитель В.Н.Садилов. — М., 1994. — 279 с.
6. Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция 1973г.). Приложение 1. Относительно свободных зон // Право и экономика. — 1995. — № 8. — С. 127–130.
7. Смородинская Н. Свободные экономические зоны: уроки мировой практики / Н. Смородинская, Г. Белова, О. Богачева. — М., 1993. — С. 10–13.
8. Игнатов В.Г. Свободные экономические зоны / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. — М., 1997. — С. 22–29.
9. Горохов Н. Россия меняет концепции создания свободных экономических зон // Налоговый вестник. — 1995. — № 5. — С. 38 – 40.
10. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР / Н.В. Витрук. — М., 1985. — 183 с.
11. Лившиц Р.З. Социальная политика и ее правовое опосредование / Р.З.Лившиц // Правовая система социализма. — М., 1986. — Т. 1. — 398 с.
12. Проблемы теории государства и права: учеб. пособ. / Под ред. М.Н.Марченко. — М.: Юристъ, 2002. — 491 с.
13. Левин О.В. Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты: дис. канд. юрид. наук 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» / О.В. Левин. — М., 2006. — 221 с.
14. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект / А.В. Малько. — Саратов, 1994. — 365 с.
15. Общая теория государства и права: Академический курс в 3-х томах. — 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. — Т. 1. — М.: ИКД «Зерцало». — М., 2002. — 528 с.
16. Мейе Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейе — Петроград, 1914. — 134 с.
17. Miser I, liberalism. ~ boston, 1997. — С. 27.
18. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособ. / А.В.Малько. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004. — 300 с.

Пикуля Т.О. Понятие и соотношение правовых льгот и привилегий. *В статье правовой оценке подвергаются правовые привилегии как разновидность льгот в праве. Анализируются их юридические свойства и отличительные черты. Предлагается научная классификация и характеристика отдельных видов льгот в праве, а также раскрываются признаки, позволяющие отмежевать данную правовую категорию от соподчиненных юридических категорий.*

Ключевые слова: *правовые льготы, правовые привилегии, правовая категория, соподчиненные юридические категории.*

Pikulya T.O. The conception and correlation of legal benefits and privileges. *Legal privileges as a variety of benefits in the law are subjected to the legal assessment in this article and its legal attributes and distinguishing features are analyzed. The scientific classification and characteristics of the certain types of benefits in the law are presented. The signs that allow to dissociate this legal category from collaterally subordinated legal categories are also revealed in this article.*

Key words: *legal benefits, legal privileges, legal category, collaterally subordinated legal categories.*



Свиридюк Н.П.,

канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник секретаріату Вченої ради
Київського національного університету внутрішніх справ

Переговори та посередництво як способи вирішення юридичних конфліктів

У статті здійснюється аналіз способів вирішення юридичних конфліктів. Зокрема, проаналізовано проблематику, пов'язану з неформальними способами вирішення конфліктів.

Ключові слова: *конфлікт, юридичний конфлікт, правовий конфлікт, вирішення конфлікту, формальні та неформальні способи вирішення конфлікту, переговори, посередництво.*

Виникнення й розвиток права первинно пов'язано з визріванням і конкуренцією численних і різноманітних соціальних інтересів і потреб, у тому числі з прагненням соціуму, індивідів до справедливості, гармонії та стабільності, до зменшення соціальної напруги й суперечок. Владно-примусова природа права розкриває специфіку його соціального призначення як особливого державного регулятора, здатного здійснювати свій вплив як на стабільні, конструктивні, так і на конфліктні суспільні відносини. Водночас здійснення державно-правових перетворень в Україні супроводжується загостренням соціально-правових суперечностей, поширенням юридичних колізій, посиленням юридичних конфліктів, що вказує на актуальність наукового аналізу їх виникнення, розвитку й вирішення, зокрема з використанням таких загальновідомих способів як переговори і посередництво.

Теоретична значущість наукового аналізу соціальних конфліктів і суперечностей, дослідження ролі об'єктивних і суб'єктивних чинників, що їх спричиняють, зокрема, в Україні, зумовлені наявністю політичних, правових, соціальних, економічних, культурних, мовних, конфесійних та інших конфліктогенних проблем.

Слід зазначити, що різні аспекти проблематики соціально-правових конфліктів висвітлювалися в працях таких відомих учених у галузі теорії права, психології, соціології, конфліктології, філософії права як В. Андреева, А. Анцупова, Ф. Бородкіна, О. Бандурки, В. Друзя, Л. Герасіної, Н. Гришиної, Р. Дарендорфа, Д. Зеркіна, Н. Касьяна, Л. Козера, Г. Козирева, В. Кудрявцева, В. Лефевра, А. Ляха, М. Панова, М. Пірен, А. Шипілова та ін.

Сучасні дослідження вітчизняних фахівців у галузі конфліктології здійснюються у таких напрямках як осмислення розвитку та вирішення військових конфліктів [1], трудових [2], міжнародних [3], політичних [4], інформаційних [5], у галузі підприємницької діяльності [6], у сфері професійної діяльності юристів [7] тощо.

Юридичній формі вирішення конфлікту привернуто увагу не тільки науковців. Так, у чинному законодавстві України слово «конфлікт» зустрічається 875 разів (закони – 95, накази – 169, постанови – 331, укази – 130, розпорядження – 99, інструкції – 51), що вказує на масштаби та реальність потреби фактичного врегулювання суспільних відносин, що набувають ознак конфліктності.

Заради справедливості оцінки необхідно визнати, що найбільш чітко правове регулювання конфліктів відображено у нормах трудового права. Хоча, з іншого боку, вряд чи можна стверджувати, що сфера правоохоронних відносин, пов'язаних з правопорушенням або притягненням до юридичної відповідальності, позбавлена рис конфліктності лише тому, що у відповідній частині національного законодавства не вживається термін «конфлікт».

Більш відомі для сучасного правника є такі словосполучення як Національна служба посередництва і примирення [8], колективні трудові спори (конфлікти) [9], трудовий арбітр [10], що і дозволяє робити відповідні висновки.



Проте практика державного будівництва в Україні засвідчує, що проблема вирішення юридичних конфліктів потребує більш глибокого дослідження, що і становить основну мету запропонованої статті, для досягнення якої автором буде вирішено два основних завдання: здійснити загальну характеристику неформальних способів вирішення юридичних конфліктів, висвітлити їх регулятивну цінність як засобів здійснення юридичної практики.

Різноманітність змісту юридичних конфліктів припускає використання різних способів їх вирішення: переговори, посередництво, звернення до арбітра, судові процедури. Їх використання передбачає дотримання логічно визначеної послідовності, а перехід від одного способу до іншого – необхідність врахування інструментальних можливостей кожного з них. Важко відновити переговори, наприклад, після застосування примусу і сили як юридичного засобу щодо припинення конфлікту, а не його вирішення.

Головна особливість юридичного вирішення конфліктів полягає в його чіткій регламентації правовими нормами. Конфлікт легко вирішити, коли відомі правила взаємодії сторін і передбачувані наслідки розгляду проблеми. У стані ж невизначеності це зробити складніше. Але іноді надмірна формалізація дій і відносин конфліктуючих сторін, що є характерним для юридичних процедур, перешкоджає домовленостям. У таких випадках вигідніше й ефективніше скористатися неформальними способами вирішення конфліктів.

Способи, якими можуть вирішуватися конфлікти, можна класифікувати за рівнем примусовості для конфліктуючих сторін, оскільки вони можуть або обиратися сторонами за згодою, або ситуація передбачає застосування примусу і сили для реалізації ухвалених рішень. До першої групи відносяться способи, до яких учасники конфлікту вдаються добровільно, та які у теорії юридичного конфлікту характеризуються як неформальні. Це переговорний шлях, залучення посередника. До другої групи можна віднести способи вирішення конфліктів, пов'язані з застосуванням повноважень влади, примусу і сили, з винесенням обов'язкової ухвали.

Розглянемо детальніше неформальні способи вирішення конфліктів.

Переговори є одним з найважливіших інструментів вирішення конфліктів. «Зі всіх способів подолання протидорства сторін, – зазначають А. Дмитрієв, В. Кудрявцев і С. Кудрявцев, – переговори між ними є найбільш ефективними. Для так званого переговорного типу взаємодії характерним є те, що сторони намагаються досягти хоча б частини бажаного, піти на певні компроміси» [11, с. 206].

Значну увагу приділив переговорному процесу у своїй праці «Юридична колізія» Ю. Тихомиров [12, с. 111–114]. Він наголошує, що «...переговори – найбільш дієвий спосіб подолання розбіжностей, запобігання і усунення юридичних колізій».

Переговори – це процес ухвалення спільного рішення двома або більше сторонами. Часто переговори відносять лише до ухвалення рішень у міжнародних, трудових, господарських відносинах. Але насправді це більш широкий феномен, що існує як між будь-якими організаціями, так і серед індивідів.

Загальна методологія переговорного процесу є корисною особливо на ранніх стадіях виникнення конфліктів і при готовності учасників до пошуку шляхів їх узгодженого вирішення. Проте готовність сторін йти на компроміси не є обов'язковим атрибутом переговорів. Можлива і така ситуація, при якій кожна із сторін виражає прохання або висуває вимогу, не маючи наміру йти на компроміс, а сподіваючись лише на поступки іншої сторони. Часом самі переговори можуть призвести до загострення відносин. Залежно від конкретної ситуації у переговорах можуть переважати конфліктні взаємовідносини або співпраця. У будь-якому випадку відмовлятися від них недоцільно.

Переговори, як правило, включають три стадії: 1) підготовку до переговорів; 2) процес їх ведення; 3) аналіз результатів переговорів і виконання досягнутих домовленостей.

Заздалегідь необхідно здійснити спеціальну підготовку до переговорів. Цей вид діяльності припускає роботи як організаційного характеру, так і змістовного: досягнення угоди про необхідність переговорів; визначення місця і часу зустрічі; розробку порядку денного (визначення пріоритетів і порядку їх обговорення); узгодження, за потреби, питань, пов'язаних з переговорами з зацікавленими організаціями і відомствами; визначення

стратегії і тактики переговорів; надання допомоги кожній зі сторін в осмисленні ситуації, що склалася; нове формулювання (з урахуванням законів і нового бачення ситуації) вимог конфліктуючих сторін; створення атмосфери довіри між учасниками переговорів; визначення цілей і завдань переговорів; розробку пропозицій і їх аргументацію; складання необхідних документів і матеріалів тощо.

Вже сам перелік цих видів робіт вказує на те, що тут закладається фундамент вирішення конфлікту. Як бачимо із зазначеного переліку, деякі підготовчі роботи передбачають необхідність залучення до переговорного процесу третьої сторони, на яку покладається та чи інша функція.

Одним з результатів підготовчого етапу має бути розуміння кожним з учасників конфлікту відмінності у тому, що може бути досягнуто, від того, чого він бажає досягти. Метою переговорів має стати досягнення, а не бажання. Результати переговорів будуть реальними тоді, коли вони обґрунтовані правовою дійсністю, а не фантазіями, навіть якщо зорієнтовані на підтримку сторін.

Успіх переговорної методики багато в чому залежить від знання правової ситуації і її правильної оцінки. Перш за все сторонам необхідно оцінити свої потреби та інтереси юридичного характеру. Важливо не тільки зібрати правову інформацію по суті обговорюваної на переговорах проблеми, а й проаналізувати її, відібрати, структурувати у зручній для використання в ході переговорів формі. Для переговорів важливою є швидка оцінка різноманітних, постійно змінних юридичних чинників.

Зазвичай попередні роботи першої стадії завершуються складанням документів і матеріалів, що використовуються в переговорах. У них дуже важливо добитися чіткості формулювань, неприпустимості загальних слів, що ні до чого не зобов'язують. Як правило, використання неконкретних виразів дозволяє сильному партнерові трактувати документи на свою користь, а недобросовісному – виявити прогалини для ухилення від своїх зобов'язань. Тому дуже важливо заздалегідь знайти чіткі, юридично бездоганні формулювання.

Друга стадія переговорів – процес їх ведення. Ця стадія може бути тривалою і важкою, оскільки вона припускає безпосередній контакт учасників конфлікту або їх довірених осіб.

Для того, щоб досягти справжнього діалогу в переговорах, необхідно: по-перше, усвідомити вимоги до діалогу, виходячи з ціннісних підстав, логіки і психології переговорів; по-друге, виробити навички культурного ведення діалогу, які припускають певний стиль поведінки; по-третє, навчитися контролювати хід переговорів. Для цього необхідно використовувати компетентного посередника, якого влаштовують обидві сторони. Посередник не має права нав'язувати сторонам будь-які рішення, він повинен тільки спрямовувати хід переговорів у правильне русло.

Ефективність переговорів залежить від багатьох чинників. Зазначимо деякі з них.

1. Чим тривалішими будуть переговори, тим більше вірогідності досягти на них якоїсь згоди, оскільки, по-перше, отримання нових відомостей в діалозі дозволить ухвалити рішення з кращим знанням і розумінням ситуації; по-друге, між сторонами можуть встановитися кращі відносини і клімат довіри; по-третє, можуть зменшитися вимоги сторін; по-четверте, при з'ясуванні обставин конфлікт може бути вичерпаний сам собою (наприклад, якщо це помилковий юридичний конфлікт, що неправильно зрозуміли). Важливу роль відіграватиме встановлення кількох етапів переговорів. Проте тривалість переговорів може як сприяти переговорам, так і мати негативні наслідки (затягування переговорів).

2. На початку переговорів сторони конфлікту повинні заспокоїтися і реально оцінити ситуацію, з'ясувати первинні інтереси і вимоги одне до одного.

3. Постійна можливість спілкування з особою, що проводить переговори, може поліпшити відносини сторін. У переговорах завжди бажана участь третьої сторони. Думки і реакції третьої сторони необхідні, щоб скласти об'єктивне і реалістичне уявлення про ситуацію.

В ідеалі особа, яка проводить переговори щодо вирішення юридичного конфлікту, повинна бути фахівцем і в юриспруденції, і в конфліктології, і в психології.



Методика ведення переговорів досить різноманітна. Найбільш ефективні, як вказує практика, переговори, в ході яких рішення не нав'язується одній зі сторін, а виробляється учасниками спільно. У цьому випадку переговори є видом діяльності, у ході якої з'ясовуються інтереси сторін, визначаються бажані результати, можливі дії партнерів тощо.

Досягнуті домовленості – усні або зафіксовані в договорах, угодах, протоколах, заявах тощо – служать імпульсом до вирішення юридичного конфлікту. Сторони, слідуючи домовленостям, відмінюють, змінюють прийняті раніше рішення або припиняють дії тих чи інших правових актів, утримуються від провокуючих дій, змінюють спрямованість, зміст і форми діяльності відповідних державних органів і посадових осіб та ін.

Але буває і навпаки, коли успішне завершення переговорів не означає реальної зміни намірів і дій сторін, домовленість не дотримується, і конфлікт не згасає. У цьому випадку, а також, якщо самі переговори не привели до позитивного результату або залишилися безрезультатними, необхідним є залучення третьої сторони (осіб, що не беруть участі у конфлікті, або організацій).

У деяких юридичних конфліктах важливим є залучення посередника (помічника або консультанта) з самого початку протистояння. Відмінність посередника від арбітра полягає в тому, що сам посередник нічого не вирішує, він лише організовує контакти, сприяє переговорам сторін, консультує. Всупереч арбітрам посередники в основному запрошуються для консультації за самою процедурою вирішення суперечки, а не для розгляду її предмета. Посередник виступає як неофіційний учасник процесу, рекомендації і вирішення якого не носять обов'язкового характеру для сторін, що беруть участь у конфлікті.

«Досвід засвідчує, що вдало підібраний посередник може швидко врегулювати конфлікт там, де без його зусиль згода між сторонами була б взагалі неможлива» [13, с. 54]. Оскільки комунікація між учасниками конфлікту порушена, досягти прийняттого рішення без допомоги посередника практично неможливо. Посередник сприяє досягненню між сторонами угоди, дозволяє сторонам виробити таке рішення, яке найкращим чином відповідає їх інтересам, що є передумовою вирішення конфлікту. Роль посередника, як суб'єкта, що формує, налагоджує і забезпечує канали організаційних, правових, інформаційних та інших зв'язків, надзвичайно велика. Завдяки такого роду діяльності задовольняються інтереси кожного з учасників конфлікту. Таким чином, мета посередницької діяльності полягає у перетворенні конфлікту на співпрацю.

Дослідники А. Дмитрієв і В. Казимирчук виділяють певні види посередництва [14, с. 155 – 157].

1. Нейтральний слухач. Це посередник, вибраний сторонами конфлікту для отримання від кожної з них пропозицій щодо його врегулювання. Не розкриваючи змісту, слухач дає поради сторонам у тому випадку, якщо їх пропозиції мають схожість з тих або інших питань. Якщо пропозиції виходять за узгоджені межі, нейтральний слухач може сприяти сторонам у зближенні їх позицій і досягненні остаточної угоди. Нейтральним слухачем може стати особа, що у минулому фахово працювала у сфері юридичної діяльності, наприклад, колишній суддя або юрист, що має практику у відповідній сфері.

Різновид нейтрального слухача – нейтральний експерт (індивід або організація, покликаний надати рекомендаційний висновок щодо фактичних або юридичних питань). Наприклад, сторони можуть звернутися до судді або юриста (вченого) з проханням дати тлумачення спірної норми права.

2. Сприяння. Це процес співпраці, покликаний допомогти соціальній групі або колективі, що дотримуються різних поглядів, досягти єдиної мети або вирішити спірну проблему для взаємного задоволення.

3. Змішані способи. Одні розбіжності можна вирішити за допомогою посередника або шляхом угоди, а інші можуть бути передані на вирішення арбітра, третейського суду. При використанні посередницького арбітражу (однієї з найбільш відомих змішаних форм вирішення конфлікту) сторони домовляються про те, що питання, не вирішені шляхом посередництва, будуть вирішені за допомогою арбітражу. Сторони можуть вибрати певну особу, яка діятиме і як посередник, і як арбітр, хоча поєднання цих функцій не завжди корисне.

Вирішення конфлікту за багатоступеневою структурою є угодою сторін на використанні способів вирішення суперечок. Першим кроком є закріплення тієї чи іншої форми переговорів. Другим ступенем може бути посередництво або якась інша форма, що сприяє досягненню угоди. Останній ступінь, незалежно від кількості попередніх, базується на припущенні, що угоди не було досягнуто на попередніх стадіях.

Зміст положень щодо багатоступеневого вирішення суперечностей повинен бути розрахований з урахуванням конкретного виду конфлікту, що може виникнути у даних умов або що вже виник [14, с. 157].

Якщо шляхом переговорів і посередництва угоди між протиборчими сторонами щодо спірного питання не досягнуто і конфлікт не вирішено, то в цьому випадку можна звернутися до арбітражу. Арбітраж у цьому випадку – це вирішення спірних питань арбітрами або третейськими суддями.

У разі неефективності застосування несудового вирішення юридичного конфлікту сторонам конфлікту або третій стороні необхідно вдатися до судочинства. Судовий спосіб – найбільш поширений спосіб вирішення юридичних конфліктів. Судова процедура забезпечує мирне їх припинення, але з використанням елементів сили у вигляді державного примусу, якому сторони, що конфліктують, зобов'язані підкорятися, тобто судовий порядок вирішення конфлікту характеризується обов'язковістю рішень суду для його суб'єктів.

Слід визнати, що перспектива судового розгляду конфлікту не завжди приваблива для його суб'єктів. Суб'єкт конфлікту, чий інтерес порушено, може через певні обставини (незначність суперечки, особливий характер відносин, можливі побічні наслідки тощо) не бажати передачі конфлікту на вирішення суду. Поряд з тим, певні юридичні конфлікти в обов'язковому порядку вимагають судового розгляду.

Для припинення конфлікту недостатньо лише ухвали суду. Реальне припинення суперечностей настає після виконання ухвали. Важливість судового вирішення юридичних конфліктів є беззаперечною. Водночас, це лише один шлях вирішення, ідея досудового врегулювання суперечок є досить перспективною, реальною і ефективною. Є сфери відносин, де досудове врегулювання суперечок може бути корисним, зокрема, коли у ролі відповідача виступають організації, що є складною структурою і немає побоювань невиконання майбутніх судових актів. Тому можливим є встановлення претензійного порядку для певних категорій суперечок.

На нашу думку, судовий процес повинен бути заключним етапом у застосуванні мирних способів вирішення конфліктів, зокрема юридичних, тому що основне призначення суду полягає у правосудді, а не у ролі суду як арбітра між сторонами конфлікту.

Різноманітність причин і змісту юридичних конфліктів припускає використання різних, від «м'яких» до «жорстких» способів їх вирішення, кожен з яких може привести до належного результату лише з урахуванням конкретних умов, до яких відносяться не тільки причини, масштаби, об'єкт, ступінь «напруженості» конфлікту, а й стан його суб'єктів, їх взаємна готовність долати суперечності чи суперечку.

Отже, у конфліктуючих сторін завжди є можливість вибору способу його подолання. Вони можуть досягти угоди шляхом прямих переговорів або за допомогою посередників, можуть звернутися за вирішенням конфлікту до третейського суду, виходячи з того, що підкорятимуться його рішенням і виконують добровільно, або до державного суду, що забезпечує можливість удатися до державного примусу у вирішенні конфлікту.

Література

1. Стасюк В. В. Система соціально-психологічного забезпечення функціонування аеромобільних військових підрозділів в умовах збройних конфліктів: дис. ... доктора психол. наук: 19.00.05 / Стасюк Василь Васильович. – К., 2006. – 466 с.
2. Кабанець В. О. Теоретичні аспекти удосконалення розгляду трудових спорів (конфліктів) в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Кабанець Вадим Олексійович. – Луганськ, 2009. – 189 с.



3. Шлапаченко Д. М. Внутрішні, регіональні та міжнародні фактори в еволюції Косовського конфлікту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / Д. М. Шлапаченко. – К., 2010. – 49 с.
4. Станкевич І. П. Сучасні політичні конфлікти: основні джерела та шляхи розв'язання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / І. П. Станкевич. – К., 2010. – 18 с.
5. Прудник М. М. Сучасні інформаційні конфлікти: сутність, причини та способи врегулювання (2001-2009 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.03 «Політична культура та ідеологія» / М. М. Прудник. – К., 2010. – 20 с.
6. Мороз О. В. Теорія конфліктів в контексті побудови загальної моделі ефективності сучасного підприємства: [монографія] / Мороз О. В., Сметанюк О. А., Лазарчук О. В. – Вінниця: ВНТУ, 2010. – 256 с.
7. Свиридюк Н. П. Філософсько-правові засади конфліктів у сфері професійної діяльності юриста: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права» / Свиридюк Наталія Петрівна. – К., 2010. – 202 с.
8. Про утворення Національної служби посередництва і примирення: Указ Президента України від 17 лист. 1998 р. № 1258/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 13.
9. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 берез. 1998 р. № 137/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 12. – Ст. 12.
10. Про затвердження Положення про трудовий арбітраж: Наказ Національної служби посередництва і примирення від 18 груд. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nsprp.gov.ua
11. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России / Ю. Л. Шульженко – М.: ИГП РАН, 1995. – 176 с.
12. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия / Ю. А. Тихомиров. – М.: Манускрипт, 1994. – 140 с.
13. Запрудский Ю. Г. Внутри конфликта / Ю. Г. Запрудский // Социологические исследования. – 1993. – № 7. – С. 52 – 60.
14. Юридический конфликт: процедуры разрешения (Юридическая конфликтология) / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М., 1995. – Ч. 3. – 160 с.

Свиридюк Н.П. Переговори и посредничество как способы решения юридических конфликтов. В статье осуществляется анализ способов решения юридических конфликтов. В частности, проанализирована проблематика, связанная с неформальными способами решения конфликтов.

Ключевые слова: конфликт, юридический конфликт, правовой конфликт, решение конфликта, формальные и неформальные способы решения конфликта, переговоры, посредничество.

Svyrydiuk N.P. Negotiations and agency as the methods of solving juridical conflicts. The analysis of the methods of solving juridical conflicts is carried out in the article. In particular, the problems, related to the informal methods of conflicts decision are analyzed.

Key words: conflict, juridical conflict, legal conflict, to solve the conflict, formal and informal methods of solving the conflict, negotiations, agency.

УДК 342.951:355.661](477)

Сігал О.Л.,

здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України

Відповідальність за порушення правил носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України

У статті розглядаються питання носіння форменого одягу особовим складом військових формувань, правоохоронних та контролюючих органів України. Йдеться про зручний формений одяг, який би вказував на ставлення особи до відповідного державного органу та її повноваження. Досліджується питання відповідальності за порушення правил носіння форменого одягу.

Ключові слова: військові формування та правоохоронні органи, формений одяг, адміністративна відповідальність, незаконне носіння форменого одягу.

Останнім часом в Україні і за кордоном намітилася стійка тенденція випуску такого виду швейних виробів як формений одяг, що широко використовується працівниками державних структур, а також приватних фірм, зацікавлених у формуванні свого іміджу. Проте питання використання, дотримання правил носіння та відповідальності за незаконне носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України є недостатньо дослідженим. Тому, вважаємо це питання актуальним, адже з розвитком нашого суспільства потребують удосконалення усі сфери суспільного життя в Україні.

Метою цієї статті є дослідження питання відповідальності за незаконне носіння і порушення правил носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України.

Зазвичай у юридичній літературі, коли вживають термін «відповідальність», то мають на увазі саме юридичну відповідальність, що розглядається як реакція на правопорушення, яке є підставою для притягнення особи до відповідальності. Тобто, тільки там, де є правопорушення, можна дискутувати про відповідальність. Ці існуючі здавна положення яскраво відображають взаємозв'язок між двома правовими категоріями – «правопорушення» та «юридична відповідальність».

Тому, юридична відповідальність – це встановлений державою примусовий захід (покарання) за скоєне правопорушення, що застосовується до винної особи у встановленому процесуальному порядку, а також обов'язок правопорушника перетерпіти відповідні негативні наслідки (обмеження), що визначені чинним законодавством України.

Державою встановлюються різні види відповідальності, серед яких виділяються традиційні, такі як кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, господарсько-правова, матеріальна та дисциплінарна відповідальність, які існують лише у межах відповідних галузей права.

Для дослідження питання відповідальності за використання, порушення правил носіння та відповідальності за незаконне носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних органах, на нашу думку, буде цікавим дослідити адміністративну й дисциплінарну відповідальність у цій сфері як складові юридичної відповідальності.

Проблемам адміністративної відповідальності у юридичній науці сьогодні приділяється достатньо уваги. Проте, єдиного підходу до визначення адміністративної відповідальності в юридичній літературі ще не існує, на що вказують і положення чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, де таке визначення відсутнє. Тому, поняття адміністративної відповідальності, її змісту і обсягу дотепер залишається одним із найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки.

Цьому питанню свої наукові доробки присвятили такі видатні вчені-адміністративісти



як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.К. Шкарупа, М.К. Якимчук, О.М. Якуба, Х.П. Ярмакі та ін.

Зауважимо, що єдиного визначення поняття «адміністративної відповідальності» в юридичній літературі немає, що обумовлено, по-перше, широтою застосування терміна «адміністративна відповідальність» у юридично-науковій, правозастосовчій, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні, по-друге, двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у численних нормативно-правових актах, але не дає його визначення.

Так, М.С. Студенікіна наголошує, що «...Під адміністративною відповідальністю найчастіше розуміється застосування ... частини заходів адміністративного примусу, а саме – адміністративних стягнень» [13, с. 88]. На думку І.О. Галагана, «...Під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється у негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і переслідують цілі їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері радянського державного управління» [3, с. 41].

На думку І.П. Голосніченка, адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [2, с. 430-432].

Отже, з викладеного доходимо висновку, що адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності, якій притаманні ознаки останньої, а також адміністративна відповідальність має ознаки, які притаманні лише їй.

Таким чином, адміністративну відповідальність можна визначити як вид юридичної відповідальності, передбачений чинним законодавством, настає за вчинення адміністративного проступку та полягає у накладенні в особливому процесуальному порядку на винну особу адміністративних стягнень органами адміністративної юрисдикції.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, офіційне визначення якого подається в КУпАП. Так, у ч. 1 ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна чи необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

У КУпАП не встановлена відповідальність за порушення правил носіння форменого одягу у військових формуваннях та правоохоронних органах України. Наприклад, у Кодексі Російської Федерації про адміністративні правопорушення (ст. 17.12.) передбачена така відповідальність [5]. У цій державі встановлюється адміністративна відповідальність за «...незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов» [5].

На нашу думку, слід доповнити КУпАП статтею 186-7 «Незаконне носіння форменого одягу», якою встановити відповідальність за «Носіння форменого одягу із знаками розрізнення, з символікою військових формувань, правоохоронних та контролюючих органів України особами, що не мають на те права згідно із законодавством».

Незаконне носіння форменого одягу посадових осіб зазначених органів дозволяє правопорушникові входити в довіру громадян, представників державних і громадських підприємств, установ, організацій, вводити їх в оману, а часом використовувати цей одяг у злочинних цілях. Так, використовуючи форму працівника міліції, злочинці можуть вчиняти злочини (грабежі, розбої тощо). Не випадково законодавець Російської Федерації у Кримінальному Кодексі незаконне використання форменого одягу передбачив як обставину, що обтяжує покарання (п. «н» ст. 63). Вважаємо, що такий досвід буде корисно запозичити в українське законодавство. Доцільно доповнити ч. 1 ст. 67 Кримінального кодексу України



пунктом 14 «...вчинення злочину з використанням форменого одягу особою, яка не має права на його носіння».

Дисциплінарна відповідальність, що є формою прояву державного примусу в Україні, спрямована на виховання і зміцнення державної та службової дисципліни. На відміну від інших видів юридичної відповідальності, дисциплінарна спрямована на забезпечення дисципліни у «відомчих» межах у рамках службової підпорядкованості [4, с. 80]. Адже саме дисциплінарна відповідальність настає при порушенні норм і правил у сфері забезпечення носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України.

У юридичній літературі існують різні погляди стосовно визначення поняття дисциплінарної відповідальності. Так, Ю.Н. Старілов зазначає, що «...дисциплінарна відповідальність полягає у накладенні на державних службовців, що скоїли посадові проступки, дисциплінарних стягнень владою представників адміністрації (керівників, начальників)» [14, с. 421].

Д.М. Овсянко визначає дисциплінарну відповідальність як застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службової підпорядкованості за винні порушення правил державної служби, які переслідуються в кримінальному порядку [6, с. 104].

В.Б. Авер'янов акцентує увагу на тому, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є різновидом юридичної відповідальності. Виходячи з того, що цей правовий інститут охороняє відносини державної служби, дисциплінарну відповідальність державного службовця, на його думку, слід визначити як різновид юридичної відповідальності, що полягає в накладенні передбачених законом дисциплінарних стягнень на державного службовця за порушення ним службової дисципліни [1, с. 15].

Цікавою, на нашу думку, є позиція В.І. Щербини стосовно дисциплінарної відповідальності: у своєму дослідженні він дійшов висновку, що «...дисциплінарна відповідальність державних службовців – це відповідальність не тільки за правопорушення, а й за виконання учасником службово-трудова правовідносин таких корисних для держави варіантів поведінки, які перевищують загальні вимоги по службовій функції». Він стверджує, що основне призначення дисциплінарної відповідальності полягає у тому, що вона повинна сприяти якісному виконанню службової функції [15, с. 10]. Тобто, йдеться про наявність у дисциплінарній відповідальності двох аспектів: позитивного і негативного. В.І. Щербина вважає, що не можна цей вид юридичної відповідальності представляти лише як відповідальність за дисциплінарний проступок, оскільки при такому підході залишаються без уваги позитивні моменти, елементи морального, стимулюючого та організуючого порядку, які дають свідому і активну правомірну поведінку.

Таким чином, проаналізувавши наведені вище поняття, можна дійти висновку, що дисциплінарна відповідальність – це усвідомлення особою необхідності добровільно та належним чином виконувати свої обов'язки і використовувати права в межах наданої компетенції, а у разі вчинення дисциплінарного проступку внаслідок недодержання вказаних вимог – за знання дисциплінарного стягнення у порядку, передбаченому законом.

На нашу думку, слід акцентувати увагу на другій частині дефініції, адже ми розглядаємо дисциплінарну відповідальність за порушення норм і правил носіння форменого одягу.

Дисциплінарна відповідальність можлива лише за умов висунення до поведінки працівників певних вимог, закріплених у відповідних нормативних актах і встановлюють певні межі поведінки. Вимоги, що висувуються до військовослужбовців військових формувань та співробітників правоохоронних і контролюючих органів під час проходження ними служби, визначаються їх службовими функціями. Співробітник же, виконуючи свою службову функцію і маючи свободу волі, діє або в необхідних межах, або вибирає інший варіант поведінки, який порушує встановлені межі, заподіює шкоду суспільним відносинам, що тягне виникнення негативного аспекту дисциплінарної відповідальності.

Характерним для дисциплінарної відповідальності є те, що вона може наступати не лише за недотримання самим службовцем трудової (службової) дисципліни, а й за незабезпечення ним належної дисципліни з боку підлеглих.



Як уже було зазначено вище, підставою дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку. Поняття дисциплінарного проступку визначено у ст. 2 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України: «Дисциплінарний проступок – це невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [10]. У свою чергу, згідно зі ст. 1 цього Статуту службова дисципліна – дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України.

Звідси випливає, що порушення Правил носіння форменого одягу особами начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України є невиконанням вимог щодо службової дисципліни, тобто дисциплінарним проступком, адже ці Правила затверджені наказом МВС України [11].

Згідно з п. 1 Дисциплінарного статуту Збройних сил України військова дисципліна – це бездоганне і неухильне дотримання військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України [8]. Тому, порушення Правил носіння військової форми одягу військовослужбовцями Збройних сил України [7] є порушенням військової дисципліни, адже ці Правила затверджені наказом Міністра оборони України. А згідно із п. 45 Дисциплінарного статуту Збройних сил України порушення військово-службовцем військової дисципліни є підставою накладення дисциплінарного стягнення [8].

Так, згідно з п. 21 Дисциплінарного статуту митної служби України порушення службової дисципліни – протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) посадової особи митної служби, тобто невиконання урочистого зобов'язання посадових осіб митної служби, зокрема невиконання або неналежне виконання нею своїх службових обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в митних органах, або вчинення інших дій, що дискредитують не тільки посадову особу митної служби, а й митну службу України [9]. Згідно з п. 22 цього Статуту порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів України з питань митної справи є порушеннями службової дисципліни, за які застосовуються дисциплінарні стягнення. Тому порушення Правил носіння форменого одягу працівниками митних органів України є дисциплінарним правопорушенням (див. п. 23 Дисциплінарного статуту митної служби України) [12].

Аналіз зазначених вище норм дає можливість стверджувати, що порушення або неналежне виконання правил носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України є підставою притягнення осіб, що порушують ці правила, до дисциплінарної відповідальності.

Виходячи з проведеного нами дослідження, юридичної відповідальності за порушення носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України, доходимо таких висновків:

- адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що передбачається чинним законодавством, настає за вчинення адміністративного проступку та полягає у накладенні в особливому процесуальному порядку на винну особу адміністративних стягнень органами адміністративної юрисдикції;
- дисциплінарна відповідальність – це усвідомлення особою необхідності добровільно та належним чином виконувати свої обов'язки та використовувати права у межах наданої компетенції, а у разі вчинення дисциплінарного проступку внаслідок недодержання вказаних вимог – зазнання дисциплінарного стягнення у порядку, передбаченому законом. Дисциплінарній відповідальності підлягають особи, які порушують або неналежно виконують правила носіння форменого одягу у військових формуваннях, правоохоронних та контролюючих органах України.

Враховуючи викладене вище, вважаємо за необхідне внести пропозиції щодо доповнення:

- КУПАП статтею 186-7 «Незаконне носіння форменого одягу», якою встановити від-

повідальність за «Носіння форменого одягу із знаками розрізнення, з символікою військових формувань України, правоохоронних та контролюючих органів особами, що не мають на те права згідно із законодавством України»;

- ч. 1 ст. 67 Кримінального кодексу України пунктом 14 «...вчинення злочину з використанням форменого одягу, особою, яка не має права на його носіння».

Література

1. Авер'янов В. Законодавче регулювання державної служби: стан та проблеми / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 1995. – № 1. – С. 14–15.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. – Т. 1: Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Галаган. – Воронеж: ВГУ, 1970. – 267 с.
4. Государственная дисциплина и ответственность. / Дрейшев Б.В., Николаева Л.А., Кожохин Б.И. и др.; под ред. Л.И. Антоновой, Б.И. Кожохина. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 152 с.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ // Рос. газета. – 2001. – 31 груд. – №256 (2868).
6. Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособ. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – 468 с.
7. Про введення в дію Правил носіння військової форми одягу військовослужбовцями Збройних сил України: наказ Міністерства оборони України від 12.06.95 р. № 150.
8. Про Дисциплінарний статут Збройних сил України: Закон України від 24.03.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 197.
9. Про Дисциплінарний статут митної служби України: Закон України від 06.09.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 42. – Ст. 467.
10. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 5.04.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.
11. Про затвердження Правил носіння форменого одягу особами начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 27 листопада 1997 р. № 602.
12. Про затвердження Правил носіння форменого одягу працівниками митних органів України: наказ Держмиткому України від 02.02.1996 р. № 46.
13. Советское административное право / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с.
14. Стариков Ю.Н. Службное право: учеб. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
15. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.05) / Університет внутр. справ. – Харків, 1998. – 174 с.

Сигал О.Л. *Ответственность за нарушение правил ношения форменной одежды у военных формированиях, правоохранительных и контролирующих органах Украины. В статье рассматриваются вопросы ношения форменной одежды личным составом военных формирований, правоохранительных и контролирующих органов Украины. Анализируется удобная форменная одежда, которая свидетельствует об отношении личности к ответственному государственному органу и его полномочиях. Исследуются вопросы ответственности за нарушение правил ношения форменной одежды.*

Ключевые слова: *военные формирования и правоохранительные органы, форменная одежда, административная ответственность, незаконное ношение форменной одежды.*

Sigal O.L. *Responsibility for violation of the rules of dressing uniform at military divisions, law-enforcement and supervisory bodies of Ukraine. This article deals with the issues of wearing uniform by servicemen of military divisions, law-enforcement and supervisory bodies of Ukraine. The comfortable uniform which could be a symbol of individual's referring to the appropriate state body and his duties is analyzed in the article. The issues of responsibility for violation of the rules of wearing uniform are studied.*

Key words: *military divisions and law-enforcement bodies, uniform, administrative responsibility, illegal wearing of uniform.*

УДК 342.7:336.225.3](477)

Убогий С. А.,

здобувач кафедри фінансового права
Національного університету державної податкової служби України

Проблеми судового захисту прав та свобод платників податків

У статті аналізується практика захисту прав та свобод платників податків, визначається його стан та основні проблеми, що існують у цій сфері сьогодні.

Ключові слова: *судовий захист прав та свобод платників податків, правосуддя, судові інстанції.*

За умов нестабільної економічної і фінансової ситуації у країні роль і значення захисту прав людини важко переоцінити, особливо коли це стосується виконання податковими органами покладених на них державою обов'язків, з одного боку, і захисту прав платників податків, – з іншого. У той самий час правова процедура організації захисту законотворчого платника залишається досить складною, незавершеною і суперечливою. У зв'язку з цим винятково важливими є розробка і реалізація механізму забезпечення прав та свобод платників податків відповідно до чинного законодавства й особливо Конституції України.

Згідно зі ст. 67 Конституції України на платника податків покладено безумовний обов'язок по сплаті податків і зборів у порядку і розмірах, установлених законом. Більш того, права платника податків за змістом ст. 64 Конституції України можуть бути обмежені законом, але тільки тією мірою, якою це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення безпеки держави. Слід наголосити, що це положення відповідає загально визнаним принципам і нормам міжнародного права.

Так, ч. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини передбачено, що при здійсненні своїх прав людина може піддаватися тільки таким обмеженням, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного визнання і поваги до прав та свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [1].

У той самий час надання податковим органам повноважень діяти владно — зобов'язуючими методами при стягуванні податків повинне бути правомірним у тому обсязі, в якому такі дії не порушують і не обмежують права і свободи людини, що є, як відомо, вищою цінністю для держави. У цьому зв'язку платнику податків, як громадянину України, гарантовано згідно зі ст. 55 Конституції України судовий захист від неправомірних дій посадових осіб податкових і інших державних органів. Ця конституційна норма гарантує платнику доступ до правосуддя і судового захисту за будь-яких обставин.

На жаль, у ході реалізації механізму судового захисту на практиці доводиться зіштовхуватися з відмовами судових інстанцій у прийнятті скарг про порушення норм Конституції України посадовими особами податкових органів. Разом з тим, відповідно до рішення Конституційного суду України від 25.12.97 р. № 9-зп, що є обов'язковим для всіх державних органів влади, суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України вважає, що його права і свободи порушені чи порушуються, створені чи створюються перешкоди для їх реалізації, мають місце інші обмеження гарантованих прав та свобод [2]. Відмова суду в прийнятті скарг, оформлених згідно з чинним законодавством, є порушенням права на судовий захист, що відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмежено. Значення цього висновку Конституційного суду України важко переоцінити. Воно має вирішальне значення для практики розгляду судами загальної юрисдикції скарг про порушення конституційних прав платників податків.

Разом з тим судовим чиновникам не слід забувати й вимоги ст. 55 Конституції України, що є нормою прямої дії, а також ст. 8 Конституції України про те, що «...звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини гарантується». Не зайвим у цьому випадку буде дотримання судами вимог ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., ратифікованої Законом України від 17.07.97 р., що гарантує кожній людині при порушенні його прав і свобод право на справедливий і об'єктивний суд.

Звичайно, наше законодавство, у тому числі й податкове, далеке від досконалості. Найчастіше його творці не хочуть чи не можуть подивитись трохи вперед та уявити, як повинна працювати та чи інша норма і чи працюватиме вона взагалі. Малоімовірно, що найближчим часом з'явиться можливість надати тим же податковим органам законодавчий акт, норми якого прості, не містять жодних суперечностей та чітко регламентують можливі ситуації.

Безумовно, одним з найефективніших способів захисту порушених конституційних прав та свобод платників податків є Конституційний суд України. Однак, якщо з платниками – фізичними особами – усе відносно зрозуміло, то в тих випадках, коли ініціатором судового розгляду виступають юридичні особи, виникають сумніви у можливості використання статей Конституції України, викладених у другому розділі «Права, свободи й обов'язки людини та громадянина». У цьому розділі не відображені права і свободи юридичних осіб. У той самий час порушення прав підприємств стосується прав людей, що заснували це підприємство. Якщо невід'ємне право на життя застосовується тільки до громадян, то право на судовий захист прав та свобод є універсальним як для фізичних, так і юридичних осіб. Тому, незважаючи на відсутність будь-яких вказівок у Конституції України про захист прав юридичних осіб, це не є критичним. Ця прогалина була заповнена ст. 43 Закону України «Про Конституційний суд України» від 16.10.96 р., що надає право юридичним особам на звернення до Конституційного суду України.

Наразі переважна більшість розглянутих судами справ пов'язана не зі скаргами платників про порушення їх конституційних прав, а з податковими правопорушеннями. Так, часто зустрічаються справи щодо спорів про право, але не про факт самого здійснення податкового правопорушення. Вони вимагають чіткого аналізу для розуміння механізму захисту прав платників податків. Так, доводиться визнати, що суд іноді застосовує санкції за порушення податкового законодавства незалежно від провини платника податків. У той самий час основним принципом юридичної відповідальності є те, що без вини немає відповідальності[3]. Проте часто платник податків вимушений доводити, що не мав наміру порушити податковий закон, а це є порушенням принципу презумпції невинуватості, проголошеної у ч. 2 ст. 62 Конституції України.

Усе це зі зрозумілих причин спричиняє порушення прав платника на законний захист від звинувачень у порушенні податкового законодавства. Тут цілком очевидно, що держава в особі посадових осіб податкових органів повинна взяти на себе відповідальність доведення як самого факту здійснення такого правопорушення, так і ступеня провини платника податків. Варто відзначити, що подібні суперечки про порушене право виникають через недосконале податкове законодавство, що допускає різночитання, суперечності. На практиці застосування відомчих документів, у деяких випадках досить суперечливих, іноді доходять до абсурду.

Також мали місце випадки притягнення до фінансової відповідальності платників податків за неправильне розуміння нормативних актів, у тому числі й відомчого характеру. Незнання закону, як відомо, не звільняє від відповідальності. Але як тоді діяти податковим органам у випадку неправильного застосування закону чи помилки, що іноді мають місце в повсякденній фінансово-господарській діяльності підприємств? Чи обов'язково тут використовувати судовий механізм по справах про податкові правопорушення, фактично примушуючи платника доводити свою невинуватість? Сформована досі практика прямих відповідей на ці питання не дає.

Платник у разі незгоди з рішенням чи діями органів державної податкової служби, вправі оскаржити ці рішення та дії в порядку захисту своїх майнових інтересів шляхом звернення до господарського суду. В цьому випадку попереднє звернення зі скаргою до органу державної податкової служби не є обов'язковим [4].



Підписання керівником і відповідною посадовою особою платника акта про проведення документальної перевірки не позбавляє платника права на звернення в подальшому до господарського суду за захистом своїх прав та законних інтересів.

Платник вправі звернутись до господарського суду з заявою про визнання недійсним рішення органу державної податкової служби або об'єднати цю вимогу з позовом про повернення стягнутої суми, а також звернутись до суду з заявою про визнання рішення органу державної податкової служби про безспірне стягнення грошових сум таким, що не підлягає виконанню. Таке оскарження здійснюється у загальному порядку шляхом звернення до суду із позовом. Подані сторонами копії скарг до вищестоящих органів державної податкової служби і рішення по цих скаргах оцінюються господарським судом поряд з іншими документами у справі.

Дійсно, держава, надаючи платнику право оскарження можливих необґрунтованих рішень, дій чи бездіяльності податкових органів, зводить цей процес практично до суперечки, у ході якої учасники по-різному оцінюють одні й ті самі факти, трактують нормативні акти, висновки документальних перевірок, фінансові санкції тощо. Як вказує практика, більшість таких суперечок виникає за результатами документальних перевірок і пов'язано з кваліфікацією тих чи інших доходів, витрат, визначенням величини податкових зобов'язань тощо. Разом з тим, суперечка може виникати і без документальних перевірок, зокрема, якщо платник податків ставить під сумнів правомірність використання непрямих методів оподаткування, де, як відомо, аналізується рух коштів по рахунку юридичної особи без дослідження його первинної бухгалтерської документації [5].

Виходить, суди, не говорячи вже про податкові органи, сьогодні неспроможні в повному обсязі надати реальну можливість платникам податків об'єктивно захистити свої законні інтереси. Зокрема, однією з головних причин, що дозволяють так стверджувати, є наявність конфлікту між податковими органами і платниками податків у підході до розуміння правових норм, що регулюють податкові відносини, і правил їх застосування на практиці. Так, з ДПА України існує адміністративна ієрархія. Іншими словами, якщо для платника податків чи суду інструкції, роз'яснення і накази ДПА – просто відомчі акти, що не носять обов'язкового характеру, то для посадових осіб податкових органів ці документи – єдине керівництво до дії, оскільки вони знаходяться в прямому адміністративному підпорядкуванні органу, що видав зазначені документи. Саме тому у випадку невідповідності інструкції закону податковий інспектор скоріше керуватиметься відомчими нормативними актами, у той час як для судді – безперечним може бути застосування тільки закону.

У цілому проблема співвідношення податкового законодавства з відомчими правовими документами, виданими ДПА України, є досить суттєвою. Зокрема, спроби тлумачення права робляться як судами, так і податковими органами, зобов'язаними застосовувати конкретний закон. Як у діяльності судів, так і у діяльності податкових органів юридичною наукою сьогодні ще не вироблені чіткі критерії, що доводять, вийшов за межі тлумачення податковий орган, що застосовує закон, чи ні. Крім того, саме питання про наділення ДПА правом тлумачення, нехай навіть і податкових законів, також є спірним. Ст. 8 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» до однієї з функцій ДПА України відносить роз'яснення через засоби масової інформації порядку застосування законодавчих і інших нормативно-правових актів щодо податків та інших обов'язкових платежів, при цьому не наділяє податкові органи правом їх тлумачення.

Тут, з одного боку, цілком очевидно, що як би детально не був розроблений закон, реальне життя і практика набагато різноманітніші, а тому природно, що жоден закон неспроможний повною мірою передбачити всі випадки і ситуації, особливо в сфері податкових відносин.

Відомо, що тлумачення закону є прерогативою законодавця. Будь-яка передача ним своїх повноважень податковому чи іншому державному органу завжди пов'язана з загрозою того, що воля законодавця буде витлумачена неправильно. В гіршому випадку податковий орган може перевищити свої повноваження, вийшовши за рамки своєї компетенції і відомчих нормативних актів, вирішуючи ті питання, що повинні регулюватися винятково законами.

Також варто виділити ще одну проблему, що стосується захисту прав платника подат-



ків, пов'язану з існуючим дисбалансом між його правами й обов'язками, а також правами й обов'язками податкових органів. Безперечно, у податкових органів прав набагато більше, ніж у платників податків, чого не скажеш про численні обов'язки останніх [6]. У цьому зв'язку встановити рівновагу між платниками податків і податковими органами – задача законодавця, оскільки це дозволить зробити податкову систему України більш стійкою і збалансованою, уникнути зайвих «репресивних» заходів відносно законслухняних платників податків.

Зрозуміло, недостатньо законодавчо визначити лише права й обов'язки учасників податкових відносин. Ці права повинні бути гарантовані державою, а виконання обов'язків – забезпечено припиненням неправомірних дій. Звідси випливає, що кожен учасник податкових відносин повинен чітко знати свої права й обов'язки відповідно до вимог закону, особливо в тих випадках, коли йдеться про механізми захисту від можливих неправомірних дій державних установ, зокрема податкових, чи, навпаки, несумлінного виконання самими платниками податків податкових обов'язків перед державою.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що податкова система України, ймовірно, зможе функціонувати нормально тільки тоді, коли платник податків стане рівноправним партнером держави, прагнучим добровільно сплачувати податки і виконувати покладені на нього обов'язки, перестане розцінювати процес захисту своїх законних прав і інтересів як безнадійне, несправедливе, а іноді й небезпечне заняття. Державні органи, можливо, тоді зможуть перебороти необхідність бачити в кожному законслухняному платнику податків потенційного порушника і не стануть компенсувати недоліки законодавства посиленням репресивних заходів.

Література

1. Погорілко В.В. Права та свободи людини та громадянина в Україні / В.В. Погорілко. – К.: 1997. – С. 43.
2. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 128.
3. Гаврилюк Р. До питання про юридичну природу прав платників податків / Р. Гаврилюк // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. ІХ регіон. наук. практич. конф. — Львів, 2003. – С. 235.
4. Мельник В.М. Управління податкоспроможністю суб'єктів господарювання / В.М. Мельник. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – С. 57.
5. Сердюк В. До питання створення адміністративних судів в Україні / В. Сердюк // Вісник Верховного суду України. — 2001. — №2. — С. 38.
6. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні / В. Стефанюк. // Вісник Верховного суду України. – 2000. — №6. – С. 29.

Убогий С.А. Проблемы судебной защиты прав и свобод налогоплательщиков. В статье анализируется практика защиты прав и свобод налогоплательщиков, определяется их состояние и основные проблемы, существующие в этой сфере сегодня.

Ключевые слова: *судовая защита прав и свобод налогоплательщиков, правосудие, судовые инстанции.*

Убогий С.А. Ubogiy S.A. Problems of judicial protection of taxpayers rights and liberty. The practice of judicial protection of taxpayers rights and liberty is analyzed in the article. The main problems and conditions existing in this field are identified.

Key words: *judicial protection of taxpayer rights and liberty, justice, judicial authorities.*



УДК 349.6(477)(091)

Улютіна О.А.,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Розвиток природоохоронної діяльності та зародження екозаконодавства в процесі державотворення

У статті аналізується історичний розвиток та природоохоронне законодавство від Київської Русі до незалежної України. Розкривається суть становлення природоохоронної діяльності в процесі формування держави. Обґрунтовано недоцільність деяких природоохоронних законодавчих актів.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, охорона природи, природоохоронна діяльність, екозаконодавство, природоохоронне законодавство.

Навколишнє природне середовище є невід'ємною умовою життєдіяльності суспільства. Стан довкілля, зокрема, природних ресурсів, впливає на життя та здоров'я людини та розвиток економіки у державі.

Зародки природоохоронного законодавства сягають ще часів Київської Русі. У Зводі законів Княжої держави «Руській правді» містилось чимало регламентацій, які стосувалися часів та термінів полювання на звірів, була заборона виловлювати деякі породи риб, містилось чимало засторог щодо використання засобів землеробства та інших промислів та ремесел. Ярослав Мудрий як представник державного управління в Київській Русі встановив у «Руській правді» перші обмеження промислу диких тварин.

За порушення вимог «Руської правди» передбачались санкції, переважно грошові (наприклад, за знищення журавля і вбивство людини нерідко накладали однакову кару)[1].

Під час князівського панування почали формуватися заповідні території – «мисливські угіддя», які лише інколи використовувались для полювання. Джерелами формування природоохоронного законодавства козацько-гетьманської доби були норми звичаєвого права та повсякденні традиції, законодавство литовсько-руської доби, магдебурзьке право, законотворча діяльність національної держави.

Виданий у 1807 р. «Збірник українських прав» дає вичерпну характеристику природоохоронних засад. У збірнику докладно простежено численні ситуації взаємодії людини з природою, регламентовано вартість та покарання за деякі вчинки, окреслено майнові та територіальні засади природокористування [2].

Ще до Першої світової війни в Україні започаткувався природоохоронний рух, коли почали виникати організації, які приймали деякі укази та постанови, якими регламентувалось використання природних ресурсів. У той самий час почали виникати перші українські заповідники.

Але Перша світова війна загальмувала розвиток природоохоронної діяльності в Україні, завдавши навколишньому середовищу руйнації, тому все довелося починати спочатку.

Українська Гетьманська держава за часів гетьмана Павла Скоропадського утворила Міністерство Земельних Справ, а при ньому – окремий відділ з охорони пам'яток природи, а також Комісію із вчених та діячів у цій справі.

4 липня 1918 р. Рада Міністрів і гетьман Павло Скоропадський видають наказ «Про відновлення діяльності комітетів з охорони лісів», а згодом видається ще один наказ про захист водоохороняючих та захисних лісів.

30 грудня 1918 р. Рада Міністрів УНР приймає постанову «Про охорону і користування лісів». 2 грудня 1919 р. народний міністр земельних справ М. Шаповал підписує терміновий



наказ «Про охорону лісів»: «Самовольна вирубка всіх лісів ...категорично заборонялась», а лісова адміністрація була зобов'язана «залишатись на своїх місцях»[5].

10 січня лідери Директорії – Винниченко, Петлюра і Андрієвський затвердили Закон Української Народної Республіки – «Про ліси». Відтепер ліси проголошувались власністю УНР і становили її лісний фонд. Для їх охорони й використання створювалось спеціальне Головне лісне управління при Міністерстві земельних справ.

Після прийняття основного Лісового закону з'являється ще кілька лісних декретів. 26 березня Міністерство земельних справ випустило спеціальну «Додаткову інструкцію з лісної справи», 30 березня один із керівників УНР А. Левицький підписав «Закон про нагляд за охороною лісу», і на благоустрій лісу було виділено 1200 тис. грн. [1].

З метою проведення заходів щодо охорони і розвитку багатств землі створювався Державний меліоративний фонд, статтею 10 дозволялось виділяти необхідні ділянки землі для потреб охорони природи, створення наукових і інших корисних закладів. Вже знаходячись у Кам'янець-Подільську, петлюрівський міністр земельних справ М. Ковалевський видає останній лісоохороняючий наказ, оголошуючи, що за самовільну вирубку винні підлягають штрафу 6000 грн., або арешту – на три місяці. «За насильництво ж над лісовою адміністрацією... винні підлягають суворій відповідальності за законом від 26 січня 1919 р. про надзвичайні військові суди» [12].

В УНР активно займалися охороною природи не лише державні заклади, а й громадські організації. Ще 26 жовтня 1917 р. в Києві природоохоронні питання були оголошені на I Всеукраїнському Агрономо-економічному з'їзді. Займалось активною діяльністю Харківське товариство любителів природи на чолі з професором В. Талієвим, який передав Міністерству земельних справ УНР проект Закону «Про охорону природи в Україні». У Полтаві у 1918 р. діяв Комітет охорони пам'яток старовини, мистецтва і природи П. Тутковського, в Одесі – Спілка наукових товариств природоохоронного спрямування.

1918–1919 роки слід назвати першим етапом охорони природи на Україні. Так, наприклад, у цей час було видано шість природоохоронних книг, що стало рекордом, який повторився лише наприкінці 70-х – на початку 80-х років. Другий етап охорони природи настав у республіці через десять років, у 1927–1928 рр. [11].

В перші роки радянської влади природоохоронна діяльність значно зросла, цьому сприяла Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УРСР про затвердження Положення «Про пам'ятки культури і природи». Згідно з цією постановою у відомстві Народного Комісаріату освіти, до складу якого входив Український Комітет охорони пам'яток природи, знаходились усі пам'ятки природи в Україні [10].

30 червня 1960 р. був прийнятий Закон «Про охорону природи Української РСР», який не лише став точкою відліку для формування республіканської комплексної галузі природоохоронного права і законодавства, а й помітно сприяв активізації природоохоронної діяльності в республіці, удосконаленню державного управління у цій сфері. Відповідно до вимог цього закону в Україні вперше було утворено спеціальний державний орган – Державний комітет Ради Міністрів Української РСР з охорони природи [9].

Етапною по суті була Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 29 грудня 1982 р. Тут підкреслювалася необхідність визначення наукових основ раціонального використання природних ресурсів та охорони природи, наголошувалося на необхідності переходу до якісно нових технологічних процесів, що давали б змогу більш раціонально використовувати природні ресурси і зменшувати негативний вплив, контроль за використаними матеріалами й технологіями та станом природного середовища загалом. Крім цієї постанови, було прийнято ще кілька актів: «Про порядок опрацювання та затвердження схем комплексного використання та охорони вод» від 2 липня 1976 р. «Про додаткові заходи, щодо посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 1 грудня 1978 р. та ін., в яких простежувалося намагання реалізувати комплексний підхід до оцінки стану довкілля та його охорони [8].



У ці самі роки були прийняті постанови щодо участі Радянського Союзу в міжнародних угодах у сфері охорони навколишнього середовища. Це, зокрема, конвенції: «Про рибальство та збереження живих ресурсів у Балтійському морі і протоках» (1973); «Про захист морського середовища району Балтійського моря» (1974); «Про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення» (1973); «Про водноболотні угіддя, що мають міжнародне значення» (1971); «Про охорону перелітних птахів та середовища їх проживання» (1979) та ін. [2].

Загалом, за підрахунками Н.І. Конищева, Н.Р. Малишева, Н.І. Єрофеева із середини 60-х років було прийнято понад 70 загальнодержавних документів, які мали регулювати природоохоронну діяльність, але реалізувались вони незадовільно.

Згодом радянська влада повністю втрачає контроль над природоохоронною діяльністю. Головні засади охорони навколишнього природного середовища в Союзі РСР визначалися не законами, а «державною доцільністю». Утворилася система юридичного двовладдя, коли поряд з юридично закріпленими нормами щодо охорони навколишнього середовища діяли постанови та розпорядження ЦК КПРС, які також мали силу закону. Така ситуація призвела до того, що виникли сприятливі умови для безконтрольного грабунку та нищення природних ресурсів.

Тому на момент розпаду Союзу РСР в Україні була дуже несприятлива екологічна ситуація, хоча з формального погляду, існувала велика кількість актів, постанов та законів, якими регулювались природоохоронна діяльність. Але усі постанови та закони були лише правовим підґрунтям, на якому можна було б створити систему охорони навколишнього середовища [3].

Екологічне законодавство СРСР, яким користувалась Україна до 1991 р., було неспроможне належним чином захистити довкілля людини. Сприятливі умови для відновлення екологічної культури та створення наукової правової її основи виникають лише після здобуття державної незалежності.

З проголошенням незалежності України ми одержали можливість досягнути справжню глибину екологічної кризи, в якій опинилась наша країна.

За роки незалежності було практично створене нове природоохоронне законодавство: 1992 р. – Земельний Кодекс, (1994) – Лісовий Кодекс, 1995 р. – Водний Кодекс та Кодекс про надра (1994), Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991), «Про природно-заповідний фонд» (1992) та ін.

У 1992 р. в Україні впроваджено систему державних цільових фондів охорони навколишнього природного середовища на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Міністерством екологічної безпеки було розроблено проект Концепції сталого розвитку України, яким передбачається, що лише шляхом ефективного використання всіх видів ресурсів, реструктуризацією виробництва та застосуванням творчого потенціалу можна забезпечити сталий розвиток держави.

Сьогодні Україна є стороною 20 природоохоронних конвенцій регіонального значення і чотирьох протоколів, членом провідних міжурядових організацій, діяльність яких пов'язана з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища [2].

У сучасному ринковому світі необхідно боротися за навколишнє природне середовище за допомогою економічних важелів. Вже були зроблені перші спроби створити ефективні механізми раціонального природокористування, досягнуто успішних результатів, але, на нашу думку, роботу у цьому напрямі слід продовжувати.

Наразі для розвитку України необхідно створити такі умови виробничої діяльності, за яких господарюючим суб'єктам було б вигідно дотримуватись законодавчо закріплених природоохоронних вимог та знижувати обсяги забруднення і запобігати його появі.

За останні роки третього тисячоліття Україна, як незалежна держава, пройшла в пошуках самоутвердження не лише у міжнародному співтоваристві, а й у рамках громадянського суспільства, у спробах оптимальної моделі регулювання екологічної сфери суспільного життя. І на цьому шляху досягнуто багато успіхів, але ціна була дуже високою.



Нині в Україні формується національна правова база, якою регулюватиметься ставлення людини до природного середовища. В цей перехідний період законодавство має змішаний характер, оскільки поряд з новими законами продовжують діяти і деякі з правових актів, успадкованих від СРСР.

Водночас, українське екологічне право не повною мірою спроможне забезпечити захист природи, оскільки, з одного боку, багато в чому залишається декларативним і не містить конкретних механізмів розв'язання існуючих проблем, а з іншого, — не повною мірою враховує здобутки та досвід сучасного міжнародного екологічного законодавства. Тому, розбудова демократичної, правової держави в Україні значною мірою залежить від того, наскільки ефективним і досконалим буде система законів, що забезпечують охорону навколишнього середовища та природних ресурсів в інтересах нинішнього та наступних поколінь.

У природоохоронному законодавстві відсутні регулятиви щодо відтворення екосистем, довготривалого використання довкілля, підтримки пріоритетних наукових напрямів та технологій, показники якості довкілля та ін. Ми вважаємо, що саме в цьому напрямі і слід вдосконалювати чинне екологічне законодавство.

Література

1. Воронцов А.И. Охрана природы / А.И. Воронцов, Н.З. Харитоновна. – М.: Изд-во «Лесная промышленность», 1977.
2. Гладков Н.А. Охрана природы / Н.А.Гладков, А.В. Михеева, М.В. Галушин. – Киев: Вища школа, 1980.
3. Екологічне право України. Академічний курс: підруч. / За заг ред. Ю.С. Шемчушенка. – К.: ТОВ Вид-во «Юридична думка», 2005.
4. Екологічне право України: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; За ред. А.П. Гетьман, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005.
5. Лазаренко Я.М. Развитие лесового законодательства Украины / Я.М.Лазаренко // Право України. – 2003. – №2.
6. Охрана окружающей среды/ Под ред. С.А. Брылова. – М.: Высшая школа, 1985.
7. Охрана природы / Под ред. А.Г. Банникова. – М.: Агропромиздат, 1985.
8. Про заходи по подальшому поліпшенню охорони природи і раціональному використанню природних ресурсів: Постанова Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1972. – №39.
9. Про охорону природи УРСР: Закон України СРСР від 25 червня 1980 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1980. – №49.
10. Про пам'ятки культури і природи: Постанова ВУЦВК і РНК УРСР від 16 червня 1926 р. //ЗУ УРСР. – 1926. – № 32-33.
11. Чистякова С.Б. Охрана окружающей среды / С.Б. Чистякова. – М.: Стройиздат, 1988.
12. Шарлеман Е. Охороняйте рідну природу / Е. Шарлеман. – Харьков: Изд-во «Союз», 1918.

Улютина О.А. Развитие природоохранной деятельности и зарождения экозаконодательства в процессе создания государства. В статье анализируется историческое развитие и природоохранное законодательство от Киевской Руси до независимой Украины. Раскрывается сущность становления природоохранной деятельности в процессе формирования государства. Обосновывается нецелесообразность некоторых природоохранных законодательных актов.

Ключевые слова: окружающая природная среда, охрана природы, природоохранная деятельность, экозаконодательство, природоохранное законодательство.

Uliutina O.A. Development of environmental activity and conception of ecological legislation in the process of state forming. The historical development of ecological legislation in the period since Kyivska Rus' to independent Ukraine is analyzed in the article. The essence of environmental activity formation in the process of state development is revealed. The author explains some environmental legislative documents which are inadvisable.

Key words: environment, nature protection, environmental activity, ecological legislation, environmental legislation.



УДК 341.231.14:[331.105.44:331.105.2-057.16](477)

Циганчук Н.А.,

канд. юрид. наук, доцент, заслужений юрист України,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

Удосконалення законодавства про профспілки як гарантія захисту прав найманих працівників за умов розбудови України

У статті зроблено аналіз норм чинного законодавства, яким регулюється діяльність профспілок як представників найманих працівників та норм міжнародного права, вказується на їх розбіжності у регулюванні окремих питань.

Ключові слова: захист прав найманих працівників, норми міжнародного права, профспілки, розбудова України.

Радикальна перебудова соціально-трудових відносин в Україні, розширення співробітництва із зарубіжними країнами обумовлює необхідність застосування в українському законодавстві міжнародних соціально-трудових стандартів, розроблених та прийнятих Міжнародною Організацією Праці, а також актів Організації Об'єднаних Націй (ООН), Ради Європи, Європейського Союзу, Союзу Незалежних Держав (СНД). Серед прав, закріплених міжнародними нормами, особливе місце займають право на свободу об'єднання та право на ведення колективних переговорів. У зв'язку з цим одним із важливих питань, яке потребує вивчення міжнародного досвіду, є діяльність професійних спілок, які здійснюють захист індивідуальних та колективних прав працівників і їх представництво. У суспільстві склалася ситуація, яка вимагає нових підходів і бачення ролі профспілок за сучасних умов розбудови України.

Світова історія засвідчує, що в результаті кількавікового протистояння між працею та капіталом наймані працівники вибороли спочатку право на об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх інтересів, а згодом – на колективні переговори з власниками і право на страйк як крайній засіб захисту своїх прав та інтересів.

Нині ці права в більшості країн світу закріплені законодавчо, а Міжнародна Організація Праці, прийнявши відповідні конвенції, зокрема, Конвенції № 87 [1] та № 98 [2], надала їм статус міжнародних норм.

Профспілкові права зазначені також у Загальній декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [3], в Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у 1976 р. [4], а у Міжнародному пакті про цивільні й політичні права право на створення профспілок зараховано до громадських свобод (ст.22/1) [5]. Вони мають юридично обов'язкову силу і передбачають механізм контролю за їх виконанням, що значно підвищує значення і міжнародне визнання профспілкових прав. Важливо, що саме у цих пактах вперше на міжнародному рівні були визначені завдання профспілок – забезпечення і захист економічних і соціальних інтересів, тобто не лише інтересів, безпосередньо пов'язаних з працею, а й більш широкого кола інтересів у економічній і соціальній сферах. Держави також зобов'язуються забезпечити: право профспілок створювати національні федерації чи конфедерації і право цих останніх засновувати міжнародні профспілкові організації або приєднуватись до таких; право профспілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень; право на страйки за умови їх здійснення відповідно до законів конкретної країни.

У міжнародному праві принцип свободи об'єднання та визнання права на ведення колективних переговорів відноситься до основних принципів і прав у сфері праці. Закріплені



ці норми і у законодавстві України. Але у них ще не чітко визначений зміст, механізм забезпечення та межі здійснення права на свободу об'єднання, що включає і право на об'єднання у професійні спілки. На необхідність усунення цих недоліків наголошувалось і у Засадах державної політики України в галузі прав людини, затверджених Постановою Верховної Ради України 17 червня 1999 р. [6].

У Конституції України [7], в Кодексі законів про працю України (1971) [8], є норми, які базуються на основних принципах та окремих положеннях загальновизнаних міжнародних актів. Так, вирішуючи питання про створення та діяльність професійних спілок як основної захисної організації трудящих, підводячи норми національного законодавства до міжнародних стандартів, необхідно звернутися до двох основних Конвенцій МОП: Конвенції № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію (1948 року) і Конвенції № 98 про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів (1949 р.).

Конвенція МОП № 87 про свободу асоціації і захист права на організацію ратифікована Україною 11 серпня 1956 р. Згідно зі ст. 2 цієї Конвенції всі без винятку трудящі для захисту своїх інтересів мають право без попереднього дозволу створювати за своїм вибором будь-які організації, а також право вступати в такі організації з однією умовою – підлягати статутам цих організацій.

Право на свободу об'єднання має законодавче закріплення як на міжнародно-правовому рівні, так і у національному законодавстві України. Конституційні норми, які безпосередньо виступають правовою основою створення та діяльності професійних спілок, відтворюють положення ст. 23 Загальної декларації прав людини, яка була першим міжнародним документом, що передбачав право кожної людини для захисту своїх інтересів створювати саме професійні спілки та ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, що передбачає зобов'язання всіх держав-учасниць договору, забезпечити кожній людині реалізацію такого права. При цьому право на свободу об'єднання означає не тільки свободу вступати до уже існуючих організацій, а й створювати нові.

Основні завдання та цілі професійних спілок України викладені у ч.1 ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. [9] і відповідають міжнародним нормам. Свою діяльність профспілки будують відповідно до законодавства та прийнятих ними статутів. Закон України «Про профспілки, їх права та гарантії діяльності» наділив їх правом самостійно приймати свої статuti (положення), що співвідноситься із ст. 2 Конвенції МОП № 87, якою передбачається право і гарантії організаціям трудящих розробляти свої статuti й адміністративні регламенти, вільно обирати своїх представників, організовувати свій апарат і свою діяльність та формувати свою програму дій.

Дотримуючись міжнародних принципів невтручання організацій трудящих і організацій підприємців у справи один одного, українське законодавство передбачає захист профспілок від будь-яких актів втручання підприємців, які можуть прямо чи побічно намагатись підпорядкувати собі чи зробити залежними профспілки шляхом встановлення домінування, фінансових обмежень або контролю. Конвенція № 87 не забороняє керівним працівникам підприємств перебувати у одній профспілці із рядовими працівниками, але ст. 7 Закону України «Про профспілки...» встановлюється для роботодавців заборону бути обраними до складу керівних органів професійних спілок, членами якої є наймані ними працівники. Це є свого роду гарантією від втручання роботодавців у виконання профспілковими органами їх функцій, що не суперечить міжнародним стандартам.

Законодавство України в питанні реалізації права на свободу об'єднання в цілому відповідає міжнародним нормам. Проте з метою подальшого вдосконалення національного законодавства необхідно законодавчі акти, якими регулюється діяльність професійних спілок, доповнити нормами, які б гарантували працівникам захист від будь-якої дискримінації за створення професійних спілок, за профспілкове членство та за активну профспілкову діяльність. Для працівників, які уповноважені представляти інтереси трудового колективу на тих підприємствах, де профспілок немає, необхідно встановити такі самі



гарантії, як і для виборних профспілкових працівників. З цією метою чинний Кодекс законів про працю України потрібно доповнити нормою, яка б передбачала встановлення гарантії для працівників, які уповноважені представляти інтереси трудового колективу на тих підприємствах, де профспілкової організації немає. Ця стаття містила б такі самі гарантії, які містить ст. 252 Кодексу законів про працю України.

Важливим серед профспілкових прав є і право на страйк. Міжнародними актами право на страйк віднесено до основних колективних трудових прав трудящих, але МОП у своїх актах офіційно права на страйк не визнає. Це пояснюється тим, що МОП концентрує увагу роботодавців і трудящих на принципах соціального партнерства, а не конфронтації. Проте із змісту Конвенцій № 87 і 98 випливає, що свобода об'єднання передбачає і можливість проведення страйків. Це один з основних способів, за допомогою якого профспілки можуть захищати економічні й соціальні інтереси трудящих і сприяти їх здійсненню. Однак це крайній захід задоволення трудящими своїх вимог. Статтею 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права встановлено, що країни-учасниці зобов'язуються гарантувати і право громадян на страйки, за умови їх здійснення відповідно до законів своєї країни. Подібна норма міститься і у ст. 4 Європейської соціальної хартії (1961) [10].

Статтею 44 Конституції України також гарантується право громадян на страйк. Реалізація цього права забезпечується Законом «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», прийнятого 30 березня 1998 р. [11]. Однак аналіз цього закону вказує на те, що окремі норми потребують удосконалення. Необхідно законодавчо закріпити право органу, що очолює страйк, за згодою трудового колективу припинити його; зобов'язання припинення страйку після його оголошення, якщо половина членів профспілки чи половина працівників, які оголосили страйк, відмовляються від його проведення; право на проведення попереджувальних страйків. Такі норми закріплені в кодексах Республіки Білорусь [12], Російської Федерації [13], що дає можливість краще врегулювати відносини між сторонами.

Аналіз відповідності окремих нормативних актів України міжнародним стандартам праці, що регулюють діяльність професійних спілок, вказує на те, що в основному норми національного законодавства відповідають загальноновизнаним міжнародним нормам. А соціальна роль і завдання профспілок України відповідають вимогам Конвенцій Міжнародної Організації Праці № 87 і 98 та вказують на відповідність профспілкового руху міжнародно-демократичним принципам. Разом з тим існують деякі прогалини, усунення яких можна розглядати як напрями подальшого розвитку і вдосконалення національного законодавства щодо правового регулювання діяльності профспілок. Так, у законодавстві України право на свободу об'єднання мають лише «громадяни», а у міжнародних актах таке право має «кожний» або «людина». Вузьке тлумачення цього поняття в законодавстві України фактично обмежує право на свободу об'єднання трудящих-мігрантів, які легально працюють в Україні. Їх право на об'єднання зафіксоване у ст. 10 Конвенції МОП № 143 [14], що зобов'язує кожного члена МОП розробити і здійснювати національну політику, яка б, враховуючи національні особливості та міжнародну практику, забезпечувала рівність можливостей на реалізацію права на об'єднання в профспілки і для трудящих-мігрантів. Конвенцію № 143 можна вважати кроком вперед у нормотворчій діяльності МОП, яка спрямована на закріплення профспілкових прав іноземних працівників. На нашу думку, таку норму слід було б зафіксувати і в законодавстві України. Швидкому вирішенню цього питання сприяла б ратифікація Україною Конвенції МОП № 143 про право трудящих-мігрантів на участь у профспілках. Сьогодні трудящі-мігранти можуть бути членами первинної профспілкової організації, яка діє на підприємстві, в установі, організації лише при умові, що в статуті профспілки закріплено за ними таке право.

Ліквідації прогалін у законодавстві України та більш якісному прийняттю законодавчих актів, якими б регулювались трудові відносини, допомогло б і дослідження галузі трудового права різних країн та запозичення у них тих норм, які б дозволили якнайкраще відобразити та закріпити інтереси найманих працівників та їх представників.

З цією метою доцільно звернути увагу і на законодавчі акти країн з різним розвитком економічних відносин, що стосуються правового регулювання діяльності профспілок, та порівняти їх окремі норми з нормами права України.

Все викладене вище неможливо здійснити без розбудови правової держави, яка потребує глибокого наукового аналізу з розробки правової стратегії зокрема щодо забезпечення реалізації конституційного права на свободу об'єднання, що дає можливість трудящим об'єднатися у профспілки.

Література

1. Конвенція № 87 «Про свободу асоціації і захист прав на організацію», ратифікована 11 серпня 1956 року// Відомості Верховної Ради України. – 1956. – № 7. – Ст. 123.
2. Конвенція № 98 «Про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів» ратифікована 11 серпня 1956 року// Відомості Верховної Ради України. – 1956. – № 7. – Ст. 123.
3. Загальна декларація прав людини. – К.: Українська Правнича Фундація; Вид-во «Право», 1995. – С. 12–13.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права від 19 грудня 1966 року// Відомості Верховної Ради СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
5. Міжнародний пакт про цивільні і політичні права від 19 грудня 1966 р.// Відомості Верховної Ради СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
6. Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р.
7. № 757–XIV «Засади державної політики України в галузі прав людини»// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року// Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
10. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
11. Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи/ Упоряд. Ю.К. Качуренко. – К.: Наукова думка, 1992. – 199 с.
12. Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
13. Трудовий кодекс Республіки Білорусь. – <http://www.praca.by/>
14. Trud Kodeks RB. htm
15. Трудовий кодекс Російської Федерації// Профсоюзы. – 2002. –
16. № 2. – 56 с.
17. Конвенція МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения». – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Цыганчук Н.А. Усовершенствование законодательства о профсоюзах как гарантия защиты прав нанимаемых работников в условиях развития Украины. В статье сделан анализ норм действующего законодательства, которым регулируется деятельность профсоюзов как представителей наемных работников и норм международного права, указывается на их расхождение в регулировании отдельных вопросов.

Ключевые слова: защита прав наемных работников, нормы международного права, профсоюзы, построение Украины.

Tsyganchuk N. A. Trade unions legislation development as a guarantee of employees rights protection in the terms of Ukraine development. This article gives the analysis of international law rules as well as norms of modern legislation which regulate trade union activities which are the representatives of employees. The attention is paid to the different approaches in solving the problems.

Key words: protection of employees' rights, rules of international law, trade unions, development of Ukraine.

УДК 005.92:336.225.2(477)

Шамрай О.В.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
АПСВ ФПУ

Фактори впливу на ефективність діловодства в органах державної податкової служби України

У статті розглянуті питання, що стосуються сучасного стану діловодства у податковій службі, рівень документообігу, поняття і характеристика документа, а також фактори, що впливають на ефективність діловодства в органах податкової служби України.

Ключові слова: документ, документообіг, принципи діловодства, функції діловодства, інформативність документа.

Сучасний рівень документообігу в органах державної податкової служби України характеризується тим, що прийняття рішень реалізується за умов повної або часткової невизначеності. За цих умов на службу діловодства необхідно покласти завдання не тільки створення документації та забезпечення її руху, а й головним чином питання інформаційної підтримки всіх рішень на підставі досконалої організації їх документального забезпечення. Служба діловодства, як серцевина органів державної податкової служби України, що відображає і забезпечує її діяльність, сьогодні мусить стати потужним інструментом, що спроможна через процеси документообігу орієнтувати всі підрозділи на спільну мету, мобілізувати ініціативу співробітників, виховуючи в них почуття єдності і відданості своїй службі, поліпшувати процеси ділової комунікації й коригувати організаційну поведінку всіх його співробітників. Вже сьогодні в сучасних підрозділах діловодство стає високотехнологічним виробничим процесом, системою організаційного, інформаційного, аналітичного, правового, ретроспективного та прогнозного забезпечення його функціонування, функцією щодо документування інформації й організації обігу службових документів, у тому числі електронних. Воно об'єктивно виділяється у високооплачуваний вид професійної діяльності, отримує відповідне технологічне й організаційне оформлення й вимагає значного обсягу знань.

Головною метою служби діловодства мусить бути ефективне управління всією документацією установи, у тому числі досконале документальне забезпечення, якісне надання документно-інформаційних послуг, вчасна обробка і передання на різні рівні необхідної для прийняття рішень документованої інформації. Разом з тим, важливість якісної організації інформаційно-документального забезпечення в певних службах правоохоронних органів України недооцінюється. Діловодством нерідко займаються працівники з низьким рівнем оплати, які випадково чи з огляду на певні обставини вимушені працювати в цих службах. Подекуди канцелярії виконують другорядну роль в апараті управління, виконуючи чисто технічні функції. Творча й логічно-послідовна робота з документами начебто розчиняється в діяльності всієї служби. Діловодством займаються начебто всі, але виконують цю роботу здебільшого неякісно й зі значними витратами часу. Навіть висококваліфіковані працівники, які отримали системну вищу освіту, витрачають третю частину свого робочого часу не на притаманну їм роботу з документами, до того ж низькооплачувану. Підбором інформації, обробкою і оформленням документів сьогодні повинен займатись не фахівець галузі, який приймає важливі управлінські рішення, а спеціально підготовлений для цього інший фахівець – документознавець – інформаційний аналітик. Нагальною стала проблема кардинальної зміни ролі і місця служб діловодства в апараті управління. В сучасній установі

необхідно створення, шляхом об'єднання функцій канцелярії, секретаріату й інформаційного центру, єдиного підрозділу управління документацією з підпорядкуванням його першому керівникові. Цей підрозділ, оснащений новітніми засобами комп'ютерної та іншої багатофункціональної організаційної техніки, мусить виконувати одну з головних функцій — досконале керування документацією. Лише тоді з такого підрозділу можна буде спитати за неповноту інформації чи перебір документів, за якість опрацювання документації й виконання поставлених перед організацією завдань в установлений термін. Створення такого спеціалізованого підрозділу приведе до зменшення чисельності апарату й ліквідації зайвих посад. Коло обов'язків його провідних співробітників-документознавців, інформаційних аналітиків буде досить значне й багатогранне.

Для цього вони повинні вміти працювати з усіма видами документної інформації, знати особливості функціонування автоматизованих систем діловодства й документообігу, новітні засоби оргтехніки, особливості уніфікації й галузевої стандартизації у документо-інформаційній сфері.

Одним із основних напрямів удосконалювання документації повинна стати уніфікація і стандартизація документів. Система термінів із уніфікації повинна включати в себе: уніфіковану систему документації, уніфіковану форму документа, таблиць уніфікованих форм документів та ін. Що стосується організації роботи з документами, то вона, насамперед, є самостійним розділом діловодства, який представлений такими термінами, які відображають всі етапи, прийоми, процедури роботи з документами в установі: документообіг, документопотік, реєстрацію документів, систематизацію документів, контроль за виконанням документів тощо. Терміни, що відображають організацію роботи з документами, фактично представлені двома групами термінів: терміни, що відображають організацію документообігу, і терміни, що відображають організацію зберігання та використання документів в оперативній діяльності. Більшість цих термінів є такими, які не потребують визначення, зокрема: «реєстраційний номер документа», «індекс справи», «контроль виконання документів» та ін. Система термінів, які використовуються в процесі ведення документів, розвивається постійно з розвитком суспільства та є відображенням застосування нових інформаційних технологій у діловодстві. Електронний документообіг здійснюється на підставі договорів, які визначають взаємовідносини суб'єктів електронного документообігу. Використання електронного документа у цивільних правовідносинах здійснюється згідно із загальними вимогами вчинення правочинів, встановлених цивільним законодавством. Порядок обігу електронних документів, у яких міститься інформація з обмеженим доступом, також врегульовано чинним законодавством. Суб'єкти електронного документообігу, які здійснюють його на договірних засадах, самостійно визначають режим доступу до електронних документів, що містять конфіденційну інформацію та встановлюють для них систему захисту.

У процесі здійснення управлінських функцій також можуть використовуватися документи, доступ до яких у державних установах є обмеженим. Порядок поводження з такими документами визначається спеціальними інструкціями, а відповідальність за їх розробку покладається на уповноважених осіб, оскільки така діяльність пов'язана з окремою технологією обробки документів [1].

Діловодство являє собою складну інформаційну сукупність, яка відзначається великою кількістю параметрів і показників. Відчутний економічний ефект забезпечується своєчасною уніфікацією, що пов'язано із зниженням витрат часу на виготовлення бланків, складання текстів документів, їх відповідне оформлення і засвідчення. При здійсненні уніфікації документів у межах певної системи основними підходами є:

- *формальний*, що ґрунтується на встановленні єдиної форми конкретного виду документа при її відповідності і взаємопов'язаності з іншими документами і системами;
- *змістовий*, що полягає у наданні необхідного обсягу інформації, сприйняття якого обумовлене певним просторовочасовим контекстом.



- уніфікація документів за *формальною ознакою* полягає насамперед у розробці та проектуванні раціональної структури систем документації, що передбачає визначення:
- переліку документів системи;
- типу носіїв із приведенням їх до однаковості на основі усталеної типізації за формою представлення уніфікованих форм документів;
- встановлення формально-логічних правил подання і розміщення інформації на носіях.

Формальна уніфікація повинна відповідати фізичному рівню представлення документної інформації (формат документа, візуальне сприйняття інформації та зон особливої уваги, можливість відтворення документа на будь-яких технічних пристроях). Поглиблення формалізації є одним із важливих напрямів уніфікації і стандартизації документів за сучасних умов податкової служби України, що передбачає їх використання у глобальних комп'ютерних мережах.

На початкових стадіях уніфікації документів формалізації підлягали тільки документи, що призначались для обробки засобами електронно-обчислювальної техніки. Формальна уніфікація забезпечувала зручність перенесення даних на машинний носій, і такі документи отримали назву машинно-орієнтованих. Пізніше, коли стало можливим автоматизоване введення даних на машинні носії, такі формалізовані форми документів почали називатись машинограмами. Сучасна формалізація вимагає більш універсальних підходів, що могли б задовольнити користувачів у процесі використання ними документної інформації у будь-яких системах і мережах – від традиційних (ручних) до найсучасніших комп'ютерних технологій.

Попередній етап уніфікації заклав основи для сучасного, більш поглибленого і вимогливого, з точки зору практики сучасного підходу до уніфікації документів. Зокрема, були визначені основні вимоги до формально-логічної побудови уніфікованих систем документації (*ГОСТ 6.10.1-80 Уніфіковані системи документації. Основні положення*), встановлені основні формати документів на паперових носіях – А4 і А5 (*ГОСТ 9327-60*).

Однак формальна уніфікація документів не закріплює раз і назавжди встановлених зразків. Ефективність забезпечується гнучкістю, включаючи адаптацію носіїв до нових інноваційних технологій. Методи уніфікації документів за формальною ознакою дозволяють перенести їх зміст на ті чи інші носії інформації різними способами: у вигляді традиційного тексту, знаків або інших символів [2].

Виходячи з цього, з точки зору формальної уніфікації структура документів повинна бути зведена до чотирьох основних типів: *лінійної, матричної, деревовидної і текстової*.

Лінійною структурою називають таку, що може бути подана у вигляді послідовного переліку обов'язкових елементів -реквізитів.

Кожний реквізит документа має свій порядковий номер. Наприклад, реквізити організаційно-розпорядчої системи документації представлені таким чином:

- 01 – Державний Герб України, герб Автономної Республіки Крим;
- 02 – емблема організації або товарний знак (знак обслуговування);
- 03 – зображення нагород;
- 04 – код організації;
- 05 – код форми документа;
- 06 – та ін.

Під матричною структурою слід розуміти таке розміщення інформації у документі, при якому кожний інформаційний елемент визначено найменуванням рядка і найменуванням стовпця. Така структура більш відома як таблицна. У таблицях рядок називають підметом, а стовпець – присудком. Підмет означає об'єкт, що характеризується в таблиці, присудок – його ознаки. У графах таблиці вказують значення ознак, що є функціями двох аргументів: підмета і присудка. Часто матриця (таблиця) використовується для зведення техніко-економічних показників, розрахунків тощо.

У лінійній структурі реквізити співвідносяться з документом у цілому, і зв'язок між реквізитами відсутній. У матричній структурі кожна графа належить певним рядкам і

стовпцям, а поєднання цих структур приводить до збільшення кількості реквізитів, які, в свою чергу, поділяються на більш конкретизовані та ін.

Між реквізитами встановлюються складні зв'язки, що можуть бути подані у вигляді *дерезовидної структури* (інакше – складної таблиці). Для створення конкретної уніфікованої форми документа необхідно чітко визначити структуру, найбільш для цього придатну. Доцільно використовувати максимально спрощені структури.

При створенні уніфікованих форм документів традиційними методами розглянуті вище типи структур мають бути доповнені *текстовою структурою*, використання якої передбачає подання інформації у документі у вигляді звичайного тексту. Основним призначенням тексту в документі є своєчасне забезпечення користувачів необхідною достовірною і повною інформацією [3]. Така інформація може бути подана у вільному викладі, але з використанням стилістично нейтральної лексики і з максимальним прагненням до лаконізму. Моделювання уніфікованого документа на основі текстової структури передбачає введення певних обмежень, що полягають в уніфікації структури тексту, шляхом дотримання чіткої послідовності, розташування його змістових компонентів, а також в уніфікації мовних засобів.

Послідовність розміщення змістових компонентів тексту є сталою для будь-якого документа, який складається з двох частин: *вступної*, що містить обґрунтування проблеми, встановлює причинно-наслідкові зв'язки і включає посилання на нормативні акти; *основної* з викладом змістової сутності документа у притаманній для нього формі.

При складанні текстів документів використовуються *формалізований* або *творчий* підходи. Формалізований підхід є наслідком уніфікації, спрямованої на вироблення єдиної форми для конкретних видів документів. У результаті були закріплені такі уніфіковані форми з певною структурою тексту або уніфіковані форми з типовим текстом. Типові тексти можуть існувати окремо від документа або у надрукованому на формулярах (бланках документів) вигляді. Сьогодні мають місце два типи уніфікації текстів: типізація і трафаретизація. В першому випадку готуються збірники типових текстів для їх використання в конкретних видах документів. Трафаретизація текстів виходить із поділу інформації на постійну і змінну. Постійна інформація вноситься у бланк документа при його виготовленні, а змінна – у процесі складання конкретного документа. Часто ці два види уніфікації поєднуються, що значно підвищує оперативність підготовки документа і його якість, виключає можливість різного тлумачення окремих виразів.

Творчий підхід до складання текстів документів реалізовується через виклад тексту в описовій формі. Здебільшого це зв'язаний текст, неподільний у змістовому відношенні на постійну і змінну частини. Такий текст передбачає використання певних мовних зворотів і стандартних фраз, властивих для ділового стилю.

Практика документування засвідчує доцільність використання при оформленні однотипних рішень текстів документів, що містять спільні формулювання і мають однакову структуру.

Таким чином, результатом формальної уніфікації документів є встановлення:

- типової структури реквізитів;
- типових зон для однорідних реквізитів;
- вимог до оформлення документів на машинних носіях для їх передачі через комп'ютерні мережі;
- порядку надання документам, що містяться в комп'ютерних системах і мережах, юридичної сили [4].

Уніфікація документів за змістовою ознакою виходить з аналізу змісту конкретних документів. Вона здійснюється в руслі вдосконалення системи діловодства, супроводжуваного комп'ютеризацією окремих її складових. Змістова уніфікація документації проводиться на основі її класифікації за різними ознаками: використання стандартизованої термінології; визначення основних положень уніфікованої системи документації; встановлення вимог до складу і змісту уніфікованих форм документів та порядку їх заповнення.

Уніфікація документів спрямована насамперед на підвищення ефективності діяльності податкової служби, що забезпечується використанням єдиних форм документації, які входять до пов'язаних між собою систем.

Змістова уніфікація здійснюється шляхом:

- введення обмежувальних переліків форм документів;
- створення взаємопов'язаних комплексів (систем) або окремих типових уніфікованих форм для різних видів (груп документів, однакових або близьких за призначенням (підсистем));
- уніфікації і стандартизації інформаційних складових документації;
- стандартизації термінів.

Проектування взаємопов'язаних комплексів документів починається з визначення переліку певних видів документів.

Вид документа — це така сукупність окремих документів, один із яких — основний документ — є універсальною основою для створення або оформлення документів, аналогічних або близьких за змістом, походженням чи візуальним сприйняттям. Інакше кажучи, це класифікаційний ряд документів, об'єднаних за якоюсь спільною ознакою.

Визначення необхідного переліку документів здійснюється у процесі організаційної розробки методів, прийомів і технологій документування, а також документального забезпечення функціонування системи податкової служби. Основним об'єктом організаційного проектування є оперативна інформація щодо характеру робіт, виконуваних даною службою, групою установ одного рівня або галуззю у цілому. Основне завдання такої роботи полягає в уникненні дублювання форм документів та окремих показників; пошуку можливості функціонального поєднання різних документів в одній формі; розробці уніфікованих форм таких видів документів, яких бракує для повноцінного документування діяльності ДПС. Визначення необхідних комплексів документації на основі конкретних завдань дозволяє встановити:

- відповідність документних комплексів завданням даної служби;
- відповідність кожного документа своєму цільовому призначенню;
- роль певного виду документа у розв'язанні конкретного завдання на певній ділянці (рівні) системи.

У цілому ж організаційне проектування спрямоване на визначення загальних правил розробки моделей документів, необхідних для оформлення однотипних управлінських операцій [5].

Уніфікація документів нерозривно пов'язана з їх подальшою стандартизацією, тобто перетворенням уніфікованих форм чи уніфікованих систем документації на документи загального користування в межах держави. Такі роботи, від проведення досліджень до розробки власне стандартів та їх методичного супроводу, мають здійснюватись на основі відповідної державної програми. Узагальнення багаторічного досвіду роботи в цьому напрямі дозволяє сформулювати основні принципи уніфікації і стандартизації документів:

- досягнення однаковості документів у межах системи і співставність їх окремих елементів;
- зменшення кількості видів документів;
- підвищення інформативності документів;
- системність;
- комплексність;
- стабільність вимог;
- економічна доцільність.

Досягнення однаковості документів у межах системи та їх окремих елементів. Цей принцип є одним із найважливіших, принаймні для уніфікації організаційно-розпорядчих і деяких інших систем документації. У сучасних організаційних структурах використовуються документи з різною формою подання інформації, серед яких — традиційна, графічна, електронна. Тому цей принцип може бути реалізований за рахунок використання єдиної вихідної схеми (моделі) побудови документів, які входять у систему. Сучасні комп'ютерні програми дозволяють суміщати традиційні моделі документів і опрацьовувати їх за допомогою будь-яких технічних засобів, тому за таку вихідну схему сьогодні можна

прийняти формуляр-зразок організаційно-розпорядчого документа, включений до Уніфікованої системи організаційно-розпорядчих документів.

Ще одним шляхом досягнення однаковості документів і співставлення їх складових є *визначення правил оформлення документа в цілому та окремих його реквізитів*. Ці правила також повинні мати мінімальну варіативність. Оскільки організаційно-розпорядчі документи є переважно текстовими, в них слід ширше використовувати типові тексти або окремі типізовані складові, виробити єдину схему їх побудови, звести до мінімуму словниковий запас і максимально спростити граматичні засоби, використовувані при підготовці текстів.

Характерною особливістю організаційно-розпорядчих документів є їх багатофункціональність. Тому для забезпечення їх більшої однаковості необхідно встановити єдині вимоги до оформлення документів, незалежно від відомчої специфіки. Основні правила і вимоги до створення, обробки і використання організаційно-розпорядчих документів встановлені Державним стандартом України 4163 — 2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003» [6].

Зменшення кількості видів документів. Організаційно-розпорядча документація складається з багатьох видів і різновидів документів, що функціонують у традиційному діловодстві всіх установ, підприємств і організацій і є об'єктом постійного вдосконалення й раціоналізації. Стрімке зростання обсягу документів обумовлене, з одного боку, ієрархічною субординацією, а з іншого, необхідністю документування нових напрямів діяльності нормативних і методичних документів з документаційному забезпечення податкової служби України. В комп'ютеризованому діловодстві документ сам по собі все ж не є інструментом управління: набагато більшого значення набуває інформація, яку містить сам носій, її достовірність і правове забезпечення. Використання інформаційних джерел не дає підстав для юридичного посилення на ці джерела, якщо вони не мають законодавчого підтвердження.

Підвищення інформативності документа. Функції сучасного діловодства постійно розширюються. Передбачається, що вже найближчим часом обсяг інформаційних джерел, використовуваних суспільством, може подвоїтись. Опрацювання таких обсягів інформації вимагатиме збільшення в такій самій пропорції чисельності фахівців, що є економічно недоцільним. Хоча є інший, більш прийнятний шлях розв'язання цієї проблеми, який полягає в усуненні інформаційного перевантаження документів. Вміщена в них інформація повинна забезпечувати вирішення максимального числа завдань при мінімальному її обсязі, що може бути досягнуто уникненням дублювання інформації як у межах одного документа, так і у споріднених групах документів одного призначення.

Системність уніфікації. Уніфікація документів, що становлять певну систему документації, вимагає попереднього визначення чітких меж даної системи як складової загальної системи ДПС.

Системний підхід до розробки уніфікованої системи організаційно-розпорядчої документації передбачає виявлення на початковому етапі роботи основних закономірностей формування окремих документів і структури системи. Для цього необхідно виявити основні класифікаційні ознаки організаційно-розпорядчих документів із їх наступним обґрунтуванням. Загальна класифікаційна схема групування документів у відповідні системи закріплена Державним класифікатором управлінської документації (ДК 010-98) [7].

Комплексність уніфікації. При здійсненні уніфікації документів у межах конкретної системи всі обмеження і вимоги необхідно приводити у відповідність із вимогами і практикою оформлення документів в інших документаційних системах [8]. Жодна з систем документів не може функціонувати ізольовано: вони тісно пов'язані між собою, і в практиці доводиться мати справу з великими обсягами документів, що належать до різних систем документації. Ефективність діяльності податкової служби відчутно знижується через відсутність єдиних форм і правил оформлення документів.



Стабільність вимог. Уніфікація окремих систем документації спрямована на зменшення витрат на допоміжні роботи, пов'язані з пошуком необхідної інформації на документних носіях на паперовій основі при підготовці, прийнятті і виконанні рішень. Реалізація такого цільового завдання вимагає державної підтримки, що полягає, зокрема, у визначенні загальних методів уніфікації систем документації та їх закріпленні у вигляді основоположного стандарту. Практикою стандартизації встановлено порядок внесення змін у стандарти, що забезпечує оперативність фіксування змін безпосередньо в уніфікованих формах документів.

Економічна доцільність. Економічна доцільність уніфікації документів визначається двома показниками:

- вартість витрат на розробку самої уніфікованої форми документа або системи;
- вартість витрат на використання цих уніфікованих форм або систем документації у діяльності ДПС.

Цей принцип уніфікації форм документів реалізовується шляхом доповнення і обробки більшості реквізитів за допомогою технічних пристроїв. Це зменшує витрати непродуктивної ручної праці і часу на підготовку та оформлення документованих управлінських рішень.

Таким чином, попередній період уніфікації документів обмежився уніфікацією форм документів за визначеними типовими функціями діяльності типових органів державної податкової служби. Сьогодні перед фахівцями стають питання удосконалення результатів уніфікації у напрямі створення таких форм документів, які б сприймали уніфіковані змістові блоки для відтворення документа в будь-яких системах і рівнях документообігу. Тобто змістова сутність уніфікації і вимоги правової повноцінності залишаються пріоритетними напрямками удосконалення документів сучасного діловодства в органах державної податкової служби України.

Розробка проблем діловодства, як напрями наукової організації праці в податковій службі, будується за принципом – від загального до приватного, це дозволяє більш повно розкрити суть діловодства в ДПС, показати його природу. Без дослідження загальних питань неможливе вивчення приватних проблем діловодства. Розглянемо його цілі, завдання і принципи.

Як відомо, проблема підвищення ефективності функціонування будь-якої соціальної системи пов'язана з проблемою визначення науково-обґрунтованих критеріїв оцінки результатів і показників її діяльності, які, у свою чергу, пов'язані з чітким визначенням мети системи[9].

На нашу думку, основною метою діловодства у податковій службі є забезпечення швидкої, безперебійної і ефективної роботи по документальному обслуговуванню всіх її служб і підрозділів.

Виходячи з мети, виділяється кілька завдань діловодства у податковій службі: правильне і швидке відображення в документах роботи органу, його структурних підрозділів і співробітників; забезпечення швидкого пошуку необхідної для реалізації функцій ДПС інформації у поточних справах і архівах; забезпечення точної реєстрації документів, їх прийому, обліку і відправки; забезпечення контролю за своєчасним розглядом, виконанням і правильним оформленням документів; забезпечення збереження державної і службової таємниць, що містяться в документах; економія витрат часу і сил працівникам ДПС на складання, виготовлення і пошук документів[10]. Завдання діловодства в ДПС повинні здійснюватися відповідно до науково розроблених принципів діловодства. Принципи діловодства – це основоположні, початкові правила в постановці обслуговування, документації, на основі яких будується і функціонує система діловодства.

Існує кілька класифікацій принципів діловодства. Відповідно до найпоширенішої їх розділяють на загальні, організаційні і спеціальні [11].

Загальні принципи встановлюють основні напрями побудови системи діловодства:

1. Поеднання централізації і децентралізації – це принцип, що має найширше значення. Він визначає не тільки побудову підрозділів податкової служби і їх взаємодію, а й форми і методи їх роботи. Всі положення цього принципу прямо або побічно впливають на організацію діловодства. Централізація забезпечує проведення у сфері діловодства єдиної політики, тобто означає обов'язковість для ДПС, її служб і підрозділів, а також посадовців розпоряджень і вказівок вищестоящих органів з питань організації діловодства. Разом з тим, на місцях

передбачається можливість ініціативи в питаннях вдосконалення організації і практики здійснення конкретних операцій з діловодства.

2. Законність і дисципліна. Принцип законності полягає у неухильному і точному дотриманні чинного законодавства всіма органами і підрозділами органів ДПС, а також посадовцями. Вмістом цього принципу в діловодстві ДПС є неухильне дотримання вимог, обумовлених правовими нормами, зафіксованими в законодавстві, в інструкціях з діловодства і в інших нормативних джерелах, якими регулюється діловодство в ДПС. З принципом законності тісно пов'язана державна дисципліна – добросовісне виконання обов'язкових розпоряджень тими співробітниками, яким вони адресовані за посадою. Спеціальними засобами забезпечення законності і державної дисципліни у сфері діловодства ДПС є перевірки виконання, контроль і залучення до відповідальності за порушення, пов'язані із здійсненням діловодства і забезпеченням режиму секретності.
3. Принцип економічності в організації діловодства у ДПС полягає в економії фінансових і матеріальних коштів, а також праці працівників і співробітників ДПС, що займаються діловим обслуговуванням або що стикаються з ним у процесі виконання своїх основних функцій. Створення і оформлення документів, їх розмноження, виконання різних ділових операцій, використання засобів механізації і автоматизації припускають мінімальний обсяг витрат засобів і праці, щоб не допустити невиправданої перевитрати засобів на здійснення забезпечуючих функцій.

Спеціальні принципи є конкретизацією загальних принципів і визначають найбільш важливі підходи до організації діловодства в податковій службі України:

- Зв'язок діловодства з основними завданнями і функціями ДПС. Цей принцип встановлює, що, будучи самостійною областю діяльності ДПС, діловодство тісно пов'язане з їх основними завданнями і функціями і служить їх здійсненню.
- Принцип оперативності діловодства встановлює, що проходження документів в ДПС повинне цілеспрямовано регулюватися і оптимально здійснюватися, при цьому слід прагнути виключати інстанції проходження і дії з документами, не викликані діловою необхідністю.
- Принцип уніфікації документів служить вдосконаленню діловодства, а саме вдосконаленню організації документування. Особливого значення цей принцип набуває у зв'язку з впровадженням у діяльність податкової служби електронно-обчислювальних машин, робота яких ґрунтується на єдності показників і порівнянні даних у первинних і узагальнювальних документах. Всі види документів, що утворюються в діяльності ДПС, необхідно створювати на основі єдиних правил, що розробляються для різних систем документації.

Розглянувши загальні і спеціальні принципи діловодства в ДПС, перейдемо до організаційних принципів, які можна позначити як загальні правила в постановці діловодства, що визначають організацію системи діловодства в ДПС, а також розподілі компетенції між її працівниками:

- Поеднання єдиноначальності і колегіальності – принцип, що припускає поєднання колегіального обговорення і рішення найважливіших питань загального керівництва служби діловодства, планування, координації та інших подібних питань з єдиноначальною відповідальністю за виконання ухвалених рішень. У податковій службі цей принцип одержав організаційне оформлення в різних колегіальних органах (комісії, наради), які багато в чому визначають і організацію діловодства.
- Принцип спеціалізації визначається як чітке нормативне розмежування і закріплення за кожним працівником підрозділу ДПС в цілому певних робіт з діловодства, які притаманні їх функціональним обов'язкам.
- Принцип стабільності полягає в певній постійності виконуваних функцій по діловодству, способів їх здійснення, але не незмінності. Система діловодства повинна бути гнучкою, здібною до перебудови, якщо це викликано об'єктивною необхідністю.

Таким чином, аналізуючи вироблені наукою принципи діловодства можна дійти висновку про те, що організація діловодства відповідно до перерахованих принципів має



велике значення для нормального функціонування державної податкової служби.

Розглядаючи наукові джерела в галузі діловодства, можна констатувати, що для ефективної організації діловодства наразі необхідно: створити оптимальну оргструктуру служби діловодства в ДПС упорядкувати потоки, документації, удосконалити систему контролю виконання документів, інформаційно-пошукові системи, максимально автоматизувати і механізувати діловодство, використовуючи можливості сучасної комп'ютерної і організаційної техніки [12]. А для вдосконалення процесу документального забезпечення необхідно на законодавчому рівні передбачити порядок формування підрозділів із документального забезпечення із закріпленням основних напрямів його діяльності, врегулювати питання термінологічного забезпечення діяльності, пов'язаної з використанням документів, що дозволить значно посилити ефективність управлінських функцій у цілому. Цей процес потребуватиме постійного вдосконалення, виходячи з основних тенденцій розвитку суспільства.

Література

1. Цимбалюк О.В. Документальне забезпечення управління / О.В. Цимбалюк // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1 (17). – С.215-221.
2. Гончарова Н.І. Документальне забезпечення менеджменту: навч. посіб. / Н.І. Гончарова. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С.50.
3. Там само. – С. 54.
4. Там само. – С. 56.
5. Там само. – С. 49–61.
6. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003 N 55, 07.04.2003 Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003.
7. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98, наказ N 1024 від 31.12.1998, Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації.
8. Гончарова Н.І. вказ. праця. – С. 70.
9. Вицин С.Е. Системный подход и преступность / С.Е. Вицин. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – С. 106.
10. Субботин Д.Т. Специальные системы документирования. – М.: Экономика, 1980. – С. 33.
11. Руководство по делопроизводству: пособие для служащих учреждений, организаций и предприятий / Под ред. А.С. Малитикова. – М.: Экономика, 1969. – С.6; Организация делопроизводства, приема граждан и работа с письмами и жалобами / Под ред. В.П. Кашепова. – М., 1989. – С. 10.
12. Палеха Ю.І. Організація сучасного діловодства: навч. посіб. / Ю.І. Палеха – К.: Кондор, 2007. – С. 142–145.

Шамрай О.В. Факторы влияния на эффективность делопроизводства в органах государственной налоговой службы Украины. *В статье рассматриваются вопросы касающиеся современного состояния делопроизводства в налоговой службе, уровень документооборота, понятия и характеристика документа, а также факторы, что влияют на эффективность делопроизводства в органах налоговой службы Украины.*

Ключевые слова: документ, документооборот, принципы делопроизводства, функции делопроизводства, информативность документа.

Shamray O.V. Factors of influence on the efficiency of office work at the state tax service authority of Ukraine. *The issues concerning modern condition of office work at the state tax service are considered in the article as well as the level of document circulation, conception, characteristics and factors of influence on the efficiency of office work at the state tax service authority of Ukraine*

Key words: document, circulation of document, principle of office work, functions of office work, document comprehension.

УДК 346.544.4:346.548

Шамрай В.О.,*докт. наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ***Добромислов Ю.Т.,***здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ*

Ліцензування як форма захисту прав споживачів

У статті розглядається ліцензування як один із видів дотримання законності. Додається аналіз ліцензування як регулятивної складової і форми державного регулювання в сфері соціально-трудова відносин. Розкривається регулююча функція ліцензійної діяльності, яка проявляється також у формуванні ринкових відносин.

Ключові слова: ліцензування, державне регулювання ліцензування, ліцензійна діяльність, безпека споживчого ринку.

Проголошення Конституцією України прав і свобод особи як вищої цінності вимагає наявності діючого механізму їх реалізації, що зумовлює необхідність зміни традиційних підходів до дослідження адміністративно-правових інститутів, які повинні розглядатися через призму забезпечення прав і волі людини й громадянина.

Основним завданням у нормативно-правовому регулюванні порядку проведення перевірок є забезпечення їх оптимальності як у частині періодичності проведення, так і у питаннях контрольованого обсягу. З метою вирішення цих питань першочерговим завданням є підвищення ефективності всіх видів контрольної діяльності. Вирішення порушеної проблеми полягає в ефективній координації діяльності всіх контрольно-наглядових органів, для чого необхідне створення нормативно-правової бази, що чітко регламентує як питання координації, так і відповідальність за їх порушення.

Здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності посідає особливе місце та охоплює найрізноманітніші сфери діяльності у споживчій галузі. Варто погодитися з думкою Р.Б. Хорольського, який зазначає, що з метою попередження здійснення протиправної діяльності у сфері економіки держава вводить певні правила поведінки (дозвільні режими) для суб'єктів господарського обороту (фізичних і юридичних осіб), передбачених спеціальними нормами права [1, с. 40].

Введення ліцензування в національному законодавстві зумовлено змінами в характері впливу держави на суспільні відносини, що складаються в галузі економіки та соціального розвитку. Проникаючи в усі сфери виробничої і соціальної діяльності, воно дає можливість дотримуватися балансу інтересів споживачів, підприємців та інших суб'єктів, з одного боку, і держави, – з іншого. Саме ліцензія є офіційним документом, що дозволяє фізичній або юридичній особі займатися тим або іншим видом діяльності, а споживачам дає можливість серед комерційних структур знаходити ту, котра працює на цьому ринку, дотримуючись норм, встановлених нормативно-правовими актами.

Тривалий час у законодавстві не було визначення поняття ліцензування із вказівкою його істотних ознак, що значно ускладнювало пошук відповіді на поставлене питання.



У перекладі з латинської «ліцензія» (licence) – право, дозвіл. Визначення ліцензування розкривається у словнику А.А. Мазаракі і трактується як «видача дозволу на право проведення тих або інших операцій» [2, с. 78].

У деяких нормативних актах ліцензування відноситься до функцій державної влади; деякі нормативні акти включають ліцензування до переліку обов'язків державних органів. Крім того, законодавець, використовуючи термін «ліцензування», часто замінює його словосполученням «видача ліцензій». Одержання ліцензії, продовження строку її дії, відкликання, юридичні наслідки перерахованих дій і поточний нагляд компетентних державних органів за дотриманням ліцензіатом відповідних ліцензійних умов і вимог регламентуються правовими нормами. Отже, відносини, що виникають у процесі одержання, продовження, відкликання ліцензії й нагляду за діяльністю ліцензіата, є правовими, а сукупність правових норм, якими регулюються названі відносини, становить інститут ліцензування.

О.Ф. Андрійко розглядає ліцензування як один із видів правових форм дотримання законності. До адміністративно-правових форм регулювання автор відносить зовні виражену дію виконавчих органів, здійснювана в рамках його компетенції, що викликають певні юридичні наслідки [3, с. 164].

Ліцензування можна віднести до числа правових форм виконавчої діяльності, оскільки воно оформляється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), у результаті якого наступають юридичні наслідки, що виражаються у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом і органом виконавчої влади, що видає ліцензію (контроль з боку органа, що ліцензує, можливість залучення ліцензіата до адміністративної відповідальності у випадку порушення умов, що становлять утримання ліцензії).

А.А. Мазаракі під ліцензіатом розуміє юридичну особу або приватного підприємця, яким надано право видавати ліцензію на здійснення конкретного виду діяльності [2, с. 79].

Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний та В.К. Шкарупа розглядають ліцензування із трьох сторін. Ліцензійна діяльність, з одного боку, являє собою економічну складову, що ще в достатньому ступені не висвітлювалася в спеціальній літературі. Зв'язок ліцензування з економікою двояка. По-перше, сама процедура ліцензування приносить доход за рахунок ліцензійних зборів; вступників до місцевого бюджету. По-друге, ліцензування видів діяльності поліпшує якість виготовленої продукції, підвищуючи продуктивність праці через конкуренцію і ринок, що сприяє зростанню прибутку. По суті справи, у цьому випадку ліцензування виступає як соціальний механізм, що функціонує в економіці [4, с. 68].

З іншого боку, ліцензування являє собою регулятивну складову і є формою державного регулювання в сфері соціально-трудова відносин, здійснюючи контроль кількості та забезпечуючи професійний рівень суб'єктів, що займаються тим або іншим видом діяльності. Державне регулювання ліцензуванням необхідне з тієї причини, що забезпечується захист законних прав та інтересів підприємців і споживачів. Регулююча функція ліцензійної діяльності проявляється також у формуванні ринкових відносин, оскільки контроль підвищення професійного рівня виробників і якість пропонованих ними послуг приводять в остаточному підсумку до глибоких економічних і соціальних зрушень на шляху становлення всесвітньо прийнятого ринку.

З третього боку, ліцензування проявляється у ролі правової складової, що, мабуть, найбільш яскраво відображає контролюючу функцію ліцензійної діяльності, оскільки забезпечує дотримання законності.

Ми дотримуємося точки зору, що ліцензування – це одна з функцій державного управління, тобто один із найбільш загальних і типових способів впливу держави на господарюючі суб'єкти. Але й це визначення не розкриває правового змісту ліцензування.

За своєю правовою природою ліцензування – це засіб прямого адміністративного впливу на господарюючі суб'єкти, функціонально призначена для того, щоб забезпечити

захист людини, суспільства та держави в цілому. Але таке обмеження не може виходити за рамки ст. 64 Конституції України, якою передбачається захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, які не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією [5].

Перехід економіки на ринкові принципи функціонування, створення приватного сектора, розширення сфери підприємницької діяльності призвели до появи на ринку неякісної продукції, пропозиції досить сумнівних або відверто кримінальних послуг. Виникла об'єктивна необхідність введення, діючих форм державного контролю, насамперед у сфері підприємницької діяльності. З'явившись як правова форма регулювання в економічній сфері ліцензування сьогодні знайшло своє застосування практично у всіх сферах державного контролю.

Відповідно до ч. 3 ст. 43 Господарського кодексу України законом встановлюється перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також перелік видів діяльності, підприємницька діяльність в яких забороняється. Для повноти інформації споживач має право знати вид діяльності майбутнього контрагента за договором і володіти відомостями щодо наявності ліцензії на її здійснення (якщо необхідність такої ліцензії встановлена законодавством) [6]. Так, Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачено понад 80 видів господарської діяльності, що можуть здійснювати суб'єкти підприємницької діяльності на підставі спеціального дозволу. Ці види діяльності, зокрема, зазначає М.В.Венецька, встановлюються законом і визначаються з огляду на захист інтересів держави, можливості створення небезпеки життю і здоров'ю громадян, навколишньому середовищу [7, с. 85]. У зв'язку з цим не викликає сумнівів обов'язковість надання споживачу інформації про наявність ліцензії або відсутність законодавчих підстав ліцензування відповідного виду діяльності.

Сама по собі заборона на здійснення певних видів діяльності без спеціального дозволу – ліцензії по своїй суті є примусовим засобом, що носить попереджувальний характер, оскільки основною метою ліцензування є забезпечення безпеки споживчого ринку.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов. А ліцензування в цій статті визначається видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [8].

Контроль за дотриманням ліцензійних вимог і умов здійснюється на підставі приписів керівника органа, що ліцензує. За результатами перевірки оформляється акт із вказівкою конкретних порушень, що підписується всіма членами комісії. Як і у наглядній перевірці, у випадку відсутності порушень перевірка носитиме попереджувальний характер, при їх виявленні – припинювальний. У випадку виявлення порушень установлених вимог і умов при проведенні контролю орган, що ліцензує, вправі вимагати усунення порушень, виносити попередження ліцензіатові, припиняти дію ліцензії (підставою для призупинення дії ліцензії є здійснення ліцензіатом кількох порушень або грубого порушення ліцензійних вимог і умов), звертатися в суд із заявою про анулювання ліцензії, а у випадку несплати ліцензійного збору – самостійно анулювати її. Із заявою до суду про анулювання ліцензії повинен звернутися орган, що ліцензує, у випадку неусунення ліцензіатом пору-

шень, виявлених у ході перевірки. Таким чином, на нашу думку, ліцензування варто розглядати як примусовий захід попереджувального або припинювального характеру.

На нашу думку, у Законі України «Про захист прав споживачів» з метою створення належної правової бази охорони і захисту прав споживачів доцільно передбачити норму, яка б вказувала на обов'язковість надання інформації про вид діяльності, наявність ліцензії, найменування, включаючи організаційно-правову форму (вид) юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові громадянина-підприємця, які можуть виступати контрагентами за договором або безпосередніми виконавцями.

На думку І.О. Дудли, розкриваючи природу ліцензії, варто акцентувати увагу на двох взаємозалежних ознаках зазначеного поняття. Ліцензія, з одного боку, є документом, що підтверджує наявність у її власника права на заняття ліцензованою діяльністю, з іншого, – ліцензія повинна розглядатися і як акт зобов'язання [9, с. 48]. Це означає, що органи, які здійснюють видачу ліцензії, повинні розглядатися як гарант, зобов'язання за правомірне використання ліцензіатом виданої ліцензії, що передбачається і самою метою ліцензування. У зв'язку із цим для закріплення органа, що ліцензує, у ролі «гаранта» необхідно реформувати всю систему ліцензування, у тому числі, встановити більш жорсткі умови одержання ліцензії і забезпечити орган, що ліцензує, реальною можливістю здійснення контролю.

Розглядаючи сучасну систему контролю за освітньою діяльністю, бачимо, що вона обмежує права як безпосередньо органів, що здійснюють цю діяльність, так і споживачів освітніх послуг. Наявність ліцензії ще не підтверджує відповідність якості наданої послуги вимогам державних стандартів, норм і правил. Для підтвердження цього освітній установі необхідно протягом п'яти років надавати освітні послуги, причому студенти навчаються в такому вузі на свій ризик. Лише після цього Міністерство освіти і науки України, що є одночасно й органом, що ліцензує, може виявити порушення і відмовити у видачі свідоцтва про державну акредитацію. При цьому понесені споживачами затрати на навчання, що не відповідає державним стандартам, ніхто не компенсує.

Подібна ситуація, на нашу думку, ще раз підтверджує недосконалість системи ліцензування, що фактично зводиться ще до однієї державної реєстрації. Вихід із цієї ситуації ми вбачаємо у підвищенні відповідальності державних органів за діяльність осіб, що одержали спеціальний дозвіл. На нашу думку, необхідно усунути дублюючі один одного у цьому випадку засоби, скасувавши атестацію та акредитацію, а всі дії з перевірки якості і відповідності освітньої послуги державним стандартам проводити в рамках ліцензування. Воно повинно передбачати забезпечення постійного контролю за діяльністю ліцензіата, при якому освітній установі, неспроможній якісно надавати освітні послуги, не повинні одержувати право на заняття цим видом діяльності. Також необхідно встановити періодичність обов'язкових перевірок ліцензіата, які, будучи ефективним запобіжним заходом, не повинні допускати серйозних порушень, здатних спричинити анулювання ліцензії.

З функціональної точки зору ліцензування може бути охарактеризоване як «форма контролю за законністю передбачуваних дій громадянина або організації, дозволом здійснювати тільки законні дії й відмовою у здійсненні протиправних дій, що зумовлює вид і міру припустимої активності, а також реалізацію нагляду за фактично проведеними діями». Такої позиції дотримуються науковці господарського права, у том числі Л.Р. Левчук, який визначає «...ліцензування окремих видів діяльності як вид державного контролю за підприємницькою діяльністю» [10, с. 9].

У рамках системи ліцензування контрольна діяльність органів виконавчої влади, на нашу думку, повинна розглядатися більш широко, тобто містити у собі такі ознаки:

- попередній контроль як спостереження за правомірністю діяльності, законністю дій, які має намір вчинити суб'єкт, що звернувся за одержанням відповідного дозволу, виявлення правообмежень, що перешкоджають займатися дозволеною діяль-

ністю, і кваліфікаційних навичок здобувача, визначення об'єктів наступного спостереження – ліцензійних умов;

- поточний контроль реально здійснюваних дій ліцензіата (об'єктом контрольних правовідносин є нагляд за встановленими ліцензійними умовами);
- наступний контроль законності, припинення діяльності суб'єкта ліцензування (ліцензіата).

До засобів, спрямованих на створення умов, що виключають порушення прав споживачів, також може бути віднесений інститут обов'язкового підтвердження відповідності продукції вимогам технічних регламентів. Цей засіб утворений двома правовими формами – декларування відповідності і сертифікації, призначеної для запобігання випуску на ринок і обороту товарів, які становлять загрозу для життя, здоров'я і майна споживачів.

Типовим прикладом цього засобу є призупинення ліцензії. Такий інститут передбачений Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Відзначимо, що в юридичній літературі правова природа цього засобу оцінюється по-різному: так, Л.М. Іваненко розглядає її як адміністративне покарання, а І.О. Іерусалімова доводить, що призупинення варто відносити винятково до запобіжних заходів [11, с. 66; 12, с. 81]. Дійсно, призупинення дії ліцензії зовні схоже з інститутом адміністративного призупинення діяльності.

Оцінюючи умови реалізації зазначених повноважень, необхідно наголосити на звуженні можливостей ліцензійних органів у ході проведення поточного та наступного контролю. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» призупиненням дії ліцензії займається орган, що ліцензує, у випадку залучення ліцензіата за порушення ліцензійних вимог і умов до адміністративної відповідальності [8].

Таким чином, необхідними умовами застосування такої міри є наявність у ліцензійних вимогах про дотримання прав споживачів (або конкретного права) і залучення винної особи до адміністративної відповідальності за їх порушення. Однак для призупинення дії ліцензії цього ще недостатньо. Необхідно, щоб за зазначені правопорушення до господарюючого суб'єкта було застосовано покарання у вигляді адміністративного призупинення діяльності ліцензіата. Тільки після вступу постанови у справі про адміністративне правопорушення в законну силу орган, що ліцензує, протягом доби припиняє дію ліцензії на строк адміністративного призупинення діяльності ліцензіата.

Дія ліцензії відновляється органом, що ліцензує, від дня, що впливає за день закінчення строку адміністративного призупинення діяльності ліцензіата, або від дня, що впливає за день дострокового припинення виконання адміністративного покарання у вигляді адміністративного призупинення діяльності ліцензіата.

У сфері здійснення контролю відносно ліцензування основні вимоги, розкриті у ст. 20 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» – «Нагляд і контроль у сфері ліцензування». Відповідно до цієї статті державний нагляд за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює спеціально уповноважений орган з питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Орган ліцензування під час перевірки надає спеціально уповноваженому органу з питань ліцензування рішення та інші документи з питань ліцензування та забезпечує умови для проведення перевірки. За результатами перевірки спеціально уповноважений орган з питань ліцензування протягом п'яти робочих днів з дня закінчення перевірки складає акт у двох примірниках. Один примірник акта видається керівнику органу ліцензування, діяльність якого перевірялася, другий – зберігається спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.



У разі виявлення порушень органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування спеціально уповноважений орган з питань ліцензування не пізніше ніж за п'ять робочих днів з дати складання акта перевірки видає розпорядження про усунення органом ліцензування порушень законодавства у сфері ліцензування.

Виконання контролю за наявністю ліцензії у суб'єктів господарювання здійснюють органи виконавчої влади, на які згідно із законодавством покладено функції контролю за наявністю ліцензій, шляхом проведення планових та позапланових перевірок.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії протягом десяти робочих днів з дати встановлення підстав для анулювання ліцензії, яке вручається (надсилається) ліцензіату із зазначенням підстав анулювання не пізніше трьох робочих днів з дати його прийняття [8].

Розгляд питань про анулювання ліцензії на підставі акта про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; акта про встановлення факту передачі ліцензії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акта про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов здійснюється органом ліцензування з обов'язковим запрошенням ліцензіата або його представників.

Рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через 30 днів з дня його прийняття, крім рішень про анулювання ліцензій, прийнятих згідно з поданою заявою ліцензіата про анулювання ліцензії та в разі смерті ліцензіата (фізичної особи — підприємця), які набирають чинності з дня їх прийняття.

Якщо ліцензіат протягом цього часу подає скаргу до експертно-апеляційної ради, дія цього рішення органу ліцензування зупиняється до прийняття відповідного рішення спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування.

Д.М. Лук'янець виділяє такий момент, коли анулювання ліцензії здійснюється на підставі акта про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов, акта про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії, акта про встановлення факту передачі ліцензії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності, акта про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов суб'єкт господарювання може одержати нову ліцензію на право провадження цього виду господарської діяльності не раніше як через рік з дати прийняття рішення органу ліцензування про анулювання попередньої ліцензії [13, с.46].

Рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржено у судовому порядку.

Призупинення дії ліцензії застосовується щодо ліцензованого об'єкта і поширюється тільки на ліцензований вид діяльності, у той час як адміністративне – на конкретний суб'єкт підприємницької діяльності. Так, організація може здійснювати діяльність, пов'язану з ліцензуванням кількох видів діяльності (перевезення морським, повітряним транспортом вантажів, пасажирів), що вимагає окремої ліцензії. У випадку призупинення дії ліцензії на перевезення повітряним транспортом вантажів юридична особа може продовжувати перевозити повітряним транспортом пасажирів, а морським – пасажирів і вантаж. У випадку ж адміністративного призупинення діяльності припиняється й діяльність всієї організації. Однак призупинення дії ліцензії не означає призупинення дії суб'єкта підприємницької діяльності, а адміністративне призупинення діяльності спричиняє автоматичне призупинення дії ліцензії.

Призупинення ліцензії регулюється відомчими нормативними актами, адміністративне – тільки нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Таким чином, призупинення ліцензії – це є засіб, мета якого полягає не в покаранні винного, а у припиненні правопорушення і недопущенні здійснення нових порушень ліцензійного законодавства.

Література

1. Хорольський Р.Б. Правові засоби вирішення міжнародних спорів у рамках Європейського Союзу: дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Хорольський Роберт Борисович. — Х., 2001. — 204 с.
2. На допомогу підприємцю та споживачеві: Словник- довідник: навч. посіб. / Інститут змісту і методів навчання; Київський держ. торговельно-економічний ун-т / [Під заг. ред. А.А. Мазаракі]. — К., 1997. — 202 с.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. — К.: Наукова думка, 2004. — 304 с.
4. Забарний Г.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / Г.Г. Забарний, Р.А. Калужний, В.К. Шкарупа — К., 2003. — 212 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Господарський кодекс України: Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
7. Венецька М.В. Цивільне право України. — [Т.1]: Загальна частина / М.В. Венецька.. — К., 2003. — 138 с.
8. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.
9. Дудла І.О. Захист прав споживачів: [навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів] / І.О. Дудла. — Чернігів: ЧДТУ, 2006. — 268 с.
10. Левчук Л.Р. Господарсько-правова відповідальність підприємств за порушення на споживчому ринку: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Л.Р. Левчук. — Донецьк, 2008. — 20 с.
11. Іваненко Л.М. Цивільно- правові засоби захисту прав споживачів (покупців) / Л.М. Іваненко. — К.: Юмана, 1998. — 224с.
12. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.О. Іерусалімова. — К., 2006. — 205 с.
13. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: моногр. / Д.М. Лук'янець. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 136 с.

Шамрай В.А., Добромислов Ю.Т. Лицензирование как форма защиты прав потребителей. *В статье рассматривается лицензирование как один из видов соблюдения законности. Дается анализ лицензирования как регулятивной составляющей и формы государственного регулирования в сфере социально-трудовых отношений. Раскрывается регулирующая функция лицензионной деятельности, которая проявляется также в формировании рыночных отношений.*

Ключевые слова: *лицензирование, государственное регулирование лицензирования, лицензионная деятельность, безопасность потребительского рынка.*

Shamrai V. F., Dobromyslov U.T. Licensing as a form of consumer rights protection. *This article deals with the licensing as a form of law compliance. The analysis of licensing as a form of regulative component as well as a form of state regulation in the sphere of social and domestic relations is given. The regulating function of licensing activity in the development of marketing relations is revealed.*

Key words: *licensing, state regulation of licensing, licensing activity, safety of consumer market*



Політика, історія, культура

УДК 331.105.44:331.107.5](477.74)"1991/2002"

Женгал К.В.,

аспірант кафедри історії та етнографії України
Одеського національного політехнічного університету

Розвиток соціального партнерства в Одеській області (1991–2002 рр.)

У статті аналізується становлення принципів соціального партнерства в Одеській області за період першого десятиліття незалежності, реалізація механізмів впливу профспілок на органи влади та роботодавців.

Ключові слова: профспілки, Одеська область, соціальне партнерство, громадянське суспільство, соціально-економічний розвиток.

Розбудова громадянського суспільства, демократизація усіх сфер суспільного життя – стратегічна мета нашої держави. На сьогоднішньому етапі становлення української державності ще не можна говорити про створення повноцінного громадянського суспільства*, однак інструменти для його побудови беззаперечно існують. Сильні профспілки є одним із основних інститутів розвинутого суспільства. Профспілки Одеської області об'єднують велику кількість громадян, переважну частину яких становлять працівники, а також студентська молодь, учні ПТУ та непрацюючі пенсіонери. Зважаючи на свою масовість, професійні спілки поміж інших соціальних інститутів являють собою потужний суб'єкт громадського контролю діяльності влади.

Наразі питанням діяльності профспілок окремо взятих областей України та їх ролі у створенні громадянського суспільства увага майже не приділяється.

Окремі згадки про розвиток профспілкового руху Одеської області зустрічаємо в дослідженнях, присвячених загальному аналізу діяльності профспілок України [1]. Деякі аспекти діяльності профспілок Одещини висвітлені у працях Л. Долинської [2], Е. Кравця [3] та окремих оглядах місцевої преси.

Головним джерелом при дослідженні проблеми стають архіви профспілок Одеської області, які відображають поточну роботу та містять інформацію про стратегічні напрями і механізми роботи окремої профспілкової організації.

Метою дослідження є прослідкувати та проаналізувати діяльність професійних спілок Одеської області в сфері розвитку соціального партнерства, з'ясувати механізми та засоби ре-

© Женгал К.В.

* Громадянське суспільство – це сукупність суб'єктів незалежної соціальної дії – суспільні об'єднання і рухи, через які громадяни висловлюють своє ставлення до державної політики, тобто це соціально активна частка суспільства, що впливає на політику не за допомогою політичних зусиль, а самим фактом свого існування та функціонування (професійні спілки, студентські рухи, релігійні організації, вільна преса тощо).



лізації функції профспілок Одещини та їх впливу на роботодавців та структури влади, висвітлити розвиток принципів соціального партнерства впродовж вказаного періоду на рівні області.

Головними завданнями профспілок є захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів працівників. Ця їх функція закріплена в Конституції України (ст. 36). Однак слід наголосити, що на відміну від інших громадських організацій вони мають ширший спектр повноважень для здійснення своєї захисної функції. А саме – захищати та представляти права та інтереси своїх членів в органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, здійснювати громадський контроль за додержанням законодавства про працю.

Захищати та представляти права та інтереси робітників профспілки мають змогу шляхом соціальних переговорів.

Основою відносин з виконавчою владою визначено укладання Генеральних, галузевих та регіональних угод, а з роботодавцями на виробничому рівні – колективних договорів.

Представництво і захист інтересів працівників та їх сімей профспілки Одеської області здійснюють на основі укладання регіональних угод з місцевими органами виконавчої влади, колективних договорів з роботодавцями.

Принципи соціального партнерства та співробітництва на усіх рівнях взаємодії профспілок із структурами влади та роботодавцями в Одеській області вже були відчутні на самому початку розвитку України як незалежної держави. Однак, вони мали свою еволюцію відповідно до тогочасної ситуації у соціально-економічному та політичному розвитку регіону та країни в цілому. Так, перший досвід укладання Угоди між Радою Федерації профспілок Одеської області (далі – ФПО) та виконкомом Одеської обласної Ради народних депутатів по забезпеченню соціального захисту працівників на 1991 р. базувався на принципах: широкої орієнтації на потреби людини праці; пріоритетний розвиток галузей, що виробляють товари народного використання та надають послуги для населення з метою зниження соціальної напруги; збільшення обсягів виробництва не за рахунок інтенсифікації використання робочої сили чи погіршення умов праці, здоров'я працівників, а шляхом активного залучення досягнень науково-технічного прогресу; соціальної справедливості у всіх процесах розподілу та щодо всіх категорій населення; надання правових, економічних та соціальних гарантій працівників за умов ринкових відносин; оплата праці відповідно до робочої сили; реалізація прав працівників та членів їх сімей на гарантований повноцінний відпочинок, створення умов для духовного розвитку [4].

З метою підвищення ефективності співпраці з місцевою владою ФПО шукала різні шляхи взаємодії. У 1993 р. були створені окремі робочі групи по роботі з облдержадміністрацією, Обласною радою народних депутатів, Одеським міськвиконкомом. Перед групами було поставлено завдання співпрацювати із зазначеними установами та інформувати ФПО про виконання вимог профспілок згідно з укладеною угодою[5].

Федерація профспілок Одеської області відіграла велику роль у законотворчій діяльності в сфері соціального партнерства професійних спілок, вона вносила свої пропозиції до Президента України, Верховної Ради та Кабінету міністрів. Загалом було запропоновано більше 20 законопроектів, указів та постанов[6].

Соціально-економічна ситуація в області в середині 90-х років була складною, це засвідчує Постанова Ради ФПО «О ситуации в экономике области, положении работников наземного труда и дальнейших действиях профсоюзов складывающейся социально-экономической обстановке». У Постанові Рада ФПО виразила свої вимоги до влади, Верховної Ради, місцевих органів влади надати економічним реформам соціальну спрямованість, а також підтримати заяву президії Ради Федерації, керівників одеських підприємств та організацій про повернення заробітної плати до рахунку першочергових виплат[7].

Варто відзначити, що на засіданнях Ради Федерації профспілок була вживана постійна практика проведення аналізу поточної соціально-економічної ситуації у регіоні. Після її розгляду і робилися певні висновки та розроблявся план дій та заходів, спрямованих на покращення ситуації у регіоні та підвищення ефективності роботи профспілок.



Як засвідчує практика, саме профспілки ставали першою громадською силою, що реагувала на дії влади, спрямовані на зміни у суспільстві. Так, наприклад, підвищення цін, зміна прожиткового мінімуму населення одразу знаходили відображення у роботі профспілок. До змін у суспільстві профспілки області формували власну позицію та висловлювали її на офіційному рівні у вигляді Постанов, висуванні вимог до уряду, місцевої влади тощо[8].

За умов деформації ринку праці суб'єкти соціального партнерства не були в однакових умовах, а саме – при зростаючому безробітті робоча сила знецінювалась та була незатребуваною, роботодавець, у свою чергу, міг диктувати свої умови праці, таким чином експлуатуючи працівника. За таких умов говорити про дотримання прав людини праці не доводилося [9]. Єдиною силою, що могла стримувати негативні тенденції на ринку праці, залишались профспілки.

Характеризуючи стан українського виробництва першого десятиліття незалежності, М.Л. Головка та В.П. Пастухов зазначають: «Про який захист вітчизняного виробника може йти мова, коли абсолютна більшість українських виробників знаходиться у стані «тимчасової відпустки». Невідомо, коли закінчиться «тимчасова відпустка» та ще й «за згодою працівника». Ось і весь «соціальний захист» від безробіття і забезпечення права на працю та «можливість заробляти собі на життя працюю»... Це жорсткі факти життя»[10].

Для висвітлення повної картини профспілкового руху Одеської області варто врахувати роботу галузевих профспілок. Ускладнення економічної ситуації у країні та в Одеській області зокрема, вносило корективи і у діяльність галузевих профспілок. Так, Центральна Рада Профспілки робітників морського транспорту України, разом з Держдепартаментом морського та річкового транспорту, неодноразово зверталась на адресу Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради України з проблемних питань, вимагала надання державної підтримки морському транспорту як пріоритетній галузі економіки [11].

Незважаючи на самовіддану, до того ж погано оплачувану, працю селян, станом на початок 90-х років понад 60% сільськогосподарських підприємств були збиткові. Знищені провідні галузі: тваринництво, птахівництво, садівництво.

4 листопада 1996р. відбулася зустріч та переговори делегації професійних спілок Одеської області з першим віце-прем'єр-міністром України з приводу шляхів призупинення промислового спаду, підтримки вітчизняного виробництва, ліквідації заборгованості по заробітній платі та інших питаннях, що гостро стояли на порядку денному в області[12].

Наполегливі звернення до керівництва держави стимулювали вирішення питань, однак багато з них так і не вдалось вирішити, враховуючи декларативність звернень та складність соціально-економічної ситуації в області та в Україні у цілому.

Незважаючи на численні пропозиції профспілок, не вдалося налагодити обов'язкові консультації з місцевою владою, роботодавцями при визначенні економічної і соціальної стратегії держави, вирішенні питань фінансової, податкової, бюджетної, цінової політики. Не завжди враховувалася позиція профспілок при прийнятті важливих документів та рішень. Домовленості, досягнуті під час переговорів професійних спілок з місцевою владою та відображені в угодах, не мали обов'язкової сили. Аналіз джерел доводить, що положення колективних договорів порушувались практично постійно. За невиконання підписаних угод окремі санкції хоча і передбачалися щодо роботодавців та профспілкових лідерів, однак майже не застосовувалися, окрім дисциплінарної відповідальності.

Варто приділити увагу і розвитку незалежних профспілок Одеської області, які широко тут представлені. Беручи до уваги специфіку регіону, як приклад, можна розглянути профспілки морської галузі. Разом із багаточленною всеукраїнською Профспілкою працівників морського транспорту України (членською організацією ФПУ), існує кілька незалежних профспілок зазначеної галузі. Регіональна Федерація морських профспілок Півдня України об'єднує дві профспілки обласного статусу та п'ять профспілок міського статусу, що налічують близько 11 тис. моряків – «підпрапорників». У своїй діяльності РФМПнУ застосовує різні форми та методи роботи з іноземними судовласниками і морськими агентствами в Україні, що займаються працевлаштуванням безробітних громадян морських і не морських професій (кухарів, офіціантів, музикантів та ін.) на судна іноземних судовласників.



РФМПпУ разом з Українською морською організацією (УМО) і Товариством сприяння працевлаштуванню і захисту соціально-трудоових інтересів моряків (ТЗТС) на рівні Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, Міністерства парці та соціальної політики України, інших міністерств і відомств центральної влади, Одеської обласної державної адміністрації відстоюють життєво виправдану на практиці систему працевлаштування безробітних громадян України морських і не морських професій на судна іноземних компаній, а також бере участь у розробці окремих законів і положень, що стосуються цих питань [13].

РФМПпУ підтримує ділові зв'язки з Міжнародною федерацією транспортників (МФТ), Міжнародною організацією праці (МОП), Міжнародною Конфедерацією профспілок робітників водного транспорту (МКПРВТ). Видає на судна Сертифікат, який підтверджує право Федерації на захист членів своїх профспілок на міжнародному рівні.

Враховуючи, що принцип роботи незалежних професійних спілок обумовлений відсутністю впливу «зверху», а їх існування залежить лише від ефективності діяльності їх профспілкових лідерів, можна стверджувати, що вони найбільше пристосовані до роботи за умов становлення ринкової конкуренції. Робота незалежних профспілок позначена більшою мірою відкритості та інформативності серед населення.

Традиційні профспілки належать до більш стабільних та представницьких, що дозволяє їм проводити прогнозовану, сталу та послідовну стратегічну спрямованість своєї діяльності, що позитивно відзначається на результатах їх роботи.

Таким чином, можна відзначити важливість існування усіх видів профспілок як традиційних, так і незалежних (альтернативних). Важливим залишається ефективність її діяльності. За умов позитивних чинників у діяльності двох представлених типів профспілок суттєвим може стати об'єднання їх зусиль навколо однієї мети, захисту прав та інтересів працюючого населення.

Таке об'єднання може відбуватись за галузевим принципом із залученням галузевих організацій роботодавців, що дозволить консолідувати зусилля представників однієї сфери діяльності.

Зважаючи на те, що сьогодні такого об'єднання не сталося, на нашу думку, варто починати із ситуативної співпраці за моделлю, представленою у праці В. Варениці [14]. Особливістю цієї моделі є те, що вона може виникати у зв'язку з необхідністю вирішення конкретних проблем, відображає інтереси конкретних угруповань, має локальний та тимчасовий характер, і може зникати після вирішення проблеми.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що за період першого десятиріччя незалежності в Одеській області зокрема для формування системи соціального партнерства були створені певні передумови, а саме:

- існування певного правового підґрунтя для розвитку соціального партнерства за умов ринкової економіки, наявність профспілкових організацій, що представляють і захищають інтереси працівників;
- виділення певної верстви підприємців;
- держава та органи місцевого самоврядування заявили готовність виступати посередниками у відносинах між найманими працівниками і роботодавцями.

У перспективі можна стверджувати, що якщо розвиток ринкової системи в країні незворотний, то незворотний процес розвитку профспілкового руху в області та країні у цілому. З подальшим розвитком та закріпленням принципів громадянського суспільства в країні відчутною буде зміна роботи професійних спілок у сфері соціального партнерства.

Література

1. Добровольська Г.О. Профспілки України за умов утвердження незалежності держави (1990–2002) / Г.О. Добровольська. – Донецьк, 2007; Нариси історії професійних спілок України / Федерація профспілок України; Гол. ред. О.М. Стоян; кер. авт. кол. О.П. Реєнт. – К., 2002.
2. Долинська Л. Генеральное соглашение должно «работать» на защиту прав и интересов трудящихся / Л. Долинська // Одесский вестник. – 1997. – 16 дек.; Что может профсоюз // Профспілкова газета. – 1998. – 28 жовт.; Колдоговор гарантирует порядок // Профспілкова газета. – 1998. – 2 груд.



3. Кравец Э. От профсоюзных раздоров в накладке прежде всего простые труженики // Одесский вестник. – 1995. – 2 авг.; Нужны профсоюзные фракции // Одесский вестник. – 1997. – 20 нояб.; Надежда умирает последней // Профспілкова газета. – 1998. – 24 черв.
4. Архів ФПО, ф. 3, оп. 1, спр. 1665, арк. 30.
5. Архів ФПО, ф. 3, оп., спр. 1703, арк. 25.
6. Федерация професійних спілок України (від з'їзду до з'їзду). – К., 2002. – Ч. 2. – С. 37.
7. Архів ФПО, ф. 3, оп. 1, спр. 1725, арк. 13.
8. Архів ФПО, ф. 3, оп. 1, спр. 1696, арк. 8.
9. Андрущенко А.І. І.М. Дубровський Система соціального партнерства як інститут регулювання трудових відносин в Україні / А.І. Андрущенко, І.М. Дубровський. – Х., 2004. – С. 68.
10. Головка М.Л. Зайнятість населення України: соціально-економічні, правові та історичні аспекти / М.Л. Головка, В.П. Пастухов. – К., 1998. – С.5.
11. Поточний архів Профспілки робітників морського транспорту України.
12. Архів ФПО, ф. 3, оп. 1, спр. 1747, арк. 21.
13. Изотов Е. Мы работаем открыто / Е. Изотов // Судоходство. – 1998. – № 8 – 9. – С. 20–21; Україна транспортна: Лідери транспортної галузі України. – К.: Український видавничий консорціум, 2005. – 312с.
14. Варениця В.А. Становлення нової моделі соціального діалогу в сучасній Україні: соціологічний аналіз: автореф. дис... канд. соціол. наук: 22.00.04 / В.А. Варениця / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2009. – 22с.

Женгал К. В. Развитие социального партнерства в Одесской области (1991 – 2002 гг.). В статье анализируется становление принципов социального партнёрства в Одесской области в период первого десятилетия независимости, реализация механизмов влияния профсоюзов на органы власти и работодателей.

Ключевые слова: профсоюзы, Одесская область, социальное партнёрство, гражданское общество, социально-экономическое развитие.

Zhengal K.V. The development of social partnership in Odessa region (1991–2002). The development of social partnership principles in Odessa region during the first decade of the independence of Ukraine is analyzed in the article. The realization of methods of trade union influence on the authority and employers is studied and presented in the article.

Key words: trade unions, Odessa region, social partnership, civil society, socio-economic development.

УДК 356.15(477)"1941/1942"

Костенко Ю.І.,

канд. істор. наук, старший науковий співробітник
Науково-дослідного центру гуманітарних проблем ЗС України

Ополченські загони України: формування, організація та озброєння (червень 1941 – липень 1942 р.)

У статті розкриваються принципи формування, організації і озброєння загонів народного ополчення на території України в початковий період війни з нацистською Німеччиною.

Ключові слова: ополченські загони, оборонні бої, іррегулярність ополченських формувань.

Однією із драматичних сторінок оборонних боїв Другої світової війни на території України була діяльність народного ополчення, яке почало створюватися у перші тижні війни. Суперечки щодо його появи точаться ще й сьогодні. Радянські історики вихваляли мужність, готовність до самопожертви його членів, що дійсно мало місце у той час. Однак довгий час замовчувалося, що кінець значної частини формувань ополченців був далеко не



таким, як це намагалася представити офіційна радянська історіографія. У кращому випадку загони народного ополчення вливалися до складу регулярної армії. Завданням статті є на основі наявного історичного матеріалу проаналізувати принципи формування, організацію та озброєння загонів українського народного ополчення в початковий період радянсько-німецької війни висвітлити їх позитивні та негативні аспекти, які в подальшому вплинули на ефективність ведення ними бойових дій.

Питання появи ополченських формувань на території України тією чи іншою мірою у різні історичні періоди розглядали П. Балковий [16], Ф. Банников [17], А. Булавін [18], М. Буцько та С. Кириченко [19], П. Добров [23]. Неодноразово ця тема порушувалась у періодичних виданнях. Але ще й сьогодні проблема створення та озброєння загонів народного ополчення не знайшла остаточного висвітлення.

Невдачі Червоної Армії на початку війни проти гітлерівської Німеччини викликали гостру нестачу військових резервів, замінити які якоюсь мірою було покликане народне ополчення як найбільш доступна і мобільна форма участі народних мас у війні з агресором. 29 червня 1941 р. було прийнято директиву Ради народних комісарів СРСР та Центрального Комітету ВКП/б/ № 11509 «Партійним та радянським організаціям прифронтових областей», в якій визначався курс на створення ополченських збройних формувань за рахунок непризованих контингентів населення. 30 червня 1941 р. ця директива була отримана керівними органами Української РСР та прийнята до виконання на всіх рівнях [2, арк 3-6; 3, арк. 1-5]. Цим рішенням було закладено правову основу створення ополченських формувань.

Радянське інформбюро в ранковому зведенні 3 липня 1941 р. повідомило, що в Москві, Ленінграді й Києві десятки тисяч трудящих записуються добровольцями в народне ополчення для підтримки Червоної Армії [30, с. 20].

У Зверненні до українського народу, опублікованому 7 липня 1941 р., Центральний Комітет Комуністичної партії України, Президія Верховної Ради Української РСР і Рада Народних Комісарів Української РСР закликали створити народне ополчення в республіці. «Настав час, – говорилося у цьому документі, – коли кожен, не шкодуючи життя, повинен до кінця виконати священний обов'язок перед Батьківщиною, перед своїм народом... На підтримку Червоної Армії і Червоного Флоту за прикладом брата нашого – великого російського народу – об'єднуйтесь у могутні полки народного ополчення України» [24].

Отже, керівні партійні й радянські органи за допомогою різних форм і засобів намагалися створити збройні загони на допомогу частинам діючої армії з метою хоч якось запобігти військовій катастрофи. У той самий час архівні матеріали вказують на те, що при цьому ступінь готовності та можливості для участі в боях цих загонів не враховувалась [10, арк. 104].

В Україні формування бойових груп і загонів у прикордонних районах і прикордонних областях почалося в перший день війни. Зокрема, у Рава-Руському районі Львівської області винищувальний батальйон був створений у перші години війни [26]. В цілому ополченський рух на території України був досить активним. Проте загальна кількість ополченців в Україні, яка приводиться в радянській історіографії викликає певні сумніви. Підтвердженням цього є «Довідка про роботу корпусу народного ополчення по місту Харкову», складена начальником штабу корпусу станом на 07.08.1941 р. У ній зазначається, що за даними райкомів партії на 19.07 1941 р. в народне ополчення записалося 85437 осіб, але після зведення всіх ополченських загонів у корпус та проведення обліку на 07.08.1941 р. в корпусі рахується всього 59792 бійці й командира. Тобто реально особового складу виявилось майже 1,5 раза менше від заявленої кількості. Такий стан речей викликаний безвідповідальним ставленням значної кількості партійних організацій до залучення населення в ополченські загони. Так, на заводі ХЕМЗ у народному ополченні налічувалось 3500 осіб. На момент обліку в наявності є 1305 бійців. При організації ополчення на заводі запис до ополченських загонів проводився не індивідуально, а прямо табельними списками по цехах. Разом з тим у вказаних цифрах про наявність особового складу ополчення є велика кількість «мертвих душ», котрі рахуються лише на папері. Є випадки, коли у



зв'язку з ускладненням становища на фронтах, ополченці під різними приводами ухиляються від подання заяв про вступ до ополчення чи надання свого підпису у списках, як того вимагає положення про народне ополчення. Райкоми партії припинили роботу щодо залучення до ополчення всіх здатних носити зброю, а політвідділи дивізій не проводять роботу щодо організаційного зміцнення своїх частин [6, арк. 265-267].

Таким чином, кількість народного ополчення України, яка фігурує у партійних звітах, явно перебільшена. Реально за своїм кількісним складом ополчення України було значно менше.

Вивчення архівного матеріалу дає підстави стверджувати, що до обов'язків народного ополчення та винищувальних батальйонів, які народилися в ході Вітчизняної війни, входило: оборона міст, підготовка спеціальних загонів з найбільш досвідчених у військовій справі ополченців, здатних вести бойові дії разом з частинами Червоної Армії, охорона важливих воєнних об'єктів, залізничних вузлів і мостів, комунікацій і ліній зв'язку та заміна в разі потреби частин воєнних гарнізонів, що вибували на фронт [7, арк. 107].

В організаційному відношенні ополчення становили два основних різновиди збройних формувань — винищувальні батальйони і власне ополченські частини і з'єднання, що мали свої ознаки, які відрізняли їх від регулярних армійських формувань. Одна з таких ознак — добровільність комплектування бійцями, що, як правило, не підлягали призову до армії за мобілізацією. Разом з тим добровільність не була вичерпною ознакою. Більш показовим у цьому випадку була така комплексна ознака як іррегулярність ополченських формувань, що включала елемент тимчасовості їх функціонування, створення їх силами місцевих органів, постачання за рахунок місцевих ресурсів, поєднання особовим складом служби в ополченні з виробничою діяльністю тощо.

Свої особливості мали і завдання ополчення. Винищувальні батальйони оперували в прифронтовій смузі і повинні були в усьому сприяти військам охорони тилу, який є їхнім своєрідним резервом. Пряме призначення інших ополченських формувань — служити бойовим резервом, джерелом поповнення Червоної Армії, хоча іноді вони використовувалися для несення охоронних функцій, або для виконання бойових задач, коли цього вимагали обставини.

На підставі матеріалів архівів можна стверджувати, що керівництво організацією ополченських збройних формувань на території України здійснювалося по-різному. Так, якщо загальні заходи щодо їх створення здійснювались у цілому партійними органами, то безпосередньо винищувальними батальйонами займались органи внутрішніх справ на підставі наказу Наркома внутрішніх справ УРСР від 25.06.1941 р. «Про заходи щодо боротьби з парашутними десантами й диверсантами на Україні» [5, арк. 171]. Рештою займались органи військової влади [8, арк. 5-6].

Формування частин і з'єднань народного ополчення здійснювалося за територіально-виробничим принципом. Це спрощувало мобілізаційні заходи, організацію бойової підготовки ополченців, прискорювало збивання підрозділів. Великі промислові підприємства нерідко самостійно комплектували полки, а їх цехи — батальйони, виробничі ділянки роти [6, арк. 43]. Виходячи з офіційних партійних документів в Україні за період з червня 1941 до липня 1942 р. було сформовано 95 полків, 23 дивізії та два корпуси народного ополчення.

В основу комплектування було покладено принцип добровільності. Проте є свідчення, що він досить часто порушувався. Так, 7.VII.1941 р. членом ВКП(б) з 1908 р. І.І.Сидоровим, на ім'я І.В.Сталіна був направлений лист, в якому говориться: «...Як іде запис до народного ополчення? Партійні низові організації без всякого розбору и запиту записують у народне ополчення всіх, намагаючись виконати найвищий %! Між собою партійні керівники хвастають, хто скільки % завербував. А відбувається не вербування, а запис в примусовому порядку всіх своїх робітників і службовців, не дивлячись навіть на вік, інвалідність, спеціальність і бажання...» [28, с. 77]. Це ж стверджують у своїх звітах командування 1-го полку народного ополчення м. Харкова [1, арк. 3] та командування Крюківського полку народного ополчення [6, арк. 203].



Вікові межі для зарахування в ополчення, що встановлювалися на місцях, були такі: нижня 17–18 років, верхня – 50–60 років (призовні контингенти до ополчення не залучалися) [22, с. 16]. Однак на практиці допускалися відступи від цих обмежень.

Отже, при формуванні загонів народного ополчення партійними та радянськими органами допускалися порушення вимог керівних документів щодо організації ополченських формувань, що, в свою чергу, негативно позначалося на їх боєздатності.

Ополченські збройні формування оформлювалися за організаційною структурою, притаманною Червоній Армії [4, арк. 5]. Проте винищувальні батальйони мали більш просту структуру. У більшості цих загонів була відсутня ротна ланка і батальйони складалися безпосередньо із взводів (трьох стрілецьких і кулеметного). Звичайна чисельність цих батальйонів 100 – 200 осіб. Винищувальні батальйони створювалися у кожному місті чи районі міста, залежно від кількості населення, а також у районних центрах [12, арк. 9]. Вони зіграли велику роль у збройній боротьбі проти загарбників. З огляду на те, що боротьба з ворожою агентурою, а також охорона найважливіших підприємств і установ мали велике державне значення, 24 червня 1941 р. Раднарком СРСР і ЦК ВКП(б) прийняли постанови «Про охорону підприємств й установ і створення винищувальних батальйонів» [31, с.17] і «Про заходи щодо боротьби з диверсантами і парашутистами» [25, с. 179-180]. Після прийняття цих документів формування винищувальних батальйонів здійснювалось більш енергійно.

Архівні матеріали вказують на те, що майже одночасно з формуванням стрілецьких підрозділів народного ополчення розпочалося будівництво бронепоездів, розрахунки яких комплектувалися ополченцями. Рішення щодо будівництва першого бронепоезда (літер «А») було прийнято на мітингу робітників Київського паровозо-вагоноремонтного заводу (КПВРЗ) на другий день війни, тобто 23 червня 1941 р. [15, арк. 12]. 7 липня бронепоезд був готовий [27, с. 47]. Це був перший бронепоезд народного ополчення в країні. Бронепоезди були безумовно досить ефективним видом озброєнь у руках ополченців.

Через відсутність необхідної кількості офіцерських кадрів, рішеннями керівних партійних органів, командний склад народного ополчення в основному добирався з числа партійних керівників та місцевого партійного активу [19, с. 27].

На основі архівного матеріалу можна стверджувати, що такі командири здебільшого були погано обізнані з військовою справою. Рівень їх підготовки не відповідав вимогам часу і відповідно не дозволяв командирам-ополченцям ефективно керувати своїми підрозділами й виконувати поставлені бойові завдання. На місцях з ними намагалися проводити заняття з командирської підготовки із залученням до них у ролі керівників, наявних у тилкових установах кадрових командирів. Проте ці заняття носили примітивний характер і мали низьку ефективність, а почасти через брак часу взагалі зривалися. Мав місце безвідповідальний підхід до набору командирів, особливо старшого й вищого командного складу. Так, у Червонозаводському районі Харкова на посаду начальника штабу дивізії було призначено товариша Чугміна – молодшого лейтенанта запасу, котрий ні за своєю підготовкою, ні за досвідом роботи не був здатним забезпечити боєготовність дивізії. На посаду командира полку ополчення Сталінського району було призначено товариша Андріївського, який взагалі не мав військової підготовки [6, арк. 267].

Чимало сил і енергії треба було для забезпечення частин народного ополчення, що формувалися, озброєнням, спорядженням і обмундируванням. Необхідно було організувати збір зброї у воєнізованих організаціях і установах, термінову переробку навчальної зброї на бойове і виготовлення на місцевих підприємствах нового. У результаті напруженої роботи вдалося забезпечити зброєю значну частину ополченських збройних формувань.

Існують дуже великі розбіжності у даних щодо забезпечення озброєнням загонів народного ополчення. Так, у виданні «Советская Украина в годы Великой Отечественной войны, 1941–1945», вказується, що всього на 18 липня 1941 р. 533 винищувальні батальйони, що діяли в Україні, мали на озброєнні 1324 кулемети, 60044 гвинтівки, 224 револьвери, 5414 одиниць зброї різного найменування, 6499 гранат і близько 30 мільйонів патронів [29, с. 83-84]. У той час як у таблиці «Відомості про хід формування винищувальних



батальйонів по Українській РСР станом на 29 липня 1941р.» підготовленій у НКВС УРСР наводяться зовсім інші цифри. Всього на 29.07.1941 р. винищувальних батальйонів – 628, особового складу в них – 104719, кулеметів – 61, гвинтівок – 10670, револьверів – 100 [9, арк. 98]. Такі розбіжності у цифрах вказують на про суперечливість проблеми, але архівні джерела НКВС викликають більше довіри. У них відображається реальний стан тогочасних подій без прикрас.

Ополченські збройні формування мали таку кількість зброї, завдяки якій являли собою силу, здатну надати реальну допомогу військам Червоної Армії. Однак чимало підрозділів ополчення було озброєно незадовільно. Так, наприклад, у Полтавській області у липні 1941 р. четверта частина бійців-винищувачів зброї не мала зовсім [11, арк. 51]. У Ворошиловградській дивізії народного ополчення на 8 тис. осіб було всього 70 бойових і 15 навчальних гвинтівок, два станкових кулемети, а також ручні гранати [11, арк. 61]. У дивізії народного ополчення заводу ім. М.В.Фрунзе, у Сумах, на 15 липня 1941 р. рахувалося 6 тис. осіб, що мали на озброєнні 1300 гвинтівок, чотири ручних і два станкових кулемети, а у міській ополченській дивізії одна гвинтівка припадала на три особи [11, арк. 2].

Для озброєння батальйонів використовувалася також трофейна зброя, що зберігалася на складах. Частина цієї зброї була в несправному стані: на багатьох гвинтівках не було мушок, погано працювали затвори та ін. Крім того, вітчизняні патрони не підходили до іноземної зброї. Були відсутні посібники для вивчення цієї зброї, що уповільнювало темпи її освоєння [9, арк. 20-21].

Кременчуцька дивізія народного ополчення забезпечувалася озброєнням і боеприпасами за нарядами командування військ Південно-Західного напрямку. Всі ополченці забезпечувалися гвинтівками; на кожен батальйон, а їх у полках було по три, виділялося по два-три ручних і один-два станкових кулемети. Крім того, підрозділи одержали пляшки з запалювальною рідиною і гранати. До складу дивізії входив дивізіон артилерії. Пізніше, коли через Полтавщину йшли частини Червоної Армії, на озброєння дивізії було передано кілька мінометів, протитанкових гармат і рушниць [21, с. 85]. У той самий час у Крюківському полку народного ополчення із озброєння було 700 гвинтівок, 10 станкових кулеметів, з яких лише два справних, дев'ять ручних кулеметів, одна гармата ПТО-45 калібру 45 мм, без прицілу й гарматного спорядження, мінометів не було взагалі [6, арк. 197].

За допомогою військових частин були озброєні й ополченці Києва. З дозволу військової ради Південно-Західного напрямку з гарнізонних складів було видано 15 тис. гвинтівок і набоїв [32, с. 64]. Крім цього, частину зброї вони одержали від 284-ї і 174-ї стрілецьких, 28-ї гірськострілецької дивізій, що обороняли Київ. У результаті ополченці міста були забезпечені зброєю й іншими засобами задовільно. Так, батальйон народного ополчення Радянського району чисельністю близько 500 осіб на початку серпня 1941 р. мав вісім станкових і 11 ручних кулеметів, 500 гвинтівок, 300 тис. патронів, 250 ручних гранат, 18 тис. пляшок з запалювальною рідиною, 500 лопат, три вантажні автомашины, мотоцикл [19, с. 47].

Командування 230-ї стрілецької дивізії, що обороняла Дніпропетровськ, виділило для народного ополчення міста трохи 76 мм гармат і інше озброєння [19, с. 47-48]. Поряд з вилученням зброї із воєнізованих організацій і установ була організована термінова переробка навчальної зброї на бойову й виготовлення на місцевих підприємствах нової. Так, у Сталінській області на деяких підприємствах організували виготовлення бойових гранат, пляшок з запалювальною рідиною, димових шашок, устаткування для бронемашин, бронеплощадок та ін. [13, арк. 17]. Обласний тсоавіахім мав близько 5 тис. навчальних гвинтівок. Вони були перероблені на бойові і передані ополченцям [14, арк. 53]. У Єнакієвому виготовляли різні види озброєння практично на кожному підприємстві. Так, металургійний завод виготовив тисячу протитанкових мін, 5 тис. гранат, два броньовики; трест «Орджонікідзевугілля» 10 тис. ручних гранат, броньовик [18, с. 76–77.]. На заводах Кременчука за короткий час навчальну зброю місцевого тсоавіахіма було перероблено на бойову [19, с. 46].

З метою якнайшвидшого озброєння народного ополчення в Харкові був налагоджений ремонт і реставрація зброї на заводах і інших підприємствах міста [19, с. 46]. На тракторному заводі, використовуючи устаткування, що не могло бути евакуйоване,



ополченці в позаурочний час зібрали і відремонтували кілька танків і танкеток, виготовили верстати для 200 танкових і авіаційних кулеметів, танкових гармат. У жовтні на цьому самому заводі було організоване бронювання тракторів для частин Червоної Армії і народного ополчення міста, що використовувалися як вогневі точки. Завод дав близько 100 таких тракторів [20, с. 88].

Не меншою проблемою було і матеріально-технічне забезпечення народного ополчення. І тут органам влади довелося провести велику роботу. У зв'язку з тим, що значна частина матеріальних фондів України була витрачена на забезпечення знову створюваних регулярних частин Червоної Армії, то ресурсів, що залишилися, було не досить, щоб задовольнити потреби ополчення. Тому кожен адміністративний район, формуючи ополчення, піклувався про те, щоб забезпечити його спорядженням і обмундируванням.

Таким чином, забезпечення озброєнням та матеріально-технічними засобами винищувальних батальйонів і народного ополчення виявилось справою дуже важкою. На місцях була проведена велика робота, щоб з арсеналів і баз Народного комісаріату оборони СРСР, а також завдяки мобілізації внутрішніх ресурсів областей і навіть окремих підприємств озброїти ополченські формування, щоб вони були здатними вести бойові дії. Хоча в цілому озброєнням ополченські формування значно поступалися регулярним частинам діючої армії і їх рівня у цьому так і не змогли досягти.

Проведений аналіз архівних матеріалів та літератури вказує на те, що найбільшого розмаху патріотичний рух набув у прифронтових районах. Тут створювалися численні підрозділи місцевої протиповітряної оборони, винищувальні батальйони, фортифікаційні батальйони, ремонтно-шляхові бригади, підрозділи народного ополчення.

Серед основних причин, через які підрозділи народного ополчення так і не змогли перетворитися здебільшого на повноцінні військові частини, були недостатність часу на підготовку, брак військового спорядження, неякісне озброєння (відсутність мінометів, протитанкових гармат, гранат, невелика кількість кулеметів), відсутність хоча б елементарно підготовлених командних кадрів. Для формувань ополченців загалом були властиві ті ж недоліки, які мали місце при формуванні та спорядженні регулярних військових частин. Однак якщо до регулярної армії люди в основному потрапляли за обов'язковим призовом, то до лав народного ополчення основна маса його бійців записувалася добровільно. Тому негаразди при формуванні підрозділів народного ополчення викликали особливо велике розчарування у його членів. Поступово у Радянському Союзі відмовилися від формування народного ополчення, надаючи перевагу відправці поповнення до запасних частин регулярної армії, де новачки мали можливість повчитися у досвідчених воїнів, які вже мали бойовий досвід. Отже, хоча народне ополчення відіграло певну позитивну роль у збройному опорі загарбникам, якість його бойової підготовки й озброєння були невисокими, а тому воно неминуче повинно було поступитися місцем на полі бою регулярним військовим частинам.

Література

1. ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 22, спр. 599.
2. ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 23, спр. 3.
3. ЦДАГОУ, ф. 57, оп. 4, спр. 3.
4. Там само, спр. 11.
5. Там само, спр. 12.
6. Там само, спр. 13.
7. Там само, спр. 36.
8. Там само, спр. 131.
9. ЦДАГОУ, ф. 62, оп. 8, спр. 1.
10. ЦДАГОУ, ф. 166, оп. 2, спр. 12.
11. ЦДАГОУ, ф. 166, оп. 3, спр. 46.
12. ЦДАВОВУ, ф. 4620, оп. 2, спр. 25.
13. ДАДО, ф. 326, оп. 1, спр. 374.
14. ДАДО, ф. 326, оп. 1, спр. 946.
15. ДАКО, ф. Р-374, оп. 2, спр. 5.



16. Балковой П.Н. Истребительные батальоны Украины в период оборонительных боев Советской Армии, 1941–1942 гг.: дис... канд. ист. наук: 20.02.22. / П.Н. Балковой. – Киев, 1949. – 184 с.
17. Банников Ф. Г. Истребительные батальоны в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. / Ф.Г. Банников. – М.: Воениздат, 1968. – 582 с.
18. Булавин А.Ф. Деятельность Коммунистической партии Украины по организационному укреплению и материально-техническому обеспечению добровольных народных формирований / А.Ф. Булавин // Вестник Харьковского политехнического института. – 1982. – № 189. – С. 74–79.
19. Буцько М. Воєнно-організаторська діяльність КП України в перші роки Великої Вітчизняної війни / М. Буцько, С. Кириченко. – К.: Політвидав, 1969. – 132 с.
20. В боях за Харьковщину: Воспоминания участников Великой Отечественной войны. – Изд. 3-е, испр. и доп. – Харьков: Прапор, 1973. – 438 с.
21. Гагаев М. Кременчугская ополченческая / М. Гагаев // Военно-исторический журнал. – 1973. – № 5. – С. 82–86.
22. Горов В. И поднялся народ / В. Горов. – М.: Политиздат, 1977. – 110 с.
23. Добров П.В. Народное ополчение в годы Великой Отечественной войны. В 2-х кн. / П.В. Добров. – Донецьк: Донецький університет, 1994. – Кн. 2. – 452 с.
24. Звернення ЦК КП/б/У до українського народу // Комуніст. – 1941. – 07 лип.
25. История Коммунистической партии Советского Союза: В 6 т. – М.: Политиздат, 1976. – Т. 5: Коммунистическая партия накануне и в период Великой Отечественной войны, в период укрепления и развития социалистического общества. 1938 – 1958 гг.: Кн. 1: 1938 – 1945 гг. – 699 с.
26. Новоплянський Д. Городок у границі / Д. Новоплянський // Правда. – 1981. – 20 июня.
27. Пашко Я.Є. Героїчна оборона столиці України (липень – вересень 1941 р.) / Я.Є. Пашко // Комуніст України. – 1961. – №7. – С. 31-37.
28. Письмо Сталину // Военно-исторический архив. – 1998. – №2 (26). – С. 77-88.
29. Советская Украина в годы Великой Отечественной войны 1941–1945. Док. и матер: В 3 т. Изд. 2-е, доп. – Киев: Наукова думка, 1985. – Т. 1: Украинская ССР в первый период Великой Отечественной войны (22 июня 1941 г. – 18 ноября 1942 г.). – 584 с.
30. Сообщения Советского Информбюро. – М.: Изд. Сов. Информбюро, 1944. – Т. 1: Июнь-декабрь 1941 г. – 456 с.
31. СССР в Великой Отечественной войне, 1941-1945 гг.: Краткая хроника. – М.: Воениздат, 1970. – 856 с.
32. Чеканюк А.Т. Героїчна оборона Києва в 1941 р. та її роль у зриві фашистських планів «бліцкригу» / А.Т. Чеканюк, І.П. Кожукало // Укр. іст. журн. – 1961. – № 3. – С. 62–68.

Костенко Ю.И. Ополченские отряды Украины: формирования, организация и вооружение (июнь 1941 – июль 1942 г.). В статье раскрываются принципы формирования, организации и вооружения отрядов народного ополчения на территории Украины в начальный период войны с нацистской Германией.

Ключевые слова: ополченские отряды, оборонительные бои, иррегулярность ополченских формирований.

Kostenko U. I. Militia units of Ukraine, their beginning, organizing and armament (June, 1941 – July, 1942). This article reveals the methods and principles of forming, organizing and armament of people's militia detachments on the territory of Ukraine in an initial period of the war with Nazi Germany.

Key words: militia detachments, defensive battles, irregularity of people's militia units



УДК 94(477) "1920–1930":331.105.44

Костюк Є.С.,

молод. наук. співробітник Інституту архівознавства
Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського

Виробничі громадські об'єднання УСРР–УРСР 20–30-х років ХХ ст.: сучасна українська історіографія

У статті висвітлюється сучасна українська історіографія проблеми створення та функціонування виробничих громадських об'єднань радянської України упродовж міжвоєнної доби.

Ключові слова: громадські об'єднання, історіографія, наукові праці, методологія.

Історіографія в незалежній Україні пройшла складний етап подолання стереотипів тоталітарної радянської доби та повернення до принципів об'єктивності, історизму, методологічного плюралізму. На зміну офіційній псевдомарксистській методології прийшло розмаїття методологічних підходів, які зазвичай мали західне походження. Відбувалося масштабне заповнення дослідниками лакун в історичному процесі, об'єктивно та неупереджено висвітлювалися раніше фальсифіковані історичні події. Утім, часто цей процес був суперечливим і непослідовним, що означало непослідовність відмови України від тоталітарного спадку. Значною мірою це стосується історії України 20–30-х років ХХ ст., коли відбувалося становлення тоталітарного комуністичного ладу. З-поміж особливо маловивчених проблем, яких торкнулася сучасна українська історіографія, слід виділити створення та функціонування виробничих громадських об'єднань (профспілок виробничого профілю, технічних і науково-технічних товариств) радянської України у міжвоєнну dobu.

Окреслена проблема дотепер не була об'єктом окремого наукового дослідження, попри те, що її окремі аспекти висвітлювалися у працях М.А. Журби [14] та С.М. Свистовича [37]. Це зумовлює наукову актуальність цієї проблеми.

Мета дослідження полягає у висвітленні особливостей сучасної української історіографії проблеми виробничих громадських об'єднань УСРР – УРСР міжвоєнної доби.

Перші історичні праці, які несли у собі переосмислення офіційних штампів радянської історіографії щодо створення та діяльності виробничих громадських об'єднань, почали з'являтися ще наприкінці 80-х років ХХ ст. – у часи перебудови. Утім, лише здобуття Україною незалежності відкрило перед науковцями можливість досліджувати проблему на якісно новому методологічному рівні.

Упродовж 90-х років і пізніше виходить кілька праць, присвячених історії профспілкового руху. Роль профспілок у соціально-економічних і політичних трансформаціях в Українській СРР висвітлюється на нових концептуальних засадах у працях С.В. Кульчицького. Автор досліджує механізм функціонування профспілкових організацій як сполучної ланки між владою та населенням, визначає їх роль у встановленні контролю компартійної системи над робітництвом, визначає основні напрями діяльності українських профспілок у 20–30-х роках. Ці дослідження здійснюються автором у контексті генеральної лінії на розкриття анатомії комуністичної диктатури, виявлення механізму трансформації більшовицької партії у державну олігархічну структуру, лімітованими додатками якої слугували численні громадські (чи, радше, псевдогромадські) інститути, побудовані за принципом повної підпорядкованості компартійній номенклатурі [19; 20].

Варто відзначити також наукові студії М.М. Олійника, який, досліджуючи діяльність профспілок на приватних підприємствах за роки НЕПу, розкриває механізм державного контролю за приватнопідприємницькою діяльністю, що здійснювався за сприяння профспілок. Також автор визначив відмінності економічної й соціально-захисної діяльності



останніх залежно від форми власності на промислових підприємствах [32, 33]. Проблеми функціонування профспілок на приватних підприємствах, специфіка їх діяльності, роль у вирішенні трудових конфліктів знайшли відображення у праці О.О. Сушка [42].

В.І. Гринчуцький досліджує питання участі спілкових органів у висуванні робітників на адміністративні посади, що супроводжувалося відповідною підготовкою через мережу короткотермінових курсів, також – роль профспілок у матеріальному стимулюванні праці на промислових підприємствах УСРР [10]. Не оминув увагою автор і питання взаємин між професійними спілками та промисловими трестами упродовж 20-х років [5].

Вагомий внесок у дослідження українських профспілок цього періоду зробила О.М. Мовчан – автор численних праць з історії профспілкового руху. Дослідниця висвітлює різноманітні аспекти діяльності профспілок, у тому числі й питання їх соціально-економічної роботи. У працях О.М. Мовчан висвітлено проблеми тарифної роботи профспілок, їх діяльності у сфері охорони праці, вирішення трудових конфліктів, подолання безробіття та ін. Дослідниця також розглядає проблеми функціонування інженерно-технічних секцій профспілок через призму становища виробничої інтелігенції в Українській СРР [27–29].

У 2002 р. вийшла друком колективна праця, що охоплює історію профспілкового руху на українських теренах від його зародження до сучасності. У цьому фундаментальному дослідженні два розділи присвячено профспілкам періоду 20-х роках і діяльності профспілок у 30-х роках, авторами яких були, відповідно, О.М. Мовчан і Д.М. Балан. Стисло, але досить ґрунтовно висвітлено у цих розділах основні аспекти діяльності профспілкових організацій згаданого періоду, зокрема, діяльність профспілок щодо вирішення трудових конфліктів на підприємствах, зменшення безробіттям серед робітників, поліпшення справи охорони праці та техніки безпеки на виробництві, досліджено участь профспілкових організацій у розгортанні «соціалістичного змагання» та ударницького руху. У розділі, автором якого є Д.М. Балан, висвітлено також вплив профспілок на іноземних робітників, що працювали на промислових підприємствах Української СРР [4, с.28].

Різноманітні аспекти діяльності професійних спілок УСРР–УРСР упродовж міжвоєнної доби знайшли відображення у працях А.Ф.Сурового й О.А.Сурового. Дослідники висвітлювали діяльність профспілок щодо поліпшення житлових умов робітників упродовж 1920-х рр., вирішення проблем матеріально-побутового забезпечення, розв'язання трудових конфліктів, укладання колективних угод із адміністраціями підприємств і приватними власниками, взаємини професійних спілок із державними інституціями та ін. [40; 41].

У публікації А.О. Климова та Т.А. Ніколаюк висвітлюються питання поліпшення санітарно-гігієнічного та соціально-побутового обслуговування робітників промислових підприємств УСРР, які знаходилися під безпосередньою опікою профспілкових органів [16]. О.А.Мельничук досліджує проблему взаємодії державних і профспілкових органів у сфері налагодження системи соціального страхування упродовж вказаних років [24].

У наукових студіях І.В. Лантух знайшли відображення окремі аспекти участі професійних спілок у подоланні безробіття на території УСРР [22]. Л.А.Прилуцька у своїх дослідженнях торкалася питання участі профспілок у функціонуванні бірж праці [34]. Авторка звертає увагу на створення силами профспілок із числа безробітних окремих артілей, що являло собою одну з форм тимчасового працевлаштування. Вона вивчає динаміку створення тимчасових трудових колективів на регіональному рівні, аналізує ефективність таких заходів [35]. Окремі аспекти подолання безробіття за участю профспілок у цей час знайшли відображення у наукових студіях Я.В. Балабая [3]. Вирішення проблеми безробіття у містах Південної України висвітлював Ю.Ф. Антіпов [2]. У статті О.А. Мельничука та Н.П. Кузьмінець аналізується законодавча база діяльності державних і профспілкових органів у сфері подолання безробіття [25].

С.Л. Андросова звертала увагу на проблеми агітаційно-пропагандистської діяльності профспілок у середовищі робітників Донбасу на початку 20-х років [1]. Загальну характеристику виробничої та соціальної діяльності професійних спілок радянської України упродовж першої половини 20-х років здійснив Ю.С. Степанчук [38]. Компаративний аналіз



соціальних аспектів діяльності профспілок УРСР міжвоєнної та повоєнної доби було проведено А.О.Єпішевою [13].

Соціальні проблеми робітництва Донбасу впродовж розгортання форсованої індустріалізації досліджував А.М. Михненко [26]. Висвітлення із сучасних концептуальних позицій стаханівського руху як однієї з форм позаекономічного стимулювання трудової активності робітників промислових підприємств знайшли відображення у наукових студіях О.М. Бута [9] й А.О. Климова [17].

М.С. Дорошко висвітлював у своїх наукових студіях питання організаційної будови професійних спілок УСРР – УРСР упродовж міжвоєнної доби, висунення робітників на керівні господарські посади за сприяння спілкових органів тощо [11].

Одним із перших дослідників у незалежній Україні, який у своїх працях розглядав проблеми функціонування громадських об'єднань інженерно-технічного та науково-технічного спрямування, був Ю.І. Неженцев, який висвітлював окремі питання, пов'язані з діяльністю інженерно-технічних секцій і Українського товариства працівників науки та техніки (УТОПНІТСО) [30; 31]. Окремі аспекти, пов'язані з діяльністю громадських об'єднань науково-технічного характеру, розглядає Г.С. Брега [7].

Особливості впливу тоталітарного режиму на життя інженерно-технічної інтелігенції досліджує відомий історик Ю.І. Шаповал. Він окреслює охоплення фахівців на промислових підприємствах різноманітними формами агітаційно-пропагандистської роботи [43]. У своїй науковій розвідці В.С. Бондаренко висвітлює репресії проти інженерно-технічної інтелігенції вугільних підприємств Донбасу впродовж другої половини 30-х років [6]. Репресії проти інженерно-технічних працівників Криворіжжя знайшли відображення у статті В.І. Кабанова [15]. У науковій розвідці О.В.Струченкова окреслюються питання підготовки інженерно-технічних кадрів для промислових підприємств Донбасу впродовж міжвоєнної доби [39].

У монографії М.А. Журби висвітлюється діяльність технічних товариств у середовищі національних меншин українського села упродовж 20 – 30-х років ХХ ст., міжнародні аспекти діяльності громадських організацій технічного спрямування в українському селі [14].

Питання участі товариства «Техніка масам» у соціально-економічних перетвореннях висвітлював В.О. Доценко [12]. У статті С.М. Ковальова, присвяченій життю робітників промислових підприємств України упродовж міжвоєнної доби, є згадки про участь товариства «Техніка масам» у здійсненні технічної пропаганди на виробництві й у діяльності технічних станцій [18].

У дисертаційному дослідженні О.О. Лаврут, в якому висвітлюється життя студентів Української СРР упродовж 20-х років, звертається увага на підготовку фахівців технічного профілю, які згодом поповнювали лави інженерно-технічного персоналу промислових підприємств, вливаючись до лав ІТС. Також автор розглядала питання впливу більшовицької політики «пролетаризації» вищих технічних навчальних закладів на формування інженерно-технічної інтелігенції [21].

У монографії О.П. Рабенчука висвітлюється діяльність Робітничо-селянської інспекції УСРР–УРСР на тлі соціокультурних трансформацій міжвоєнної доби. Ця державна установа мала тісні взаємини з технічними товариствами, особливо з Українською асоціацією робітників-винахідників (УАРВІН). Тому дослідження автора дають змогу глибше зрозуміти власне функціонування виробничих громадських об'єднань на українських теренах [36].

У фундаментальній монографії З.Г. Лихолобової, присвяченій політичним репресіям в УРСР (здебільшого – на території Донбасу) упродовж другої половини 30-х років, висвітлюються особливості репресивної політики компартійної влади стосовно інженерно-технічної та науково-технічної інтелігенції, у тому числі й тієї, яка знаходилась у лавах громадських об'єднань відповідного спрямування [23].

Помітне місце в історіографії виробничих громадських об'єднань України належить науковим студіям С.М. Свистовича. Дослідник визначив основні доктринальні засади функціонування системи виробничих громадських організацій, висвітлив особливості їх організаційної структури та джерел фінансування, окреслив окремі проблеми участі громадських організацій у реалізації курсу більшовицької індустріалізації. Утім, дослідник



лише фрагментарно торкнувся діяльності багатьох виробничих громадських об'єднань, на-самперед, винахідницьких і раціоналізаторських товариств, науково-технічних організацій [37].

Дослідивши сучасну українську історіографію виробничих громадських об'єднань 20–30-х років, варто відзначити її фрагментарність, неповноту. Так, хоча загальні тенденції створення та функціонування професійних спілок отримали доволі повне висвітлення, проблемам профспілок виробничого профілю, їх участі у розгортанні форсованої індустриалізації приділена незначна увага дослідників. Діяльність же технічних і науково-технічних товариств розглядалася вітчизняними істориками лише побіжно, у контексті інших проблем. Наслідком цього є відсутність комплексних історичних праць, присвячених проблемам створення та функціонування виробничих громадських об'єднань УСРР – УРСР міжвоєнної доби, що зумовлює нагальну необхідність у написанні подібних праць. Окреслену проблему вважаємо перспективною у плані подальшої наукової розробки, зважаючи на постійне переосмислення подій радянської доби сучасними дослідниками та необхідність формування новітньої української радянології.

Література

1. Андросова С. Л. Профсоюзы и идеологическое воспитание трудящихся Донбасса в 1921 – 1925 гг. / С. Л. Андросова // Наука. Релігія. Суспільство. – 2006. – № 4. – С.3–11.
2. Антіпов Ю. Ф. Боротьба безробітних за право на працю у містах Півдня України (середина 20-х рр. ХХ ст.) / Ю. Ф. Антіпов // Записки історичного факультету Одеського національного університету імені І. І. Мечникова. – 2005. – Вип. 16. – С.176 – 184.
3. Балабай Я. В. Соціальна політика радянської влади щодо безробітних в Україні в період НЕПу / Я. В. Балабай // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії. Збірник наукових праць / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. – 2006. – Вип. 8. – С.122–130.
4. Балан Д. М. У роки «великого перелому» (1929–1941 рр.) / Д. М. Балан // Нариси історії професійних спілок України. – К.: ФПУ, 2002. – С. 270–306.
5. Бондаренко В. І. Організація і управління промисловістю у роки нової економічної політики / В. І. Бондаренко, В. І. Борисов, В. І. Гринчуцький. – Луганськ – Тернопіль: Ред. відділ Луганського сільгоспінституту, 1995. – 59 с.
6. Бондаренко В. С. Кадри вугільної промисловості Донбасу під жорнами сталінських репресій / В. С. Бондаренко // Історичні і політичні дослідження / За ред. П. В. Добрава. – Донецьк, 2003. – № 3/4 (15/16). – С. 154–161.
7. Брега Г. С. Науково-громадські організації України: 20 – 30-і роки // Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика. – К.: Ін-т історії України АН України, 1993.
8. Бут О. М. Стаханівський рух: змагання чи новаторство / О. М. Бут // Історичні і політичні дослідження / За ред. П. В. Добрава. – Донецьк, 2003. – № 3/4 (15/16). – С.146–154.
9. Бут О. М., Стаханівський рух: феномен радянської доби й уроки історії / О. М. Бут, П. В. Добров, В. Г. Афанасьєв // Вісник Луганського національного педагогічного університету імені Тараса Шевченка. Історичні науки. – 2005. – № 8 (88). – С.25–35.
10. Гринчуцький Валерій Іванович. Промислові трести України в 20-ті роки / Валерій Іванович Гринчуцький. – К.: Наукова думка, 1997. – 179 с.
11. Дорошко М. С. Номенклатура: керівна верхівка радянської України. (1917 – 1938 рр.) / Микола Савович Дорошко. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 368 с.
12. Доценко В. О. Участь добровільного товариства «Техніка масам» у здійсненні більшовицьким режимом економічних перетворень у 30-ті роки ХХ ст. на території Української РСР / В. О. Доценко // Культура народів Причорномор'я. – Симферополь: Кримський научний центр НАН України, 2006. – № 81. – С. 84–88.
13. Єпішева А. О. Діяльність профспілок у галузі соціального забезпечення (30–50 рр. ХХ ст.: спроба порівняльного аналізу) / А. О. Єпішева // Історичні і політичні дослідження / За ред. П. В. Добрава. – Донецьк, 2007. – № 5/6 (35/36). – С.177 – 187.1
14. Журба М. А. Етнонаціональні та міжнародні аспекти діяльності громадських об'єднань українського села (20 – 30 рр. ХХ ст.) / Михайло Анатолійович Журба. – К.: Науковий світ, 2002. – 499 с.
15. Кабанов В. І. Процес «промартії» та розгортання репресій проти німецьких технічних спеціалістів на Криворіжжі (1930–1931 рр.) / В. І. Кабанов // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: історія. – 2004. – Вип. 10. – С.172 – 175.



16. Климов А. О. Деякі питання економічного та позаекономічного стимулювання праці робітників промисловості України у 1929 – 1933 рр. / А. О. Климов, Т. А. Ніколаюк // Вісник Луганського державного педагогічного університету імені Тараса Шевченка. – 1999. – № 9 (19). – С.54 – 64.
17. Климов А. О. Участь робітничої молоді Донбасу в стаханівському русі у 30-і роки ХХ століття / А. О. Климов // Вісник Луганського національного педагогічного університету імені Тараса Шевченка. Історичні науки. – 2005. – № 8 (88). – С.56 – 68.
18. Ковальов Сергій. Українське робітництво у міжвоєнний період (1921 – 1941) / Сергій Ковальов // Наука. Релігія. Суспільство. – 2006. – № 4. – С. 69 – 72.
19. Кульчицький С. В. Комунізм в Україні. Перше десятиріччя. 1919 – 1928 / С. В. Кульчицький. – К.: Основи, 1996. – 396 с.
20. Кульчицький С. В. Україна між двома війнами (1921 – 1939 рр.) / С. В. Кульчицький. – К.: Альтернативи, 1999. – 336 с.
21. Лаврут О. О. Студентство радянської України в 20-ті роки ХХ ст.: автореф. дис. ... канд. іст. наук: спец.: 07.00.01 / Ольга Олександрівна Лаврут. – Донецьк, 2004. – 19 с.
22. Лантух І. В. Біржі праці як регулятори ринку робочої сили в Україні в роки нової економічної політики / І. В. Лантух // Вісник Харківського державного університету. – 1999. – № 441. – Вип. 31. – С. 183–192.
23. Лихолобова З. Г. Тоталітарний режим та політичні репресії в Україні у другій половині 1930-х років / Зоя Григорівна Лихолобова. – Донецьк: Вид-во Донец. нац. ун-ту, 2006. – 280 с.
24. Мельничук О. А. Становлення та розвиток органів соціального страхування в УСРР (1922–1929 рр.) / О. А. Мельничук // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. – Кам'янець-Подільський, 2007. – Т. 17: Історичні науки. – С.94 – 106.
25. Мельничук О. А. Заходи радянської влади по боротьбі із безробіттям в Україні у 20-ті рр. ХХ ст. / О. А. Мельничук, Н. П. Кузьмінець // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету. Історичні науки. – 2004. – Т. 13. – С.213 – 220.
26. Михненко А. М. Актуальні питання розвитку соціально-культурної сфери Донбасу у другій половині 1920-х – 1930-і роки / А. М. Михненко // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – 2002. – Вип. XIV. – С.151–159.
27. Мовчан О. М. Українські профспілки і радянська держава в 20-ті роки / О. М. Мовчан. – К.: Інститут історії України НАН України, 1999. – 278с.
28. Мовчан О. М. В умовах політики воєнного комунізму та НЕПу: 1920–1928 рр. / О. М. Мовчан // Нариси історії професійних спілок України. – К.: ФПУ, 2002. – С.234 – 269.
29. Мовчан О. М. Українські профспілки в компартійно-радянській системі влади (20-ті рр.) / О. М. Мовчан. – К.: Інститут історії України НАН України, 2004. – 420 с.
30. Неженцев Ю. И. Научно-техническая интеллигенция на Украине в 1920 – 1930-е годы / Юрий Иванович Неженцев. – Киев: Наукова думка, 1992. – 56 с.
31. Неженцев Ю. И. Громадські організації інтелігенції 20 – 30-х років: трагедія долі / Ю. И. Неженцев // Рідна школа. – 1991. – № 11. – С.36. – 39.
32. Олійник М. М. До питання про діяльність профспілок на приватних підприємствах України в 1921–1929 рр. / М. М. Олійник // Вісник Харківського університету. – 1994. – № 381: Проблеми політичної історії України. – С.71–74.
33. Олійник М. М. Діяльність приватних виробництв України та створення і удосконалення системи соціального захисту працюючих на них в 1921 – 1929 рр. / М. М. Олійник. – Харків: [Б.в.], 1998. – 128 с.
34. Прилуцька Л. А. Діяльність Харківської біржі праці щодо подолання безробіття у 20-рр. ХХ ст. / Л. А. Прилуцька // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2004. – № 641: Історичні та філософські науки. – С.113 – 117.
35. Прилуцька Л. А. Артлі з безробітних в місті Харкові у 1920-і роки / Л. А. Прилуцька // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії: Зб. наук. праць / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. – 2006. – Вип. № 9. – С.227 – 238.
36. Рабенчук О. П. Робітничо-селянська інспекція і культурне життя в радянській Україні (1920–1934 рр.) / Олег Петрович Рабенчук. – К.: Інститут історії України НАН України, 2006. – 248 с.
37. Свистович С. М. Громадський вимір соціалістичного експерименту в Україні (20 – 30 рр. ХХ ст.) / Степан Михайлович Свистович. – К.: Варта, 2007. – 568 с.
38. Степанчук Ю. С. Становище профспілкових організацій України в перші роки впровадження нової економічної політики / Ю. С. Степанчук // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського. Серія: Історія. – Вінниця: 2005. – Вип. IX. – С.152 – 156.



39. Струченков О. В. Система позашкільного навчання та підвищення кваліфікації інженерно-технічних спеціалістів Донбасу (1928 – 1940 роки) / О. В. Струченков // Історичні і політичні дослідження / За ред. П. В. Добрава. – Донецьк, 2007. – № 3/4 (33/34). – С.297 – 302.
40. Суровий А. Ф. Про класову боротьбу на підприємствах України в період НЕПу / А. Ф. Суровий, О. А. Суровий // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету. Історичні науки. – 1998. – Т.2 (4). – С.176 – 185.
41. Суровий О. А. Участь профспілок у розв'язанні житлової проблеми в період НЕПу (1920-ті роки) / О. А. Суровий // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету. Історичні науки. – 2001. – Т.5 (7). – С.144 – 154.
42. Сушко О. О. Профспілковий рух на приватних підприємствах України за роки НЕПу / Олександр Олександрович Сушко. – К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2002. – 60 с.
43. Шаповал Ю. І. Україна 20–50-х років: сторінки ненаписаної історії / Юрій Іванович Шаповал. – К.: Наукова думка, 1993. – 351 с.

Костюк Е. С. *Производственные общественные организации СССР 20–30-х гг. XX ст.: современная украинская историография* В статье освещается современная украинская историография создания и функционирования производственных общественных организаций советской Украины междувоенного периода.

Ключевые слова: общественные организации, историография, научные труды, методология.

Kostiuck E. S. *Industrial public associations of the USSR in 1920s – 1930s of the XXth century: modern Ukrainian historiography.* This article depicts modern Ukrainian historiography of industrial public associations, their creation and activity in Soviet Ukraine of interwar period.

Key words: public associations, historiography, scientific works, methodology.

УДК 930.1:2-175

Лукашенко А.І.,

аспірант кафедри історії Росії
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Есхатологічні очікування 2012. Сучасна наукова інтерпретація

У статті проаналізовано витоки, особливості есхатологічного «культу 2012». Здійснена спроба деміфологізації масованої пропаганди апокаліпсису шляхом наукового аналізу головних аргументів матеріалів засобів масової інформації щодо неминучості кінця світу в 2012 р.

Ключові слова: апокаліпсис, календар Майя, планета Нібіру, парад планет, культ, пост-індустріальне суспільство.

Напередодні 2012 р. спостерігається посилена пропаганда очікування кінця світу. Мільйони доларів вкладені у виробництво фільмів, написання книг і статей апокаліптичного жанру. «Культ-2012» став невід'ємною частиною світогляду сучасної людини. Характерною рисою світосприйняття більшості громадян, що мають доступ до продукту сучасної культури і засобів масової інформації, є беззаперечна віра в апокаліпсис, яка становить загрозу сучасному постіндустріальному суспільству. Лише невеликий відсоток ставить під сумнів кінець світу. В зв'язку із зазначеною ситуацією виникає необхідність об'єктивної оцінки «культу-2012» на предмет раціональності. Незважаючи на те, що завдання історика полягає у вивченні минулого, проблематика кінця світу, яка пронизує історію людства з моменту її початку, дає можливість здійснити проєкцію досвіду очікування кінця світу в минулому на сьогоденне та прогнозувати ймовірне майбутнє у 2012 р.



Так, мета статті полягає у детальному аналізі головних складових елементів апокаліптичного «культу-2012» та перевірці останніх на предмет наукової достовірності.

Аджею Урбанчику належать такі слова: «Вісті про кінець світу ходять з самого його початку». Дійсно, цей факт можна обґрунтувати історично. Первісне християнство було іудейською месіансько-есхатологічною сектою, послідовники якої об'єдналися в очікуванні близького кінця світу і встановлення нових світових порядків, які б відповідали нормам царства небесного на Землі. Книга Апокаліпсис дає нам достовірну картину зазначеного вище. Отже, християнство першопочатково має установку на близький кінець світу. Останнє в другій половині I ст. ввійшло в апокаліптичну фазу свого розвитку, яка триває і понині [1].

Зазначена есхатологічна установка справила визначальний вплив на середньовічну історію та світогляд людини. Сенс життя середньовічної людини полягало у кредо «народитися, жити, померти і бути судимим» [2] і не випадково, адже есхатологічна напруга була головним атрибутом верховенства християнської церкви та засобом утримання влади, що підтверджується масовістю в очікуванні кінця світу в 1000 р. (дата утвердження християнства як офіційної релігії на теренах Європи), а згодом щоразу, коли цьому сприяли щонайменші ознаки останніх днів за пророцтвом Іоанна Богослова[3].

Соціальною базою апокаліптичного руху завжди були пригнічені і обездолені люди, а джерелом – національний і соціальний гніт, на що багата доба середньовіччя. Так, період XV–XVII ст. позначений не тільки первинним накопиченням капіталу, НТР і пов'язаних із останніми соціальними кризами, а й найнапруженішими очікуваннями кінця світу. На фоні останніх двох синкретичних факторів і виникло суспільство сучасного типу через формування протестантської етики і духу капіталізму на Заході та сакрального типу державної влади на теренах Східної Європи, ідеологічним знаменом котрих було очікування кінця світу та маніпулювання цим фактом[4]. Точка відліку формування сучасності – 1492 р. – дата кінця світу, під впливом якої відбулись найглобальніші трансформації в Європі.

Напруга щодо 2012 р. дещо подібна до 1492 р., адже досі кінець світу очікували, але культу такого, який ми знаходимо в масмедіа, не було. Стрижнева ідея культу – календар Майя. Жерці Майя наголошували, що з моменту створення роду людського минуло вже чотири цикли, або «Сонця». За легендами Майя, кожен цикл завершується практично повним знищенням цивілізації, що жила в цьому циклі. Так, змінилися чотири людські раси, які загинули під час великих катаклізмів. «Перше Сонце» тривало 4008 років і було зруйновано землетрусами. «Друге Сонце» тривало 4010 років і було знищено ураганами. «Третє Сонце» тривало 4081 рік і пало під вогненним дощем, що пролився з кратерів величезних вулканів. «Четверте Сонце» (5026 років) знищив потоп. Сьогодні ми живемо в останній катун П'ятої Епохи Створення, або «П'ятого Сонця». Воно відоме ще як «Сонце Руху». Майя вважали, що по завершенні нинішнього, 5126-річного циклу відбудеться рух Землі, що спричинить за собою знищення нашої цивілізації [5].

Чи відбудеться кінець світу в 2012 р.? Згідно із матеріалами сучасних масмедіа, кінець світу пов'язують здебільшого із парадом планет, проходження планети Нібіру поблизу Землі, хронологія яких співпадає із пророцтвами Майя. А тепер для того, щоб відповісти на порушене питання, зупинимось детальніше на зазначених факторах останніх днів.

Згідно із пропагандистськими матеріалами сучасних ЗМІ, 21 грудня 2012 р. відбудеться парад планет. Сатурн, Юпітер, Марс і Земля вишикуються в одну лінію. У ЗМІ зазначається, що подібні паради планет були й раніше і порушується таке питання: «Чим же відрізняється парад планет 21 грудня 2012 р. від попередніх?». На що дається неоднозначна відповідь: «Справа в тому, що в цей день вишикуються в лінію не тільки планети сонячної системи, а й планети інших зоряних систем, утворюючи лінію від центру галактики. А це вже зовсім інша справа. Процес можна порівняти зі стрілками годин, коли стрілки годинника стають на відмітку 12 год. Ця комбінація означатиме перехід всесвіту з однієї системи на іншу» [6]. Але нам не зрозуміло, про які зоряні системи йдеться і про який такий великий перехід. То чи небезпечним є парад планет 2012? Хотілося б відповісти просто: «Не читайте газет...», але таку відповідь деякі вважатимуть неконструктивною. Звернемося до історії. У 1974 р. в США



вийшла книжка Дж. Р. Гріббіна і С. Х. Плейжмана «Ефект Юпітера», в якій говорилося, що в 1982 р. всі планети опиняться по один бік від Сонця, відбудеться своєрідний «парад планет», який викличе обурення на Сонці, вбивчі для Землі. Минуло 10 березня 1982 р. – момент найбільшого зближення всіх планет. І, зрозуміло, нічого страшного не сталося – ні на Землі, де стихійні лиха відбувалися звичайним порядком, ні на Сонці, активність якого помітно не спотворилася під дією планет. Новий Апокаліпсис нам обіцяли 11 серпня 1999 р. Жах пов'язаний був із тим, що парад планет співпадав із сонячним затемненням. Проїшов серпень 1999 р. і знов нічого не сталося. Потім «кінець світу» з технічних причин перенесли на початок травня 2000 р.: «Коли Меркурій, Венера, Марс, Юпітер, Сатурн, Сонце і Місяць вишикуються в одну лінію, Земля здригнеться», – повідомляла газета «Известия» від 29 травня 1998 р. з посиланням на «The Sunday Times». А професійні астрономи зазначають, що у грудні 2012 р. відбудеться малий парад планет за участі Меркурія, Венери, Юпітера, Землі, а не Сатурна, Юпітера, Марса, Землі, як зазначають псевдонауковці та «сенсаційні журналісти». Крім того, за всю історію людства відбулось 25 великих парадів планет (за участі всіх планет Сонячної системи), але наша цивілізація продовжує своє існування[7].

А тепер щодо планети Нібіру. Так, у словнику знаходимо: «Планета Нібіру – гіпотетична десята планета Сонячної системи, що фігурує у псевдонаукових концепціях палеоконтакту Захарія Сітчїна»[8]. Згідно із концепцією вченого, Нібіру – десята планета Сонячної системи, яка з'являється поблизу орбіти Землі раз у 3060 років, що і викликає не тільки певні катаклізми, а й інопланетне втручання в людську цивілізацію на рівні генної інженерії. Що найцікавіше, так це таке: З. Сітчїн, саме дешифруючи давньошумерські тексти, знайшов зазначену інформацію. З чого можна дійти висновків, що у шумерів була високо розвинута не тільки писемність, мистецтво, а й медична, теоретична і практична база, адже термін «генна інженерія» був у широкому використанні. Саме із таким елементом іронії переважна більшість істориків висловлює своє наукове ставлення щодо ідей З. Сітчїна [9].

Згідно із матеріалами ЗМІ констатуємо: «Вперше люди зможуть бачити Нібіру кожен день з 15 травня 2009 р. як слабкий червонуватий об'єкт. Він рухатиметься прямо по земній орбіті. До травня 2011 р. Нібіру можна буде спостерігати неозброєним оком всім людям планети. А 21 грудня 2012 р. Нібіру пройде через екліптику планети у вигляді яскравої червоної зірки і виглядатиме як друге за розміром Сонце. Пройдуть землетруси. Але найфатальніше відбудеться 14 лютого 2013 р., коли Земля проходить між Nibiru і Сонцем – полюси перемістяться, нахил планети зміниться. Найсильніші землетруси і наймогутніші цунамі пройдуть по світу. Після 1 липня 2014 р. Nibiru більше не тероризуватиме наш світ і рушить геть з нашої частини галактики»[10].

Згідно із даними професійних астрономів перераховуємо такі неспростовні аргументи: нічого у сонячній системі «із-за рогу» чи то «випадково» не з'являється і хаотично не рухається, оскільки це суперечить гравітаційним законам Сонячної системи; згідно із даними масмедіа: 15.05.09 – дата появи Нібіру, але планети на небосхилі немає; навіть припускаючи, що Нібіру «затримується», то саме існування космічного тіла таких розмірів (вдвічі-втричі більша розмірів Землі), викликало б гравітаційний дисонанс; і останній аргумент: науковий аналіз теорії Захарії Сітчїна вказує на псевдонауковість і гонитву за славою та легкою наживою[11].

Щодо календаря Майя. По-перше, календар Майя – не книга пророцтв, а тексти про діяльність місцевих правителів. По-друге, 2012 р. – вирваний із контексту. По-третє, парад планет, Нібіру і календар Майя НЕ пов'язані між собою (точніше штучно пов'язані псевдонауковцями та журналістами).

Крім того, співробітник Національного автономного університету Мексики (УНАМ) Альфонсо Арельяно заявив: «Кінця Світу 23 грудня 2012 р., як нібито передбачали древні майя, не буде». Таким чином, вчений спростував поширене в езотеричних колах трактування «якихось» індіанських пророцтв. А спеціаліст Інституту філологічних досліджень УНАМ пояснив, що на цю дату випадає кінець нинішнього космічного циклу, як його уявляли собі в одній з найбільших доколумбових цивілізацій. Згідно з ієрогліфічними написами майя класичного періоду (III–IX ст. н.е.), він почався 13 серпня 3113 р. до нашої



ери і має завершитися 23 грудня 2012 р. Ця обставина породила безліч навколо наукових, апокаліптичних спекуляцій. Таким чином, згідно з уявленнями про час стародавніх майя, в грудні 2012 р. лише розпочнеться новий 5125-річний цикл [12].

Отже, кінець світу – не відбудеться. Кому вигідно маніпулювати цим фактом? Як ми вже помітили – журналістам та псевдонауковцям. А також не складно було помітити, що «культ-2012» став широко пропагуватись із початком фінансової кризи, що вигідно власникам ресурсів та офіційній владі, щоб відвернути увагу від зловбодених реалій. Крім того, бюджет американського фільму «2012» становить 260 млн. доларів. Так, очевидним стає наступне – апокаліпсис перетворюється на великий, товстий гаманець для винахідливих бізнесменів. Режисер Мел Гібсон створив фільм «Апокаліпсис» – єдиний наближений по суті до самої цивілізації Майя і її цінностей і, як не дивно, не набув широкого прокату, адже закликає до культивування моральних цінностей, а маса потребує «Panem et circenses» (лат. «хліба та видовищ»). Так було, так є і так буде.

Можна не сумніватися, що ми ще не раз почуємо апокаліптичні прогнози, що експлуатують основні інстинкти людини, на другому місці серед яких – страх.

Література

1. Лукашенко А. Есхатологічні очікування: витоки та особливості в Європі / А. Лукашенко // Часопис української історії / За ред. докт. істор. наук, проф. А. П. Коцури. – К., 2009. – Вип. 13. – С. 69–74.
2. Лукашенко А.І. Європейська есхатологія XV ст.: особливості та вплив на розвиток середньовічного суспільства / А.І. Лукашенко // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2009. – № 4. – С. 121–126.
3. Лукашенко А. Есхатологічні мотиви німецької реформації / А. Лукашенко // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2009. – № 2. – С. 119–123.
4. Лукашенко А. Есхатологічні очікування в Європі XV–XVII ст. та їх вплив на формування суспільства сучасного типу / А. Лукашенко А. // Етнічна історія народів Європи / За ред. В.Ф. Колесника. – 2008. – №26. – С. 134–139.
5. Алуев Н. Декабрь 2012 – начало конца [Електронний ресурс] / Николай Алуев. – Режим доступу: <http://lenta2012.ru>
6. Жаворонков П. Всадники Апокалипсиса. [Електронний ресурс] / Павел Жаворонков. – Режим доступу: <http://www.selavi.ru/text/voda.htm>
7. Климова Ж. Быть или не быть? [Електронний ресурс] / Жанна Климова. – Режим доступу: <http://lenta2012.ru>
8. Большая советская энциклопедия / Под ред. А.М. Прохорова. – М.: Советская энциклопедия, 1978. – С. 68.
9. Дяченко А. Планета X. [Електронний ресурс] / Андрей Дяченко. – Режим доступу: <http://2012year.ru>
10. Лазаревский Д. Мир в 2013 году. [Електронний ресурс] / Дмитрий Лазаревский. – Режим доступу: <http://2012year.ru>
11. Климова Ж. Быть или не быть? [Електронний ресурс] / Жанна Климова. – Режим доступу: <http://lenta2012.ru>
12. Алуев Н. Декабрь 2012 – начало конца [Електронний ресурс] / Николай Алуев. – Режим доступу: <http://lenta2012.ru>.

Лукашенко А.И. Эсхатологические ожидания 2012. Современная научная интерпретация. В статье анализируются истоки, особенности эсхатологического культа 2012. Сделана попытка демифологизации пропаганды апокалипсиса, путем научного анализа главных аргументов материалов средств массовой информации, касающихся вопроса грядущего конца света в 2012 г.

Ключевые слова: апокалипсис, календарь Майя, планета Нибиру, парад планет, культ, постиндустриальное общество.

Lukashenko A.I. Eschatological expectations in 2012. Modern scientific interpretation. The article analyzes the origins, features eschatological cult in 2012. The author made an attempt demythologization massive propaganda apocalypse, through scientific analysis of the main arguments of the media materials for the inevitable end of the world in 2012.

Key words: apocalypse, the Mayan calendar, Planet Nibiru, the parade of planets, the cult, postindustrial society.



УДК 327(477)"1918/1920"

Пилипів В.І.,

канд. істор.наук, доцент кафедри історії України та музеєзнавства
Київського національного університету культури і мистецтв*Джерела до вивчення регіональної зовнішньої політики
УНР і ЗУНР (ЗОУНР) 1918 – 1920 рр.*

У статті аналізуються праці і спогади державних і політичних діячів того часу, ноти, меморандуми, протоколи переговорів і засідань українських дипломатичних місій, звіти і донесення про хід переговорів між командуванням УГА і Добровольчої армії, декларації, звіти, резолюції та інші документи, що відображають стосунки українських урядів з Раднаркомом РРФСР та Польщею.

Ключові слова: Українська Народна Республіка (УНР), Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР), Західна область Української Народної Республіки (ЗОУНР), Раднаркомом РРФСР, Добровольча армія, Українська Галицька Армія (УГА).

Українська революція 1917–1920 рр. стала епохальною подією для української нації. Саме її здійснення передбачало відродження та утвердження незалежної самостійної національної держави на всіх українських етнографічних землях.

Звичайно, утвердження та розвиток як УНР, так і ЗУНР напряду залежали і від визнання їх на міжнародній арені. Однак, світові держави (такі як Англія, США, Франція та ін.) були зайняті перерозподілом сфер впливу після перемоги у Першій світовій війні і новоутворені, молоді українські держави не розглядалися ними як вагомні об'єкти міжнародної політики. Але, незважаючи на все викладене, зовнішня політика залишалась одним із головних напрямів діяльності урядів УНР і ЗУНР. Практично з перших днів свого існування, як УНР, так і ЗУНР через свої представництва та дипломатичні місії активно включились у міжнародну політику.

Українські дипломатичні представництва існували в таких державах як: Велика Британія, Італія, Ватикан, США, Румунія, Чехо-Словаччина, Швейцарія, Голландія, Данія, Швеція, Фінляндія, Греція, Болгарія, Аргентина, Австрія, Німеччина, Туреччина, Грузія, Угорщина, Іспанія, Латвія, Литва[1]. У плані джерельного забезпечення вивчення їх діяльності зазначимо необхідність використання документів та матеріалів інформаційних бюро, що створювались при посольствах та місіях. Зазначимо, що ці матеріали, поряд зі спогадами і працями державних та політичних діячів того часу, є єдиним видом джерел, що дають більш-менш повну інформацію про діяльність цих дипломатичних представництв. Серед них слід відзначити звіти, звернення, інформаційні бюлетені та огляди [2].

Окрім цих представництв вагому роль у зовнішній політиці українських республік відігравали дипломатичні місії. Зокрема українська дипломатична місія, що брала участь у роботі Паризької мирної конференції та спеціальні дипломатичні місії для вирішення окремих справ, як наприклад дипломатична місія до Польщі. На початку січня 1919 р. її було вислано до Варшави під проводом В. Прокоповича. Після її невдачі було вислано місію на чолі з Б. Курдиновським. Восени 1919 р. до Варшави було вислано спочатку одну делегацію на чолі з П. Пилипчуком, а після неї іншу, яку очолив А. Ливицький. Окрім зазначених дипломатичних місій було багато торговельних, санітарних, військових та ін. [3].

Складність ситуації на міжнародній арені та постійні спроби захопити українські землі Польщею та російськими військово-політичними режимами (Раднаркомом ррФСР і Добровольчою армією) вимагали від українських дипломатів постійно змінювати тактику зовнішньополітичної діяльності та шукати нових компромісів. А це було не легко і, на жаль, не завжди вдавалося.

Аналіз джерел дає можливість чітко простежити зміну пріоритетів зовнішньополітич-



ного курсу: від заходів спрямованих переважно на налагодження стосунків з провідними країнами (передусім на Паризькій мирній конференції), до зміщення акцентів на регіональну закордонну політику, що виражалось налагодженням співробітництва з найближчими сусідами з Польщею та з російськими військово-політичними режимами (Раднаркомом РРФСР і Добровольчою армією).

Перш ніж перейти до аналізу документів і матеріалів, що відображають переговорний процес УНР і ЗУНР з Польщею та російськими військово-політичними режимами (Раднаркомом РРФСР і Добровольчою армією), на нашу думку, слід зупинитися на питанні джерельного забезпечення висвітлення позицій і поглядів державних та політичних діячів щодо української зовнішньої політики загалом та пошуку союзників зокрема.

Аналіз масиву джерел до вивчення взаємовідносин УНР і ЗУНР дає підстави дійти висновку, що у ЗУНР з перших днів її існування чітко визначались національно-державні fronti: український проти польського. Між тим Директорія УНР сподівалась дотриматись нейтралітету з такими силами як Радянська Росія, Антанта і війська Денікіна, про що заявляла в одному з перших своїх зовнішньополітичних актів, саме у «зверненні до всіх держав світу про встановлення добрих відносин» від 28 грудня 1918 р. [4]. Але з часом і перед Директорією УНР постали питання визначення національно-державного фронту та пошуку союзників. Після проголошення Акту Злуки проблема вибору союзників стала «наріжним каменем» у взаємовідносинах УНР і ЗУНР. Проблема полягала в тому, що єдиної позиції щодо вибору союзників не було не тільки в керівників УНР і ЗУНР, а й серед інших політичних і державних діячів обох держав. Доказом цього є вивчення праць і спогадів державних та політичних діячів того часу. Саме цей вид джерел, поряд з документами та матеріалами особового походження, є найбільшу цінність у плані джерельного забезпечення висвітлення цього аспекту співробітництва УНР і ЗУНР в дипломатичній сфері. Так, В. Винниченко у листі до ЦК УСДРП зазначав, що «Ми не повинні ні з Антантою, ні з поляками, ні тим паче з Колчаком – Денікіним вступати ні в які угоди й спілки»[5]. Але В. Винниченко припускав можливість переговорів з більшовиками[6]. Такої самої позиції дотримувався і перший прем'єр-міністр УНР В. Чехівський, який сподівався дотриматись з РРФСР, Антантою і Денікіним нейтралітету. Він намагався порозумітися з Радянською Росією і знайти мирні форми співіснування з цією державою, навіть пропонував членам тимчасового робітничо-селянського уряду Радянської України увійти до складу Ради Народних Міністрів УНР[7]. Позицію нейтральності у війні з двома імперіалізмами, радянським і польським, відстоював Є. Коновалець. Він притримувався думки, що перемога радянської Росії над Польщею «...призведе до консолідації всіх українських земель в одному політичному організмі, радянізації самої Польщі та перекреслення і ревізії Версальського договору в Європі» [8]. Посол УНР у Відні А. Жук висував пропозицію порозумітися з Росією та висловлювався за пошук спільної мови з особами, які репрезентували в Парижі на мирній конференції колчаківський уряд, з метою здійснення спільної дипломатичної акції для врятування західноукраїнських областей[9]. М. Грушевський також віддавав перевагу союзові з РРФСР і був категорично проти союзу з Польщею[10]. В. Липинський також відкидав союз з Польщею коштом західноукраїнських земель для боротьби з Росією. Він вважав, що майбутня самостійна Україна повинна шукати шляхів мирних і добросусідських стосунків з РРФСР, як і з Білорусією (союз трьох Русей)[11]. У свою чергу С. Петлюра займав антибільшовицьку позицію та покладав надії на допомогу Антанти у боротьбі за українську державність, а єдиним союзником у цій боротьбі він бачив тільки Польщу[12]. Характеризуючи українську зовнішню політику, Р. Смаль-Стоцький зазначав, що вона «...мала той дефект, що кидалася то в ті, то в інші обійми, ставлячи все на якусь комбінацію та завжди сподівалася на якесь чудо»[13]. Польську ж орієнтацію він вважав помилковою, оскільки вона «...із національних, соціальних, релігійних та історичних причин не може бути підпорою для української державності» [14]. Спробу знайти порозуміння із країнами Заходу Р. Смаль-Стоцький вважав гарною мрією та зазначав, що «більшовицьку орієнтацію можна вважати за єдино-рятувальну для України» [15]. Міністр закордонних справ ЗУНР В. Панейко вважав, що «...єдино позитивною концепцією української політики може бути здійснення самостійної



Української держави в спілці з самостійною Московською державою. Лише така тактика принесе з'єднання всіх українських земель і визволення Галичини і решти наших західних окраїн з ворожого ярма»[16]. Такої самої думки притримувався і міністр преси УНР О. Назарук: «Під Москвою ми не тільки нічого з своєї території не втратимо, але зискали б багато такого, що з становища етнографічного стали б великим народом»[17].

Отже, як бачимо, серед українських політиків побутували різні погляди щодо союзників у боротьбі за Українську державу. Однак, зазначимо, що більшість цих праць було створено після завершення національно-визвольних змагань, тому автори описують і аналізують події з перспективи часу. Виходячи з цього, можна припустити, що їх погляди і позиції відносно тих чи інших аспектів могли змінюватись і це необхідно враховувати при використанні цього виду джерел.

У зв'язку з наступом українських армій на Київ і просуванням денікінських військ в Україні, все актуальнішою ставала проблема взаємовідносин з білогвардійським рухом. Вивчення спогадів і праць державних, політичних та військових діячів дає підстави стверджувати, що серед українських діячів побутували дві точки зору: С. Петлюра та уряд УНР вважали, що з Денікіним можлива лише виключно військова угода, а «праві» кола та галичани наполягали на підписанні політичного договору, який, на їх думку, відкривав шлях до визнання та співпраці з західними країнами. Ставлення ж Денікіна та його оточення до української державності відображає звернення «До населення Малоросії». Цей офіційний документ трактував УНР як заколотне, нелегітимне утворення, що автоматично ставило у ворожі відносини УНР та Збройні сили Півдня Росії[18]. Сам Денікін відверто заявляв, що його гаслом є «єдина і неділима Росія при найширшій автономії місцевостей» [19]. А петлюрівські підрозділи повинні або роззброїтися, або перейти під білогвардійське командування, інакше проти них розпочнуться бойові дії. Водночас Денікін вказував, що необхідно приязно ставитись до галичан, щоб звільнити їх з-під впливу С. Петлюри[20].

Значну джерельну цінність у висвітленні питання відносин урядів УНР і ЗОУНР з Добровольчою армією в контексті вивчення співробітництва УНР і ЗОУНР в дипломатичній сфері, мають матеріали переговорів А. Кравса і М. Омеляновича-Павленка з командуванням Добровольчої армії у Києві. Їх вивчення засвідчує, що намагання української сторони заключити військове перемир'я категорично відкидалось представниками від Добровольчої армії, які вимагали підписати як передумову до військової конвенції, політичну угоду про визнання урядом УНР автономії України в складі Росії[21].

Катастрофічний стан УГА змусили Є. Петрушевича і С. Петлюру погодитись на переговори з Денікіним, але від імені Соборної України. 8 листопада 1919 р. вони дали відповідний наказ НКГА, але обговорюватись мали виключно військові питання[22]. Серед матеріалів фондів ЦДАВО України зберігаються матеріали, що відображають хід переговорів між НКГА та Добровольчою армією. Це перш за все протоколи переговорів, звіти і донесення про хід переговорів[23]. Їх аналіз засвідчує, що коли денікінці дізнались, що договір між НКГА і Добрармією від 6 листопада 1919 р. денонсовано і, що переговори вестимуться також і від імені Дієвої армії, то відмовилися від контактів з представниками УНР[24]. Це, у свою чергу, ще більше загострило відносини між керівництвом УНР і ЗОУНР і зрештою призвело до підписання 17 листопада 1919 р. у Одесі між НКГА та Добровольчою армією договору про перехід УГА на бік Денікіна.

Антиукраїнська політика Денікіна давала мало підстав для подальшої співпраці. Тому уряд УНР, не полишаючи надій на визнання УНР європейськими державами і проводячи активну політику в польському напрямі, все ж паралельно намагався встановити контакти з більшовиками і по можливості вступити з ними в антиденікінський альянс. Доказом цього є протоколи переговорів дипломатичної місії УНР з делегацією Раднаркому РРФСР у Москві, а точніше їх копії, що зберігаються у фондах ЦДАВО України[25]. Внаслідок їх аналізу можна дійти висновку, що уряд УНР розраховував використати важку ситуацію, яка склалася на більшовицьких фронтах, і досягнувши перемир'я, скоординувати антиденікінські акції Директорії і Раднаркому. Цей альянс навряд би був довговічним, бо обидві сторони розглядали його передусім як тактичний хід, викликаний важким становищем.



Ще одним важливим вектором української зовнішньої політики був польський напрям. У плані джерельного забезпечення вивчення цього аспекту співробітництва УНР і ЗОУНР у дипломатичній сфері відзначимо необхідність використання матеріалів архівних фондів та праць державних та політичних діячів того часу. Їх вивчення дає змогу дійти висновку, що при порозумінні з Польщею ставала мета вирішити дві проблеми: припинення збройної боротьби і ліквідації українсько-польського фронту; через посередництво Польщі завести стосунки з країнами Заходу та отримати від них допомогу.

Серед матеріалів архівних фондів, у плані інформаційної репрезентативності найбільш цінними є ті, що зберігаються у фондах ЦДАВО України та ЦДА України у м. Львові. Серед них слід відзначити Протоколи переговорів та засідань української дипломатичної місії з урядовою делегацією Польщі [26], ноти, меморандуми дипломатичної місії Директорії УНР у Польщі які були надіслані польському урядові [27], декларації, звіти, резолюції та інші документи про переговори української дипломатичної місії в складі представників УНР і ЗОУНР з польськими дипломатами [28]. Переважна більшість цих документів є копіями. Однак це не зменшує їх джерельну цінність. Вивчення цих документів та матеріалів дає підстави стверджувати, що основним «наріжним каменем» у польсько-українських стосунках була проблема Східної Галичини, точніше проблема встановлення кордону між УНР і Польщею.

Українсько-польські стосунки було започатковано ще на початку 1919 р. У період з січня 1919 до квітня 1920 р. Польщу відвідали чотири українські дипломатичні місії: 1) під проводом В. Прокоповича; 2) на чолі з Б. Курдиновським; 3) очолив П. Пилипчук; 4) під головуванням А. Лівіцького. Вивчення документів та матеріалів, що відображають їх діяльність дає можливість висвітлити розвиток та еволюцію співробітництва УНР і ЗОУНР у дипломатичній сфері у контексті україно-польських відносин. Якщо на початковому етапі українсько-польські відносин українська сторона вела себе на рівних з польською то восени 1919 р. дипломати УНР, внаслідок катастрофічного стану в державі, були змушені піти на значні поступки на користь Польщі, ігноруючи інтереси представників ЗОУНР. 2 грудня того самого року у Варшаві Голова дипломатичної місії А. Лівіцький вручив польській стороні текст декларації, в якій польсько-український кордон встановлювався по р. Збруч, закріплюючи тим самим зречення Україною суверенних прав на Східну Галичину [29].

З приводу вручення полякам згаданої декларації представники ЗОУНР С. Витвицький, А. Горбачевський та М. Новаковський оголосили протест, подали заяву про свій вихід зі складу місії та заявили про скасування Акту Злуки УНР і ЗУНР [30]. А 22 квітня 1920 р. українською дипломатичною місією за участю С. Петлюри було підписано угоду, згідно з якою до Польщі відходила Східна Галичина – майже 162000 км² з населенням в 11 млн. осіб [31]. Український народ, що проти своєї волі потрапив до складу Польської держави, виявився позбавленим нещодавно відвойованих свобод, оскільки українські закони були скасовані.

Більшість дослідників вважає, що ініціатива підписання Варшавської угоди належала А. Лівіцькому. Грунтуючись на архівних документах, можна дійти висновку, що головну роль у цій історичній події все ж відіграв С. Петлюра.

Вітчизняна історична наука дотримується точки зору, що Варшавська угода була одномоментним актом української дипломатії. Протоколи ж переговорів вказують на тривалу, сповнену драматизму боротьбу української делегації за національні інтереси України. Лише катастрофічний внутрішній і міжнародний стан Директорії УНР і тактика відвертого політичного шантажу з боку польського уряду змусила українських дипломатів піти на такі величезні поступки.

Отже, як бачимо, джерельна база до вивчення співробітництва УНР і ЗУНР в дипломатичній сфері є досить чисельною та різноманітною за своїм складом. Внаслідок її аналізу, ми дійшли висновку, що тільки вивчення всього масиву джерел, а не окремих документів з зазначеної проблеми дає змогу об'єктивно висвітлити процес співробітництва УНР і ЗУНР в дипломатичній сфері як складову процесу взаємовідносин між цими державами.

Література

1. Стахів М. Україна в добу Директорії УНР. – Скрантон, 1963. – Т. 4. – С. 127–129.
2. ЦДАВО України, ф. 3619, оп.3, спр. 2, арк. 1 – 20; ф. 3696, оп. 1, спр. 39, арк. 45, 65; ф. 3933, оп. 1,



- спр.17, арк.95;Будков Д. Слово правди про Україну. Система зовнішньополітичного інформування в часи Директорії / Д. Будков, Д. Веденеев // Політика і час. – 1993. – Ч. 10. – С. 72.
3. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. – Скрентон, 1963. – Т. 4. – С. 129.
 4. ЦДАВО України, ф.3696, оп.1, спр.12, арк.3.
 5. ЦДАГО України, ф.57, оп.2, спр.353, арк.15.
 6. Там само, арк.23.
 7. Там само, спр.314, арк.30.
 8. Коновалець Є. Причинки до історії української революції / Є. Коновалець – Б.м., 1948. – С. 42–43.
 9. Жук Ю. Спогади про батька / Ю. Жук // Політика і час. – 1994. – №. 4. – С. 60–61.
 10. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе / І. Лисяк-Рудницький. – Нью-Йорк, 1991. – Т. 1. – С. 101.
 11. Там само. – Т. 2. – С. 146.
 12. Петлюра С. Статті / С. Петлюра. – К., 1993. – С. 198–199.
 13. ЦДАВО України, ф.1429, оп.2, спр.20, арк.9.
 14. Там само, арк.11.
 15. Там само, арк.13.
 16. Панейко В. З'єдинені держави Східної Європи. Галичина й Україна супроти Польщі і Росії / В. Панейко. – Берлін, 1923. – С. 150–154.
 17. Назарук О. До історії революційного часу на Україні / О. Назарук. – Вінніпег, 1924. – С. 25.
 18. Юрченко О. Українсько-російські стосунки після 1917 р. в правовому аспекті / О. Юрченко. – Мюнхен, 1971. – С. 266–267.
 19. Гриценко А.П. Політичні сили у боротьбі за владу в Україні: Рік 1919-й. / А.П. Гриценко. – К., 1996. – С. 47.
 20. Там само.
 21. Омелянович-Павленко М. На Україні 1919. Переговори і війна з російською добровольчою армією / М.Омелянович-Павленко. – Прага, 1940. – С. 17.
 22. ЦДАВО України, ф. 2192, оп. 2, спр. 5, арк. 106.
 23. Там само, ф. 2188, оп. 1, спр. 60, арк. 7, 10 зв, 11; оп. 2, спр. 123, арк. 83.
 24. Там само, ф. 2188, оп. 1, спр. 60, арк. 7, 23, 26.
 25. Там само, ф. 3696, оп. 1, спр. 283.
 26. Там само, ф. 3696, оп. 2, спр. 272, 273, 274, 275.
 27. Там само, спр. 276.
 28. ЦДА України у м. Львові, ф. 581, оп. 1, спр. 35, арк. 7–13; спр. 134, арк. 3, 12–16, 17–20, 39–40, 64–65 зв.
 29. ЦДАВО України, ф. 3696, оп. 2, спр. 275, арк. 56.
 30. Там само, арк. 65; ЦДА України у м. Львові, ф. 581, оп. 1, спр. 134, арк. 64–65.
 31. Там само, ф. 3696, оп. 2, спр. 275, арк. 127.

Пылыпив В.И. Источники к изучению региональной внешней политики УНР и ЗУНР (ЗОУНР) 1918–1920 гг. В статье анализируются труды и воспоминания государственных и политических деятелей того времени, ноты, меморандумы, протоколы переговоров и заседаний украинских дипломатических миссий, отчеты и донесения о ходе переговоров между командованием УГА и Добровольческой армией, декларации, отчеты, резолюции и другие документы, отражающие отношения украинских правительств с Совнаркомом РСФСР и Польшей.

Ключевые слова: Украинская Народная Республика (УНР), Западно-Украинская Народная Республика (ЗУНР), Западная Область Украинской Народной Республики (ЗОУНР, Совнаркомом РСФСР, Добровольческая армия, Украинская Галицкая Армия (УГА).

Pylypiv V.I. Sources for the study of regional foreign policy of UPR and WUPR (WRUPR) in 1918 – 1920. This article analyzes the works and memories of public and political figures, notes, memoranda, minutes of meetings and negotiations of Ukrainian diplomatic missions as well as reports on the progress of negotiations between the command and UGA Volunteer Army, declarations, reports, resolutions and other documents that reflect the relationship between Ukrainian governments, RSFSR Sovnarcom and Poland.

Key words: Ukrainian People's Republic (UPR), West-Ukrainian People's Republic (WUPR), Western Region Ukrainian People's Republic of (WRUPR), Sovnarcom RSFSR, Volunteer Army, the Ukrainian Galician Army (UGA).



УДК 351.61(477)(092)"1918"

Слюсаренко П.М.,

канд. істор. наук, ст. науковий співробітник, начальник науково-дослідного відділу
Науково-дослідного центру гуманітарних проблем Збройних сил України

*Військовий міністр Української Народної Республіки 1918 р.
Олександр Жуковський: маловідомі сторінки діяльності*

У статті висвітлюються маловідомі факти із життя і діяльності Військового міністра Української Народної Республіки Олександра Жуковського.

Ключові слова: *Воєнний міністр, боротьба, уряд, союзник, посада, оборонний бій, військова частина, наказ, армійська структура.*

За період національно-визвольної боротьби 1917–1921 рр. український народ так і не зміг вибороти власну національну державність. Причина глобальних прорахунків і невдач, перш за все, полягає саме у перших кроках українського національного державотворення – в часи Української Центральної Ради (далі – УЦР).

Є беззаперечним твердженням те, що становлення і існування суверенної держави можливо лише при наявності боездатної національної армії. А крім цього, відомо, що будь-яка революція варта чого-небудь, якщо вона справді вміє захищатися. На жаль, наявні історичні джерела переконливо вказують на те, що з приходом до влади в Україні УЦР ці прописні істини не були враховані належним чином. Існує багато точок зору з цього приводу. Сучасні українські історики приписують лідерам УЦР надмірний політичний романтизм, звинувачують деяких з них у так званому масонстві, у надмірному захопленні соціалістичними ідеями та в необґрунтованому пацифізмі. Дискутувати з цього приводу можна довго, але ж кінцевий результат Української революції 1917–1921 рр. трагічний – Україна не відбулася як суверенна національно-демократична держава.

Наразі залишаються малодослідженими і проаналізованими питання відносно особистої позиції та ролі саме українських військових міністрів у побудові національних збройних сил за доби УЦР, адже було б цілковитим безглуздом зменшити роль особистості в історії.

Вивчаючи історіографію і архівні джерела, нами встановлено, що в Українській Народній Республіці (далі – УНР) доби УЦР посаду керівника військового відомства займали: С. Петлюра (28.06.1917 р. – 31.12.1917 р.), М. Порш (01.01.1918 р. – 30.01.1918 р.), А. Немоловський (31.01.1918 р. – 11.02.1918 р.) та Генштабу полковник О. Жуковський (11.02.1918 р. – 29.04.1918 р.). Звісна річ, характеристика цих посадових осіб в українській історіографії далеко неоднозначна. Але все ж слід відзначити, що практично відсутні відомості про діяльність останнього військового міністра доби УЦР О. Жуковського. Складається таке враження, що протягом майже трьох місяців Військового міністерства УНР не існувало взагалі, а події, пов'язані з бойовою діяльністю збройних формувань УНР, відбувалися ситуативно, без впливу вищого військового керівництва. Зрозуміло, що сприйняти це за дійсність і за правду було б неправильно. Результати дослідження вказують саме на те, що наявними українськими збройними формуваннями керівництво з боку Військового міністерства і Генерального штабу здійснювалось і очолював це керівництво досвідчений державник і патріот, без перебільшення, професіонал військової справи полковник Генерального штабу О. Жуковський. Виникає питання, чому так пізно він посів цю посаду, а це вже інша річ. Більш за все причиною цього є політичні непорозуміння серед членів УЦР, та безглузда боротьба між ними за міністерські портфелі. На жаль, далеко не всі



претенденти на посаду голови військового відомства УНР реально оцінювали свої не лише професійні здібності у цій галузі, а й звичайні людські, особисті. Жага влади і «портфеля міністра» затьмарювала інколи їм розум. А загальна українська державницька справа від цього страждала.

Серед останніх сучасних історіографічних праць в Україні, що вміщують матеріал, пов'язаний безпосередньо із досліджуваною тематикою, помітно виділяються: «Перша українсько-більшовицька війна (грудень 1917 – березень 1918 рр.)» Я.Тинченка (1996 р.), «Національні спецслужби в період Української революції 1917 – 1921 рр.» В.Сідака (1998 р.), «Українська військова еміграція у Польщі (1920–1939)» О.Колянчука (2000 р.), «Суд історії: Симон Петлюра і Петлюріана» С.Литвина (2001 р.), «Здобута і втрачена незалежність: історіографічний нарис української державності доби національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.)» В. Капелюшного (2003 р.) і «Історія України: Неупереджений погляд: Факти. Міфи. Коментарі» В.Петровського, Л.Радченка, В.Семененка (2007 р.) [1 – 6]. Але навіть і у цих виданнях згадується про діяльність О.Жуковського лише фрагментарно, що й потребує значного доповнення, а відповідно і подальших досліджень. Визначена тематика є беззаперечно актуальною, особливо сьогодні, коли відродження української національної військово-історичної науки є вкрай необхідним.

Початок 1918 р. ознаменувався активними бойовими діями на підступах до української столиці. Другий місяць йшла українсько-російська війна. УЦР, після трьох днів обговорення, все ж прийняла 24 січня 1918 р. доленосний IV Універсал, яким проголошувалася незалежність УНР. У цей час, не зустрічаючи на своєму шляху серйозних перепон, російські червоногвардійські війська на чолі з М.Муравйовим наблизились до столиці УНР – м. Києва.

Не викликає сумніву, що український уряд на чолі з В.Винниченком довів українську державницьку справу, відверто кажучи, до повного краху. Урядова криза прогресувала і це в той час, коли треба було спрямовувати зусилля для організації оборони держави. Більше того, слід зазначити, що Військовий міністр М.Порш так і не зміг організувати достойний військовий опір червоногвардійцям М.Муравйова. Стало очевидним, що треба рятувати ситуацію якнайшвидше і тому 31 січня 1918 р. в УНР відбулася зміна уряду. Очолив нову Раду Народних Міністрів (далі – РНМ) УНР колишній Голова делегації УНР на переговорах у Бресті В.Голубович. Разом з тим, він і надалі продовжував керувати Міністерством закордонних справ УНР, оскільки перемовини про мир з представниками Німеччини та її союзників тривали.

Знову ж таки, у цей критичний для УНР період, коли існувала гостра потреба саме у військовому професіоналі в особі Військового міністра, вкотре була допущена помилка. Не врахувавши прорахунки своїх попередників у цьому питанні, В. Голубович призначив на цю посаду цивільну особу, та ще й абсолютно випадкову людину для військової справи. Військовим міністром став А.Немолівський.

Між іншим, як засвідчують архіви, під час формування нового уряду квота на «портфель Військового міністра» належала саме партії Соціалістів-революціонерів. Вже тоді Генштабу полковникові О. Жуковському пропонували зайняти відповідну посаду, але він відмовився, черговий раз не вважаючи себе достойним для такої високо відповідальної місії. Що ж стосується А.Немолівського, то він, як стало відомо, навіть не належав до членів зазначеної партії і аж ніяк не був знайомий з військовою справою. Проте «мариво» портфеля міністра взяло гору, незважаючи навіть на абсолютну некомпетентність у справах українського військового відомства. Крім того, доцільно відзначити, що А. Немолівський був родичем В. Голубовича [7, арк. 21]. Повторилося те, що було з призначенням М. Порша (протеже В. Винниченка). Цілком очевидно, що достойну кандидатуру на посаду керівника Військового міністерства УНР знайти можна було б серед свідомого українського старшинства (офіцерства) вищого рангу, але все ж спрацював чомусь знову фактор – до навпаки, як і при В. Винниченкові, далеко не на користь українській національній державницькій справі.

А. Немолівський очолював українське військово відомство всього кілька днів, але навіть таке коротке перебування на цій ключовій посаді залишило дуже багато наслідків, з якими



пізніше довелось рахуватись його наступнику. Як для прикладу, достатньо навести лише кілька з його безглузких розпоряджень, щоб зрозуміти, що це був за Військовий міністр.

Він розпорядився виплатити особовому складу Військового міністерства грошове утримання за три місяці наперед (близько 2 000 000 крб.) і це в той час, коли кожна копійка була на рахунку у Державній скарбниці, адже йшла війна. Очевидною для всіх в уряді неминучість евакуації урядових установ і тим більше передислокація військових частин зі столиці. Ним також було дозволено формуватись польським військовим частинам самостійно, без обмежень, як територіально, так і щодо їх кількості, що з військової точки зору було вкрай небезпечно для Києва. Залишається незрозумілим і його наказ про відведення куреня Січових стрільців на відпочинок до містечка Святошино. Наказ цей був відданий одноосібно, без будь-яких з'ясувань і з Генеральним штабом та командуванням Київського військового округу. А як наслідок – було зменшено військові сили м. Києва в ході оборонних боїв за столицю.

Слід зазначити, що незабаром Січові стрільці все ж знадобилися, але фізично вже не змогли б своєчасно прибути з місця відпочинку до пункту призначення. Розуміючи це, А.Немоловський вирішив зняти з оборонних позицій ще одну невелику військову частину і кинути її в обхід на Демієвську, щоб звідти повести наступ на залізничну станцію Київ – ІІ і далі залізницею до залізничного мосту. І це наведені лише окремі моменти.

Взагалі оборона Києва з боку Військового міністра А.Немоловського була організована вкрай невдало. Безперервні вуличні бої протягом 10 діб, відсутність можливості сна, відсутність організації заміни вояків на бойових позиціях, брак організації щодо задоволення козаків гарячою їжею знесиловало їх. А відведення Січових стрільців на відпочинок до Святошино взагалі деморалізувало бойові частини Києва. Нарешті, коли УЦР і уряд, рятуючись, рушили із Києва у напрямку Житомира, то А.Немоловський «благородно» дезертирував з поля бою. І є дивним, що Військовий міністр УНР чомусь опинився незабаром саме в Москві [7, арк.22].

У ніч на 9 лютого 1918 р. тритисячний збірний загін січовиків і гайдамаків, члени УЦР і РНМ, скориставшись укладеним з М.Муравйовим перемир'ям на одну добу, відійшли Житомирським шосе з Києва [6, с. 285]. Це перемир'я стало можливим лише тому, що саме в цей час у Брест-Литовському було підписано мирний договір між УНР й Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією й Туреччиною [8, с. 412]. Продовжувати опір переважаючим за чисельністю і озброєнням червоногвардійським частинам залога Києва вже не могла на той час, спостерігалася й страшенна втома у козаків від безсоння. Не випадково Голова РНМ УНР В.Голубович останні дні перебування уряду в Києві проводив виключно в будинку Військового міністерства. У переддень евакуації урядових установ він віддав розпорядження помічнику Військового міністра Генштабу полковнику О. Жуковському взяти гроші Військового міністерства і вивезти їх із Києва, для потреб організації Української армії за межами столиці. А.Немоловському нічого не залишалось, як підтвердити розпорядження В. Голубовича [7, арк.24].

На підставі наказу по Військовому міністерству полковником О. Жуковським була сформована вартова команда на чолі з капітаном Максимовичем, яка й вивезла на трьох автомобілях близько 7 000 000 крб. у напрямку до Святошино (15 верст від Фундукліївської вулиці). Жуковський з групою у сім осіб вирушив через Лук'янівку у напрямку Житомира [7, арк. 26].

Пізнього вечора 9 лютого 1918 р. у селищі Сітниках (30 верст від Києва) відбулося засідання українського уряду. На ньому були присутні: Голова РНМ Голубович, Міністр фінансів Ткаченко, Міністр пошт і телеграфів Сідоренко та виконувач обов'язки Міністра праці Порш. Саме на цьому засіданні й було призначено О. Жуковського на посаду Військового міністра УНР [7, арк.28]. О. Жуковський виступив з доповіддю про необхідність призначення Командувача військами, виставлення сторожової охорони на залізничних коліях Київ – Козятин – Київ – Коростень та по дорозі Київ – Житомир, ввести сувору дисципліну у військових частинах, звільнити із військових частин різні «сумнівні елементи», розпочати у військових частинах стройові заняття, назначити певну платню для



військовослужбовців, яка приваблювала б до служби в Українській армії, законодавчо визначити соціальні гарантії сім'ям військовослужбовців на випадок поранення або загибелі годувальника.

Військовим міністром було запропоновано реорганізувати наявні у підпорядкуванні українському уряду військові частини у три загони з відповідними начальниками тому, що із Києва вийшло багато українських військових частин, які вважали себе окремими частинами. Кожен командир частини вважав себе отаманом і добитись його підпорядкування було важко, а це схоже на анархію [7, арк. 30]. Розмова з боку О.Жуковського йшла про такі військові частини, як: Георгіївський полк (вісім бійців), Полуботківський полк (п'ять бійців), Дорошенківський полк (80 бійців), Богданівський полк (120 бійців), Богунський та Наливайківський полки [6, с. 285]. До відповідного списку Військового міністра потрапили й інші частини такі, як: Петлюрівський Кіш (300 осіб), Кіш отамана Прісовського (1000 осіб), курінь Січових стрільців полковника Коновальця (400 осіб), курінь «Вільного козацтва», Вільні козаки Катеринославщини, Вільні козаки Києва, Залізничний курінь, Курінь чорних гайдамаків, кінна сотня полковника Капкана та кінна сотня полковника Петріва.

У своїй доповіді О.Жуковський наголошував на тому, що годі грати в демократію, пора будувати боездатну армію, де є підлеглість і дисципліна. Ним акцентовано увагу на тому, що за невиконання наказу повинна бути сувора кара. Жуковський запропонував на посаду командувача військами підполковника О.Слівінського. За наполяганням Військового міністра кожен із трьох запланованих загонів мав прирівнюватися до статусу дивізії, а командири цих загонів наділялися правами командирів корпусів [7, арк. 33]. Є очевидним, що Військовий міністр передбачав на майбутнє розростання цих загонів (дивізій) у армійські корпуси. Аналізуючи подальші дії військового керівництва УНР, можна з упевненістю зазначити, що практично усі пропозиції зазначені у доповіді О.Жуковського, були схвалені урядом і втілені в життя.

Військове міністерство на чолі з О.Жуковським почало функціонувати 11 лютого 1918 р. у м. Житомирі. У наказі по Військовому міністерству (Ч. 1) зазначалось: «З огляду на те, що Народне Військове Міністерство виїхало із Києва, де залишився Військовий міністр А.Немолівський, я, згідно з постановою Ради Народних Міністрів, вступив до виконання обов'язків Народного Військового міністра». Начальником Генерального штабу замість отамана Бобровського було призначено отамана О.Осецького (Ч. 2). Йому доручалось заново сформувати оперативний, мобілізаційний, демобілізаційний, інспекторський та пересування військ відділи [9]. Між тим, слід зазначити, що саме в Житомирі в уряді почали говорити про необхідність військової допомоги з боку німців.

За час перебування в Житомирі О.Жуковському вдалося зосередити наявні українські військові сили в одному районі. Навколо і в самому місті дійсно вирував хаос. Взагалі, колишній російський Південно-Західний фронт розвалювався і досить швидко. Охорона концентраційних таборів розбіглася і полонені австрійці і німці посунули додому, вирувала анархія і безлад. По узбіччі доріг лежали трупи коней, розібрані автомобілі. Австрійці й німці в одну сторону переміщувалися групами, а з лінії Південно-Західного фронту – російські бійці в іншу (вели і везли награване, що до вподоби – коні, воли, вози, рушниця, кулемети тощо) [7, арк. 34]. Незважаючи на це, О.Жуковському вдалося навіть організувати вербування охочих до лав Української армії. Ним було розроблено спеціальний Статут на право вступу і платні в «Особу армію». Начальником Формовочного відділу був призначений колишній Голова шкільного відділу полковник Остафій, який успішно виконав доручені завдання. Активно відкривались і діяли формуючі бюро. Як відомо з архівів, дуже висока платня призначалась вступаючим до лав Української армії. І це був, на думку О.Жуковського, один із головних засобів на той час, щоб привабити до вступу у військо. У той самий час впроваджена карна відповідальність за військові злочини. Військовий міністр УНР видав наказ щодо розформування усіх комітетів в армійських структурах, з метою зупинити моральний розлад військ. Питання щодо дотримання в частинах жорсткого статутного порядку було взято під особистий контроль О. Жуковським.



Саме в цей час тяжко захворів Командувач військ О.Слівінський і О.Жуковському довелося перебрати на себе ще й обов'язки Командувача військ. Слід зазначити, що лише його диктаторська поведінка змогла врятувати наявні українські військові частини від остаточного розвалу.

Доволі вдалим рішенням О.Жуковського було призначення Командуючим Житомирським районом полковника К.Прісовського, в результаті чого той навів лад на ввіреній території і упорядкував свій Запорозький загін, що слугувало прикладом і для Січових стрільців Є. Коновальця, і для гайдамаків С. Петлюри. Командира полку «Вільної України» полковника Адамовича Військовий міністр УНР призначив Головним інтендантом військ враховуючи те, що старий і досвідчений полковник добре володів господарською справою, чого гостро потребувала саме на той час українська військова справа [7, арк. 41].

Сучасна українська історіографія наводить дані, що вже надвечір 11 лютого 1918 р., навіть не вивантажившись із вагонів, члени УЦР рушили на Сарни. Так би мовити, у Житомирі залишитися вони не змогли, оскільки ревком російської 8-ї армії Південно-Західного фронту у своєму ультиматумі міській думі заявив: «...если дума окажет гостеприимство Раде, то город будет обстрелян и разгромлен» [6, с.285]. Із вказаними термінами від'їзду не можна погодитися хоча б тому, що спочатку доцільно було б Військовому міністру УНР вислати якусь військову частину для знищення противника на шляху слідування потягів з УЦР, що й було зроблено. А крім цього, за один день не можна налагодити роботу Військового міністерства та інших штабних структур, а це було теж зроблено. Між іншим, провести адміністративні розслідування щодо зловживання повноваженнями влади з боку коменданта міста Ковенка, який витратив із державного кошторису десятки тисяч карбованців у особистих інтересах. А навіть остаточно розібратися зі зловживаннями державними коштами з боку полковника Капкана, з прецедентом щодо невиконання ним наказу Військового міністра УНР тощо. І взагалі налагодити взаємодію між Військовим міністерством й іншими урядовими установами та тим більше, найголовніше – організувати продовольчу базу.

Але як відомо з архівів, Голова УЦР М. Грушевський мешкав у будинку Губерніального Комісара, де й збирались на наради члени УЦР, а не в якихось вагонах. А Військовий міністр О.Жуковський мешкав у міському будинку одного із старшин [7, арк. 35]. З наведеного вище бачимо, що УЦР все ж затрималась у Житомирі на кілька днів і напружено працювала. Але питання щодо подальшої евакуації УЦР безперечно стояло на порядку денному.

13 лютого першими на Коростень, за наказом О.Жуковського, вирушили січовики Є.Коновальця і зайняли його без особливих проблем, звільнивши від червоногвардійських підрозділів. Лише тоді приїхав потяг з УЦР. А 14 лютого до Коростеня прибув Запорозький загін полковника К.Прісовського. Подальшою задачею цих загонів був наступ на Сарни. С.Петлюра зі своїми гайдамаками зайняв Олевськ.

15 лютого 1918 р. за наказом О.Жуковського загін полковника К.Прісовського рушив до Житомира і почав його укріплювати на випадок підходу з боку Бердичева червоногвардійських частин на чолі з В. Кіквідзе. 17 лютого бій все ж відбувся, але з наступом темряви противники відійшли один від одного на попередні позиції. Між тим, бойові дії між українськими військами та червоногвардійськими частинами продовжувалися в Сарненському напрямку. Після остаточного закріплення лінії Житомир–Коростень–Олевськ українські підрозділи зайняли також Овруч та Звягель. На охороні останніх двох міст залишився Гайдамацький курінь Петлюри.

19 лютого січовики зайняли Сарни, куди й прибула УЦР. А 21 лютого, за наказом Військового міністра УНР українська 2-а бригада з ходу зайняла Рівне, що вказувало на остаточне закріплення військ УЦР на Волині [1, с. 347].

Назріло питання про підготовку і наступ українських військ і нових союзників у київському напрямку для визволення не лише столиці УНР, а й взагалі усієї її території. Ще станом на 18 лютого на територію України увійшли 33 дивізії німецьких та австро-угорських військ [6, с. 288]. Відтепер Військовому міністру УНР О.Жуковському усі операції



доводилось узгоджувати з німецьким командуванням. До німецького штабу ним було відряджено генерала В.Бронського [1, с.348].

Ще 14 лютого і Бердичев і Коростень, як відправні пункти загального наступу на Київ, були взяті українськими військами самотужки. У бою під Бердичевом відзначився Гайдамацький курінь С.Петлюри та Запорозький загін полковника К.Прісовського. У наказі по Військовому міністерству (ч. 32) О.Жуковський з цього приводу зазначив: «Гайдамаки славного Коша Слобідської України і козаки загону отамана Прісовського за лицарський наскок на ст. Тетерів та м. Бердичів, захоплення їх та обеззброєння большевицьких ватаг, висловлюю свою щирю подяку і вірю, що Україна, маючи таких синів, «не вмере, не згине» [9]. Коростень був взятий Січовими стрільцями Є. Коновальця.

Знову ж таки, з приводу загального наступу у київському напрямку слід зазначити, що виникли непорозуміння між Військовим міністром УНР О.Жуковським та командиром гайдамаків С. Петлюрою. Взагалі, архівні документи засвідчують, що доволі непростими були стосунки між колишнім і теперішнім міністрами. Зі спогадів О. Жуковського відомо, що С.Петлюра на нарадах постійно підкреслював свою особисту значущість, тим самим вносячи розбрат [7, арк. 34].

Конфлікт виник з приводу місця і ролі Коша Слобідської України в загальному наступі. Військовий міністр О. Жуковський наполягав на тому, щоб в авангарді наступу на Київ йшли німецькі частини. Жуковський таким чином прагнув зберегти від зайвих втрат українські частини. В свою чергу «Гайдамацькі старшини та старшини-богданівці на чолі з О.Волохом вирішили зажадати від Військового міністра О.Жуковського, щоб саме вони зі своїми підрозділами, а не німецькі війська, першими увійшли до звільненої столиці України – міста Києва». Є очевидним, що без впливу С. Петлюри на зазначені події не відбулося.

Коли прибув міністерський потяг до місця розташування гайдамаків, О.Волох в ультимативній формі, погрожуючи обстріляти потяг з кулеметів, стверджувально настоював на відміні О.Жуковським свого рішення [1, с. 335]. Залишається не зрозумілим, де в цей час був і що робив С.Петлюра.

Подальші дії О.Жуковського невідомі. Відомо лише те, що 1 березня 1918 р. першими до Києва вступили гайдамаки С.Петлюри. З цього приводу напрошується дві думки, або Військовий міністр під тиском сили відмінив своє попереднє рішення, або відбувся прояв ігнорування його рішення з боку С.Петлюри і його підлеглих.

Загальний наступ українських частин на Київ відбувався у складі трьох ударних груп: К.Прісовського, С.Петлюри і Є.Коновальця. Січовики і гайдамаки наступали з Коростеня, а запорожці – з Бердичева. Серед українських істориків побутує думка, що наступ на Лівобережжі та Півдні України німецькі війська цілковито взяли на себе, не довіряючи українським частинам, що німецьке командування тим самим намагалося першим загарбати хліборобські райони та шахтарські регіони, чорноморські порти та флот. Але все ж таки це не відповідає дійсності, оскільки С.Литвином досліджено, що Запорозька бригада генерала Натієва разом з німецькими частинами 16 березня здобули Гребінку, 17 березня – Лубни, 22 березня – Ромодан і Миргород, 29 березня – Полтаву, а 8 квітня – Харків. На Півдні України Січові Стрільці разом з австро-угорськими частинами 14 березня зайняли Одесу, 17 березня – Миколаїв, 20 березня – Херсон.

10 квітня за наказом Військового міністра УНР О.Жуковського сформувалась кримська група П.Болбочана, яка вирушила на Крим, щоб здобути півострів ще до підходу австро-угорських військ – адже формально Крим не входив до складу УНР [9]. Крим було звільнено від червоноармійських частин. Саме внаслідок цього рейду на флагмані Чорноморського флоту 29 квітня 1918 р. замайорів український національний прапор, що не забарились зробити й інші наявні в Севастополі військові кораблі. А наприкінці квітня донецька група Запорозької бригади на чолі з В.Сікевичем завершила визволення Донбасу, вийшовши на кордон з Областю Всевеликого Війська Донського. З наведеного зрозуміло, що треба віддати належну шану головному організатору цих успішних дій українського війська – Військовому міністру УНР О.Жуковському.



Після прибуття до столиці 9 березня 1918 р. робота Військового міністерства УНР була організована на повну потужність. О. Жуковському знову доводилось налагоджувати діяльність військового відомства практично з нуля. Незважаючи на постійне втручання німецького командування в роботу українського військового відомства, за наступних півтора місяці на посаді, О. Жуковському вдалося дещо зробити на користь національній військовій справі. Слід відзначити, що згідно з Постановою РНМ УНР від 14 березня 1918 р. він почав виконувати і обов'язки Морського міністра [10, арк. 14].

Маючи чималий досвід, О. Жуковський особисто розробив програму створення Української регулярної національної армії за територіальним принципом комплектування. В основі програми лежить саме корпусна територіальна система, тобто цілковита відмова від військових округів. У сучасній українській історіографії пріоритет щодо цієї новизни чомусь надається на адресу генерала П. Скоропадського. Є очевидним, що було б не коректно так вважати тому, що першим у цьому все ж таки по праву є О. Жуковський. А П. Скоропадський лише продовжив втілювати в життя вже до нього розпочату справу.

На фаховий підхід О. Жуковського до будівництва Української армії вказують архіви. Так, згідно з наказом Військової Офіції УНР (ч. 16) від 31 березня 1918 р. всіх вояків – вихідців із Закавказзя, Молдови, Криму, які перебували на службі в Українській армії, на прохання відповідних військових комісарів з тих місцевостей, було без перешкод відряджено на рідні терени [11, арк. 4]. А згідно з наказом (ч. 9 від 31 березня 1918 р.) з лав Української армії було негайно звільнено учнів середніх шкіл [11, арк. 7].

Для організації мобілізаційних заходів Наказом Ч. 10 від 31 березня було призначено повітових комендантів на Київщині, Полтавщині, Чернігівщині, Волині, Поділлі та Херсонщині [11, арк. 8]. А наказом Ч. 24 від 5 квітня і на Катеринославщині та Курщині [11, арк. 21].

Відповідно до Постанови РНМ УНР О. Жуковський наказом (Ч. 12) від 1 квітня встановив всій старшині (офіцерам) відповідний розмір грошового утримання відповідно до займаних посад. Як для прикладу, отаман корпусу – 1150 крб., отаман бригади – 900 крб., курінний – 600 крб., хорунжий – 350 крб. тощо [11, арк. 12].

Військовий міністр УНР особливо звернув увагу на остаточне розформування залишків російських Південно-Західного і Румунського фронтів, які нещодавно перестали існувати. О. Жуковський наказом (Ч. 41) від 11 квітня створює осередки на чолі із завідувачем по збору автомайна на території колишніх фронтів, з відповідним штатом [11, арк. 37-38].

11 квітня згідно з наказом по Військовій Офіції (Ч. 43) починає реорганізовуватися Військове міністерство УНР за новими штатами. До складу Військового міністерства включено Генеральний штаб, Головний штаб, Управління Головного начальника постачання, Управління загальних справ і окремі відділи [11, арк. 42].

В усіх перелічених вище повітах, де призначені повітові коменданти, було розпочато згідно з наказом по Військовій Офіції (Ч. 48) від 13 квітня 1918 р. формування так званих місцевих бригад (іншими словами – запасних бригад) [11, арк. 57].

15 квітня 1918 р. Військовим міністром було складено і затверджено наказом по Військовій Офіції (Ч. 50) попередній реєстр корпусів і дивізій Української армії, до якого увійшли: VII армійський корпус, X армійський корпус, XXV армійський корпус, XXVI армійський корпус, XXXI армійський корпус, XI армійський корпус, 9-а піша дивізія, 11-а піша дивізія, 12-а піша дивізія, 15-а піша дивізія, 31-а піша дивізія, 65-а піша дивізія, 78-а піша дивізія, 83-я піша дивізія, 130-а піша дивізія, 1-а Українська дивізія, 3-я Стрілецька дивізія, 4-а стрілецька дивізія, 9-а кінна дивізія та 12-а кінна дивізія [11, арк. 58]. За розпорядженням О. Жуковського вказані корпуси і дивізії розпочато доукомплектовувати за допомогою повітових комендатур.

Відповідно до наказу по Військовій Офіції (Ч. 74) від 15 квітня 1918 р. при Головній управі Генерального штабу створено Комітет по формуванню та організації армії, котрий був зобов'язаний розробити штати, військові закони та організувати загальну координацію праці всіх головних управ Військового міністерства УНР, а також інспекторів всіх частин [11, арк. 104].

Велику увагу О. Жуковський надавав призначенню на відповідальні посади в армії лише



свідомих українців. У зв'язку з цим він підписав наказ по Військовій Офіції (Ч. 75) від 15 квітня 1918 р. адресований Начальнику Головного штабу, де чітко зазначалось, що звернути особливу увагу на те старшинство (офіцерів), котрі в сучасний момент захищають Україну в боротьбі з більшовиками, що саме це старшинство мало зайняти відповідальні посади в новій Українській армії [11, арк. 108]. Вже 17 квітня згідно з наказом по Військовій Офіції (Ч. 79) було призначено (затверджено) вище командування армійських корпусів, а саме: Київський корпус – отаман Дядюша, Волинський – отаман Клименко, Одеський – отаман Колодій, Чернігівський – отаман Дорошевич, Полтавський – отаман Осецький, Катеринославський – отаман Васильченко, Харківський – отаман Волкобой [11, арк. 140].

Для розгляду злочинів та провин з боку військовослужбовців Української армії наказом по Військовій Офіції (Ч. 103) від 23 квітня 1918 р. було створено на території УНР такі військові суди: Вищий Військовий Суд у Києві (обсяг діяльності – Правобережжя та Чернігівщина), Тактичний судовий заклад у Катеринославі (обсяг діяльності – Лівобережжя), у межах дивізій «Штабові суди» [11, арк. 170].

Щодо військово-морських справ, то за планами Військового міністерства УНР на Чорноморському флоті намічалася повна демобілізація рядового складу і переатестація старшин (офіцерів). О.Жуковський ініціював перед керівництвом УЦР і РНМ УНР, враховуючи специфіку флотської служби, на законодавчому рівні саме на флоті ввести проходження військової служби виключно на контрактній основі для всіх категорій особового складу [10, арк.14]. У свою чергу, німецьке командування постійно втручалось у роботу Військового міністерства УНР, тим самим гальмуючи діяльність О.Жуковського. Німці взагалі були незадоволені діяльністю УЦР, яка, на їх думку, підступно не виконувала зобов'язання щодо поставок хліба і цукру до Німеччини. Як наслідок, УЦР німці розігнали, а її Військовий міністр О. Жуковський потрапив до Лук'янівської в'язниці так і не втіливши в життя особисто відпрацьованої програми побудови Української професійної армії. Його було звинувачено у причетності до викрадення директора Російського банку зовнішньої торгівлі А.Доброго, хоча, як вказують архівні джерела, саме він до цього інциденту жодного відношення не мав. Проте отримав вирок – 2 роки ув'язнення. Одним словом, німці влаштували наприкінці квітня 1918 р. державний переворот в Україні, сприяючи приходу до влади генерала П. Скоропадського.

Отже, підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що О.Жуковський є значущою особистістю в українській національній історії. Саме його наполеглива праця на посаді Військового міністра УНР фактично й надала можливість протриматись при владі Українській Центральній Раді до травня 1918 р. Враховуючи складність воєнно-політичної ситуації, він зміг не лише організувати роботу Військового міністерства, а й особисто проявити себе професіоналом і реформатором у військовій справі. Наразі діяльність О. Жуковського є маловивченою істориками і потребує подальших досліджень.

Література

1. Тинченко Я. Перша українсько-більшовицька війна (грудень 1917 – березень 1918 рр.) / Я. Тинченко. – Київ–Львів, 1996. – 370 с.
2. Сідак В.С. Національні спецслужби в період Української революції 1917 – 1921 рр. (невідомі сторінки історії): моногр. / В.С. Сідак. – К.: Видавничий дім «Альтернатива», 1998. – 320 с.
3. Колянчук О.М. Українська військова еміграція у Польщі (1920 – 1939 рр.): дис... канд. іст. наук: 20.02.22 / О.М. Колянчук / Державний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2000. – 204 с.
4. Литвин С.Х. Суд історії: Симон Петлюра і Петлюріана / С.Х. Литвин. – К.: Вид-во імені Олени Теліги, 2001. – 640 с.
5. Капелюшний В.П. Здобута і втрачена незалежність: історіографічний нарис української державності доби національно-визвольних змагань (1917 – 1921 рр.) / В.П. Капелюшний: моногр. – К.: Олан, 2003. – 608 с.
6. Петровський В.В. Історія України: Неупереджений погляд: Факти. Міфи. Коментарі / В.В. Петровський, Л.О. Радченко, В.І. Семененка. – Х.: ВД «ШКОЛА», 2007. – 592 с.
7. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВОВУ) ф. 3543, оп. 2, спр. 1.
8. Крип'якевич І.П. Історія українського війська (від княжих часів до 20-х років ХХ ст.) / І.П. Крип'якевич,



- Б. Гнатевич З. Стефанів / Упор. Б.З. Якимович. – 4-е вид змін. і доп. – Львів: Світ, 1992. – 712 с.
9. Литвин С.Х. Звільнення України від російсько-більшовицьких військ навесні 1918 року / С.Х. Литвин // Воєнна історія. – К., 2008. – № 3(39). – С. 86–95.
10. ЦДАВОВУ, ф. 1076, оп. 1, спр. 16.
11. Там само, спр. 15.

Слюсаренко П.М. Военный министр Украинской народной Республики 1918 г. Александр Жуковский: малоизвестные страницы деятельности. В статье освещаются малоизвестные факты из жизни и деятельности Военного министра Украинской Народной Республики Александра Жуковского.

Ключевые слова: Военный министр, борьба, правительство, союзник, должность, оборонительный бой, воинская часть, приказ, армейская структура, наступление.

Sliusarenko P.M. Military Minister of Ukrainian People's Republic Alexander Zhukovskiy: unknown facts of activity. The article highlights the unknown facts of Alexander Zhukovskiy's life and activity as the Military Minister of Ukrainian People's Republic.

Key words: Military Minister, struggle, government, ally, position, defensive battle, military unit, order, army structure, attack.

УДК 94(477.8):323]"1942/1943"

Ходанович О.Л.,

канд. істор. наук, професор кафедри оперативного мистецтва та історії спецслужб
Національної академії Служби безпеки України

Тактика бойових дій збройних підрозділів ОУН у Західній Україні (кінець 1942–1943 рр.)

У статті розглядаються основні напрями формування тактики бойових дій збройних підрозділів ОУН у Західній Україні.

Ключові слова: тактики бойових дій, збройний опір, раптові напади, засідки, партизанська тактика, збройне підпілля, бойовий порядок загонів, диверсії, рейди.

Діяльність ОУН в роки німецької окупації України є одним із найбільш дискусійних історичних явищ того періоду і ставлення до неї в українському суспільстві неоднозначне. За останні роки з'явилося чимало науково-історичних розвідок, в яких розкривають збройне протистояння між УПА та іншою, ворожою їй стороною. Під різними кутами зору ця проблема розглядається в працях О. Лисенка, Ю. Киричука, В. Трофімчука, О. Озимчука, С. Ткаченка та ін. Аспекти збройного спротиву націоналістичних загонів висвітлюються в документальних збірниках, зокрема, у новій серії Літопису УПА. Констатуючу інформацію можна відшукати на сторінках опублікованих спогадів безпосередніх учасників підпілля. Основу джерельної бази цієї проблеми становлять архівні матеріали, що зберігаються у фондах державних архівів. Вивчення архівних документів надає можливість викреслити з загального фону відомостей про бойові дії їх тактичний зміст. Проте питання складання тактики збройного підпілля ОУН періоду окупації, що стало у подальшому основою тактики дій УПА, не знайшло достатнього узагальнення.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб розкрити основні напрями формування тактики бойової діяльності збройних загонів ОУН у Західній Україні протягом 1943 р.

Підпільний період діяльності осередків ОУН (особливо кінець 1942–1943 рр.) характеризується поступовим переходом на збройний спротив німецьким окупантам. У цей



період відбувається перехід від підготовчого етапу військової роботи, що розпочали похідні групи в 1941–1942 рр., до створення власних збройних формувань [1, арк. 18–199]. Ще влітку 1942 р. число бойових груп ОУН(Б) збільшувалося, особливо на Поліссі і Волині [2, с.52]. Збройні сутички оунівських відділів з окупаційною адміністрацією розпочалися у жовтні 1942 р. Однак підпільний рух, хоч і набув до кінця 1942 р. антинімецької спрямованості, але не виявлявся в активних формах. Антинімецька позиція проявлялася переважно в пропаганді. З початку 1943 р., поряд із випадковими зіткненнями, вони все частіше набували характеру спланованих виступів.

На західноукраїнських землях створення військових загонів проходило більш активно. Питання організації власної збройної сили і тактики боротьби обговорювались на конференції військових референтів і керівників проводів ОУН(Б) на початку грудня 1942 р. у Львові. У постанові конференції відзначалося, що війну «...треба використати для широкої роботи по створенню збройних сил ОУН». Було взято курс на створення армії партизанського типу [3, с. 11]. Від підготовчої роботи до створення власних збройних формувань, ОУН(Б) перейшла після Третьої конференції (17–21 лютого 1943 р.) [4, арк. 4; 5, с. 38; 6, с. 45]. Мало місце рішення про перехід до тактики ведення підпільно-партизанської війни та її протистояння з окупантами вже стало фактом [7, арк. 1; 8, арк. 2]. Перші збройні підрозділи, що формувалися на базі військових відділів, створених осередками ОУН(Б) у 1941–1942 рр., були недостатньо озброєні і тому вимушені головним чином вести оборонні бої і бої малими групами [1, арк. 28; 9, арк. 18-199].

Збройні підрозділи ОУН(Б) все активніше брали на озброєння партизанські методи ведення бойових дій. Основними тактичними методами були: раптові напади (наскоки); засідки; зустрічний бій під час рейду; пристосування до кругової оборони місця свого базування від облав ворога (табір, постій, нічліг), відхід після нападу (наскоку) через забезпечення флангів вогневими засобами. Поєднання застосування несподіваного, сильного й зосередженого вогню та кількох видів маневрування – обхід, прорив з оточення та відхід, забезпечували успішне проведення ще нетривалих бойових операцій. Необхідним елементом планування бойових дій було орієнтування на місцевості. При плануванні та проведенні акцій оунівці використовували навколишню місцевість. Обов'язком повстанця було знання доріг, стежок, мостів, закритої місцевості (ліси, яри), річок та бродів, гірських стежок та доріг, навколишніх сіл та селищ, підходів до них та ставлення місцевого населення до оунівців [10, с. 5–8].

Збройні відділи ОУН розпочинали бойові дії здебільшого тільки в тих випадках, коли існували необхідні передумови для досягнення успіху, при цьому уникаючи боїв, у яких шанси на перемогу були незначні. Завчасне планування і раптовість нападів, переважно вночі, гарантували підрозділам ОУН успіх при власних незначних втратах і втратах противника. Завдяки обраній тактиці підготовки і ведення бойових дій, збройним підрозділам ОУН поступово вдавалося набувати досвіду.

Метою партизанських методів дій був захист запілля, нагромадження сил і ресурсів для підготовки збройного виступу в «слухний час», тобто після виснаження вермахту і Червоної армії у взаємній боротьбі. 24 квітня 1943 р. командир партизанського з'єднання І. Шитов доповідав Українському штабу партизанського руху: «Диверсійною діяльністю націоналісти не займаються, в бій з німцями вступають тільки там, де німці знуцаються з українського населення, і коли німці нападають на них» [11, арк. 31].

Українські збройні загоны на західноукраїнських землях, Волині і Поліссі в першій половині 1943 р. вели локальні бойові дії малими групами, збройними загонами. Здійснювалися напади на невеликі гарнізони німецьких військ та на тиллові об'єкти, які знаходились у зоні дій оунівців. Прикладом здійснення раптового нападу із застосуванням несподіваного вогню і розосередженого відходу є операція, в ході якої 7 лютого 1943 р. сотня під командуванням Г. Перегійняка (Довбешки-Коробки) напала на м. Володимирець. Було роззброєно поліцію, захоплено зброю і військову амуніцію. У ніч з 10 на 11 березня, використовуючи такий самий тактичний спосіб, відділ ОУН(Б) нападає на фабрику в с. Оржаві [7, арк. 1].



Для поповнення своїх баз, збройні формування повстанців приділяли особливу увагу захопленню боеприпасів та військового знаряддя. З цією метою проводилися напади на шосейних шляхах і залізничних коліях, захоплювались автомобільна техніка та військові вантажі. Однак диверсії на залізничних комунікаціях не набули масового поширення. Вони мали тільки епізодичний характер, а здійснювані оунівцями вибухи мостів були поодинокими, а при наявності у німців потрібної відновлювальної техніки не давали належного ефекту [11, арк. 31; 23, арк. 32].

Набували поширення бойові дії із засідки проти каральних підрозділів німецької поліції, скерованих окупаційною адміністрацією проти місцевих мешканців [16, арк. 34–37]. Наприклад, у квітні 1943 р. на Ковельщині повстанський відділ із засідки поблизу с. Кортіліси підірвав командира штурмових загонів СА і знищив частину особового складу карального підрозділу СС, який спалив його жителів. Найчастіше засідки влаштовувалися в закритій місцевості і вночі, але за необхідністю вони здійснювалися і вдень на відкритій місцевості. Успіх засідки визначався вдалим вибором місця і часу, а також гарним маскуванню. Засідки в цей період з причини недостатньої кількості вояків в збройних формуваннях влаштовувалися здебільшого силами роя або чоти, менше у складі сотні. Переважно засідка влаштовувалась двома бойовими порядками розташування сил уздовж доріг, шляхів: трьома групами та ланцюжком [25, с. 48]. Отримуючи досвід здійснення збройних акцій, оунівські формування самі починають виявляти оперативну ініціативу, здійснюючи окремі напади на німецькі укріплення, що переважно здійснювалися вночі. Внаслідок успішних боїв із засідки з використанням раптового нападу упродовж березня 1943 р. збройні відділи зайняли містечка Володимирець, Степань, Висоцьк, Дубровицю, Деражне, Людвипіль, Олицю, а на початку квітня – Цумань та Горохів. Утримуючи їх деякий час під своїм контролем, у квітні оунівські частини залишили ці населені пункти [15, арк. 2–2а, 15–17; 14, арк. 4].

Поширеною формою збройних акцій оунівських формувань були наскоки на невеликі гарнізони німецької поліції і тільки у разі ретельної підготовки і наявних умов раптовості – на військові частини. Вони мали успіх завдяки раптовості і малої тривалості в часі, не вимагали застосування великих сил [19, арк. 54]. Впродовж березня–квітня 1943 р. збройні підрозділи оунівців взяли участь у бойових сутичках проти загонів німецької поліції та каральних відділів СС у містечках і селищах Західної України, на Волині, Поділлі, Поліссі, Житомирщині та Кам'янець-Подільщині [14, арк. 2–4].

З метою запобігання каральним заходам оунівське підпілля використовує тактику попереджень та погроз на адресу окупаційної адміністрації про відповідальність за каральні дії проти місцевого населення. Поширеною формою цих дій були наскоки на адміністративні установи, ретельно сплановані напади на керівників німецької цивільної адміністрації, на невеликі підрозділи німецької поліції [13, арк. 58; 24, арк. 118].

Відділи ОУН боролися з наскоками гітлерівців на села з метою пограбування їх жителів і збору продовольства. Так було у с. Постійно на Крем'яччині, коли близько 300 німців напали, спаливши і пограбувавши селянські господарства. У середині березня 1943 р. один з відділів напав на групу німців, що поверталися після пограбування жителів містечка Держани [7, арк. 1; 8, арк. 2]. Здійснювалися напади на конвої арештованих і забраних на роботи в Німеччину [14, арк. 3].

З початком антиокупаційного опору на Волині, бандерівці і мельниківці в деяких місцевостях почали узгоджувати свої дії. Обидві фракції співіснували на одних територіях, подекуди координували свої дії і завдавали окупаційним установам спільних ударів. Так, у лютому 1943 р. боївка ОУН(М) спільно з боївкою ОУН(Б) звільнили в'язнів у м. Дубні. 10 травня відділи сотень бандерівця І. Климишина і мельниківця Олексія Дивака («Орлика») організували засідку поблизу с. Лішня проти карального підрозділу німецької жандармерії, що повертався до Крем'янця з каральної акції у с. Стіжок, де 9 травня було розстріляно 55 місцевих жителів і спалено багато сільських хат [17, арк. 1–3].

Починаючи з весни 1943 р., повстанські загони почали опановувати північно-західний регіон України, Костопільщину, Горохівщину, Володимирщину, Ковельщину і Крем'я-



нецькі ліси, внаслідок чого в деяких районах поставали під повним контролем оунівців так звані підпільні республіки [18, арк. 25].

Розгортання збройних антинімецьких виступів оунівських формувань на Волині та Поліссі навесні 1943 р. зафіксовано у численних коротких повідомленнях окупаційної влади, що трактувала повстанські підрозділи як «націонал-українські банди» [19, арк. 4-37].

Факти збройних сутичок між оунівцями і німецькими каральними підрозділами зафіксовано у розвідувальних зведеннях радянських партизанських загонів для українського штабу партизанського руху (УШПР). Штаб партизанського загону Житомирської області під командуванням О. Сабурова у розвідувальному зведенні № 6 від 1 червня повідомляє: «Націоналісти нападають на невеликі німецькі гарнізони». Інформацію подібного змісту містять повідомлення для УШПР партизанських загонів Рівненської, Кам'янець-Подільської області. У розвідувальному зведенні УШПР № 57 від 12 червня 1943 р. з цього приводу відзначалося: «Німці з багатьох населених пунктів були витіснені і їм вдалося відновити становище за допомогою великих каральних загонів» [23, арк. 61, 72, 73, 82; 24, арк. 70].

Влітку 1943 р. починається використання ще одного елементу тактики українських повстанських загонів – рейдів, зокрема на Правобережну Україну та на Поділля [23, арк. 113; 12, арк. 98]. До вересня 1943 р. відділ ОУН(Б) під командуванням Федора Воробця («Верещака») здійснив рейд у Житомирську та Київську області, через Ємільчинський, Коростенський райони, через Чоповицькі й Малинські ліси. Звідти відділ робив рейди на Базарський, Коростенський і Потіївський райони [20, арк. 1-3].

Протягом червня–липня рейдуючі оунівські загоны у Чернігівських та Київських лісах на Наддніпрянщині провели до десяти операцій проти німецьких поліцейських формувань. Здійснення таких рейдів привело до виникнення в деяких місцевостях Наддніпрянщині районів, підконтрольних українським збройним загонам. Наприклад, на околицях дніпровського Трипілля було створено так звану республіку УПА, де певний час управління здійснювалось керівництвом загонів [21, арк. 11].

У результаті застосування рейдової тактики весною та літом 1943 р. на Волині, Поліссі, Поділлі та в суміжних з ними областях України, окупаційні установи в багатьох сільських районах німцями ліквідовувалися та зосереджувалися в містах під охороною великих гарнізонів, частин СС і поліції, жандармерії. Німецькі окупаційні установи у зоні дій оунівців змогли контролювати основні шляхи сполучення лише завдяки посиленню озброєним охоронним відділам, які пересувалися лише вдень [22, арк. 4].

В основі використання рейдової тактики лежала ретельна його підготовка. Рейдова тактика до осені 1943 р. тільки отримувала свій розвиток, закладалися принципи її використання. Підготовка до здійснення рейду полягала у виборі маршруту (за ознаками безпеки, сприятливої місцевості, скритності), формуванні бойового порядку, виборі маршового режиму. До бойового порядку входили головні підрозділи, ар'єргард, авангард і флангова охорона. Рейди надалі були основним видом бойової роботи і пропаганди УПА протягом усього часу її існування [25, с. 175–177].

У збройних загонах до середини 1943 р. почав складатися тактичний поділ на рої, чоти, а згодом на сотні, курені [25, с. 119–126, 166]. Формувався їх бойовий склад, побудова бойових порядків у лінію, уступами вперед чи назад, ступеневий, шаховий [24, арк. 53].

У серпні 1943 р., на III надзвичайному великому зборі ОУН(Б), що відбувся в Тернопільській області, була відкинута пропозиція зосередитися на боротьбі з німецькими окупантами. Головним ворогом націоналістів був знов визнаний Радянський Союз. Наприкінці року керівництво ОУН взяло курс на уникнення боїв з німцями і згортання проти-німецького спротиву.

Таким чином, на західноукраїнських землях у досліджуваний період, на базі військових відділів, створених осередками ОУН, формуються збройні загоны. Розгортається збройний опір окупантам, складаються основи тактики дій створеної на базі цих загонів УПА. Разом з тим слід відзначити, що повстанці не могли проводити відкриті бої і застосували переважно партизанську тактику. Протинімецькі збройні акції ОУН не мали стра-



тегічного значення і суттєво не впливали на хід війни між Німеччиною і Радянським Союзом. Вони лише обмежували діяльність німецької окупаційної адміністрації. У цілому ж дії ОУН на протинімецькому фронті не відігравали помітної ролі у звільненні території України від німецьких окупантів.

Перспективним напрямом досліджень може бути бойова діяльність підпілля ОУН на сході і півдні України. При з'ясуванні цього питання необхідно дослідити основні напрями бойової діяльності підпільної мережі ОУН на сході і півдні окупованої України з урахуванням специфіки регіону, який довгий час був територіальною частиною СРСР.

Література

1. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО), ф. 3833, оп. 2, спр. 1, арк. 27–32.
2. Україна в Другій світовій війні у документах. Збірник німецьких архівних матеріалів / В.Косик.– Львів, 1998. – Т. 2. – 384 с.
3. Содоль П. Українська Повстанська Армія, 1943 – 1949. Довідник. – Нью-Йорк: Пролог, 1994. – 196 с.
4. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 91, арк. 8–25.
5. Киричук Юрій. Український національний рух 40–50-х років ХХ століття: ідеологія та практика. – Львів: Добра справа, 2003. – 464 с.
6. Лебедь Микола. Українська повстанська армія. Ч. I. Німецька окупація України. – Дрогобич, 1993. – 208 с.
7. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 2, спр. 18, арк. 1–167.
8. ЦДАВО, ф. 3837, оп. 1, спр. 8, арк. 1–110.
9. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 227, арк. 1–164.
10. Хмель С. Українська партизанка. Загальні основи партизанки // Вісті Братства кол. вояків 1-ої УД УНА. – 1957. – Ч. 3–6 (77–80). – 274 с.
11. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 69, арк. 1–143.
12. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 75, арк. 1–13.
13. ЦДАВО, ф. 4328, оп. 1, спр. 9, арк. 1–122.
14. ЦДАВО, ф. 3837, оп. 1, спр. 8, арк. 1–78.
15. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 164, арк. 2–2зв.
16. ЦДАВО, ф. 4328, оп. 1, спр. 6, арк. 1–76.
17. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 2, спр. 22, арк. 1–6.
18. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 25, арк. 1–2.
19. ЦДАВО, ф. 3833, оп. 1, спр. 247, арк. 1–142.
20. ЦДАВО, ф. КМФ – 8, оп. 2, спр. 376, арк. 329–624.
21. ЦДАВО, ф. 3967, оп. 1, спр. 2, арк. 1.
22. ЦДАВО, ф. 3967, оп. 1, спр. 4, арк. 1–12.
23. ЦДАВО, ф. 3836, оп. 1, спр. 67, арк. 1–386.
24. Центральний державний архів громадських об'єднань України, ф. 62, оп. 1, спр. 1326, арк. 1–263.
25. Ткаченко С. Повстанческая армия: тактика борьбы / С. Ткаченко. – Минск, 2000. – 510 с.

Ходанович О. Л. Тактика боевых действий вооруженных формирований ОУН в Западной Украине (конец 1942–1943 гг.). В статье рассматриваются основные направления формирования тактики боевых действий вооруженных подразделений ОУН в Западной Украине.

Ключевые слова: тактика боевых действий, вооруженное сопротивление, внезапное нападение, засады, партизанская тактика, вооруженное подполье, боевой порядок подразделений, диверсии, рейды.

Khodanovich O. L. The tactics of battle actions of the armed units of OUN in Western Ukraine (1942–1943). The article deals with the main directions of battle tactics formation of the armed units of OUN in Western Ukraine.

Key words: tactic of battle actions, armed resistance, sudden attacks, ambushes, partisan tactics, battle-order of subdivisions, diversions, raids.



УДК 323.22/.28(47+57)"1939/1940"

Шайкан В.О.,

канд. істор. наук, доцент кафедри історії України, філософії та політології
Криворізького економічного інституту Київського національного
економічного університету імені Вадима Гетьмана

Ідеологічний аспект радянзації західноукраїнських земель у 1939–1940 рр.

У статті висвітлюється проблема відчуження західноукраїнських земель від Польщі і Румунії та їх приєднання до складу СРСР у 1939–1940 рр.

Ключові слова: більшовики, ідеологія, колгосп, репресії, НКВС.

Питання приєднання західноукраїнських земель до складу СРСР на початковому етапі Другої світової війни посідає важливе місце серед проблем формування сучасної території України. Не менш важливим являється ідеологічний спектр проблеми. Окремі наукові розвідки у цьому напрямі зробили українські історики В. Кучер, О. Лисенко, Т. Вронська, М. Головка та ін. [1].

У цій статті ми прагнемо розкрити засоби втілення радянського способу життя в регіоні, приєднаному до СРСР у 1939–1940 рр.

Агітаційна, пропагандистська робота в західних областях України не могла обмежитися лише ухваленням рішення П'ятої позачергової сесії Верховної Ради СРСР, що відбулася 1 листопада 1939 р., про входження цих земель до складу УРСР. Це було лише першим кроком на шляху реального встановлення радянської влади та її ідеологічного забезпечення партійним керівництвом. Так, 15 грудня 1939 р. Політбюро ЦК КП(б)У затвердило склад партійно-радянської номенклатури новоутворених областей у кількості 120 осіб, а 20 грудня було ухвалено рішення про відбір із числа обкомів, райкомів, начальників політвідділів радгоспів 495 осіб для роботи на керівних партійних посадах у західних областях України. Цим же рішенням встановлювалася розверстка по областях: Київська – 55 осіб, Харківська – 102, Дніпропетровська – 85, Сталінська – 85, Запорізька – 35, Ворошиловградська – 39, Одеська – 25, Миколаївська – 25, Сумська – 22, Чернігівська – 22 особи [2, с. 204]. Подібні рішення Політбюро ЦК КП(б)У неодноразово ухвалювалися протягом грудня 1939 – лютого 1940 р. Таким чином, тільки за перші місяці для організації керівного складу партійного і державного апарату зі східних областей України було надіслано понад 5 тис. комуністів і комсомольців [2, с. 204–205]. Загалом після приєднання Східної Галичини та Волині до Радянського Союзу сюди відрядили, за підрахунками авторів коментаря до спогадів Ф. Пігідо-Правобережного, 86 тис. радянських, партійних, профспілкових, комсомольських функціонерів, учителів, медиків, агрономів та ін. [3, с. 228]. Підбір посланців зі Сходу здійснювався, перш за все, за ідеологічним принципом – відданості ідеям комунізму, хоча їх освітній і загальнокультурний рівень бажав кращого. Тому в 1939 р. 41 % секретарів обкомів, 71,4% міськкомів і 78% первинних організацій не мали навіть повної середньої освіти [3, с. 228]. Звичайно, не всі вони були апологетами радянської влади. Радше вони були носіями радянського способу життя, традицій, патріотизму, що далеко не завжди відповідало світоглядним установкам місцевого населення. Слід підкреслити, що ще раніше, ніж почалося формування осередків радянської влади, розпочався процес утворення репресивних органів. Ще 6 листопада 1939 р. були підписані накази НКВС СРСР про організацію НКВС Західної України, а також територіальної і залізничної міліції [4]. Досвід встановлення радянської влади в східних областях України підказував більшовикам, що цей процес досить болочий і пов'язаний не тільки з ідеологічним протистоянням, а може вилитись у відкрити



збройну боротьбу. Тому застосування репресивно-каральних органів мало стати природним фактором процесу радянзації. Вже 8 вересня 1939 р. було видано наказ НКВС СРСР за № 001064, яким нарком внутрішніх справ України І. Серов зобов'язувався виділити 50 оперативних і 150 оперативно-політичних співробітників і відрядити їх до Києва, а також організувати п'ять оперативно-чекістських груп по 50–70 осіб у кожній, озброїти їх і передати у спеціальний батальйон чисельністю 300 осіб для виконання спеціальних завдань. Т. Вронська та О. Лисенко звертають увагу на те, що цим самим наказом І. Серов зобов'язувався зорієнтувати М. Хрущова і С. Тимошенка щодо деталей подальших заходів [5, с. 40]. З огляду на те, що згодом С. Тимошенко був призначений командувачем Українського фронту, котрий вступив на територію Польщі, мета цих спецзавдань не викликає сумнівів. Звертає на себе увагу той факт, що нарком внутрішніх справ І. Серов мав «зорієнтувати» М. Хрущова – Першого секретаря ЦК КП(б)У, який офіційно займав набагато вищий пост. Це проливає світло на справжнє місце органів НКВС у партійно-державній ієрархії тодішнього СРСР.

По суті процес радянзації Західної України розпочався вже після 28 вересня 1939 р., коли був підписаний радянсько-німецький договір «Про дружбу і кордони». І почався він саме з ідеологічної чистки населення, що означало ідеологічну уніфікацію регіону з метою консолідації населення для досягнення політичних цілей. Ініціатива в цій справі повністю зосереджувалась у руках каральних органів, які, як доводить І. Білас, були сформовані з представників репресивних органів, які прибували з інших республік [6, с. 125]. Очевидно, вихідцям із місцевого населення радянська влада не довіряла.

Репресивні дії щодо західно-українського населення чинилися новою владою у різних формах. Здебільшого це були депортації у глибинні, малонаселені райони Радянського Союзу: Далекий Схід, Сибір, Північне Заполяр'я, Середню Азію. Упродовж двох років відбулося три хвилі таких депортацій. Ініціював ці репресивні акції партійний центр. Так, у п. 1 Постанови ЦК КП(б)У від 19 січня 1940 р. наголошувалось: «Розроблені плани обласних і дільничих трійок з виселення осадників і лісової сторожі схвалити», а у п. 3 зазначалося: «...підлягають виселенню на загальних підставах сім'ї осадників і лісової сторожі – українців, що обліковуються у воеводських списках... [7, арк. 1]». За підрахунками вітчизняних і зарубіжних істориків, усього було депортовано більше мільйона осіб. Так, Н. Дейвіс доводить, що до літа 1941 р. в арктичні табори або в примусове заслання було запроторено від 1 до 2 млн. осіб [8, с. 1034]. Р. Іванченко зазначає, що з Галичини у передвоєнні 1939–1940 рр. було депортовано 1 200 тис. осіб [9, с. 413]. На думку С. Кульчицького, з Західної України і Західної Білорусії було депортовано 318 тис. сімей, що становило 1 173 170 осіб [10, с. 17]. За підрахунками І. Біласа, кількість репресованих у Західній Україні 1939–1941 рр. становила 1 млн. 70 тис. осіб [6, с. 398]. Точних даних немає. І хоча наводяться цифри одного порядку, звертає на себе увагу розбіжність у підрахунках. Очевидно, автори користувалися різними підходами. Так, у С. Кульчицького наведені дані по Західній Україні і Західній Білорусії, до якого підрахунку схильний і Н. Дейвіс. Натомість Р. Іванченко зупиняється лише на Галичині, а І. Білас бере до уваги весь західноукраїнський регіон.

На жаль, нерідко в історичній літературі не робиться різниці між формами репресій: ув'язнення, депортації, виселення (а всі вони носять різне змістовне навантаження). Не беруться до уваги такі заходи як переселення та відселення людей із прикордонної зони, що мали місце під час встановлення нового радянсько-німецького кордону. Їх не можна віднести до репресій, але й вони не сприяли укріпленню авторитету радянської влади, а подекуди, навпаки, викликали спротив. Хоча термінологічна неточність не сприяє встановленню абсолютних даних про кількість жертв радянзації Західної України, та навіть наведені дані вказують на те, що репресії стали основним засобом ідеологічної чистки західноукраїнського суспільства. На думку Н. Дейвіса, сорок категорій населення – від поліцаїв до філателістів – підлягали негайному арешту та депортації [7, с. 1033]. Порівняльні дані, наведені В. Нікольським, дають уявлення про зростання тиску репресивних органів в Україні. Так, у 1940 р., порівняно з 1939 р., кількість осіб, по справах яких було винесено вироки, збільшилася у 10 разів, відправлених у виправні табори – у 10 разів, а кількість засуджених до розстрілу зросла у 57,4 раза [11, с. 441]. Тільки у вересні–жовтні 1939 р. було заареш-



товано 1057 офіцерів колишньої польської армії, які пізніше були підступно вбиті в лісах під Смоленськом. Заарештували і президента м. Львова професора С.Островського і весь склад міської управи. Незважаючи на заяви про свою лояльність і готовність до співпраці з радянською владою і навіть припинення 21 вересня 1939 р. своєї діяльності, підпала під репресії найбільша українська партія, що діяла в Галичині з 1925 р. – Українське національно-демократичне об'єднання (УНДО). Серед репресованих були також і місцеві комуністи, члени розпущеної раніше Комуністичної партії Західної України, яких звинувачували у провокаціях і «дворушництві» [12, с. 574–575]. Потерпали від репресій й інші політичні партії. Утисків зазнали колишні члени компартії Польщі, а після приєднання Північної Буковини і колишні комуністи Румунії. Вважаючи репресивні заходи цілком законними, радянське керівництво водночас «реагувало» на подібні порушення. А їхні масштаби були такими, що стали предметом обговорення на засіданні Політбюро ЦК КП(б)У 2 листопада 1940 р. [13, арк. 173]. Звичайно, ці факти визнавалися викривленням партійної лінії і неприпустимими, а відповідальність за них, як завжди, покладалась на місцеві органи. Так, 5 серпня 1940 р. на засіданні Політбюро ЦК КП(б)У обговорювалося питання «Про беззаконня, допущені місцевими органами влади у Львові», де, зокрема, повідомлялося про численні скарги місцевого населення на хабарництво серед міліціонерів [13, арк. 92]. На засіданні йшлося про те, що «...деякі місцеві партійні і радянські працівники, особливо працівники міліції, допускали сваволю щодо трудящих, особливо польської національності... [13, арк. 92, 222–224]». Серед наведених прикладів – незаконне виселення з помешкань місцевих жителів, образи працівників культури. Так, суддя 3-ї дільниці м. Львова член ВКП(б) Крючков зайняв квартиру, яка належала студентам ветеринарного інституту, а уповноважений реперткому у Львівській області, член ВКП(б) А. Біренбаум після виступу на естраді артистки Ядвіги Геннерт увірвався до кімнати, де перебувало багато акторів, накинувся на неї з образами та погрозами і заявив, що вона більше не виступатиме в місті [13, арк. 94]. Політбюро зробило своєрідний висновок з цих фактів: «Але вороги – польські й українські буржуазні націоналісти – намагаються штовхати наших працівників на перекручення стосовно місцевого, зокрема польського населення, продовжують різними засобами розпалювати національну ворожнечу між українцями і поляками [13, арк. 95]».

Зауважимо, що питання про порушення законності щодо місцевого населення стали предметом розгляду на найвищому рівні лише через рік після початку «визвольного» походу Червоної армії, коли вони набули масового характеру і становили серйозну загрозу становленню й авторитету радянської влади. Обговорення таких питань мало створити видимість боротьби за законність. При цьому ідеологічний супровід радянської базиувався на відвертому маніпулюванні суспільною свідомістю.

Влітку 1940 р. похід Червоної армії був продовжений. На цей раз об'єктом «визволення» стала Бессарабія і Північна Буковина, які належали Румунії. Для оволодіння ними радянський уряд не обтяжував себе навіть ідеологічним обґрунтуванням. До речі, анексія цієї території Радянським Союзом також передбачалася п. 3 таємного радянсько-німецького протоколу від 23 серпня 1939 р. [14, с. 305]. У ніч на 28 червня 1940 р. В. Молотов передав румунам ультиматум, в якому вимагав негайної евакуації з Бессарабії. Прохання румунської сторони продовжити переговори було відхилене і 28 червня о 14-й год. радянські війська почали окупацію цієї території [15, с. 82]. Румунський уряд погодився на ультимативні вимоги СРСР, завдяки чому вдалося уникнути кровопролиття. Не зустрічаючи опору з боку румунських збройних сил, 3 липня 1940 р. Червона армія повністю зайняла новий кордон.

Готуючись до наступу на Румунію, начальник Політуправління РСЧА Л. Мехліс 21 червня 1940 р. надіслав у війська таємну директиву, зі змістом якої повинні були ознайомитися комісари військових частин, отримавши наказ про наступ. У ній йшлося про завдання Червоної армії і давалася оцінка характеру майбутньої війни. Наголошувалося на тому, що будь-яка війна, яку веде держава робітників і селян, є війна справедлива, війна визвольна [15, с. 81]. Отже, радянське керівництво більше опікувалося ідеологічною обробкою червоноармійців, аніж дбало про міжнародний імідж СРСР. І це не дивно. Перманентні війни, котрі вела радянська держава протягом 30-х років, непокоїли червоноармійців, змушували замис-



литись, а іноді й засумніватися у їх справедливості. Як зазначають В. Кучер та П. Чернега, за інформацією спецорганів серед військовослужбовців висловлювалися сумніви у доцільності та справедливості ведення воєнних дій проти сусідніх країн [16, с. 46]. До того ж, життєвий рівень в цих країнах був значно вищим, ніж у СРСР. Очевидець тих подій Ф. Пігідо-Право-борезний згадує: «Іхали всі – від найвищих до просто високих партійних керівників. Вжи-вали самих карколомних заходів, щоб якось одержати відрядження десь до Львова, Тира-споля чи іншого значного міста. Та в тому й немає нічого дивного: коли ще можна буде дж-датись такого дивовижного часу, щоб за якийсь тиждень-два відрядження... можна буде бук-вально збагатитись, як на наші совієтські масштаби... [7, с. 17]». Інший свідок П. Олійник згадує, що «в найближчі дні після приходу Червоної Армії до Галичини військові (солдати) розкупили у всіх магазинах Зборова, Поморян, Козової, Бережан буквально всю шкіру на взуття і всю мануфактуру. А слідом за військовими позаливало наші містечка зі сходу жі-ноцтво, одягнуте в кропив'яні сорочки і такі ж спідниці та заяложені полатані куфай-ки...через два тижні після приходу червоних можна було купити в магазинах лише махорку і сірники [17, с. 113]». Подібні свідчення можна продовжити. Отже, переконувати чер-воноармійців у перевагах радянського ладу політрукам ставало все важче, до того ж у війсь-ках почастишали випадки порушення дисципліни, дезертирство, пияцтво, самовільні відлу-чення. Лише у 12-й армії з 11 до 28 червня 1940 р. було затримано 138 дезертирів [16, с. 46].

Приєднання Північної Буковини до СРСР відбувалося за вже випробуваним на Волині і в Галичині сценарієм. Уже 28 червня на мітингу в Чернівцях було обрано делегацію, яка від імені всього населення порушила клопотання перед радянським урядом про включення цієї території до складу УРСР. У своєму виступі на VII сесії Верховної Ради СРСР 2 серпня 1940 р. Голова Раднаркому Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки наголосив, що «...вирішуючи питання про новий державний устрій молдавського народу, не можна не враховувати інтереси значного за кількістю українського населення, котре проживає компактними масами в деяких районах Бессарабії... В північній частині Буковини і в Аккерманському, Ізмаїльському і Хотинському повітах домінує українське населення... Пропонуємо передати ці території до складу УРСР [18, с. 42–43]». Насправді ніхто не підраховував співвідношення етнічних груп у регіоні, а наведений аргумент був лише дешевим трюком для досягнення мети. Того самого дня Верховна Рада СРСР ухвалила Закон «Про утворення Молдавської РСР». 7 серпня 1940 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР було створено Чернівецьку та Аккерманську області у складі УРСР [2, с. 201]. Таким чином, був завершений довоєнний територіально-адміністративний поділ України.

Як і у Галичині та на Волині, у південно-західному регіоні розпочався процес насад-ження радянської ідеології. Особливістю його було те, що більшовики вже мали певний досвід радянізації і могли прогнозувати хід подій, та відповідним чином до них готуватися. Аналіз спецдонесень органів НКВС вищим партійним інстанціям свідчить, що переважна більшість населення повірила в радянську владу й активно брала участь у перебудові суспільного життя [19, арк. 20]. З метою пропаганди радянського способу життя застосо-вувалися вже випробувані засоби, організація екскурсій у східні області. З цією метою передбачалося виділити з бюджету 900 тис. крб. [2, с. 202]. Разом з тим, певна частина українців і румунів, які в результаті нового територіального поділу опинилися в межах УРСР, не сприймала нову владу і бойкотувала її заходи. Так, під час виборів до Верховної Ради в Чернівецькій та Ізмаїльській областях доводилося чути такі заяви: «Ми голосувати не будемо, так як ми румунсько піддані. Конституція не для нас. Ми вже подали документи на виїзд до Румунії», або «Я не проти виставлених кандидатів, але голосувати не буду, так як мене за це покарає Бог [19, арк. 22]». Та несприйняття радянської влади через репресії каральних органів здебільшого мало сильніший прояв у прихованій формі. Так, у спецповідомленні наркома внутрішніх справ України І. Серова на адресу М. Хрущова йшлося про те, що у с. Владича Хотинського району Чернівецької області у день виборів було знайдено листівку такого змісту: «Товариші, ми голосуємо і ми хочемо, щоб у нас було все, не тільки танки і літаки, що нам не потрібно. Нам потрібне взуття, одяг, харчі, так як це було при румунах. Радянська влада каже, що спасла нас від румунського гніту, а насправді, зараз гірше румунсь-



кого гніту, бо немає ні взуття, ні одягу, тільки хваляться [19, арк. 23]». Подібні антирадянські прояви були непоодинокими на Буковині. Так, у м. Вашковці Чернівецької області в урні було знайдено портрет Р. Гесса – заступника А. Гітлера з надписом: «Хай живе Гітлер». Антирадянські листівки були поширені і в Коцманському районі [19, арк. 25]. Отже, ідеологічне протистояння в Україні загострювалося.

Зважаючи на те, що населення Західної України, за класовим визначенням більшовиків, складалося, в основному, з дрібнобуржуазного елементу – селянства, одним із першочергових завдань радянської влади вважалася аграрна реформа. За ідеологічними завданнями, це було свідомим відривом виробника від засобів виробництва, власника – від власності, тобто, селянина від землі. На першому етапі цього дійства (вересень–листопад 1939 р.) радянська влада щиро роздавала експропрійовані землі українському селянству, аби заручитися його підтримкою у процесі радянзації.

Особливо неприйнятною для селян була політика колективізації, що здебільшого проводилася насильницькими засобами. Один із очевидців з Волині згадує: «В селі почали організовувати «колхоз», люди всі журились, жінки плакали, всі з діда прадіда були пов'язані з господарством, з землею, худобою в кого більше було, в кого менше, но це було його. Тепер все віддай за так і іди наймитом у колгосп [20, с. 8-9]». Незгодних арештовували і депортували у Сибір та інші райони. Так, тільки з Требовлі Тернопільської області та прилеглих сіл у 1939–1940 рр. було заарештовано і виселено 320 осіб [4]. За спогадами колишнього учасника УПА Д. Лавренюка, «як почалися «колхози», мама змушена була йти зі сльозами в колхоз, тому що в жнива нікому буде допомогти зібрати врожай, а тут ще середняків лякали Сибіром. От так моя мама стала колгоспницею, віддала в колгосп коні, весь сільськогосподарський реманент, сама пішла ланковою на огородину... Ми випускали газету «Нове село» і там був вірш як на Східній Україні будували «колхози»... кілька строчок памятаю: «У колхозі все машина робить. Сама сіє, сама косить, сама жне, молотить, Запалені папіроски сама в рот сажає». Це виголошує політрук на селі. А хто не хоче йти в колгосп то: «...в нас є така машина, що туди заводить. І показав на револьвер, люди віру дали, бо таку уже машину віддавна видали [20, с. 8–9]». Так, в усній народній творчості відбивався негативний образ радянської влади, як його сприймали пересічні українці. Колективізація лякала і буковинців. Це визнавали навіть працівники органів НКВС, які доповідали керівництву республіки про поширення чуток, наприклад, у Кольминецькому районі Чернівецької області, про те, що селян силоміць заганятимуть у колгоспи і забиратимуть у них майно. Така сама картина спостерігалася і в Галичині. В опублікованих спогадах священика П. Олійника читаємо: «Вже перестали люди в селі ходити на мітинги, а коли взимку 1940–1941 р новий уповноважений по селу Кулібачук скликав людей, особливо найбідніших і наділених землею, на мітинг у справі заснування в селі колгоспу, прийшло на ці збори 13 чол. Коли вони вислухали агітаційну промову уповноваженого, мали сміливість в очі його запитати: чому влада робить такий обман з людьми: ще весною ми одержали документи на руки про те, що виділене нам восени поле стає нашою власністю назавжди, і от минуло з тієї пори мало не пів року, а ви гнете нас до того, щоб віддати колгоспу не лише виділену землю, але також нашу власну і йти робити за трудові, не маючи визначеної заробітної плати [17, с. 115]».

Незважаючи на опір селянства, новим формам господарювання, нав'язаним радянською владою, у звітній доповіді XV з'їзду КП(б)У, що відбувся у травні 1940 р., організація 155 колгоспів на Західній Україні видавалася як значне досягнення радянської влади. Особливо цинічно у цьому контексті звучало твердження про передачу селянам 1 млн. га землі [21, с. 980]. Отже, видаючи бажане за дійсне, радянська партократія примушувала суспільство жити за умов подвійних стандартів, адже було відомо й особливо очевидно простим людям, що ці «досягнення» базувалися на масовому терорі, залякуванні, або фізичному знищенні тисяч людей. У такий спосіб до червня 1941 р. у приєднаних до УРСР землях було утворено 2589 колгоспів, які об'єднували лише 13,5% господарств. Це вказує на те, що колективізація не була популярною серед селянства, і воно намагалося її уникнути [12, с. 579]. Звичайно, така влада не могла розраховувати на беззастережну підтримку всього народу за умов війни, що насувалася.



Отже, підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що компартія більшовиків використовувала усі доступні методи ідеологічної обробки населення. Не цуралася вона й викривлення фактів задля обману громадської думки. Більшовики намагалися накинати суспільству химерне уявлення про свої досягнення і переваги радянського способу життя.

Література

1. Політична історія України ХХ століття: у 6 т. / [голова ред.кол. І.Ф. Курас; заст. гол. Ю.І. Шаповал; кер. тому В.І. Кучер]. – К.: Генеза, 2003. – Т. 4: Україна у Другій світовій війні (1939–1945). – С. 88–93; Вронська Т. Репресії в Західній Україні на початковому етапі Другої світової війни / Т. Вронська, О. Лисенко // Історичний журнал. – 2006. – № 3. – С. 39–50; Головка М.Л. Суспільно-політичні організації та рухи України в період Другої світової війни. 1939–1945 рр.: [моногр.] / М. Л. Головка. – К.: Олан, 2004. – 704 с.
2. Головка М.Л. Вказ. праця.
3. Пігідо-Правобережний Ф. «Велика Вітчизняна війна»: [спогади та роздуми очевидця] / Ф. Пігідо-Правобережний. – К.: Смолоскип, 2002. – 288 с.
4. Голос України. – 1939. – 11 верес.
5. Вронська Т. Репресії в Західній Україні на початковому етапі Другої світової війни / Т. Вронська, О. Лисенко // Історичний журнал. – 2006. – № 3. – С. 39–50.
6. Білас І. Репресивно-каральна система в Україні. 1917–1953. Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз / І. Білас; [у 2-х кн. Кн. 1]. – К.: Либідь-Військо України, 1994. – 432 с.
7. Центральний державний архів громадських об'єднань України. ф. 1, оп. 16, спр. 20.
8. Дейвіс Норман. Європа. Історія. – К.: Основи, 2006.
9. Іванченко Раїса. Історія без міфів: Бесіди з історії української державності. – К.: МАУП, 2006.
10. Кульчицький С.В. Між двома війнами (1921–1941 рр.) / С. В. Кульчицький // Український історичний журнал. – 1991. – № 9. – С. 11–12.
11. Нікольський В. М. Репресивна діяльність органів державної безпеки СРСР в Україні (кінець 1920-х–1950-ті рр.) Історико-статистичне дослідження: [монографія] / В.М. Нікольський. – Донецьк: Вид-во Донец. нац. ун-ту, 2003. – 624 с.
12. Політичний терор і тероризм в Україні ХІХ–ХХ ст. Історичні нариси / [відп. ред. проф. докт істор. наук В.А. Смолій]. – К.: Наукова думка, 2002. – 952 с.
13. Центральний державний архів громадських об'єднань України, ф. 1, оп. 16, спр. 16.
14. Кульков Е. Н. Война 1941–1945. Факты и документы / Е. Н. Кульков, М. Ю. Мягков, О. А. Ржешевский; под ред. проф. О. А. Ржешевского. – М.: Олма-Пресс, 2001. – 476 с.
15. Політична історія України ХХ століття: у 6 т. / [голова ред.кол. І.Ф. Курас; заст. гол. Ю.І. Шаповал; кер. тому В.І. Кучер]. – К.: Генеза, 2003. – Т. 4: Україна у Другій світовій війні (1939–1945).
16. Кучер В.І. Україна у Другій світовій війні (1939–1945) / В.І. Кучер, П. М. Чернега – К.: Генеза, 2004.
17. Олійник П.П. Зошити / П.П. Олійник // Український історичний журнал. – 1993. – № 1.
18. Седьмая сессия Верховного Совета СССР. 1–7 августа 1940 г. – М., 1940.
19. Галузевий державний архів Служби безпеки України, ф. 16 Документи секретного діловодства Секретаріату КДБ УРСР, оп. 34, б.н., спр. 5. Спецсообщения о политических настроениях населения УССР в связи с военными действиями. 1941 г. – 371 арк.
20. Спогади учасника УПА Д.Л. Лавренюка (архів автора).
21. Пятнадцатый съезд КП(б)У. Киев. 13–17 мая 1940 г. Резолюции съезда по отчетному докладу ЦК КП(б) У // Коммунистическая партия Украины в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК: в 2 т. – Киев: Политиздат Украины, 1976. – Т. 1: 1918–1941.

Шайкан В.О. Ідеологічний аспект советизації западноукраїнських земель в 1939–1940 гг. В статтє освещается проблема отчуждения западноукраинских земель от Польши и Румынии и их присоединение к СССР в 1939–1940 гг.

Ключевые слова: большевики, идеология, колхоз, репрессии, НКВД.

Shaykan V.O. Ideological aspect of the sovietization of Western Ukraine lands in 1939–1940. The article is devoted to the transfer of Western Ukrainian lands from Poland and Romania and Western Ukrainian lands annexation to the USSR in 1939–1940.

Key words: bolshevik, ideology, kolkhoz, repression, NKVD.

УДК 343.2/.7(477)

Кримінально-правова охорона екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення України

[Глушков В.О.] (рецензія на монографію Литвина О.П. «Кримінально-правова охорона екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення України»)

Сучасна юридична наука України вирішує найскладніші концептуальні проблеми, пов'язані зі створенням національної правової системи та системи права, реформування базових галузей національного законодавства та створення нових напрямів юридичної науки. У цьому контексті слід розглядати і процеси, що відбуваються у кримінальному праві. Насамперед, це стосується суттєвого перегляду кримінального законодавства, яке все ще не повною мірою відповідає реаліям суспільного життя Української держави.

Крім того, давно назріла потреба переглянути виділені у самостійні розділи Особливої частини такі посягання як злочини проти екологічної й громадської безпеки, безпеки виробництва, в сфері обігу наркотичних засобів та проти здоров'я населення. Сьогодні у прийнятому 1 квітня 2001р. Кримінальному кодексі України окремо передбачаються такі групи як: злочини проти громадської безпеки (розд. IX), злочини проти безпеки виробництва (розд. X), злочини проти безпеки руху або експлуатації транспорту (розд. XI), злочини проти громадського порядку і моральності (розд. XII), злочини у сфері обігу наркотичних засобів і проти здоров'я населення (розд. XIII).

Хоча в цілому концепція та структура цих кримінально-правових норм отримала своє визнання, науковий пошук у цьому напрямі незавершений. Дослідження питань кримінально-правової охорони суспільних відносин у сфері екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення продовжуватимуться, оскільки ці злочини в Україні залишаються поширеними.

О. П. Литвин широко використовує досвід вчених-криміналістів України М.І. Даньшина, А.Ф. Зелінського, І.П. Лановенка, П.С. Матишевського, А.А. Музики, В.І. Борисова, В.М. Смітєнка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, Є.В. Фесенка, С.С. Яценка та ін., а також правників зарубіжжя М.С. Грінберга, П.С. Дагеля, Б.О. Куринова, Ю.А. Ляпунова, І.Г. Маландіна, В.І. Ткаченка, Ю.М. Ткачевського та багатьох фахівців, які розробляли окремі напрями цієї проблеми.

Наукова новизна праці визначається, передусім, тим, що вона є першим в Україні комплексним монографічним кримінально-правовим дослідженням злочинів проти загальної безпеки, в якому автор розв'язує важливу наукову проблему науки кримінального права.

У монографії дана загальна характеристика злочинів, передбачених ст. 236-244, 251-253, 255-270, 274, 275, 305-327 КК України, розглянуті питання і визначені підстави кримінальної відповідальності за ці злочини, досліджена їх загальна небезпека, висвітлена їх соціально-економічна обумовленість, а також її вплив на тенденцію зростання злочинів

проти загальної безпеки, визначені поняття злочинів проти загальної безпеки, і самої загальної безпеки; розглянуті тенденції кількісної, змістовної та якісної зміни злочинності, виявлені тенденції зростання латентної злочинності та показані причини і умови такого зростання.

У першому розділі монографії розглядаються поняття; види, соціальна обумовленість і суспільну небезпеку злочинів проти екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я в історичному аспекті, а саме: розвиток кримінального законодавства й підзаконних актів, що регламентують поведінку з джерелами підвищеної небезпеки й іншими небезпечними предметами. При цьому він доходить висновку, що ці діяння можна класифікувати за трьома основними групами: 1) злочини, які порушують правила загальної безпеки; 2) злочини, які порушують правила спеціальної безпеки; 3) злочини, які становлять загальну небезпеку.

Автор особливу увагу приділяє ключовому поняттю «безпека» і всебічно досліджує його на соціальних та природних зрізах. На підставі такого аналізу він розробляє власне синтезоване визначення, що має кримінально-правове значення, а також використовує його надалі для важливого теоретичного висновку щодо узагальненого поняття злочинів проти загальної безпеки. Спираючись на власні соціологічні дослідження стану та динаміки злочинності, вказує на чітку еволюцію її зростання, ускладнення форм і видів злочинних проявів, їх нетрадиційних особливостей, а особливо злочинів з використанням зброї, ядерних та радіоактивних матеріалів, наркотичних та інших небезпечних речовин. Він наводить не тільки кількісні, а й якісні показники, які не розглядалися у такій інтерпретації щодо цієї проблеми.

Позитивним є внесок дослідника у розробку кримінально-правового вчення про об'єкт цих злочинних посягань, підходів до визначення родового, видових та безпосередніх об'єктів. З огляду на домінуюче у теорії кримінального права положення, що об'єкт це суспільні відносини, О.П. Литвин вважає, що воно не завжди відповідає функціональному призначенню цієї кримінально-правової категорії і пропонує замінити його терміном «інтереси».

Аналізуючи склади злочинів, в яких фігурують предмети підвищеної загальної небезпеки, автор доходить висновку про те, що злочини проти: «екологічної безпеки» й «громадської безпеки» та «безпеки здоров'я населення» повинні бути об'єднані спільним об'єктом.

Хоча при цьому вказує, що незалежно від того, що безпосередні об'єкти злочинів проти екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення майже не співпадають, вони все ж об'єднуються між собою (вказуються чинники такого зв'язку), а тому можуть бути поєднані в одному родовому об'єкті.

Значне місце в монографії приділяється предмету вказаних злочинів, зокрема їх різним видам. Автор детально наводить свої міркування щодо необхідності удосконалення кримінального законодавства (встановлення відповідальності за збут деталей зброї, за незаконне володіння мисливською зброєю тощо). Погоджуємось із думкою автора про необхідність конкретизувати поняття ядерних та радіоактивних матеріалів (їх відходів), легкозаймистих, отруйних та їдких речовин, передбачити у кримінальному законі і конкретизувати переліки їх окремих видів.

Зі змісту четвертого розділу монографії, де досліджується об'єктивна сторона злочинів проти екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення, наголошується, що їх більшість характеризується змішаною протиправністю, а тому автор пропонує власну класифікацію порядку, правил, нормативів, стандартів, що регулюють порядок поведінки (обігу) з ними залежно від особливостей предмета злочину, а також доречно звертає увагу на вади та непорозуміння законодавчої техніки, які дискредитують окремі кримінально-правові норми.

Заслужують на увагу дослідження, проведені автором по об'єктивній стороні злочинів, де автор, розглядаючи різноманітні підзаконні акти, якими регулюються правила володіння, користування, обігу (суспільнонебезпечних предметів зброєю, вибуховими, сильнодіючими, отруйними, психотропними речовинами тощо), визначає найбільш небезпечні

умови їх використання, обігу та ін., та пропонує конкретні засоби щодо попередження і успішної боротьби з цими злочинами.

Обґрунтованими, на нашу думку, є визначення загальної небезпеки володіння, звернення, обігу тощо, загальнонебезпечними предметами, а також дії, пов'язані з виконанням об'єктивної сторони розглядуваних ним злочинів.

Досить цікавими і оригінальними виглядають питання кваліфікації і класифікації цих складів злочинів. Так, на підставі аналізу загальних ознак кваліфікації і класифікації злочинів, переломлюючи їх через теорію кримінального права, автор випрацює загальний підхід щодо їх практичного застосування з теоретичним обґрунтуванням цього підходу і визнає кваліфікованими видами злочинів саму кваліфікацію кількох злочинів, поєднаних однією метою, мотивами і застосовуваними до винної особи кваліфікацію по сукупності скоєння злочинів. Класифікованими ж злочинами є злочини, які кваліфікують один вид злочину за тяжкістю його зростання (вказаному у диспозиції статті), виключаючи випадки їх сукупності, тобто кваліфікація за тяжкістю наступаючих наслідків та заподіяної шкоди.

Викликає інтерес окремий підрозділ, присвячений питанням причинного зв'язку в аналізованих злочинах, де автор наводить та обґрунтовує його рівні. Водночас він підтримує думку щодо доцільності повернення до преюдиціональної умови кримінальної відповідальності.

Дотримуючись загальної схеми кримінально-правового аналізу, О.П. Литвин не міг обійти найбільш принципових питань суб'єктивної сторони, хоча в окремих випадках і перебільшує увагу до загальноновизнаних положень, які не вимагають додаткових аргументів. Хоча можливо, що такий підхід виконує роль висвітлення власного бачення більшості питань кримінального права.

Обґрунтованими є пропозиції і висновки, зроблені автором відносно суб'єктивної сторони складу цих злочинів, особливо в тій їх частині, яка вказує на необхідність удосконалення загальної частини КК України, де обумовлюється розмежоване встановлення вини у самому діянні і у його наслідках (винного скоєння злочинів, з необережності, з двома формами вини, невинно, випадково).

Так, розглядаючи суперечності і прогалини у теорії та практиці кримінального права, О.П. Литвин показує себе прибічником подвійної (змішаної) форми вини. Ми підтримуємо його в тому, що відповідальність за вчинення дій із загальнонебезпечними предметами повинна бути диференційована залежно від мети або мотивів вчинення злочинів, а також цікаві пропозиції щодо встановлення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні діяння, пов'язані з порушенням правил обігу ядерних, радіоактивних, легкозаймистих, отруйних та їдких речовин.

Особливу увагу автор приділяє розгляду різноманітних якостей суб'єкта злочину, зокрема за статтю, віком, формами злочинної поведінки, що підтверджує висновками соціологічного дослідження, питанням індивідуалізації та призначення покарання, обставинам, що обтяжують відповідальність.

На цілковиту підтримку заслуговує слушний висновок автора про необхідність посилення превентивних можливостей окремих кримінально-правових норм (зокрема, ст. 263 КК), для чого пропонується передбачити у цій заохочувальній нормі значно ширший діапазон умов при звільненні від кримінальної відповідальності осіб за різноманітні незаконні дії зі зброєю, радіоактивними матеріалами та іншими загальнонебезпечними предметами.

У висвітленні положень, що стосуються вдосконалення кримінального законодавства з охорони екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення, автор виокремлює загальнотеоретичні питання криміналізації і декриміналізації цих злочинних посягань, особливо зупиняючись на аналізі бланкетних диспозицій. При створенні кримінально-правових норм пропонується уникати таких диспозицій, а також вказуються шляхи цього підходу.

О.П.Литвин висловлює оригінальні думки щодо декриміналізації відповідних злочинів, дає загальну негативну оцінку так званім мертвим нормам, наводить аргументи на користь

їх вилучення з кримінального законодавства. Разом з тим, цей підхід має бути виваженим, оскільки, в свою чергу, зазначені норми іноді відіграють важливу попереджувальну функцію, а їх незастосування не завжди вказує на їх неефективність. Між тим цілком слушні пропозиції ширшого використання можливостей часткової декриміналізації при удосконаленні системи норм, що є предметом дослідження.

Теоретичне та практичне значення дослідження визначається у можливості врахування розроблених автором положень для вдосконалення чинного Кримінального кодексу України. Його практичні пропозиції є доцільними для оптимізації діяльності правоохоронних органів по застосуванню кримінального законодавства, використанню у навчальному процесі юридичних закладів освіти при вивченні курсу «Кримінальне право України», в науково-дослідній роботі та у інших напрямках.

З урахуванням змісту монографії та її головних висновків бачимо, що автор виконав значний обсяг роботи щодо пошуку методологічних та методичних підходів при розв'язанні широкого кола наукових досліджень проблеми злочинів проти загальної безпеки, опрацював правові та інші джерела (406 одиниць) за темою монографічного дослідження, показав володіння науковим апаратом кримінально-правової науки.

На підставі критичного аналізу законодавчих та інших нормативних актів, а також літературних, джерел запропоновано ряд аргументованих пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства і поліпшення діяльності правоохоронних органів стосовно боротьби з цими злочинами.

На основі отриманих результатів у галузі науки кримінального права О.П. Литвин самостійно розв'язав важливу наукову проблему, що стосується кримінально-правової охорони екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення.

Водночас позитивний рівень монографічного дослідження О.П. Литвина не позбавляє необхідності висловити окремі зауваження та вказати на дискусійні положення роботи, що витікають зі змісту монографії.

1. Загальнометодологічні підходи щодо вчення про об'єкт злочину в кримінальному праві базуються на висновку, що таким є суспільні відносини, які охороняються кримінальним законом від злочинних посягань. Не заперечуючи цього автор вказує, що, поряд з цим, об'єктом посягання можуть бути такі блага як інтереси і наводить приклади таких об'єктів. Така позиція останнім часом дійсно поширюється в юридичній літературі (Є.В.Фесенко та ін.), але піддається критиці (М.Й. Коржанський), тому цікавою є позиція автора, яку ми сподіваємося з'ясувати з його наступного наукового видання.

2. Становить інтерес окремий підрозділ, присвячений питанням причинного зв'язку в злочинах, що аналізуються, де автор наводить та обґрунтовує чотири рівні такого зв'язку. З іншого боку, є досить спірним твердження автора про те, що «...намір скоєння злочину є елементом причинного зв'язку, оскільки причинний зв'язок – це об'єктивна категорія».

3. Як бачимо, автор монографії підтримує думку про доцільність преюдиціальної умови кримінальної відповідальності. Така позиція потребує додаткового обґрунтування, оскільки вона не погоджується з чинним Кримінальним кодексом України, в якому законодавець відмовився від цього інституту в кримінальному праві.

4. На нашу думку, в окремих випадках автор дещо абсолютизує висновки, наприклад, стверджуючи, що небезпека для оточуючих настає з початку фактичного володіння особою предметом злочину. Можливо, що незаконне носіння холодної зброї, яка використовується для побутових цілей, або вогнепальної зброї для самозахисту утворює таку небезпеку, але для цього необхідно навести вагомні аргументи.

5. Зупиняючись на аналізі бланкетних диспозицій, О.П. Литвин доходить висновку про необхідність відмовитись від їх застосування при створенні кримінально-правових норм, але його окремі пропозиції не вирішують проблему в цілому, оскільки йдеться про певні функціональні обов'язки, які також відображені у нормативних актах, що не завжди відрізняються досконалістю.

6. При розгляді питань застосування складів злочинів, що аналізуються, автор монографічного дослідження вживає конструкцію «кваліфікація злочинів» (дуже поширену в теорії

кримінального права), але поряд з цим з позицій «чистоти» теорії є бажаним вживання іншої конструкції, яка найбільш точно відбиває сутність цього явища, а саме: «кваліфікація суспільно небезпечних діянь». У такому підході є певна логіка, оскільки «кваліфікація злочинів» може розглядатися як юридична тавтологія. Цікаво було б знати позицію автора монографії з цього приводу. Сподіваємось він більш широко розкриє її у наступній науковій праці.

Зазначені положення, безумовно, не можуть вплинути на загальну позитивну оцінку монографії, не знижують її високого наукового рівня, але можуть бути враховані автором при проведенні подальших наукових досліджень.

Висновок:

Монографічне дослідження Олександра Петровича Литвина «Кримінально-правова охорона екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення України» спеціальність: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право є завершеною науковою працею, яка за важливістю та обсягом дослідження, його рівнем, отриманими новими науково обґрунтованими результатами у галузі науки кримінального права, розв'язує важливу наукову проблему, яка стосується кримінально-правової охорони екологічної й громадської безпеки та безпеки здоров'я населення України.

УДК 327(477)"1920/1945"

Українські території у міжнародних перипетіях кінця 1920-х–1945 рр.: геополітичний аналіз

[Щербак В.О.] (рецензія на монографію Марії Мандрик: Український геополітичний чинник у зовнішньополітичній стратегії зарубіжних країн : історичний контекст (кінець 1920-х – 1945 рр.). – К. – Чернівці : Книги–XXI, 2010. – 575 с.)

Минуле завжди робить свою проєкцію у майбутнє. Його проблеми, в яких не розставлені важливі акценти, мають тенденцію до актуалізації в наступних десятиліттях. Прагнення українців до творення власної державності шляхом соборнізації усіх етнічних територій наштовхувалося на міжнародні договори, що дали змогу після Першої світової війни кільком окупаційним режимам інтегрувати в себе ці терени. Лише сприятливі зміни в системі міжнародних відносин та спроби змінити вже сформований протягом 1920-х років статус-кво могли створити потрібний клімат для творення соборної української державності.

Геополітичний аспект у новітній історії України все частіше стає предметом вивчення досліджень останніх років. Тривале ігнорування та спотворене викладення цієї тематики в радянській історіографії на кілька десятиліть створили штучну нішу та породили ідеологи, крізь призму яких оцінювалося прагнення українців до власної державності.

Звісно потрібно віддати належне тому важливому для монографічних видань моменту, що праця М. Мандрик є новим дослідженням, виконаним на підставі опрацювання та аналізу раніше невикористаних іноземних архівних джерел та матеріалів вітчизняних архівосховищ. Маловідомим для українського дослідника залишається величезний пласт румуномовних джерел – неопублікованих та опублікованих, однак, які завдяки перекладу автором вперше введені до наукового обігу.

Автором комплексно висвітлено та доведено, що українське питання загострювалося через асиміляторську політику окупаційних режимів, одного боку, а з іншого, – через віковічні прагнення українців, що засвідчили визвольні змагання, а сприятлива міжнародна ситуація лише його поставила в центрі подій. Здавалося, що перегляд Версальської системи та назрівання масштабного воєнного конфлікту в Європі мало вирішити долю України. Від того, хто із впливових країн мав бути задіяний у новому переділі сфер впливу та пере-

кроюванні кордонів на сході Європи залежало те, на кого робитимуть ставку українські політичні сили у вирішенні питання майбутньої державності.

Радянський час вніс свої негативні корективи в дослідження проблематики, однак цінним є те, що дослідниця акцентувала увагу на витоках та формуванні викривленого розуміння національного питання в Радянському Союзі і яким чином цей підхід наклав свій відбиток на тлумачення прагнень українців до самовизначення, відокремлення, творення власної державності в історіографії. Таке розуміння укорінилося у свідомості мільйонів і нерідко стає приводом для суперечок та негативних закидів, обвинувачень. З огляду на комплекс питань, які порушуються в монографії, дослідження має надзвичайно важливе значення і є актуальним в сучасній Україні. Зважаючи на практичну значущість аналізу цієї тематики, зауважимо, що Україна залишається геостратегічним чинником у сучасній системі міжнародних відносин, хоча й змінилися історичні реалії. Різні закиди, що лунають стосовно можливого розколу держави, федералізації устрою, територіальні зазіхання та двозначні заяви з боку найближчих наших сусідів змушують поглиблювати вивчення геополітичних аспектів становлення української державності. Потрібно шукати історичні аргументи, що спростовують деякі посягання на територіальну цілісність України та створюють перешкоди штучному стимулюванню сепаратистських тенденцій у поліетнічних регіонах нашої країни.

*Доктор історичних наук, професор кафедри історії Національного університету
«Києво-Могилянська академія» В.О. Щербак*



Автори номера

Артеменко

Олена Вікторівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Блохін

Максим Сергійович,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Вишневська

Юлія Володимирівна,

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Глушков

Валерій Олександрович,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри кримінального права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Губанова

Ольга Валеріївна,

здобувач кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Давиденко

Роман Дмитрович,

здобувач кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ

Добромислов

Юрій Тимофійович,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України (далі – АПСВ ФПУ)

Женгал

Катерина Володимирівна,

аспірант кафедри історії та етнографії України Одеського національного політехнічного університету

Журавель

Ярослав Володимирович,

кандидат юридичних наук, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Князька

Лілія Анатоліївна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Національного університету державної податкової служби України

Коробенко

Наталія Петрівна,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

Костенко

Юрій Іванович,

кандидат історичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного центру гуманітарних проблем Збройних сил України

Костюк

Євген Сергійович,

молодший науковий співробітник Інституту архівознавства Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського

Литвин

Олександр Петрович,

кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Академії муніципального управління



- Лукашенко
Аліса Іванівна,** аспірант кафедри історії Росії Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Макаренко
Олена Володимирівна,** здобувач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії внутрішніх справ
- Малюга
Леся Юріївна,** аспірант кафедри трудового, земельного і екологічного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Осинська
Олена Валеріївна,** асистент кафедри політології та соціології Київського університету технологій і дизайну
- Панченко
Аліна Михайлівна,** здобувач кафедри фінансового права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
- Пилипів
Володимир Іванович,** кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України та музеєзнавства Київського національного університету культури і мистецтв
- Пікуля
Тетяна Олександрівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Національної академії внутрішніх справ
- Свирідюк
Наталія Петрівна,** кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради Київського національного університету внутрішніх справ
- Сігал
Олексій Леонідович,** здобувач Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України
- Слюсаренко
Павло Миколайович,** кандидат історичних наук, старший науковий співробітник, начальник науково-дослідного відділу Науково-дослідного центру гуманітарних проблем Збройних сил України
- Убогий
Сергій Анатолійович,** здобувач кафедри фінансового права Національного університету державної податкової служби України
- Улютіна
Олена Анатоліївна,** здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України
- Ходанович
Олексій Леонідович,** кандидат історичних наук, професор кафедри оперативного мистецтва та історії спецслужб Національної академії Служби безпеки України
- Циганчук
Наталія Антонівна,** кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ
- Шамрай
Оксана Василівна,** здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Шамрай
Василь Олександрович,** доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Шайкан
Валерій Олександрович,** кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України, філософії та політології Криворізького економічного інституту Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана



Вимоги до статей

Стаття повинна розкривати зміст однієї з рубрик збірника:

- 1) Соціальне управління і профспілковий рух;
- 2) Право України: теорія і практика;
- 3) Економіка. Проблеми економічного дослідження;
- 4) Політика, історія, культура
- 5) Наукові рецензії.

Автор статті відповідає за правильність і достовірність викладеного матеріалу, за належність останнього йому особисто.

Обсяг статті – від 6 до 12 сторінок машинопису.

Стаття повинна вміщувати такі елементи: постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язування даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі (витяг з постанови Президії Вищої атестаційної комісії України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України». – Бюлетень ВАК України. – 2003. – № 1).

Текст статті друкується на папері стандартного формату (**A4**) через 1,5 інтервала з дотриманням таких розмірів полів: верхнього, нижнього і лівого – 2 см, правого – 1 см.

Весь текст повинен бути набраний шрифтом **Times New Roman 14 pt** в одну колонку без застосування будь-якого форматування. Не допускається використання вставок та гіперпосилань. Можна виділяти окремі частини тексту курсивом або напівжирним шрифтом. Формули обов'язково повинні розмічатися. Посилання на літературу розміщується наприкінці тексту.

Ілюстрований матеріал виконується чітко і якісно. Посилання на ілюстрації у тексті статті – обов'язкове.

Разом із друкованою статтею (2 прим.) подається електронний варіант на дискеті, або CD-R диску. Файл статті повинен бути збережений у форматі RTF або у форматі MSWord. Екранні копії, схеми, малюнки та фотографії записуються на дискеті окремими графічними файлами форматів TIFF, BMP, GIF, JPG, в імені яких повинен вказуватись номер малюнка в статті, наприклад, pict_10. tif. На дискеті обов'язковими мають бути тільки файли, які відносяться до змісту статті. На етикетці дискети необхідно вказати прізвище та ініціали автора/авторів.

Структура статті: прізвище і ініціали автора, назва статті, анотації (рос., англ.), ключові слова, текст статті, бібліографія.

Наприклад:

Рубрика 5

Іванов Іван Іванович

Підготовка військових кадрів...:

1944–1950 рр.

...отримали вказівку партійних органів спрямувати першочергові удари на ліквідацію терористичних угруповань ОУН у містах і райцентрах [1, арк.10; 37, арк.27]. Найбільш уражені диверсіями стали райони Полісся та наближені до державного кордону залізничні відтинки Прикарпаття [2, с. 213].

Література

1. Військове виховання підрозділів СБ у 1941–1943 рр. див.: Огороднік В. Військова підготовка відділів Служби безпеки ОУН (Б) у 1940–1943 рр. /Валерій Огороднік //Вісник Академії праці і соціальних відносин ФПУ. – 2008. – № 4. – С. 64–70.
2. Биструхін Г. Меч і тризуб. Розвідка і контррозвідка руху українських націоналістів та УПА (1920–1945). Моногр. /Г. Биструхін, Д. Веденєєв. – К.: Генеза, 2006. – 408 с.

Автор підписується на звороті останньої сторінки.

До статті додаються:

1) УДК;

2) прізвище та ініціали автора (рів), назва статті, анотація, ключові слова (укр., рос., англ. мовами);

3) дві рецензії:

– одна з них може бути затверджена кафедрою або науково-дослідним відділом, де працює автор;

– друга – зовнішня;

4) відомості про автора: прізвище, ім'я, по батькові, повністю звання, посада, контактні телефони.

Наприклад:

Іванов Іван Іванович, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Академії праці і соціальних відносин ФПУ.

Телефон: 526 – 15 – 45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

До статті можуть бути внесені зміни редакційного характеру без згоди авторів.

До рубрики «**Наукові рецензії**» подаються матеріали українською мовою (обсягом від 3 до 6 стор.) у двох варіантах:

роздрукований за підписом автора рецензії і печаткою;

електронний на дискеті 3,5 дюйма.

Після подання матеріалу редколегія журналу в місячний термін розглядає доцільність розміщення рецензії, а науковий редактор вносить правки редакційного характеру (якщо це потрібно) та письмово погоджує їх з автором рецензованої роботи, або рецензентом. Поданий матеріал відображає точку зору рецензента, яка може не збігатися з позицією редколегії журналу.

Роздруковані матеріали і дискета авторів не повертаються.

Інформація для вступників

ШАНОВНІ АБИТУРІЄНТИ!

Академія праці і соціальних відносин **приймає на конкурсній основі** для навчання громадян України, а також осіб без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах, мають **документ державного зразка** про повну загальну середню освіту, неповну, базову чи повну вищу освіту, або документ про здобуту освіту іноземних держав (не державного зразка України), з обов'язковою нострифікацією, проведеною Міністерством освіти і науки України в установленому порядку.

Академія **акредитована** за статусом вищого навчального закладу освіти, **III-IV рівнів** (сертифікат Державної акредитаційної комісії України серія PI-III, № 111015 від 05.07.2006р., наказ МОН України від 26.10.2004р. № 2422-Л).

Випускники Академії отримують **диплом державного зразка**.

Основні освітні послуги, які надає Академія

1. Підготовка за освітньо-кваліфікаційними рівнями **бакалавр** (4 роки) та **спеціаліст/магістр** (1 рік на базі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра) здійснюється через **денну, заочну та екстернатну форми навчання** на факультетах:

ЕКОНОМІЧНОМУ:

БАКАЛАВР за напрямками:

- 6.030504 Економіка підприємства
- 6.030508 Фінанси і кредит
- 6.030507 Маркетинг

СПЕЦІАЛІСТ/МАГІСТР за спеціальностями:

- 7./8.050104 Фінанси
- 7./8.050108 Маркетинг
- 7./8.050107 Економіка підприємства

ЮРИДИЧНОМУ:

- 6.030401 Право

- 7./8.060101 Правознавство

СОЦІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ:

- 6.030101 Соціологія

- 7./8.040202 Соціальна робота
- 7.040201 Соціологія

2. Продовження навчання для осіб, які навчалися чи закінчили училища, коледжі, технікуми, інститути, Академії тощо здійснюється через денну та заочну форми навчання на всіх факультетах за зазначеними у п.1. спеціальностями.

3. Перепідготовка (друга вища освіта) здійснюється через денну, заочну та екстернатну форми навчання на факультетах: економічному та соціального управління за зазначеними у п.1. спеціальностями.

4. Конкурсний відбір вступників на **I курс денної та заочної форми навчання** здійснюється приймальною комісією за сертифікатом Українського центру оцінювання якості освіти, отриманим вступниками у поточному році (з балами не менше 124); (за результатами вступних випробувань) з української мови та літератури (обов'язково) та математики або історії України (обов'язково) і одного за вибором абітурієнта.

Абітурієнти, які бажають **продовжити** навчання або отримати **другу вищу освіту**, зараховуються до Академії **за результатами співбесіди з фахових дисциплін**, отримати освіту через **екстернатну** форму навчання – **за результатами співбесіди з профільних дисциплін**.

Термін прийому документів і вступних випробувань:

денна форма навчання:

прийом документів з **15 липня до 31 липня 2010 р.;**
конкурс сертифікатів (вступні випробування) з **1 серпня до 20 серпня 2010 р.;**
зарахування до **25 серпня 2010 р.**

заочна та екстернатна форми навчання:

прийом документів **протягом року;**
конкурс сертифікатів (вступні випробування),
співбесіда – **у міру комплектації груп.**

Абітурієнти подають такі документи:

- заява встановленого зразка;
- документ державного зразка про освіту (оригінал або копію, завірену у встановленому порядку);
- Сертифікати Українського центру оцінювання якості освіти;
- медична довідка за формою 086 —У (оригінал або копію);
- шість фотокарток 3 x 4;
- паспорт чи свідоцтво про народження, військовий квиток чи приписне свідоцтво (обов'язково) та документи, що надають право на пільги, вступник подає особисто;
- два конверти з маркою.

Навчання в Академії платне, на умовах договору, оплата здійснюється за рахунок юридичних чи фізичних осіб.

Студенти мають можливість займатися **спортом та художньою творчістю**.

Академія **має гуртожиток**, який знаходиться на території Академії і забезпечує 70% іногородніх студентів.

На період навчання студенти звільняються від призову на військову службу у порядку, встановленому чинним законодавством України та мають можливість пройти **військову підготовку** офіцерів запасу.

Академія **сприяє працевлаштуванню випускників**.

Проїзд до Академії:

Від ст. метро «Либідська»
Від ст. метро «Арсенальна»
Від залізничного вокзалу
Від Ленінградської площі
Від автостанції «Дачна»
Від ст. метро «Лук'янівська»
Від зуп. кінотеатр «Флоренція» (Троєщина)

Тр. № 2,11, таксобусом № 80 до зупинки «Одеська площа»
Таксобусом № 444 до зупинки «Одеська площа»
Таксобусом № 507, 458 до зупинки «Одеська площа»
Таксобусом № 172 до зупинки «Одеська площа»
Авт. № 56 або таксобусом до зупинки «Академія праці»
Таксобусами № 496, 499 до зупинки «Академія праці»
Таксобусом № 416 до зупинки «Одеська площа»

Телефон приймальної комісії: (044) – 526-06-64, 526-45-78

e-mail: info@socosvita.kiev.ua <http://www.socosvita.kiev.ua>

День відкритих дверей 8 квітня 2010р. о 15-30 год.