

**ВІСНИК
АКАДЕМІЇ
ПРАВОВИХ
НАУК
УКРАЇНИ**

**ХАРКІВ
1996**

7

ВІСНИК
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК
УКРАЇНИ

№ 7

Заснований у 1993 р.

Харків
1996

Зареєстрований Міністерством України у справах преси та інформації (свідцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації. Сер. КВ № 1254. 17.02.95 р.).

Засновник — Президія Академії правових наук України.

Видавець — Академія правових наук України.

У черговому номері вісника публікуються матеріали, присвячені 5-річчю з дня проголошення незалежності України, а також процесам, що виникають у зв'язку з прийняттям нової Конституції України. Вміщені статті, які стосуються основних концептуальних засад проекту нового Цивільного кодексу України, вдосконалення екологічного законодавства, питань боротьби із злочинністю, проблем юридичної освіти. Відповідні матеріали вміщуються в рубриках «Трибуна докторанта», «Наукові обговорення», висвітлюється зміст засідання Президії Академії правових наук України.

Для науковців і практичних працівників.

Наукові погляди авторів статей можуть не збігатися з позицією редакційної колегії.

Редакційна колегія: *В. Я. Тацій* (гол. ред.), *М. В. Цвік* (заст. гол. ред.), *М. І. Бажанов*, *Ф. Г. Бурчак*, *Л. К. Воронова*, *Ю. М. Грошев*, *І. М. Даньшин*, *В. В. Комаров*, *В. О. Коковалова*, *В. В. Копейчиков*, *В. В. Луць*, *В. К. Мамутов*, *М. І. Панов*, *О. В. Петришин*, *О. А. Підпригора*, *А. Й. Рогожин*, *В. Ф. Сіренко*, *М. М. Сибільов*, *В. В. Сташич*, *Ю. М. Тодика*, *В. П. Тихий*, *Ю. С. Шемшученко*.

Адреса редакційної колегії: 310002 Харків, вул. Мироносицька, 29, Академія правових наук України, тел. 43-40-37.

В. Д. ГОНЧАРЕНКО, д-р юрид. наук,
проф. НЮА України

ТЕРНИСТИЙ ШЛЯХ ДО НЕЗАЛЕЖНОСТІ

24 серпня 1991 р. відбулася знаменна подія в житті Української держави — Верховна Рада прийняла Акт проголошення незалежності України, в якому, за словами Президента України Л. Кучми, знайшло своє історичне втілення «вікове прагнення нашого народу до волі»¹. Акт став також закономірним наслідком багатовікової боротьби українського народу за свою державність, що бере свій початок ще з часів Київської Русі. Це була могутня держава середньовіччя, яка справила значний вплив на політичне життя як країн Західної Європи, так і сусідніх азіатських країн, а також країн, що мали велике значення в системі торгівлі між Європою і Азією. Високий авторитет Київської Русі був закріплений численними міжнародними договорами, тісними матримоніальними зв'язками великих київських князів з багатьма закордонними державами. Київська Русь займає видатне місце у всесвітній історії.

У XII ст. Київська Русь розпалася на 12 окремих князівств. Серед князівств, що в період феодальної роздробленості існували на території України, особливо виділялося Галицько-Волинське. Ця держава досягла значного політичного розвитку і за рівнем економіки й культури увійшла до числа найпередовіших країн Європи.

Але феодальна роздробленість мала негативні наслідки в умовах, коли над Руссю нависла загроза зовнішньої небезпеки. На початку XIII ст. посилювався процес дроблення Русі. Із складу великих князівств виділялися нові уділи. Настала дійсна роздробленість. Нові, в тому числі й митні, кордони послаблювали економічні зв'язки між князівствами та землями Русі. Неодмінним супутником роздробленості стали нескінченні кровопролитні війни за землю, робочі руки, політичний вплив. Руйнувалися виробничі відносини, відбувалося масове знищення господарства трудівників. Військові сили все більше розпилялися. Усобиці в конкретно-історичних умовах дійсно стали, за влучним визначенням сучасника, «погибелью землі Русской».

¹ Україна є. Україна буде!: Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України 23 серпня 1996 р. // Уряд. кур'єр. 1996. 29 серп.

Вторгнення орд Батия поставило під питання не тільки єдність південно-руських земель, а й саме їх існування. Подальше золотоординське іноземне іго в українських землях негативно впливало на політичне становище цього краю. Тяжкий стан південно-руських земель, які були позбавлені політичної єдності, використали у своїх інтересах сусідні держави. Внаслідок тривалої боротьби їм вдалося подолати упертий опір місцевого населення і до кінця XIV ст. захопити українські землі. Здобиччю Польщі стали Галичина і Західна Волинь, Закарпаттям заволоділа Угорщина, Буковиною — Молдавське князівство. Східна Волинь, Поділля, Київщина та Чернігово-Сіверщина були включені до складу Великого князівства Литовського.

У 90-х роках XIV ст. удільні князівства південно-руських земель були ліквідовані. Це стало початком здійснення загарбницької політики польських феодалів щодо населення цих земель. Особливо негативні наслідки для народу мала Люблінська унія 1569 р. Ця унія започаткувала процес експансії польських феодалів і католицької церкви на українські землі. Посилення соціально-економічного, політичного та національно-релігійного гноблення в Україні викликало антифеодальну і національно-визвольну боротьбу українського народу. Найбільш поширеною формою протесту стали масові втечі селян на східні і південно-східні землі. Вони заснували нові поселення — слободи, освоювали малозаселені землі і лустощі. Такі втікачі називали себе козаками, тобто вільними людьми.

На початку XVI ст. за дніпровськими порогами виникають невеликі козацькі укріплені містечка — січі, на базі яких утворилася Запорізька Січ — один з етапів у розвитку української державності. Вона займала порівняно невелику територію, але поширювала свій політичний вплив на значні простори українських земель. В Запорізькій Січі функціонувала суспільна система з виборністю старшин, діяла козацька рада, на якій розглядалися найважливіші питання внутрішнього і зовнішнього життя Січі. Політичний лад Запорізької Січі характеризується як православна республіка з демократичними рисами.

Досвід Запорізької Січі був використаний у ході визвольної війни 1648—1654 рр. при створенні Української держави. За формою правління ця Українська національна держава була республікою з найвищим органом влади — Загальновійськовою радою. Другою за значенням владною структурою була Рада генеральної старшини. Функції виконавчого органу виконував Генеральний уряд. Його обирали разом з гетьманом на військовій раді. Центральне місце в усій систе-

мі органів нової влади посідав гетьман. У період визвольної війни ним був Богдан Хмельницький, з ім'ям якого пов'язані саме буття України, її вихід на арену світової історії, першопочатки становлення сучасної політичної української нації¹.

У створеній Богданом Хмельницьким Українській національній державі були реальні перспективи самостійного розвитку². Але для їх реалізації потрібні були сприятливі як внутрішні, так і зовнішні умови. Останні ж виявилися вкрай несприятливими для Української держави. Оцінюючи міжнародну ситуацію, Богдан Хмельницький дійшов висновку про необхідність укласти союз з Російською державою, яка на той час за формою правління була станово-представницькою монархією. У 1654 р. такий союз між Україною і Росією відбувся. У спільно розроблених українсько-російських «Березневих статтях» 1654 р. визначалися основи правового статусу України у складі Росії. Україна одержала широкі права в галузі самостійного державно-правового будівництва.

Але незабаром після смерті Богдана Хмельницького розпочався процес постійного урізання автономних прав України. Найбільш активно цей процес відбувався у другій половині XVII ст. Так, з 1659 р. Українська держава втратила право на самостійні зносини із зарубіжними партнерами, згодом у залежність від Росії потрапляє торгівля. Слідом за цим було зроблено новий крок у ліквідації автономії України — остаточно скасовано гетьманство. Царським маніфестом від 10 листопада і сенатським указом від 17 листопада 1764 р. останній гетьман України К. Розумовський був увільнений від гетьманства. Для управління Україною за цими ж правовими актами створювалася Малоросійська колегія на чолі з графом П. Рум'янцевим. Це фактично стало початком повної ліквідації Української держави. Вже у 1775 р. Катерина II ліквідувала Запорізьку Січ і тим самим позбавила українців власних збройних сил. На початку 80-х років XVIII ст. в Україні вводитьься інститут намісництва. Її територія була поділена на губернії, що фактично означало включення Української держави до загальноімперської сис-

¹ Див.: Богдан Хмельницький — видатна постать України: Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистих зборах з нагоди 400-річчя від дня народження Богдана Хмельницького 20 грудня 1995 р. // Уряд. кур'єр. 1995. 23 груд.

² Див.: *Рогожин А., Тацій В.* Від Богдана до Івана не було гетьмана // Голос України. 1995. 21 груд.

теми. Отже, Україна втратила не тільки державність, а й автономію¹.

Після краху Російської і Австро-Угорської імперій розпочався новий етап відродження української державності — у 1917 р. проголошується Українська Народна Республіка (УНР), а в 1918 р. — Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР). Об'єднання у 1919 р. УНР і ЗУНР в Українську соборну самостійну державу стало подією загальносвітового значення².

Але сталося так, що з самого початку на шляху до незалежної української національної державності стала Українська радянська республіка, керівництво якої було зорієнтовано на приєднання України до більшовицької Росії. Це знайшло свій прояв у ідентичності державних структур УСРР і РРФСР, копіюванні першої конституції РРФСР 1918 р. при прийнятті конституції УСРР 1919 р., поступовій інкорпорації російськими радянськими державними структурами відповідних українських структур, що в кінцевому рахунку призвело до остаточного поглинення радянської української держави російським центром³. У 1922 р. Україна увійшла до складу Союзу РСР, конституція якого була остаточно затверджена у січні 1924 р. II з'їздом Рад СРСР. В ній чітко окреслювалося коло питань, що знаходились у виданні вищих органів влади СРСР: зовнішня політика, кордони, збройні сили, транспорт, зв'язок, планування народного господарства, оголошення війни і підписання миру тощо. Формально кожна республіка мала право виходу з СРСР, але механізм такого виходу так і не було розроблено. Внаслідок цього, не змінюючи своєї зовнішньої форми, «союз республік» фактично перетворився на жорстко централізовану державу. Форма ж (утворення СРСР) мала лише імітувати справжню сутність запропонованої унітарної державності⁴.

Такою державою СРСР, у складі якого перебувала й УСРР, був багато років. Це стосується як періоду сталінського тоталітаризму, «хрущовської відлиги», так і наступного етапу функціонування союзної держави. Так, у період «брежнєвського» неосталінізму УСРР була складовою частиною Союзу РСР, правовий статус якої до жовтня 1977 р. визначався передусім конституцією СРСР 1936 р. У другій полови-

¹ Див.: Малик Я., Вол Б., Чуприна В. Історія української державності. Львів, 1995. С. 49.

² Див.: Литвин М., Науменко К. Історія ЗУНР. Львів, 1995. С. 4.

³ Див.: Рум'янець В. О. Українська державність: 1917—1922 рр. (форми і проблеми розбудови). Х., 1996. С. 161.

⁴ Див.: Українська державність у ХХ столітті: Історико-політологічний аналіз. К., 1996. С. 295.

ні 60-х років одержала перевагу тенденція до зміцнення централістських засад в багатьох сферах державного, господарського та соціально-культурного будівництва. Згадані процеси торкнулися перш за все економіки. Як відомо, втілення в життя у 50-ті роки системи територіально-економічних об'єднань — раднаргоспів — створило можливість для більш ефективної праці. Економіка країни почала розвиватися в умовах конкуренції між підприємствами, впроваджувалися передові технології тощо. Раднаргоспи надавали деякий простір для ініціативи, стимулів для якнайраціональнішого використання місцевих ресурсів і кадрів. Госпрозрахунок, самофінансування сприяли зростанню продуктивності праці, підвищенню рентабельності підприємств, наповненню ринку товарами, зниженню цін. Але сталий економічний розвиток республік сприяв їхній самостійності, причому не тільки економічній, а й політичній, тобто погрожував командно-адміністративній системі. Тому були розроблені нові централізаторські підходи до керівництва економічним життям країни, намічені грандіозні програми освоєння нових економічних районів, здійснення «новобудов століття»¹.

Верховна Рада СРСР 2 жовтня 1965 р. прийняла закон про зміни системи органів управління промисловістю країни², згідно з яким ліквідувалися республіканські Ради народного господарства та Ради народного господарства економічних районів. В той же час створювалася велика кількість союзних міністерств і відомств, які підпорядковували собі майже всю економіку союзних республік. Централістські засади запанували і в політиці з питань технічного прогресу, капітальних вкладень, цін, оплати праці, фінансів, кредиту, народногосподарського обліку, в системі органів управління, правоохоронних органів. Таким чином, відбувалася своєрідна колонізація союзних республік з боку центрального партійно-державного керівництва країни.

В конституції СРСР 1977 р., а також в конституціях союзних республік велика увага приділялась проблемам правового статусу цих республік. Конституції декларували широкі права республік, що знайшло своє вираження перш за все в констатуванні наявності у союзній республіки суверенітету. В ст. 76 конституції СРСР зазначалось: «Союзна республіка — суверенна радянська соціалістична держава, яка об'єдналася з іншими радянськими республіками в Союз Радянських Соціалістичних Республік». Сутність суверенітету союзної республіки визначалась у її верховенстві, повно-

¹ Див.: Історія України: Курс лекцій. К., 1992. Кн. 2. С. 387.

² Див.: Ведомости Верх. Совета СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

владді, незалежності і самостійності по відношенню до інших держав і суспільних інститутів внутрішнього та зовнішнього характеру. У конституції СРСР за радянською республікою як суверенною державою закріплювалось право мати свою конституцію, розроблену і прийняту Верховною Радою республіки (в УРСР така конституція була прийнята у 1978 р.). Важливою ознакою суверенітету республіки було те, що вона мала право вступати у відносини з іноземними державами, укладати з ними договори і обмінюватися дипломатичними та консульськими представниками, брати участь у міжнародних організаціях (ст. 80). Головною гарантією суверенітету союзної республіки було закріплення за нею права вільного виходу із складу Союзу РСР. Як суверенна держава союзна республіка, за конституцією, поза межами, зазначеними в ст. 73 конституції СРСР, самостійно здійснювала державну владу на своїй території.

Конституція СРСР, широкомовно заявляючи про суверенітет союзної республіки, в той же час багато уваги приділяла забезпеченню і гарантуванню суверенітету Союзу РСР, що практично означало консервацію виключного централізму в управлінні державою. До гарантій союзної державності відносилися, наприклад, загальносоюзне громадянство, принцип відповідності основних положень республіканського законодавства конституції СРСР і загальносоюзному законодавству, пріоритет загальносоюзного закону в разі його колізії з республіканським законом. Стаття 73 конституції СРСР до виключного ведення Союзу РСР відносила широке коло питань в таких галузях, як оборона, транспорт, зв'язок, енергетика та ін. Конституція СРСР передбачала бюрократичну понадцентралізацію в тих галузях, де це суттєво ущемляло права республік, передусім в економіці і бюджеті, формуванні народногосподарського плану. У період, що розглядається, склалася негативна практика, коли союзні органи і організації часом привласнювали повноваження союзних республік, ігнорували або порушували їх права. Так, відповідно до ст. 73 конституції СРСР найвищі органи державної влади СРСР повинні були забезпечувати єдність законодавчого регулювання на всій території СРСР, встановлювати Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік. Всупереч цьому положенню мали місце випадки, коли союзні органи державної влади приймали не Основи, а основоположні загальносоюзні акти, котрі у повному обсязі регулювали ті чи інші суспільні відносини, в тому числі з питань спільного відання Союзу РСР і союзних республік. В діяльності союзних органів державної влади і управління траплялись також

виладки, коли вирішувалися питання, цілком віднесені до відання союзних республік¹. В той же час конституція СРСР не передбачала механізму, за допомогою якого республіка могла б протистояти тиску з боку загальносоюзних відомств. Замість надання союзній республіці права самій захищати власний суверенітет, конституція СРСР фіксувала в ст. 81, що «суверенні права союзних республік охороняються Союзом РСР». Не мало реальнього значення й представництво союзних республік в загальносоюзних органах. Зазначене стосується такої гарантії суверенітету союзної республіки, як її право на вихід із складу СРСР, але фактично це була лише декларація. Досить сказати, що законодавчий порядок реалізації права на відділення у період, що розглядається, навіть не був розроблений.

Таким чином, правовий статус УРСР як суверенної держави в досліджуваний період у всіх сферах життя був фікцією. Тиск і диктат союзних структур, понадцентралізація управління знаходили своє відображення і в системі державного апарату, і в системі законодавства, які функціонували в Україні у другій половині 60-х — середині 80-х років.

Певні зміни в статусі УРСР як союзної держави відбувалися в період так званої «горбачовської» перебудови (1985—1991 рр.). В цей час УРСР входила до складу СРСР, який вважався згідно з конституційним законодавством федеративною державою. Насправді ж на початку перебудови це була ще величезна імперія, яку характеризували надмірне зосередження державної влади, функцій і повноважень у союзних органах влади, що знецінювало у багатьох відношеннях національно-державний устрій, демократичні принципи федерації. Україна фактично була додатком московської імперії.² Союз РСР як суверенна держава мав цілісну систему союзних державних органів, систему союзного законодавства, територію, громадянство, грошову і кредитну системи, бюджет, збройні сили, державну символіку. Разом з тим ставала очевидною необхідність заміни сталінської моделі союзної держави на дійсно федеративну державу. Деякі заходи щодо розширення повноважень республіканських органів влади були накреслені в рішеннях ХІХ всесоюзної конференції КПРС, прийнятій вересневим (1989 р.) пленумом ЦК КПРС програмі «Національна політика партії в сучасних умовах», а також в постанові І З'їзду народних депутатів СРСР «Про основні напрямки внутрішньої і зовнішньої полі-

¹ Див.: *Погорілко В. Ф.* Національно-державний устрій СРСР. К., 1989. С. 17.

² Див.: *Україна і світ.* К., 1994. С. 358.

тики СРСР». У згаданих документах одним з основних напрямків вдосконалення національно-державного устрою вважалось забезпечення більш доцільного розмежування, перерозподілу функцій і повноважень союзних і республіканських державних органів. В розвиток цього положення Верховна Рада СРСР увела у дію з 26 квітня 1990 р. закон СРСР «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації»¹. В ст. 1 цього закону давалось таке визначення СРСР: «Союз Радянських Соціалістичних Республік є суверенною соціалістичною державою». Наводилось також і визначення союзних республік: «Союзні республіки — суверенні радянські соціалістичні держави, які добровільно, на основі вільного самовизначення народів і рівноправності об'єдналися в Союз Радянських Соціалістичних Республік». В ст.ст. 2—4 цього закону визначалися права союзних республік. Так, за кожною союзною республікою зберігалось право вільного виходу з СРСР. Вказувалося, що порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки з СРСР, визначається законом СРСР. Такий закон був прийнятий². Аналіз змісту цього закону показує, що для виходу союзної республіки із складу СРСР їй треба було виконати дуже багато складних умов, які практично робили вихід республіки із складу союзної держави неможливим. У ст. 6 закону СРСР від 26 квітня 1990 р. називалися предмети виключного відання Союзу РСР в особі його найвищих органів державної влади і управління. Сюди входило широке коло питань державного, господарського та соціально-культурного будівництва. Крім того, цілий блок подібних питань знаходився згідно з ст. 8 цього закону у сфері спільного відання Союзу РСР і союзних республік. Причому за найвищими органами влади і управління СРСР зберігалось право встановлення загальних засад і основ як державного, так і господарського, соціально-культурного будівництва. Так, згідно з п. 3 ст. 8 коментованого закону найвищі органи влади Союзу РСР встановлювали основи цивільного, земельного, лісового, водного, гірничого, кримінального, кримінально-виконавчого, фінансового, трудового законодавства, законодавства про соціальне забезпечення, про народну освіту; про охорону здоров'я, про охорону навколишнього природного середовища, про адміністративні порушення, про судоустрій і судочинство. Союзні республіки повинні були приймати відповідні кодекси, які повністю дублювали союзне законодавство. Таким чином, помітної трансформації СРСР із понадцентра-

¹ Див.: Ведомости Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

² Див.: Там же. № 15. Ст. 252.

лізованої у дійсно федеративну державу даний закон абсолютно не забезпечував.

Разом з тим в умовах загальної демократизації життя радянського суспільства союзні республіки зробили рішучий крок в напрямку забезпечення собі реального суверенітету. Першою його проголосила Росія. 16 липня 1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про Державний суверенітет України¹, яка мала величезне значення у подальшій боротьбі за державну незалежність, реалізації права української нації на самовизначення. Декларація проголошувала верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території, недоторканність і незмінність її кордонів, право народу України на володіння, користування і розпорядження національним багатством, самостійне створення банківської, цінової, фінансової, митної та податкової систем. Україна заявила про свої права на власні збройні сили, внутрішні війська та органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді. У Декларації наголошувалося, що свої відносини з іншими республіками Україна має намір будувати на основі договорів, укладених на принципах рівноправності, взаємоповаги і невтручання у внутрішні справи, та зазначалося, що принципи Декларації про державний суверенітет України використовуються для укладення союзного договору. Важливим політичним кроком у національному відродженні України було прийняття закону «Про економічну самостійність Української РСР». Визначалася також дуже важлива й актуальна позиція України з приводу армії, проходження військової служби громадянами республіки².

Як показав подальший розвиток подій, принципи Декларації були несумісні з «новим» союзним договором, який розроблявся кремлівським керівництвом, щоб врятувати наскрізь прогнилу імперію³. Так, у грудні 1990 р. IV З'їзд народних депутатів СРСР фактично відмовився підтримувати декларації про державний суверенітет, прийняті союзними республіками. Замість цього З'їзд ухвалив постанову «Про загальну концепцію нового Союзного Договору і порядок його укладення»⁴, де наголошувалося на перетворенні СРСР

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.

² Див.: Там же. № 33. Ст. 459; № 43. Ст. 585, 586.

³ Див.: Основи політології: Конспект лекцій для студентів усіх спеціальностей. Львів, 1994. С. 34.

⁴ Див.: Ведомости Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 2.

як багатонаціональної держави у «добровільний рівноправний союз суверенних республік — демократичну федеративну державу». Для розробки проекту союзного договору створювався підготовчий комітет, якому рекомендувалося розпочати роботу уже в січні 1991 р. З'їзд підкреслював, що головною умовою досягнення злагоди є дотримання до підписання нового союзного договору усіма державними органами чинної конституції СРСР і союзних законів. Одночасно З'їзд доповнив конституцію СРСР розділом 15 «Рада Федерації» який був покликаний перш за все здійснювати координацію діяльності найвищих органів державного управління Союзу РСР і республік¹. 16 січня 1991 р. Верховна Рада СРСР прийняла постанову про проведення на всій території СРСР 17 березня 1991 р. референдуму з питання збереження Союзу РСР як федерації рівноправних суверенних республік². Такий загальносоюзний референдум відбувся. Але він не вніс ясності у суперечки щодо змісту нового союзного договору і подальшої долі СРСР. Кожна республіка проводила референдум на свій лад, а деякі навіть відмовилися від нього (Грузія, Литва, Молдова, Латвія, Вірменія, Естонія)³.

Після референдуму розпочався так званий «новоогарьовський процес», під час якого відбувалися переговори керівників республік з президентом СРСР М. Горбачовим про новий союзний договір. 23 квітня 1991 р. учасниками переговорів була підписана «Заява», в якій декларувалися принципи нового союзного договору і підкреслювалася необхідність його термінового підписання. Зустрічі учасників переговорів у травні-липні в Ново-Огарьові явно пробуксовували, вони виявили значні розходження і протиріччя. Так, керівництво України, посилаючись на Декларацію про державний суверенітет, заявило про необхідність попереднього обговорення проекту договору на засіданні Верховної Ради України. 27 червня Верховна Рада України прийняла рішення про відкладення розгляду договору на вересень. Наприкінці липня М. Горбачов заявив, що роботу над проектом союзного договору завершено. 15 серпня було розповсюджено остаточний текст проекту союзного договору. Цей проект залишав фактично недоторканою монополізацію у центрі найважливіших повноважень і понадцентралізацію в прийнятті рішень з основних питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва.

¹ Див.: Ведомости Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

² Див.: Там же. Ст. 87.

³ Див.: Пивовар С. Ф., Серіщев Я. М., Стельмах С. П. Всесвітня історія ХХ століття. К., 1991. С. 209.

Церемонію попереднього підписання союзного договору було призначено на 20 серпня 1991 р. Але 19 серпня 1991 р. в країні стався державний переворот. Було проголошено владу антиконституційного Державного комітету з надзвичайного стану (ДКНС). Гекачелісти заявили про свій намір зберегти централізовану союзню державу. Проте переворот провалився. Невдала спроба державного перевороту прискорила розпад Союзу РСР.

24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР, виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла було над Україною у зв'язку з державним переворотом в СРСР, прийняла постанову про проголошення незалежності України і Акт проголошення незалежності України. Україна ставала незалежною демократичною державою. З моменту проголошення незалежності чинними на території України ставали тільки її Конституція, закони, постанови уряду та інші акти законодавства республіки. На 1 грудня 1991 р. призначалося проведення республіканського референдуму щодо підтвердження Акту проголошення незалежності.

Такий референдум відбувся. Понад 90 % його учасників продемонстрували прагнення населення України жити в незалежній державі. Це є історичною віхою в національному відродженні України.

7—8 грудня 1991 р. у Біловезькій Пущі керівники України, Росії, Біларусі підписали Угоду про створення Співдружності Незалежних Держав (СНД). Цей документ був відкритий для підписання усіма республіками колишнього СРСР. 10 грудня Верховна Рада України прийняла постанову «Про ратифікацію Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав»¹. 21 грудня 1991 р. на зустрічі в Алма-Аті керівники Азербайджану, Біларусі, Вірменії, Казахстану, Киргизстану, Молдови, Росії, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану, України підписали Декларацію про Співдружність Незалежних Держав. Це означало, що Союз РСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність перестав існувати.

Після цього в Україні розпочався активний процес будови незалежної держави, наслідком якого стало прийняття 28 червня 1996 р. Верховною Радою Конституції України. Це велика історична подія в житті українського народу. Вона

¹ Див.: Голос України. 1991. 12 груд.

посідає одне з головних місць у новітній історії держави України, яка віднині міцно стоятиме на підвалинах демократії і парламентаризму.

Надійшла до редколегії 24.08.96.

П. М. РАБІНОВИЧ, чл.-кор. АПрН України

ЗАКОНОДАВСТВО СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ

І. П'ять років існування нової держави Україна — строк відносно незначний, але й достатній для того, аби зафіксувати більш-менш сталі тенденції розвитку її законодавства. Вони зумовлюються насамперед *перехідністю* умов його прийняття й функціонування — умов радикальної трансформації економічної, політичної та ідеологічної сфер українського суспільства, яка, на жаль, супроводжується руйнівними кризовими явищами.

Такі тенденції досліджуються, так чи інакше, в Інституті держави і права Національної академії наук України¹, в Інституті законодавства Верховної Ради². Їх з'ясуванню було присвячено декілька всеукраїнських науково-практичних конференцій, що відбулись у 1993—1996 роках³.

Вивчення реальних процесів, що відбуваються у сфері державно-юридичного регулювання суспільних відносин у сучасній Україні, матеріалів і рекомендацій згаданих конференцій та спеціальних наукових праць дає підставу вирізнити серед досліджуваних тенденцій наступні.

Радикальна, якісна новелізація права. Йдеться про прискорене формування нових галузей та інститутів права і законодавства. Назвемо, для прикладу, такі галузі права, як конституційно-процесуальне, підприємницьке, або такі інститути, як президентство, конституційне судочинство, призупи-

¹ Див., напр.: Шемчушенко Ю. С. Теоретичні засади розвитку правової системи в Україні // *Правова система України: теорія і практика*. К., 1993; Погорілко В. Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України // Там же.

² Див.: *Опришко В. Ф.* Вдосконалення законодавства України — складова частина стратегії його розвитку // *Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах*. К., 1996.

³ Серед них відзначимо конференції: «Кодифікаційний процес в Україні» (Київ, червень 1993 р.), «Правова система України: теорія і практика» (Київ, жовтень 1993 р.), «Принципи кодифікації українського законодавства» (Харків, грудень 1993 р.), «Стан кодифікаційного процесу в Україні: системність, пріоритети, уніфікація» (Львів, грудень 1995 р.), «Концепція розвитку законодавства України» (Київ, червень 1996 р.).

нення та судове скасування чинності певних нормативно-правових актів, приватизаційні відносини, біржова діяльність (при цьому ліквідовано деякі підрозділи попередньої, радянської системи права України, наприклад, колгоспне право, інститут федеративної правосуб'єктності України у складі колишнього Союзу РСР).

Триваюче оновлення інститутів права (і законодавства) простежується й в новій Конституції України (згадаємо, наприклад, її ст. 85 (п. 19), якою передбачено запровадження посади Уповноваженого Народної Ради України з прав людини).

Інтенсифікація законотворчої діяльності, тобто зростання її кількісних показників. З моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України по травень 1996 р. Верховна Рада України прийняла майже 700 законів і за цим «параметром» — за продуктивністю законодавчої праці — вийшла на рівень сучасних парламетрів розвинених демократичних держав¹. 21 % цих законів присвячено питанням цивільного та господарського права, 14 % — адміністративного права, 13 % — конституційного права, 9 % — трудового і соціально-забезпечувального права, 7 % — кримінального та кримінально-процесуального права.

Урізноманітнення форм (джерел) права. Відбувається це внаслідок плюралізації суб'єктів правотворчості, зокрема локальної правотворчості в економічній сфері (установчі нормативно-правові акти господарських об'єднань і т. ін.). Збільшується кількість належним чином схвалених, ратифікованих Україною міжнародно-правових актів, які вводяться до складу системи її права. Розширюється коло випадків, коли традиційно ненормативні юридичні акти, зокрема судові, можуть набувати нормативного значення, оскільки з їх допомогою можна визнавати нечинними (внаслідок невідповідності закону) певні нормативні акти. Цей напрямок дістане, мабуть, найбільш рельєфного прояву зі створенням Конституційного суду України відповідно до нової Конституції України.

Зменшення рівня формалізованості права, ступеня визначеності його норм. Це проявляється у розширенні сфери приватно-правового регулювання, використанні загальнодозволеного типу (принципу) правового регулювання, застосування у законодавстві відносно визначених норм, зокрема норм з оціночними, «ситуаційними» поняттями.

Фактичною підставою для константації даної тенденції стали результати емпіричного дослідження щодо використан-

¹ Див.: Юридичний вісник України. 1996, 5—12 черв. С. 2.

ня оціночних понять у декількох кодексах України з часовим інтервалом у 15—20 років. Ці результати відображені у наступній таблиці¹.

Наведені дані свідчать, що у кодифікованому законодавстві питома вага оціночних понять не тільки не зменшується, а, як правило, збільшується.

Якщо ж проаналізувати законодавство некодифіковане, то й у ньому ця тенденція виявляється теж досить рельєфно. Так, у Законі України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» оціночні поняття використано у понад 60 % його статей, у Законі України від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу» — у 40 % його статей.

**Тенденції використання оціночних понять
у кодифікованому законодавстві України
(середина 70-х — середина 90-х років)**

№ п.п.	Назва кодексу, рік його редакції	Кількість оціночних понять	Показник тенденції
1	Цивільний кодекс Редакція 1984 р.	52	+23 (+44,2 %)
	Редакція 1995 р.	75	
2	Цивільно-процесуальний кодекс Редакція 1979 р.	29	+42 (+244,8 %)
	Редакція 1995 р.	71	
3	Кримінальний кодекс Редакція 1987 р.	263	+9 (+3,4 %)
	Редакція 1995 р.	272	
4	Кримінально-процесуальний кодекс Редакція 1984 р.	77	+29 (+37,8 %)
	Редакція, 1995 р.	106	
5	Кодекс законів про працю Редакція 1987 р.	66	+7 (+10,6 %)
	Редакція 1995 р.	73	

Є такі закони, у самих назвах котрих фігурують оціночні поняття (скажімо, Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції», Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції»².

¹ У дослідженні брали участь І. А. Мельник (1978 р.) та В. М. Косович (1995 р.).

² Цікаво відзначити, що сутентичне тлумачення поняття недобросовісної конкуренції, яке подається у ст. 1 останнього закону, включає у свою чергу, не менш оціночне поняття: «недобросовісною конкуренцією є будь-які дії у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності» (Урядовий кур'єр. 1996, 29 червня).

Висловлені положення щодо тенденцій розвитку законодавства України, звісно, не претендують на вичерпність та беззаперечність, але хотілося б сподіватись — можуть виявитись небезкорисними при подальшому дослідженні розглядуваної проблеми.

II. Не маючи змоги докладно проаналізувати тут кожен з названих тенденцій, зупинимось дещо детальніше лише на характеристиці останньої з них, пов'язаної, зокрема, із збільшенням питомої ваги оціночних понять у законодавстві України.

Насамперед декілька вступних зауважень методологічного характеру — зокрема щодо самого розуміння оціночних юридичних норм, тобто тих норм, які вміщують оціночні поняття.

Нам вже доводилось обґрунтовувати положення про те, що до таких понять належать ті, котрі відображають, фіксують лише повну соціальну значимість (особистісну, групову, загальносуспільну) різноманітних явищ (фактів, дій, подій) без вказівки на їх формально визначені ознаки¹. Юридичні норми, в яких є ці поняття, якраз і слід вважати нормами оціночними.

Такі норми належать до відносно визначених норм права, причому їх зміст є визначеним (відносно) не у формальному, а у соціально-змістовному аспекті.

Ставлення вчених до використання у правовому регулюванні оціночних понять є неоднозначним. На думку одних, таке використання — явище нормальне і говорити про його обмеження немає підстав². На думку ж інших, оціночні поняття у законодавстві — це свідчення його недосконалості і

¹ Див., напр.: Социалистическое право как ценность. Львов, 1995. С. 17—26; Оценочные нормы советского права как средство обеспечения социальной справедливости // Право. Ускорение. Справедливость. Саратов, 1989; Законность правоприменительных актов: диалектика формального и содержательного в условиях радикального реформирования советского общества // Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград, 1991.

² Див., напр.: Брайнин Я. М. Уголовный закон и его применение. М., 1967. С. 67; Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1972. С. 138; Фролов Е. А., Питецкий В. В. Гарантии законности и оценочные понятия в уголовном праве // Сов. гос-во и право. 1979. № 6. С. 87.

їх слід якщо не виключити цілком, то звести до мінімуму¹.

На мій погляд, істина, як звичайно, «розміщується» посередині.

З одного боку, «шануючи» таку соціально корисну властивість законодавства, як його формальна визначеність (завдяки якій учасникам суспільного життя забезпечуються гранично ясні, чіткі уявлення про їх юридичні права й обов'язки, досягаються злагодженість, скоординованість, організованість суспільних відносин), не можна її абсолютизувати, ідеалізувати. Корисність її безмежна.

З другого боку, використання формально невизначених, зокрема оціночних, юридичних норм хоч і є у багатьох випадках також соціально корисним (хоча б тому, що дозволяє при прийнятті правозастосовчих чи правореалізаційних рішень максимально враховувати — *в межах узаконеної соціальної значимості!* — особливості конкретної ситуації), теж не може бути необмеженим.

Отже, справа не в тому, що апіорно схвалювати або ж, навпаки, піддавати критиці ті чи інші «دوزи» оціночних норм у законодавстві. Завдання науки — обґрунтувати саме ті межі, в яких заправданення таких норм є соціально необхідним, обґрунтованим, корисним.

Для розв'язання цього завдання, можливо, стануть у пригоді наступні міркування.

Правове (юридичне) регулювання суспільних відносин, розглядуване в аксіологічному аспекті, є ніщо інше, як *реагування держави на певну соціальну значимість різноманітних фактів* — дій та подій. Залежно від суб'єктної приналежності потреб та інтересів, щодо яких з'ясовується така значимість, вона може бути «градуїрована» на особистісну, групову (колективну) і загальносуспільну. А за її характером, «змістом» вона може кваліфікуватись як позитивна (цінні факти) або ж негативна (антицінні, тобто шкідливі, а то й небезпечні факти).

На котру з цих «значимостей» реагуватиме держава й у який спосіб, — це вона вирішує, виходячи зі своєї політики, а передусім — з інтересів тієї частини населення, які відстоюють її вищі органи.

¹ Див., напр.: Бару М. И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве // Сов. гос-во и право. 1970, № 7. С. 105; Ковалев М. И. Оптимальное соотношение формального и оценочного в уголовном законе // Сов. гос-во и право. 1973. № 11. С. 70; Миренский Б. А. Методы совершенствования республиканского уголовного законодательства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985; Орзіх М. П. Обговорення проекту нової Конституції // Право України. 1992, № 10. С. 18.

Усі явища (факти), що набувають, так чи інакше, соціальної значимості, стають її носіями, «уособлювачами», можна розподілити на два різновиди.

Одні з них характеризуються більш-менш однаковою соціальною значимістю майже за будь-яких умов, незалежно від особливостей конкретної ситуації, за якої вони відбуваються (наприклад, народження дитини, закінчення навчального закладу, порушення умов договору, несплата державного податку). У цих випадках державі, аби зреагувати на певну значимість, досить подати у законі опис лише формальних ознак таких явищ і вказати, які юридичні наслідки потягне їх виникнення.

Та існує не менше й таких явищ (фактів), соціальна значимість котрих є плінною, динамічною: вона зазнає істотних змін залежно від особливостей конкретної ситуації, за якої вони відбуваються (наприклад, знищення якихось предметів, зупинення руху потягу за допомогою «стоп-крану»). У цьому випадку певної соціальної значимості (скажімо, порушення інтересів дитини) можуть набувати факти, різноманітні за їх зовнішньовиявлюваними, емпірично фіксованими показниками. І тут держава вже не може подати вказівку на формальні «параметри» лише однієї групи фактів, якщо вона прагне зреагувати на *усі* випадки виникнення певної соціальної значимості (скажімо, на всі випадки порушення інтересів дитини). Тому реалізувати це прагнення у правовому регулюванні можливо тільки одним способом: зазначити у законодавстві («узаконити») ту соціальну значимість, з якою пов'язуються певні юридичні наслідки, а вже встановлювати ті факти, які стають її носіями, «уособлювачами» доручити суб'єктам правозастосування або ж правореалізації.

Ось у таких випадках, аби забезпечити неухильне і повне, всеохоплююче реагування держави на факти, котрі набувають відповідної соціальної значимості, держава неминуче повинна вдаватись до введення оціночних понять у зміст юридичних норм (або, інакше кажучи, у тексти нормативно-правових актів).

Отже, наявність фактів другої групи якраз і виступає об'єктивною підставою, непереборною причиною встановлення оціночних норм права. «Ліквідувати» цю причину у принципі неможливо. Тому нами й було свого часу зроблено висновок, що *використання оціночних юридичних норм — це об'єктивна закономірність правового регулювання.*

Висловлені щойно міркування мають, ясна річ, найзагальніший характер. Вони можуть конкретизуватись шляхом

більш детальної характеристики підстав використання оціночних понять у законодавстві¹.

Очевидно, й у різних сферах суспільного життя, у різних галузях права поширеність, «доза» цих понять є неоднаковою (це теж наочно ілюструє наведена вище таблиця). Ця «доза» зумовлюється, мабуть, співвідношенням тих значимостей, носії яких, з огляду на їхні формальні показники, є постійними, одними й тими ж, з тими значимостями, носії котрих, навпаки, не є однаковими за своїми зовнішніми проявами. Чим об'ємніший предмет правового регулювання другого виду, тим більшою має бути питома вага оціночних юридичних норм, за допомогою яких вчиняється юридичний вплив на нього.

III. Аналіз розглядуваної тенденції буде незавершеним, якщо обмежити його тільки законодавчим (правотворчим) рівнем. Наступним кроком має стати з'ясування специфіки застосування (та й реалізації) оціночних норм права. У цьому аспекті заслуговують на увагу принаймні три питання: а) особливості тлумачення оціночних понять, що включені до складу юридичних норм; б) особливості юридичної кваліфікації фактів, щодо яких здійснюється оціночне правозастосування, та критерію її істинності; в) гарантії правильного застосування оціночних юридичних норм.

Розглянемо коротко ці «сюжети».

1. У тлумаченні оціночних понять визначальну роль відіграють такі способи уявлення їх змісту, як історичний та цільовий (телеологічний). Вони спираються не стільки на формальну логіку (вона використовується у першу чергу при філологічному та систематичному способах тлумачення), скільки на логіку діалектичну, і не стільки на внутрішньозаконодавчі джерела, скільки на позазаконотворчі, хоча й пов'язані із законодавчою діяльністю (політичні програми правлячих партій, програмні виступи керівних діячів держави, пояснювальні записки й обґрунтування до законопроектів, результати соціологічних та інших гуманітарних досліджень, статистичні, демографічні й такі інші дані тощо).

У зв'язку з інтерпретацією оціночних понять заслуговує на більш уважний аналіз положення про так зване функціональне тлумачення закону². Останнє вважається логікогносеологічним засобом забезпечення, обґрунтування неоднозначності й мінливості, динамічності смислу розглядуваних

¹ Див., напр.: Косович В. М. Проблеми застосування оціночних понять у конституційному законодавстві України // Концепція розвитку законодавства України. К., 1996. С. 160—162.

² Див., напр.: Черданцев А. Ф. Вопросы толкования советского права. Свердловск. 1972.

понять. Йдеться, мабуть, про *смыслотворення*, про плюралізацію смислів оціночного поняття при незмінності його текстуальної «зовнішності», «оболонки».

2. Істотною специфікою відрізняється й встановлення юридичних фактів, до яких має застосовуватись оціночна юридична норма. Правозастосовувач повинен тут з'ясувати, які реальні факти досліджувальної ситуації дійсно мають (мали або матимуть) саме ту соціальну значимість, котру зафіксовано у застосовуваному оціночному приписі і з якою, отже, закон пов'язує певні юридичні наслідки. У цьому випадку вектор пізнання спрямовується від з'ясування запрограмованої законом значимості до пошуку реальних фактів, яким вона притаманна.

Можливий, однак, і протилежний варіант: з'ясування того, чи властива фактам, встановленим по справі, саме соціальна значимість, яка закріплена у законі.

Чи можливо висувати до висновків, що робляться в результаті цього своєрідного оціночного пізнання, вимогу істинності, достовірності, правильності? Чи можна, інакше кажучи, застосовувати категорію об'єктивної істини щодо оцінок? І якщо так, то чи можливо досягти тут єдиної однозначної істини, чи, навпаки, доведеться визнавати множинність, плюралістичність оціночних істин?

Як відомо, відповіді на ці питання філософи, спеціалісти з епістемології, аксіології, логіки, наукознавства дають різні, навіть взаємовиключні.

На мій погляд, ставити питання про об'єктивну істинність оціночного знання (у тому числі й у правозастосуванні) не тільки можливо, але й необхідно. Однак показник такої (оціночної) істини дещо відрізняється від показника так званої істини факту. Він полягає у *відповідності характеру (змісту) оцінки потребам лише певних суб'єктів* — індивідів, або їх спільностей, або їх об'єднань, або ж суспільства в цілому. Оцінка, яка не «прив'язана» до потреб, інтересів певних суб'єктів, завжди лишатиметься заперечною, сумнівною, спротною.

Ясна річ, оскільки ці потреби є різноманітні, то й значимість одного й того ж факту (дії, події), щодо *різних суб'єктів* буде «плюралістичною»; проте стосовно *певного різновиду* суб'єктів (суб'єктів з однаковими потребами) вона може бути тільки одна (однозначна).

Відповідно й істинна оцінка як правильне відображення об'єктивної ролі явища у задоволенні певних потреб (потреб певної групи суб'єктів) може бути тільки одна і абсолютна (повна, незмінна). Хоча щодо потреб іншої групи суб'єктів

зміст (характер) її неминуче буде іншим. У цьому своєрідно проявляється *конкретність істини*, котра здобувається в оціночному пізнанні, зокрема, у тому пізнанні, що здійснюється у процесі оціночного правозастосування.

Очевидно, пізнання соціального смислу фактів (тобто їхньої об'єктивної значимості для різних учасників суспільного життя), яке відбувається при застосуванні оціночних юридичних норм, — це більш складний різновид пізнання, аніж той, що має місце при встановленні формально визначених юридичних фактів. В останньому випадку перед правозастосувачем, як правило, не виникає питання про самостійне пізнання значимості для певних суб'єктів тих або інших фактів.

Це стає можливим внаслідок того, що (як доводить лінгвістична соціопсихологія — підрозділ наукової герменевтики) *будь-який текст об'єктивно здатний бути носієм різних смислів*. Ці смисли «впроваджуються» у текст різними суб'єктами відповідно до певних інтересів. І коли суб'єкт зустрічається, контактує з текстом, то він надає останньому такого смислу, тлумачить його у такий спосіб, аби цей текст функціонував би як засіб для задоволення потреб, інтересів даного або інших суб'єктів¹.

Отже, не буде значним перебільшенням висновок про те, що зміст (смысл) оціночного поняття є похідним від потреб, інтересів, цілей суб'єкта інтерпретації або ж інших суб'єктів, в чітких інтересах вона здійснюється.

3. Попередженню або зменшенню пізнавальних помилок в оціночному правозастосуванні покликані слугувати різноманітні засоби — гарантії, у тому числі й юридичні. *Юридичні гарантії істинності правозастосувального оцінювання й оцінок* — це юридичні акти, спеціально спрямовані на правильне розуміння застосовуваних оціночних норм права та адекватне відображення значимості для певних суб'єктів тих фактів, до яких ці норми застосовуються.

З можливих класифікацій таких гарантій найбільш суттєвими видаються наступні.

За юридичною природою ці гарантії розподіляються на нормативно-правові (акти нормативної конкретизації оціночних понять їх правотворчим «автором» або ж органом, якому він делегував це повноваження); нормативно-інтерпретаційні (акти офіційного тлумачення-роз'яснення оціночних понять, яке має загальний характер і в результаті якого такі

¹ Див.: Дридзе Т. М. Уровень семиотической подготовки и функционирование массовой информации в обществе // Вопр. философии. 1976. № 11. С. 119.

поняття все ж не перетворюються на формально визначені, а тільки стають дещо менш абстрактними); індивідуально-правові (юридичні акти, що видаються вищою керівною інстанцією певної ланки, системи державних органів внаслідок індивідуальної конкретизації чи роз'яснення стосовно конкретної справи соціальної значимості, відображеної у застосованій оціночній юридичній нормі).

За логіко-гносеологічною природою (характером) розглядуваних гарантії класифікуються на три види: конкретизаційні, деталізаційні та інтерпретаційні (тлумачно-роз'яснювальні).

Усі ці юридичні акти функціонують як гарантії правильності застосування оціночних понять у законодавстві остільки, оскільки полегшують встановлення об'єктивної істини при застосуванні (та й реалізації) оціночних юридичних норм.

Надійшла до редколегії 16.07.96

О. М. МИРОНЕНКО, зав. відділом історико-політологічних досліджень Ін-ту держави і права НАН України, чл.-кор. АПрН України

П'ЯТИРІЧЧЯ НАПРУЖЕНОЇ І ПЛІДНОЇ РОБОТИ (ІСТОРИКИ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВИ І ПРАВА НАНУ ЮВІЛЕЮ ВІТЧИЗНИ)

Ще напередодні проголошення незалежності України, тобто наприкінці 80-х років, проблеми нашого минулого взагалі і історії держави і права зокрема опинились, без перебільшення, у самому епіцентрі громадської думки, стали головним її «збуджувачем», величезним імпульсом для виникнення численних різноманітних рухів, громад, партій, бурхливих коливань настроїв співвітчизників, ламання не тільки застарілих стереотипів, а й свідомості і навіть світоглядних основ багатьох громадян. Історики-професіонали на якусь мить, не будемо приховувати, виявились мов би приголомшеними, розгубленими у такій ситуації: те, чому вони десятиліттями вклонялись, наче за якоюсь вказівкою, почало представляти зі сторінок газет, журналів, екранів телевізорів, з радіоефіру, трибун галасливих мітингів мерзенним, брудним, нікчемним, кривавим, людиноненависницьким, а те, що вони, виконуючи таку ж волю зверху, засуджували, відкидали або просто приховували, видавалось тими ж силами найгероїчнішим, найпатріотичнішим, найчистішим, найсвітлішим і найсвідомішим.

Мов за мановінням чарівної палички «найвідомішими істориками» стали фізики, математики, інженери, медики, артисти, не кажучи вже про новоявлених політиків, журналістів, драматургів, кінорежисерів та інший говорячий та пишущий люд. Найкращими знавцями минулого України представлялись ті, хто смачніше плюне у життя своїх батьків і більш віддалених родичів. Популярними стали гасла про «білі плями» у вітчизняній історії, які старанно вифарбовувались виключно у чорне з криваво-багряним відтінком, колишні «зрадники та інші мерзотники» перетворювались у титанічні, майже божественні постаті, а нещодавні «куміри і властители дум» — у паскудних супостатів, непримиренних ворогів українського народу, його катів. Всіляко заохочувались публікації зарубіжних дослідників (як фахівців, так і звичайних любителів), котрі, як виявилось, спостерігаючи з-за океану, а нерідко і забувши навіть рідну мову, «краще» знали нашу мінувщину, ніж професіонали-історики, які аналізували ті чи інші події, безпосередньо перебуваючи у їх вирі.

Аналізуючи викладені бурхливі події, відлуння яких не вщухало і у минулі п'ять років незалежності України, можна зробити висновок: вони викликані вмиранням пануючої тривалий час інституціоналізованої, тобто писаної під диктовку колишніх можновладців, історії і раптовим приходом їй на зміну контрісторії як негативної, переважно емоційної реакції на таке панування. Час, на жаль, показав, що нова генерація контрісториків, лави якої поповнились за рахунок геть переляканих — недавніх палких пропагандистів «героїчного шляху КПРС і КПУ», користується такими ж методами, як і їх попередники-інституціоналісти. А тому лавина прихованої або й відвертої, цинічної фальсифікації, брехні і омани, спрямованих переважно на «темний люд», який не має можливості звернутись до першоджерел, і у складні роки незалежності аж ніяк не вщухає, а інколи й збільшується.

Усе-сказане про загальний стан історичної науки у нашій молодій Україні повністю відображає сучасну ситуацію і у галузі досліджень історії держави і права, навколо проблем якої точиться особливо гостра боротьба сумлінних дослідників, для котрих на першому плані знаходиться наукова істина, та ідеологічно зашорених любителів-активістів тієї чи іншої партії або течії, для яких істина повинна поступитися місцем меркантильним вимогам нових хазяїв-можновладців, політиканів, які мріють про верхівку владування, або ж звичайним кримінальним «грошовим лантухам».

На превеликий жаль, професіоналів-науковців, які сумлінно досліджують проблеми вітчизняної історії держави і права, в Україні залишилось обмаль. Це стосується і столиці нашої молодшої держави. Фахівці старшого покоління, як обтяжені колишніми інституціоналізованими стереотипами, так і такі, що від них поступово звільнялись, у 90-х роках пішли з життя або перебувають у похилому віці і майже не впливають на нові пошукові процеси, а здібна молодь з відомих всім причин не дуже прагне поповнити лави науковців. Досить навести такий приклад: напередодні досягнення Україною незалежності відділ історико-політологічних досліджень держави і права Інституту держави і права НАН України практично розвалився. Він складався з одного старшого, двох наукових, одного молодшого наукового співробітника та лаборанта. Гострий дефіцит істориків-правознавців відчувався і в Київському держуніверситеті та інших вищих навчальних закладах столиці.

Ось чому на межі 80-х—90-х років об'єктивно постали пріоритетні завдання: 1) негайне зміцнення кадрового і наукового потенціалу відділу; 2) визначення стрижневих наукових напрямків дослідницької діяльності на перспективу; 3) раціональне використання кадрів, підвищення їх творчої активності та організація якісного виконання планових, конкурсних та ініціативних наукових проектів. Такі прагнення істориків-правознавців знайшли розуміння і підтримку з боку нового керівництва Інституту в уособленні академіка Ю. С. Шемшученка, завдяки чому протягом останніх п'яти років їх можна вважати в основному вирішеними.

Ювілей незалежності відділ зустрів у складі 23 працівників: завідуючого, головного, 2 провідних, 3 старших, 2 наукових, 4 молодших наукових співробітників, старшого інженера, 5 лаборантів, 4 аспірантів і стажистів-дослідників. Серед них — член-кореспондент Академії правових наук України, 3 академіки і один член-кореспондент громадської Української академії політичних наук, 4 доктори і 4 кандидати наук, лауреат Державної премії ім. Т. Г. Шевченка, заслужений юрист України тощо. Співробітникам відділу надані у користування три комп'ютерні системи, лазерний принтер тощо. Тобто за роки незалежності, незважаючи на відомі всім труднощі, створений повнокровний структурний підрозділ Інституту, спроможний вирішувати найскладніші завдання.

У тому ж пам'ятному 1991 р. визначені були головні напрями наукових досліджень історико-політологічної проблематики на найближчий період і більш віддалену перспективу

на ґрунті своєрідної «наукової інвентаризації» її концептуального стану у державі, найактуальніших прикладних потреб початку 90-х років та наявного інтелектуального потенціалу відділу. Чітко виокремились дві центральні лінії його діяльності.

З одного боку — це вітчизняна історія держави і права, вільна від будь-яких ідеологічних нашарувань, тобто її дослідження суто на документальній основі, на відомих і ще введених ще до наукового обігу правових першоджерелах, ретельних архівних пошуках, з повагою і врахуванням праць попередників, але критичним ставленням до них, навіть до мемуаристики, рішучим відкиданням тиску як «інституціоналізованого» прошарку вчених, так і цілої зграї агресивної вітчизняної та діаспорної генерації «контрїсториків».

З іншого боку — це закладання наріжних каменів для подальшого творення національної школи політології, яка ще й тоді помилково вважалась «буржуазною протипагою марксизму-ленізму». Започатковуючи формування і створення політологічної науки в Україні, саме в галузі юриспруденції, ми виходили з переконань: при очевидній всім наявності у світовій і вітчизняній практиці неправової політики немає і не може бути взагалі неполітичного права (включаючи і такі його доктрини, як божественне, природне, звичаєве, негативне, позитивне право тощо), не кажучи вже про «найполітичнішу» з усіх відомих людству інституцій — державу.

Виходячи з славетних традицій вітчизняної історичної школи права, яка склалась на українських землях ще у ХІХ ст., науковці відділу поставили за мету і визначили пріоритетними завданнями у галузі історії держави і права України пошук, концептуальне опрацювання і видання, тобто введення до наукового обігу, правових першоджерел. Саме цьому були підпорядковані 6 планових та 3 позапланових, тобто конкурсних, проекти, які розроблялись у відділі протягом останніх п'яти років. Майже всі вони повністю завершені і здані вченій раді Інституту та Фонду фундаментальних досліджень України.

Останній неодноразово визнавав науковий проект «Копус джерел з історії права, державності та правничої думки в Україні» (керівник О. Мироненко, автори О. Мироненко, І. Усенко, К. Вислобов, співвиконавці Ю. Римаренко, В. Чехович, Ю. Кас'яненко, І. Музика, І. Кравченко, Л. Снісаренко, С. Євтушенко, Т. Бондарчук) за такий, що відповідає рівневі світової науки і виконується школою, яка здобула міжнародного визнання. Розробка проекту переслідує наступні цілі:

— поповнення духовної скарбниці України черговими томами забутих або ще зовсім невідомих пам'яток творення національної державності і права;

— врятування багатьох виданих першоджерел української правничої думки від фізичного знищення за межами нашої держави, повернення їх в Україну та введення до наукового обігу;

— відродження у національній свідомості штучно викреслених з народної пам'яті імен і праць визначних українських юристів та державних діячів минулого;

— створення найповнішого джерельного та інформаційного фундаменту для подальших теоретичних досліджень, підготовки багатотомних праць «Історія українського права», «Українська юридична енциклопедія», «Український енциклопедичний політологічний словник» та підручників нового покоління для середніх і вищих учбових закладів із загальної історії, історії політичної і правової думки, історії держави і права України, політологічних дисциплін.

У рамках зазначеного проекту вперше в історії української науки започатковано багатотомну академічну серію «Пам'ятки політико-правової культури України». У 1993 р. її відкрили фундаментальні колективні роботи «Зібрання малоросійських прав 1807 р.» (24,1 д. а.), «Ділова документація гетьманщини XVIII ст.» (26,6 д. а.). Ще раніше вийшли друком за участю авторів проекту книги «Академік Станіслав Дністрянський» (5 д. а.), «Академік Микола Василенко» (4 д. а.), «М. П. Василенко. Наукова біографія» (15 д. а.), «Правовий статус Академії наук України: історія та сучасність» (18 д. а.), «Основи держави і права України» (15 д. а.), «Минуле України: відновлені сторінки» (5 д. а.), «Еволюція сучасного буржуазного государства и права» (19 д. а.), «Юридична наука і освіта на Україні» (17 д. а.), «З історії адвокатури на Україні» (9 д. а.), низка наукових статей на основі знайдених співробітниками відділу у архівах України та за кордоном невідомих або маловідомих праць О. Малиновського, Ф. Тарановського, А. Яковліва, М. Слабченка, С. Дністрянського та інших видатних українських юристів минулого. Особливу активність в цій роботі виявили І. Усенко і К. Вислобоков.

При вивченні першоджерел українського права різних періодів з поля зору авторів проекту не випадали і криваві сторінки історії нашого багатостраждального народу. Мається на увазі, наприклад, величезний обсяг документів стосовно політичного терору на Україні у період 20—50-х років. Але із-за неодноразових грубих порушень видавництвом «Наукова думка» взятих на себе зобов'язань так і не поба-

чила світ перша у вітчизняній літературі індивідуальна монографія О. Мироненка «Смерч репресій на Україні: механізм і жертви кривавого терору 20—50-х років» (20 д. а.), готова до друку ще у 1988 р. Згодом неопублікований матеріал було використано вже у 1992—1994 рр. у спеціальній серії з 11 індивідуальних брошур, колективної монографії «Невинні жертви» (1993 р.), низці статей, але науковий пріоритет виявився втраченим: на цей час з'явилися опубліковані роботи на згадану тематику більш «спритних» авторів. Активно працював над названою проблематикою і старший науковий співробітник відділу І. Усенко, за безпосередньою участю якого у 1992 р. вийшов збірник «Реабілітовані історією» (26,5 д. а.) та ряд змістовних статей.

Завдяки зусиллям здібного фахівця — наукового співробітника відділу К. Вислобокова, який налагодив найтіснішу взаємодію з Інститутом археології НАН України та іншими вітчизняними і зарубіжними дослідницькими установами, ми маємо можливість віднести до здобутків проекту «Корпус джерел з історії права, державності та правничої думки в Україні» низку праць, які вийшли у 1994—1996 рр.: багатотомник робіт В. Липинського (біля 150 д. а.), збірник документів «Селянський рух на Україні» (16 д. а.), «Волинську метрику: регести документів 1569—1673 рр.» (30 д. а.), «Спогади П. Скоропадського» (39,7 д. а.), «Огляд української історіографії Д. Дорошенка» (18 д. а.) та ін.

Концептуальна скарбниця знань з вітчизняної історії держави і права у цей же період збагатилась опублікованими індивідуальними монографіями О. Мироненка «Економічний колапс України і спроба його подолання у 1917—1920 роках як препозиція НЕПу: державно-правовий аспект» (1994, 5, 8 д. а.), «Світоч української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради» (1995, 21, 1 д. а.), його ж ще однією унікальною серією теж з 11 індивідуальних брошур, які висвітлюють проблеми прав і свобод людини у світовій і вітчизняній політико-правовій думці, починаючи з найдавніших часів; роботами «Правова система США: историко-теоретический анализ» (О. Зайчук, 1992, 10 д. а.); «Україна в роки НЕПу: доля курсу на революційну законність» (І. Усенко, 1995, 4,35 д. а.); «Проблеми національно-державного будівництва України у роки НЕПу» (В. Чехович, 1995, 2,5 д. а.), «Основоположники кийвської историко-юридичної школи. М. Ф. Владимирський-Буданов і Ф. І. Леонтович» (Т. Бондарчук, 1995, 2 д. а.) тощо. Ці та інші праці, десятки наукових статей з'явилися у ході дослідження планових тем «Еволюція демократичних ідей

та інститутів на Україні у 1905—1920 рр.» (керівник О. Мироненко), «Генезис і тенденції еволюції правової держави» (керівник О. Зайчук), «Права, за якими судиться малоросійський народ, 1743 р. (керівник О. Мироненко), «Закономірності, тенденції і суперечності процесу становлення і демократизації політико-правової системи України на етапі НЕПу» (керівник І. Усенко), «Суд і розправа у правах малоросійських 1750» (керівник О. Мироненко), «Правова система України на етапі становлення тоталітарного режиму» (керівник І. Усенко).

Проблеми академічної науки аж ніяк не відсували з поля зору вчених відділу найактуальніші потреби нової організації учбового і навчального процесу у школах, гімназіях, ліцеях, коледжах та інших вищих учбових закладах України будь-якого рівня акредитації. Йдеться про те, що переважна більшість загальноосвітніх шкіл держави вже протягом кількох років вивчають курс «Основи держави і права України» за складеною у відділі (О. Мироненко, І. Усенко) і затвердженою ще у 1992 р. Міносвіти України програмою. З-під пера І. Усенка з'явилися і плани семінарських занять з історії держави і права України для слухачів I курсу вузів, і програма та методичні рекомендації для вчителів і учнів середньої ланки освіти з курсу «Права людини» тощо.

Як бачимо, у ході дослідження зазначених проектів з різноманітних проблем вітчизняної історії держави і права у 1991—1996 рр. з'явилося чимало опублікованих праць піонерського характеру. Але обсяг роботи співробітників відділу цим далеко не вичерпується. Справа в тому, що низка унікальних робіт, підготована повністю до друку, залишається невитребуваною.

Перш за все це «Хронологічне зібрання політико-правових актів Центральної ради: березень 1917 — квітень 1918»: У трьох томах (120 д. а.), «Хронологічне зібрання політико-правових актів Української держави: квітень— грудень 1918»: У трьох томах (100 д. а.), «Хронологічне зібрання політико-правових актів Директорії: листопад 1918 — листопад 1920»: У трьох томах (100 д. а.).

Названі роботи, що підготовані на основі ретельного аналізу, наукового опрацювання і відбору сотень тисяч архівних документів з колишніх спецсховищ (особливо тут відзначилися співробітники відділу І. Музика, Л. Снісаренко, І. Кравченко) супроводжуються ґрунтованими історико-правовими нарисами, іменними (до 5 тисяч раніше викреслених з історії українських державних, військових, політичних діячів), географічними, термінологічними, галузево-правовими та іншими показниками

і являють собою суттєве прирошення нових знань з досвіду українського державотворення шляхом введення до наукового обігу сотень і сотень документів, яких ще не торкалась рука дослідника, відкривають неабиякий простір для їх подальшого концептуального аналізу тощо.

Ось чому, куди б ми не звертались за фінансовою допомогою на видання унікальних робіт, виконаних злиденствующими науковцями і готових до їх передачі до друку будь-кому виключно на альтруїстичній основі, всі, в першу чергу ті, хто найгучніше з усіх шпальт і трибун кричать про свою любов до Вітчизни, гаряче підтримують ідею, «щиро» обіцяють негайне фінансування, але, коли доходить до конкретних справ, сором'язливо заявляють про відсутність коштів.

Неважко підрахувати, що названі праці можна було б видати за рахунок лише відмови від одного-двох помпезних фуршетів чи презентацій, якими так сповнене наше суперечливе життя.

Така ж доля спіткала давно готові до друку індивідуальні монографії «Українська держава: політико-правовий аналіз діяльності гетьманату у квітні—грудні 1918 р.» (О. Мироненко, 22 д. а.), «Держава і право України за доби Директорії та ЗУНР» (О. Мироненко, 24 д. а.), «Репресоване правознавство» (І. Усенко, 15 д. а.), «Проблеми місцевого самоврядування» (В. Горбатенко, 15 д. а.), унікальну пам'ятку українського права XVIII ст., винайдену і підготовану до виходу на основі дійсних першоджерел (на відміну від видання О. Ф. Кістяковського 1879 р.) К. Вислобовим «Права, за якими судиться малоросійський народ, 1743 р.» (40 д. а.), колективні роботи відділу «Демократичні ідеї та інститути на Україні в 1905—1920 рр.» (25 д. а.), «Західна правова держава» (18 д. а.), «Вибрані твори академіка М. П. Василенка» (100 д. а.) та інші, що лежать мертвим тягарем у столах дослідників. Деякі з праць, скажімо, такі, як (не видану знову-таки з-за грубого порушення договірних зобов'язань «Науковою думкою») монографію «Більшовицький уряд України. 1917—1924» (О. Мироненко, І. Усенко, В. Чехович, 20 д. а.) та монографію «Закономірності, тенденції і суперечності процесу становлення і демократизації політико-правової системи України на етапі НЕПу» (О. Мироненко, І. Усенко, І. Музика, В. Чехович, Л. Снісаренко, 15,5 д. а.) у 1994 р. ми депонували. Але такий метод, м'яко кажучи, аж ніяк не надихає творчу молодь на подальшу напружену працю.

Як було підкреслено вище, ще одним важливим напрямом наукової діяльності відділу у роки незалежності України було закладання основ вітчизняної школи політології. Я не переслідую мету представитись одноособовим фундатором цієї нової для нашої держави наукової галузі, що охоплює зараз досить велике коло фахівців в усіх регіонах України, але про деякі незаперечні факти щодо витоків політології треба було б, напевно, нагадати. Саме за нашою ініціативою ще за доби СРСР у середині 80-х років було створене авторитетне республіканське відділення Радянської асоціації політичних (державознавчих) наук на чолі з першим завідувачим відділом історії держави і права України, тодішнім директором Інституту академіком Б. М. Бабієм. Саме наш відділ на початку 1988 р. після виходу Б. Бабія на пенсію став першим державним науковим підрозділом у межах колишнього УРСР, який ввів до своєї офіційної назви поняття «політологія». Прибалтійські республіки та інші регіони Союзу зробили це згодом, а ще пізніше в СРСР на базі колишніх ВПШ штучно з'явилися два компартійних «політологічних інститути», які у цьому напрямку виявили неспроможність і були ліквідовані у 1991 р.

Майже весь тягар координаційної роботи, пов'язаний з утвердженням політологічної науки на Україні, залишився на плечах відділу і Інституту в цілому та декількох ентузіастів з інших наукових установ, серед яких особливою активністю і працездатністю виділявся доктор юридичних наук, професор В. Д. Бабкін, котрий незабаром теж став провідним науковим співробітником нашого відділу. Ми поставили за невідкладну мету створення максимально сприятливих умов для початку формування політологічної науки в Україні, національної політологічної школи зі своїм обличчям, своїм стилем, своїми пріоритетами, власними ідеями, власною методологією, організаційне об'єднання вітчизняних політологів, усунення розпорошеності у підходах до предмета політології як науки і учбової дисципліни, визначення її дослідницьких рамок, практичних завдань, категоріального апарату, підготовку кадрів дійсних політологів, встановлення зв'язків із закордонними вченими відповідного профілю тощо.

Немає змоги навіть перерахувати все, що було у цьому плані зроблено співробітниками відділу за минулі п'ять років. Але деякі віхи схематично треба згадати:

— 1988—1991 рр. — виходять перші в нашій державі навчальні програми, методичні рекомендації, навчальні посіб-

ники, курси лекцій з політології (автори В. Бабкін, О. Мироненко, І. Зайчук та ін.), організується низка науково-теоретичних конференцій, дискусій за круглим столом, виступів на сторінках періодичних видань і т. ін.;

— березень 1991 р. — провідні фахівці України об'єднуються у рамках незалежної Української асоціації політологів (керівне ядро — Ю. Шемшученко, О. Мироненко, М. Михальченко, В. Бабкін та ін.), затверджується її статут, відкривається Одеська регіональна організація УАП;

— грудень 1991 р. — розпочинає роботу спеціалізована вчена рада по захисту докторських дисертацій за фахом «Політологія» (голова О. Мироненко), на Україні з'являються перші доктори і кандидати політичних наук;

— 1992 р. — у складі УАП створюються 13 регіональних відділень (Київ, Львів, Харків, Одеса, Луганськ, Донецьк, Чернівці, Дніпропетровськ, Вінниця, Черкаси, Сімферополь, Кіровоград, Запоріжжя), чому віддає багато енергії молодий стажист-дослідник С. Євтушенко. Кількісний склад УАП збільшується до 400 індивідуальних членів і 30.07.1992 р. вона офіційно реєструється в Міністерстві юстиції України. Налагоджуються перспективні зв'язки з провідними вищими навчальними закладами України, зміцнюються контакти з політичними партіями, державними установами. Безпосередньо у відділі з поповненням його особового складу відомим вченим головним науковим співробітником Ю. Римаренком на стику політології і юриспруденції започатковується новий науковий напрям — етнодержавознавство;

— 1993 р. — деякі члени УАП, посилаючись на концептуальні розбіжності, а на ділі, керуючись суто меркантильними прагненнями, вчиняють спробу її розколу, який вдається подолати вже на початку року. На чолі Асоціації встає В. Бабкін. Зусиллями О. Мироненка, В. Бабкіна, Ю. Римаренка створюється інтелектуальний центр політології у нашій державі — громадська Українська академія політичних наук (УАПН), дійсними членами якої стають 37 найвідоміших в нашій державі юристів, істориків, політологів, філософів, соціологів, економістів та інших науковців. Визначаються її завдання у Статуті. О. Мироненко, В. Бабкін, О. Зайчук завершують концепцію і створюють абетку з 4-х тисяч термінів для унікального видання — Українського енциклопедичного політологічного словника. УАП встановлює міжнародні зв'язки. До її складу на правах колективного членства вступає Українська асоціація молодих політологів;

— 1994 р. — успішно долається ще одна спроба розколу УАП, проводяться десятки міжнародних, всеукраїнських, регіональних науково-теоретичних конференцій, симпозіумів,

дискусійних зустрічей, гуртуються авторські колективи для створення нового покоління підручників для вузів, навчальних програм. УАП і УАПН налагоджують тісну співпрацю між собою та з Міносвіти України;

— 1995—1996 рр. — зусиллями В. Бабкіна, Ю. Римаренка та інших співробітників відділу встановлюються тісні контакти з російською, білоруською та іншими асоціаціями політологів, О. Мироненко та В. Горбатенко разом з іншими фахівцями завершують текст підручника для вузів нового покоління «Політологія» (60 д. а.).

Було б несправедливим не виокремити, без сумніву, титанічну творчу і науково-організаторську роботу у роки незалежності головного наукового співробітника Ю. Римаренка, який у 1992—1996 рр., безпосередньо керуючи розробкою планової теми «Держава і нація (історико-політологічний аспект)» та конкурсним науковим проектом «Українське державотворення у динаміці взаємодії етноісторичних та правових факторів», зумів об'єднати навколо себе переважно на альтруїстичній основі не лише своїх молодих колег по відділу, а й понад 100 провідних фахівців з усіх регіонів України та науковців з діаспори. Результатом роботи такої великої групи вчених за п'ять років стали 2 індивідуальні монографії, 11 великих колективних праць, 2 підручники для вузів, 2,5 тис. наукових статей, 11 докторських та 8 кандидатських дисертацій.

Все це свідчить, що започаткований у відділі Ю. Римаренком новий науковий напрямок — етнодержавознавство — дізнав визнання широкої вітчизняної і зарубіжної наукової громадськості (на вказані праці опубліковані понад 40 рецензій) і власне держави Україна. Пріоритет відділу тут визнаний багатьма світовими науковими центрами, дістав надійну апробацію на міжнародних форумах. Індивідуальна монографія Ю. Римаренка «Національний розвій України» (1995, 17 д. а.), підготовані під його керівництвом роботи «Межнациональные отношения. Термины и определения» (1991, 28 д. а.), «Етнонаціональні процеси в сучасній Україні» (1992, 9, 3 д. а.), «Етнонаціональний розвиток України» (1993, 56, 8 д. а.) та інші користувались величезним попитом і протягом кількох тижнів стали бібліографічною рідкістю. Велику увагу громадськості привернув опублікований Ю. Римаренком на сторінках кількох номерів газети «Освіта» проект концепції етнонаціональної політики в Україні.

Протягом кількох останніх років незалежності відділ став ключовим підрозділом Інституту у виконанні ще одного грандіозного наукового проекту — підготовки і видання 6-томної «Юридичної енциклопедії», у якій провідну науково-органі-

заційну роль виконують В. Бабкін, В. Горбатенко, Ю. Кас'яненко та деякі інші співробітники відділу, який безпосередньо повинен забезпечити понад третину з майже 800 друкованих аркушів праці. Для перших двох томів нами вже підготовано біля 400 наукових статей. Але це тільки 10—15 % потрібного. Ось чому ми ще раз звертаємось до всіх наших колег-істориків України підключитись до цього престижного для будь-якого науковця проекту і творити його спільними зусиллями. У порядку «проби пера» у 1996 р. ми видали «Юридичний словник-довідник» (43,5 д. а.), якого на прилавках книготоргівців вже не зустрінеш.

Вище зверталась увага читача на значну кількість готових до друку найактуальніших праць, які поки що лежать у столах дослідників невитребованими. Але деяке просування у цьому напрямку, завдяки наполегливості і авторитету вчених відділу, все ж таки є. Скажімо, дуже хотілося б піднести ювілею нашої молодой держави фундаментальні праці відділу, які, на відміну від вищезазначених, знаходяться у видавництвах, включені до планів видання і проходять редакційну підготовку. У видавництві «Довіра» готовий вже оригінал-макет піонерської у вітчизняній і світовій науці «Малой енциклопедії етностатистичного знання» (180 д. а.), авторами якої є понад 100 провідних науковців країни. До видавництва «Гене́за» здано рукопис «Політологічної енциклопедії» (100 д. а.), переважна частина якої написана О. Мироненком, В. Горбатенком, В. Бабкіним та Ю. Римаренком. У видавництві «Либідь» опрацьовуються два підручники для вузів: один з них підготований виключно співробітниками відділу О. Мироненком, Ю. Римаренком, І. Усенком та В. Чеховичем під назвою «Українське державотворення: невитребуваний потенціал» (48 д. а.), інший — із залученням вчених різних наукових установ — під назвою «Етнос і держава: основні етностатистичні знання». У видавництві «Школяр» ось-ось побачить світ двотомна «Абетка етнополітолога» (30 д. а.); у «Вищій школі» готуються до друку «Етнополітологія: енциклопедичний словник» (49 д. а.), «Етнополітологія в іменах» (25 д. а.), у Академії державного управління при Президенті України — «Етнонаціональний вимір українського суспільства» (35 д. а.), у одеському видавництві «Хаджібей» — індивідуальна монографія Ю. Римаренка «Національне буття в контексті державотворення» (25 д. а.). Окрім нього, основними авторами всіх перерахованих робіт стали співробітники відділу О. Мироненко, В. Бабкін, В. Горбатенко, А. Сапrikін, І. Музика, С. Максимова, Т. Бондарчук, С. Євтушенко, І. Омельченко, Ю. Стеценко, М. Ходаківський.

Отже, кілька підсумкових «сухих» цифр. За 5 років незалежності Вітчизни співробітники відділу історико-політологічних досліджень Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ завершили наукову розробку 5 планових та 6 позапланових (конкурсних та ініціативних) наукових проєктів. Дослідження 3 планових та 3 позапланових тем триває. Результати пошукової та аналітичної роботи відображені у 14 індивідуальних монографіях (217 д. а.), 48 колективних працях (1661 д. а.), 8 підручників і навчальних посібниках для вищих та середніх учбових закладів (145 д. а., 28 брошур (72 д. а.), майже 800 статтях (приблизно, 400 д. а.). З них опубліковані, тобто вже працюють на державу, 8 індивідуальних монографій (102 д. а.), 28 колективних робіт (620 д. а.), 6 підручників (53 д. а.), 28 брошур (72 д. а.), 194 статті (85 д. а.). Решта — чекає на видання.

Стислий обсяг статті не дозволяє навіть схематично окреслити інші, окрім суто наукових досліджень, сторони діяльності відділу. А тут теж чималий доробок: 18 підготованих законопроєктів, 27 експертних висновків на проєкти нормативних актів, 21 наукова записка до вищих законодавчих і виконавчих органів влади, 62 наукові конференції, 83 доповіді на них, 8 докторів і 3 кандидати юридичних чи політичних наук, підготовані у процесі роботи над науковими проєктами, безліч консультацій для державних службовців вищого рангу, керівництва політичних партій, народних депутатів України тощо.

Та останнє ми вважаємо важливою, але тільки поточною роботою для науковця. Думається, що давно вже пора відійти від компартійного стереотипу, який насаджується і багатьма сучасними можновладцями, що головний показник плідної діяльності вченого — це підготований ним законопроєкт чи матеріал для доповіді з високої трибуни. Для цього існує багатосоттисячна армія високооплачуваних державних службовців, чимала частина яких носить у кишені диплом кандидата, а то й доктора наук. Як кажуть у народі, кожен повинен «обмолочувати свій сніп» і не треба «заважати» державним службовцям працювати, тим паче, що вони до цих пір категорично відкидають навіть саму ідею залучення науковців до своїх лав. Головне призначення вченого — прирощення знань, тобто концептуальна розробка складних фундаментальних проблем, викладення результатів досліджень у теоретичних працях, наукова експертиза вже готових законопроєктів і т. ін. Завдання ж державного службовця будь-якого рангу — оволодіння цими знаннями, їх практичне використання, а не зовнішнє, інколи навіть безграмотне циніч-

не нарікання у бік злиденствующих науковців у їх «відриві від практики».

На закінченні підкреслимо: вчені відділу (переважно молоді талановиті особистості), як і тисячі їх колег-науковців, з чистою совістю зустрічають п'ятирічний ювілей Вітчизни, працюють напружено і сумлінно навіть в умовах принизливо-жебрацького існування. Але альтруїзм — не безмежний. Дуже б хотілося, щоб незалежна Україна у повсякденних турботах не забувала й про них, бо тільки розумовий потенціал, наголосимо ще раз, тільки власна, а не зарубіжна інтелектуальна скарбниця може забезпечити спочатку найскорішу внутрішню стабілізацію, а згодом і процвітання Батьківщини.

Надійшла до редколегії 04.07.96

НОВА КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ДІЄ

В. В. МЕДВЕДЧУК, голова Спілки адвокатів України

ПРО МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Після прийняття Конституції України всю увагу слід зосередити на подальшому законодавчому розвитку тих основних положень, які закладені в ній. В житті українського суспільства розпочинається новий, дуже важливий етап — реформи діючої правової системи на основі нової Конституції України.

Правова система — це складне суспільне явище, яке має свої закономірності побудови і функціонування. Складність правової системи обумовлена тим, що вона об'єднує різні, однак органічно пов'язані між собою правові структури: систему права як систему діючих у суспільстві правових норм, що охоплює й систему законодавства, а також систему правоохоронних органів у широкому розумінні цього слова, куда входять органи суду, прокуратури, слідчий апарат різних державних органів, установи, що забезпечують виконання судових рішень та вироків тощо. Завдання полягає в тому, щоб система цих правоохоронних органів, їх повноваження, відносини між собою повністю були зорієнтовані на те, щоб максимально ефективно здійснити ті правові норми, які повинні функціонувати у тому чи іншому конкретному випадку, у відповідних стосунках, що регулюються за допомогою

права. На жаль, у реальному житті ця очевидна вимога виконується дуже повільно, і на перший план виходять ті чи інші кон'юктурні міркування.

Система права, як відомо, у якості своїх підвалин, що визначають її зміст, має предмет і метод правового регулювання. Але це визначення є дуже загальним. У реальному житті поняття предмета правового регулювання охоплює такі явища, як вже існуючі суспільні відносини, які потребують вдосконалення правового врегулювання, суспільні відносини, які слід почати врегульовувати за допомогою права, правові відносини, які, навпаки, правового регулювання вже не потребують. Що стосується методів правового регулювання, то вони як правова категорія порівняно з предметом правового регулювання характеризуються значно більшою оперативністю, оскільки одні й ті ж суспільні відносини у різні часи потребують різних методів їх врегулювання.

У побудові і функціонуванні системи права виключно важливе місце займає науковий прогноз відносно того, що саме нас чекає у найближчий час, а також у близькій та подальшій перспективі.

Діюча у державі система права складає основу і повинна бути головним орієнтиром для системи законодавства. Але на практиці цей принцип дуже часто порушується, внаслідок чого система діючого в нашій країні законодавства у деяких випадках нагадує деякий конгломерат різних за змістом та суспільним спрямуванням правових актів. До того ж правових актів й навіть законів, які характеризуються дуже невдалою логікою їхнього змісту. Справа в тому, що хоча якість планування законодавчої діяльності й має місце, однак це планування перш за все спрямоване на усунення тих прогалин, які зустрічаються у процесі підготовки відповідних нормативних актів. Це, так сказати, планування на нагальну потребу, без ретельного дослідження самої суті потреби, аналізу усіх обставин, що її складають. Методологічного рівня завдання в цьому плані пов'язані з врахуванням вимог «ланцюга ефективності», які у процесі видання кожного нормативного акту, тим більш закону, пов'язані з встановленням соціальної і політичної потреби, а також інтересу щодо їх існування, з формуванням завдання відповідно до того, які питання повинні бути вирішені за допомогою цього акту, які засоби для цього слід використати, у якій формі цей акт слід видати тощо. Але що найбільш важливе — це те, щоб через деякий термін була проаналізована дійсна ефективність цього акту шляхом порівняння мети, що обумовила його видання, з одержаним результатом.

Існуюча зараз в Україні система законодавства має дуже значні прогалини, які стосуються регулювання різних суспільних явищ, передусім тих, що пов'язані з регулюванням нових суспільних відносин, спрямованих на здійснення економічних реформ. Крім того, здійсненню цих реформ заважає неурегульованість статусу різних державних структур, що значно погіршує весь управлінський процес. Перш за все необхідні статутні норми, що повинні встановлювати правове положення Кабінету Міністрів, різних міністерств та відомств, інших державних установ. Заважає відсутність якісних посадових інструкцій, які б встановлювали права та обов'язки відповідних посадових осіб у розвиток закону про державну службу. Дуже необхідні законодавчі акти, спрямовані на регулювання суспільних відносин, прямо чи побічно пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини. Прикладом у цьому плані могли б стати закон про соціальне обслуговування громадян, закон про державне прогнозування і програми соціально-економічного розвитку України, закон про екологічну експертизу та багато інших.

Першочерговою проблемою, на вирішення якої повинне бути зорієнтоване реформування законодавства, є не тільки захист прав і свобод людини, а насамперед, по-перше, вдосконалення самої системи цих прав і свобод з точки зору подальшої її демократизації; по-друге, розробка стосовно кожного конкретного суб'єктивного права людини і громадянина дієвого, ефективного механізму практичної реалізації цього права, що, на жаль, зараз наше діюче законодавство у чималому числі випадків не забезпечує.

На нашу думку, останнє питання взагалі є найважливішим у проблемі прав і свобод людини, й те, що на нього не завжди звертається необхідна увага, обумовлюється у першу чергу великою складністю вирішення цієї проблеми. Адже, як правило, кожне конкретне суб'єктивне право людини і громадянина потребує свого, притаманного саме цьому суб'єктивному праву механізму його реалізації, що, зрозуміло, у сфері правового врегулювання викликає значні складності.

Діюча система законодавства повинна бути реформована й в іншому напрямку. Йдеться про так звану нетрадиційну кодифікацію. Традицією нашої кодифікації є існування декількох кодексів законів, які вміщують норми права, що регулюють цивільні, цивільно-процесуальні відносини, відносини у сфері кримінального та кримінально-процесуального права. Існують також кодекс про адміністративні правопорушення, житловий та сімейний кодекси, в останні роки прийнятий митний кодекс. Але світова практика йде далі.

У різних країнах діє цілий ряд кодексів законів, які регулюють й інші сфери суспільних відносин, що значно полегшує користування діючим законодавством, сприяє своєчасному його вдосконаленню, більш повному ознайомленню громадян з діючим законодавством. Прикладом в цьому плані можуть бути такі кодекси, як соціальний кодекс, кодекс споживача, фінансовий кодекс, кодекс державного службовця, муніципальний кодекс, кодекс про охорону здоров'я тощо.

Конкретизація системи діючого законодавства повинна бути пов'язана з відповідною диференціацією існуючої судової системи. Створення судового монстра буде тільки все більш й більш сприяти бюрократизації судової системи, збільшенню термінів розгляду справ, розвитку інших недоліків. Виходячи з цього, слід ретельно проаналізувати судові системи тих держав, в яких існує диференційована судова система і де ця система доходить до найвищих галузевих судових інстанцій. Прикладом цих інстанцій, крім Верховного суду загальної юрисдикції, можуть бути відповідні Верховний адміністративний суд, Верховний фінансовий суд, Верховний суд, що розглядає трудові справи, Верховний суд із соціальних питань, Верховний арбітражний суд. На нашу думку, саме така структура сприятиме й більш кваліфікованому розгляду відповідних судових справ, які дійдуть до вищих судових інстанцій.

Дивлячись вперед, хотілося б поставити і таке, на нашу думку, дуже важливе питання. Оскільки ми зараз все більш усвідомлюємо, що нормативне поняття права значно принижує його соціальну роль у суспільстві, що право перш за все — це загальна міра свободи, рівності і справедливості у суспільстві, яка повинна знайти свій вираз у нормах діючого права, можливо, слід подумати про те, щоб розширити в процесі застосування права роль принципів права, у якійсь мірі щодо особливо складних справ, — роль судового прецеденту. Безумовно, це повинно бути пов'язане з докорінним підвищенням кваліфікації судових працівників, вирішенням ряду інших організаційних питань.

Вдосконалення правової системи України напрямки пов'язане з ліквідацією суттєвих недоліків, які зараз існують у цій сфері.

Перш за все слід звернути увагу на відсутність чітких уявлень про стан всього законодавчого масиву, формально діючого в Україні. Здійснення такого аналізу, безумовно, дуже важка і кропітка робота, але починати вдосконалення системи діючого законодавства слід саме з цього. При цьому слід враховувати, що йдеться не тільки про існування чи

відсутність закону з того чи іншого питання, але передусім про його якість, відповідність сьгоднішнім умовам, про те, які правові акти розвивають, конкретизують положення цього закону, тобто про відповідні інститути права, за допомогою яких здійснюється регулювання відповідних суспільних відносин.

Роботу цю повинно організувати і здійснювати Міністерство юстиції, бо саме на ньому лежить відповідальність за стан діючої в країні системи законодавства. Саме воно повинно організувати відповідні аналітичні групи, залучивши до них фахівців з різних галузей права.

З хаотичним станом системи законодавства, відсутністю чітких уявлень про правову врегульованість тих чи інших суспільних відносин пов'язана й та безсистемність у законотворчій діяльності, яка зараз має місце.

Основні недоліки зводяться до такого: а) своєчасно не здійснюється оновлення застарілих законів; б) відсутність до останнього часу Конституції України стримувала прийняття кодексів законів з базових галузей права, у тому числі й тих кодексів, які вже готові й пройшли відповідні наукові експертизи; в) чітко не визначені питання, які повинні бути врегульовані саме законом, що, у свою чергу, призводить до регулювання законами дрібних питань. Так, в червні 1995 р. був прийнятий закон про застосування електронних контрольно-касових апаратів, хоча до цього ці питання були врегульовані постановою Кабміну від 08.04.93 р.; г) ефективності правового регулювання заважає нестабільність законодавства, наприклад, тільки протягом 1995 р. до ст. 8 закону про підприємства було внесено 6 доповнень, спрямованих на обмеження підприємницької діяльності (04.02.95 р., 13.07.95 р., 14.12.95 р.), що призвело до розорення великої кількості дрібних підприємств, особливо в сфері торгівлі і громадського харчування. Інший приклад нестабільності: на протязі 4-х останніх років було прийнято 4 закони, які регулювали режим іноземного інвестування, що, зрозуміло, аж ніяк не сприяло зміцненню довіри у іноземних інвесторів до стану справ в Україні.

Діючим законодавчим актам у значній мірі притаманна зайва декларативність і разом з тим відсутність необхідних вказівок на механізм реалізації приписів законів. Існують факти стосовно того, що деякі закони на протязі довгого строку не діють, оскільки в них немає норм прямої дії, відсутня вказівка на відповідальність і т. ін. Все це веде до безлічі різних доповнень у діюче законодавство. Й досі, наприклад, не внесені необхідні зміни та доповнення до кодексу про адміністративні правопорушення, до законів «Про

приватизацію майна державних підприємств», «Про приватизацію невеликих державних підприємств», «Про інформацію» та інших законів, що були прийняті у 1992—1993 рр. Таким є й водний кодекс, прийнятий усередині 1995 р.

Досить триває правова неврегульованість значних масивів правових відносин, передусім в сфері адміністративно-процесуального законодавства, законодавства з питань інформації, регулювання ряду ситуацій у сфері кримінального процесу, а також в таких галузях права, як земельне право, трудове право, фінансове право та ін.

Зараз в правовій системі України склалася диспропорція у співвідношенні законів та актів виконавчої влади, які переважають. При цьому йдеться не про кількісне співвідношення, а передусім про зміст питань, що вирішуються відповідними видами актів. Підзаконні акти усувають прогалини у законах, що підриває принцип верховенства закону, призводить до нестабільності у розвитку правових відносин.

Усі ці, а також багато інших недоліків обумовлюються відсутністю необхідних наукових підвалин, на яких повинен ґрунтуватися розвиток всієї правової системи. Це перш за все знаходить свій прояв у відсутності системного підходу до законотворчої діяльності, ігноруванні найважливіших категорій системного підходу, таких, як соціально-економічна база системи, духовна база, нормативна база вдосконалення законодавства тощо. Що стосується, наприклад, нормативної бази, то нею повинна стати Національна концепція розвитку законодавства України, зміст якої — це не тільки перелік відповідних законопроектів, але й коротка їх характеристика.

Відсутність системного підходу веде й до того, що частогусто приймаються «вторинні» законодавчі акти, а вже потім фундаменталізм. Яскравим прикладом такого підходу є «довгобуд» з прийняттям давно підготовлених проектів законів про нормативні акти в Україні, а також про закони і законодавчу діяльність в Україні.

Явно недостатньою є матеріально-технічна база законодавчої діяльності. «Добрий закон дорого коштує» — це прислів'я слід завжди мати на увазі. Крім того, слід активно розвивати технічні засоби розвитку системи законодавства.

Дуже слабким є кадрове забезпечення законодавчої діяльності. До цієї роботи залучаються не провідні науковці, а перш за все люди, вигідні деяким громадським колам як лобісти. Слід сказати й про те, що дуже погано організована робота щодо виявлення та врахування думки народу з приводу змісту найбільш важливих законодавчих актів.

Особливо слід звернути увагу на питання, пов'язані з визначенням та забезпеченням ефективності законів, а це, у

свою чергу, пов'язано з одержанням відповіді на такі питання, як суспільна потреба в законі, соціальне завдання цього закону, мета закону, засоби, за допомогою яких її можна досягнути, загальна ціна закону, доцільність саме такого закону, можливість інших варіантів. Але особливо важливою є перевірка через деякий час міри позитивного впливу прийнятого закону на життя суспільства, перевірка того, чи досягнута мета, яка ставилася перед цим законом. На жаль, у нашому суспільстві громадська думка ніколи не була проінформована з цих найважливіших питань.

Надійшла до редколегії 09.07.96

*Ю. М. ТОДИКА, чл.-кор. АПрН України,
Є. В. СУПРУНЮК.*

ПРОБЛЕМИ НАУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. нової Конституції України відкрило новий етап конституційного розвитку республіки. Конституційний процес продовжується на якісно новій основі. Конституція стала базою реформування конституційного законодавства, пошука шляхів втілення норм Конституції в державно-правову практику. Її норми стали основою подальшого розвитку традиційних правових інститутів, становлення нових (наприклад, інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини), реформування державного механізму, правової системи, становлення дієздатних структур громадянського суспільства. В Україні починає оформлюватися нова конституційна доктрина як система конституційно-правових цінностей і поглядів на політичну організацію суспільства. Йде процес переходу від домінуючого у нас державного етатичного права до права конституційного, спрямованого на забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Велике значення нової Конституції для державотворчого процесу в нашій країні обумовлено важливістю суспільних відносин, які складають предмет її регулювання, втілення в ній таких важливих політико-правових принципів, як суверенітет народу, розподіл влад, політичний, економічний і ідеологічний плюралізм. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. В цих положеннях закладені ідеологія і

політика конституційного розвитку нашої держави і суспільства. На основі нової Конституції відбудеться реформування правової системи і насамперед, конституційного законодавства.

Але ж Конституція не вирішила і не могла вирішити багатьох проблем державотворення. Це насамперед відноситься до структури і системи місцевого самоврядування, судової системи. Впроваджуються такі нові органи, як Вища рада юстиції, спеціалізовані суди, система і склад яких в Конституції не визначаються.

Все це потребує наукового аналізу і пропозицій науки конституційного права України як з питань, що знайшли відповідне закріплення в новому Основному Законі, так і з питань, які треба терміново вирішувати в поточному законодавстві, в тому числі в конституційних законах. За допомогою цих актів необхідно вирішити, якою повинна бути у нас виборча система — мажоритарна, пропорційна чи змішана. Вважаємо, що на перехідному етапі розвитку суспільства формування професійного парламенту України доцільно проводити за змішаною виборчою системою. Виходячи уже з цього, можна вирішити, який буде мандат у народного депутата — імперативний чи загальнонаціональний. Ці питання не рядові, а концептуальні, які найближчим часом парламенту України прийдеться вирішувати. В цих умовах суттєво зростає значення висновків і обґрунтованих пропозицій науки для державотворчого процесу. Прийняття нової Конституції — результат компромісу різних політичних сил і угруповань. Компромісний характер багатьох положень нової Конституції дав змогу прийняти саму Конституцію, але ж потребує вирішення деяких питань державотворення в поточному законодавстві. І в цьому немає нічого недоречного. В більш спокійній обстановці парламентарі зможуть продовжити конституційний процес.

На сучасному етапі розвитку науки конституційного права України, на наш погляд, стоять такі актуальні завдання і проблеми. По-перше, на концептуальному рівні наука повинна допомогти владним структурам вирішити питання, які не знайшли свого чіткого відображення в новій Конституції України. По-друге, необхідна широка роз'яснювальна робота, коментування конституційних положень. По-третє, перед наукою стає завдання допомагати реформуванню всього конституційного законодавства з урахуванням норм нової Конституції України і нових політико-правових реалій, аналізувати ефективність дії конституційних приписів в різних сферах соціальної практики. По-четверте, необхідно суттєво підвищити прогностичний потенціал науки конституційного права

України, оскільки вона повинна давати прогнози розвитку державно-правових процесів і законодавства. По-п'яте, слід якомога скоріше вирішувати методологічні проблеми самої науки. На сучасному етапі збагачується понятійний апарат юридичної науки, в тому числі науки конституційного права. Слід при цьому враховувати, що правові інститути різних галузей права України в значній мірі базуються на нормах і інститутах конституційного права і все більше застосовують понятійний апарат цієї науки. По-шосте, стоїть проблема підвищення якості висновків і пропозицій науки конституційного права для державотворчого і нормотворчого процесу. По-сьоме, є немало організаційних проблем самої науки, рішення яких підвищило б її потенціал.

На можливості впливу науки конституційного права України на суспільні відносини, на процес державотворення впливають як позитивні, так і негативні чинники. До перших, на наш погляд, слід віднести те, що в самій Конституції закріплюється принцип політичної, ідеологічної багатоманітності, і відповідно ніхто не володіє істиною в останній інстанції, і можуть бути різні думки щодо розвитку конституційного процесу, різне тлумачення конституційних приписів. Тільки практика може підтвердити, чи відкинути ті чи інші конституційні новели.

Тому сьогодні для науки гостро постає питання — оцінювати текст нової Конституції тільки в позитивному аспекті і відповідно звести роль науки до позитивного коментування конституційного тексту чи на основі наукового аналізу давати пропозиції щодо його вдосконалення. Вважаємо, що другий шлях більше притаманний науці. Тим більш для науки, яка тільки починає становитися як самостійна наука. За радянських часів наука державного права Союзу РСР базувалась тільки на методології марксизму-ленінізму, не допускалась критики політико-правових інститутів держави і суспільства. Наукові дослідження зводились до коментування політичної лінії керуючої в суспільстві і державі партії. Наука конституційного права в Україні бачиться динамічно змінюючою, постійно оновлюючою системою, в якій можуть панувати різні теоретичні конструкції і погляди щодо розвитку конституційного процесу. Конституційні норми повинні бути відкритими для протилежних, конкуруючих інтерпретацій. Але ж важливо, щоб це не виходило за межі фундаментальних конституційних цінностей: гуманізму, демократизму, поваги до прав людини і громадянина. Тільки на основі багатоманітності поглядів, врахування світових конституційних цінностей наука конституційного права України зможе зайняти гідне місце в світовій конституційно-пра-

вовій науці. А для цього є підстави, оскільки ст. 15 Конституції України закріплює політичну і ідеологічну багатоманітність як основоположний конституційний принцип, який дає змогу активно розвивати наукові дослідження.

До позитивних чинників розвитку науки конституційного права України слід віднести розширення діапазону державно-правових досліджень, більш тісну координацію зусиль спеціалістів в галузі конституційного права з фахівцями теорії держави та права, філософії, соціології, політології, соціальної психології, міжнародного права. Але, на жаль, цей зв'язок ще не носить стійкого характеру, відсутня необхідна координація їх зусиль в державотворчому процесі. Немає чітких прогнозів розвитку суспільних відносин. Це негативно впливає на державотворчий і нормотворчий процеси.

До негативних чинників слід віднести розпорошення зусиль фахівців в галузі конституційного права, яких, до речі, не так вже й багато в Україні. Є пропозиція створити асоціацію українських конституціоналістів. Важливо підвищити також ефективність функціонування координаційних структур в системі Академії правових наук України, Інституту держави і права Національної академії наук України тощо. Необхідна більша скоординованість зусиль державних органів з науковими і навчальними юридичними колективами.

До негативних чинників розвитку науки конституційного права України слід віднести й те, що в наукових державно-правових дослідженнях недостатньо використовується методологічний арсенал. Майже не проводяться соціологічні дослідження, державно-правові експерименти. Нерідко без урахування реальних умов державотворення в нашій країні, менталітету українського народу і накопиченого державно-правового досвіду пропонуються зарубіжні моделі, даються необгрунтовані пропозиції. Відсутня наукова методика вивчення ефективності дії конституційних норм, їх сприйняття населенням. В умовах перехідного стану суспільства і правової системи — це одна з досить актуальних проблем науки. В конституційно-правових дослідженнях не одержав необхідного застосування порівняльно-правовий метод, що суттєво знижує потенціал науки. Все це спонукає приділяти більше уваги методології і методиці проведення конституційно-правових досліджень з урахуванням специфіки перехідного етапу розвитку суспільних відносин.

Споконвічною є проблема взаємовідносин між владою і наукою. Це особливо підтвердила практика конституційного процесу в республіці в останні п'ять років. Нерідко владні структури не враховують пропозицій науковців, а якщо і враховують, то тільки точку зору фахівця якоїсь однієї теоре-

тичної спрямованості. Відсутня сама процедура урахування пропозицій науковців, і тому багато конструктивних ідей просто, відкидається, причому без будь-якої аргументації. І це прикро.

Аналіз стану державно-правових відносин і потреби практики державотворення дають підстави вважати, що на сучасному етапі для науки конституційного права України актуальними є декілька блоків конституційно-правових проблем.

До першого з них слід віднести: загальні проблеми становлення і розвитку в нашій країні конституціоналізму; подальшу розробку теорії Конституції; шляхи підвищення ефективності дії конституційно-правових норм і інститутів; механізм прямої дії норм Конституції; політико-правові проблеми підвищення ефективності форм безпосередньої і представницької демократії; проблеми конституційної законності; конституційно-правова відповідальність. Важливою проблемою є становлення основ конституційного ладу, форми, методи, механізми захисту конституційного ладу.

До другого блоку актуальних проблем науки конституційного права України відносяться проблеми механізму забезпечення основних прав і свобод громадян України, гарантій їх реалізації; громадянства України, особливостей правового статусу іноземців, біженців, осіб без громадянства. Важливою науковою проблемою є співвідношення міжнародного і внутрішнього законодавства в забезпеченні прав людини і громадянина. Суттєвого значення набуває проблема свободи совісті, процедури взаємовідносин між державою і релігійними організаціями.

Важливим напрямком наукових досліджень є забезпечення державного будівництва в республіці. Це насамперед питання правового статусу парламенту і Президента України, механізму взаємодії виконавчої і законодавчої гілок влади, політико-правові питання формування виконавчої влади на місцях, співвідношення їх повноважень з центром.

Одною з найменш розроблених в науці і досить актуальних проблем є проблема місцевого самоврядування, співвідношення компетенції органів місцевого самоврядування з повноваженнями органів місцевої виконавчої влади. Аналіз тексту нової Конституції України свідчить, що правовий статус органів місцевого самоврядування ставить багато питань і потребує ґрунтовного тлумачення конституційних норм щодо місцевого самоврядування в цілому. Це на сьогодні одна з найскладніших проблем державного будівництва в нашій країні.

Досить важливою і не простою проблемою в науковому плані є статус Автономної Республіки Крим, яка є невід'єм-

ною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Статус Автономної Республіки Крим носить характер не територіальної, а державно-територіальної автономії, оскільки вона володіє такими суверенними правами, як наявність своєї Конституції, має представницький орган — Верховну Раду, уряд — Раду Міністрів, право здійснювати нормативне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт; ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, риболовства; санітарної і лікарняної служби. Стаття 138 Конституції України встановлює питання, які входять до відання Автономної Республіки Крим, включаючи розробку, затвердження та виконання бюджету республіки, програм з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля, визначення статусу місцевостей як курортів, встановлення зон санітарної охорони курортів; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорону, і використання пам'яток історії; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів.

Це повноваження рівня не територіальної, а державно-територіальної автономії. Крім того, ст. 138 Конституції України встановлює, що законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

В зв'язку з цим постає питання про юридичну силу актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим — рішення та постанови. Воно не тільки теоретичне, а й суцього практичне. Якщо парламент цієї республіки має свій предмет правового регулювання, то його рішення — це не просто рішення обласної Ради, як однієї з ланок самоврядування, а закони, хоча й вони називаються рішеннями.

Конституційне закріплення в Основному Законі України правового статусу Автономної Республіки Крим — це перший і найголовніший рівень правової регламентації. Разом з цим для забезпечення суспільної злагоди, нормальних взаємовідносин між владними структурами України і Автономної Республіки Крим необхідно прийняти й інші нормативні акти.

Конституційна реформа в Україні, Автономній Республіці Крим складатиметься з послідовних політико-правових

рішень і дій органів державної влади, спрямованих на проведення в життя писаних норм Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим з урахуванням потреб суспільного розвитку. В умовах нашої держави конституційна реформа має своїм завданням становлення і розвиток основ, норм і практики конституціоналізму, галузі конституційного права на демократичних засадах. Причому розвиток конституційного законодавства в Україні, в тому числі в Автономній Республіці Крим, повинен проводитися на основі заміни колишніх ідеологічних орієнтирів на базові цінності конституційного ладу, створення законодавчих, політичних, фінансових, організаційних і соціокультурних умов для реформування традиційних інститутів і уведення нових. Особливе значення має становлення в Україні конституційної юстиції, формування Конституційного суду, призначення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Проведення конституційної реформи потребує прийняття владними структурами рішень щодо напрямків і темпів реформування конституційного законодавства на загальнодержавному рівні, а також в Автономній Республіці Крим. Конституційну реформу важливо проводити як поступовий еволюційний, а не революційний процес перебудови конституційних норм і інститутів, становлення нових державних інститутів. Нормальному конституційному розвитку притаманні такі риси, як плановірність, обміркованість, аналітичність, прогностична забезпеченість конституційно-правового реформування, передбаченість наслідків тих чи інших політичних і правових акцій. Владним структурам в проведенні конституційних реформ повинна активно допомагати наука.

Важливо забезпечити легітимність цієї реформи. Вона, по-перше, повинна проводитись в руслі положень нової Конституції, а по-друге — одержувати підтримку народу, не бути зорієнтованою на інтереси тільки деяких прошарків суспільства. Конституційне реформування слід проводити на основі мандату народної довіри, а базою цього є закріплення в Конституції принципу народного суверенітету (ст. 5). На ці аспекти звертається увага і зарубіжних дослідників. Так, А. Ф. Дік Ховард приводить в якості головних характеристик конституціоналізму такі риси: згода тих, ким керують; обмеження уряду; відкрите суспільство; святість особи; верховенство права; стабільність Конституції і її застосування; народний суверенітет; судовий контроль; втілення норм Конституції через поточне законодавство; признання цінності Конституції¹.

¹ Див.: *Diak Howard. F. E. Road to Constitution 1990. Virginia Commission on the Bicentennial of the US Constitution//Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 56.*

Конституційна реформа в Україні повинна бути не тільки легітимною і одержувати підтримку народу, а й проводитися законними засобами. В загальнотеоретичному аспекті в цьому плані є актуальною проблемою функція законності. Правий В. Д. Ткаченко, який вважає, що є всі підстави «розробки теорії законності з дослідженням її функціонального призначення»¹. На наш погляд, мова повинна йти також про функціональне призначення конституційної законності, яка сьогодні, на жаль, не в кращому стані. Головне завдання перехідного періоду — відновити елементарну законність як перший шлях до побудови держави². А це починається з поваги до норм Конституції, забезпечення конституційної законності.

Формування правової держави безпосередньо пов'язано з становленням в нашій країні конституційної юстиції. Одним із самих непрацюючих з 670 законів, прийнятих з дня проголошення Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) до травня 1996 р., є закон про Конституційний суд України від 3 липня 1992 р., в який навіть вносились зміни і доповнення. Практика формування і діяльності органів конституційної юстиції в інших країнах світу, в тому числі в Російській Федерації, свідчить, що вони не дуже до сподоби законодавчій і виконавчій гілкам влади. Слід враховувати те, що нова Конституція України змінила сам принцип формування Конституційного суду, закріпила, що цей суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Суттєве значення має положення п. 2. ст. 150 Конституції про те, що до повноважень Конституційного суду відноситься офіційне тлумачення Конституції України. Вважаємо, що на першому етапі його функціонування це буде найголовніше його завдання, оскільки багато статей Основного Закону потребує свого тлумачення на науковій основі. Відповідно до положень нової Конституції необхідно прийняти закон про Конституційний суд України в новій редакції.

В процесі обговорення проекту нової Конституції України висловлювалась думка про можливість формування в структурі державного механізму окремої гілки влади — контрольно-наглядової³. Вважаємо, що ця ідея себе не вичерпала. В систему цієї гілки влади могли б увійти Конституційний суд, прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з

¹ Ткаченко В. Д. Функціональне призначення законності // Вісн. Академії правових наук України. 1996. № 6. С. 24.

² Мартышин О. В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России // Гос-во и право. 1996. — № 5. С. 13.

³ Див.: Тацій В. Я., Грошевий Ю. М. Правові засади охорони Конституції // Вісн. Академії правових наук. 1995. № 3.

прав людини. Так, в Конституції Беларусі є розд. VI «Державний контроль і нагляд», в який входять глави «Конституційний Суд Республіки Беларусь» (гл. 6), прокуратура (гл. 7), «Контрольна палата Республіки Беларусь» (гл. 8). Хоча ст. 6 Конституції України називає тільки три гілки влади — законодавчу, виконавчу і судову, але ж за специфікою діяльності і повноваження Конституційний суд, прокуратура і Уповноважений з прав людини не «вписуються» в жодну з цих гілок влади. Контрольно-наглядовий характер їх діяльності об'єднує ці органи і вони повинні між собою досить тісно взаємодіяти. Є всі підстави погодитись з В. Я. Тацієм і Ю. М. Грошевим, що в будь-якій державі є універсальна (наглядова) функція, яка впливає з суті публічності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади — контрольною (наглядовою) ¹.

Конституційно-правове регулювання в нашій країні спрямоване на забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Майже третина нової Конституції України присвячена правовому статусу громадянина, причому розділ «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина», розташований безпосередньо за першим розділом «Загальні принципи». В новій Конституції закладена ідеологія поваги до прав особи. Інший підхід спостерігався раніш, особливо в перші роки радянської влади. «Ми не визнаємо ніякої абсолютної правоздатності, ніякої недоторканості суб'єктивних приватних прав», — писав Є. Б. Пашуканіс ². В радянській республіці носієм прав є «не індивід, не особистість, а держава», — стверджував О. Малицький. — Вона і є джерелом прав окремих особистостей» ³. Але ж і тепер необхідно докласти багато зусиль, щоб панував принцип пріоритету прав людини і громадянина, а не пріоритету держави. І одна з найактуальніших в науці проблем конституційного права — механізм захисту прав і свобод людини і громадянина.

Це безпосередньо пов'язано з статусом держави, правовими основами її взаємовідносин з людиною, завданням формування в Україні громадянського суспільства. Для витиснення тоталітаризму необхідно суттєво обмежити державний інтервенціонізм, «зв'язати» державу правом і забезпечити чіткі механізми реалізації прав і свобод громадян. Нова Конституція дає для цього всі підстави. Разом з цим держава повинна забезпечувати економічний, соціальний, екологічний

¹ Див.: Тацій В. Я., Грошев Ю. М. Вказ. праця. С. 35.

² Пашуканіс Е. Б. Марксистская теория права и строительство социализма//Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1988. С. 184.

³ Малицкий А. Советская Конституция. Харьков, 1924. С. 29.

та інший захист населення. Це дуже важливо в суспільстві, де у багатьох його членів відсутні навички активної економічної діяльності.

В науковому плані заслуговує на вивчення проблема легітимності державної влади, оскільки в період радикальних соціально-політичних перетворень спостерігається криза законності влади. В цих умовах особливо необхідно звернути увагу на процесуально-процедурне забезпечення конституційних норм. Це відноситься до регламентації виборчої системи, проведення референдумів, організації роботи парламенту, уряду, виконавчої влади на місцях, місцевого самоврядування. Матеріальні конституційні норми недостатньо забезпечені процесуально, що негативно відбивається на їх реалізації. Проблема процесуального забезпечення конституційної реформи є важливим напрямком державно-правових досліджень. Необхідна розробка нових і суворе додержання чинних законодавчих норм, які регламентують організацію і діяльність державних і самоврядних органів на різних рівнях управлінської системи.

Ця практична і теоретична проблема тісно пов'язана з питаннями конституційно-правової відповідальності, яке в нашій теорії розроблене слабо. Відсутні чіткі механізми її впровадження. Це веде до небажаних наслідків в державно-правовій сфері. Нова Конституція України зазначає можливість такої відповідальності щодо Верховної Ради, Президента України, Кабінету Міністрів, глав держадміністрацій. Але ж на конституційному рівні чітко закріплена тільки процедура імпічмента Президенту України. Тому необхідно в конституційних і поточних законах, які регулюють правовий статус відповідних органів, детально закріпити процедуру їх відповідальності. Важливо при цьому враховувати накопичений зарубіжний державно-правовий досвід. В загальнотеоретичному аспекті стоїть завдання вивчення природи і підстав конституційно-правової відповідальності, її співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності, наслідків її застосування, форм і методів реалізації.

Важливо спрямувати потенціал науки конституційного права України на формування політики і ідеології законотворення в державно-правовій та інших сферах суспільних відносин. Найближчим часом необхідно прийняти кілька десятків законів, в тому числі й конституційних. В новому Основному Законі в порівнянні з Конституцією України 1978 р. значно більше статей, в яких вказується, що правовий статус того чи іншого органу визначається законом. Слід при цьому враховувати, що в нашій політичній історії досить довго мав місце розрив між конституційними нормами і по-

точним законодавством. Такої ситуації на теперішньому етапі слід уникнути, тим більш, що ст. 8 Конституції України встановлює, що норми Конституції України є нормами прямої дії, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі Конституції України гарантується. В науковому аспекті потребують вивчення такі проблеми: механізм прямої і опосередкованої дії конституційних норм; ознаки конституційних законів і роль цих законів в реформуванні суспільства; підвищення якості законотворчої роботи тощо.

Сучасний етап розвитку конституційного процесу в Україні потребує більш активного використання потенціалу науки конституційного права для формування в Україні правової держави і дієздатних структур громадянського суспільства, становлення конституціоналізму на загальновизнаних в світовій практиці конституційних цінностях.

Перехідному етапу розвитку суспільства притаманний конфронтаційний стиль взаємовідносин, особливо в політико-правовій сфері. Це обумовлено низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів, перехідним станом суспільства і держави, відсутністю загальнонаціональної ідеї, яка б об'єднувала суспільство. Нестабільна - економічна ситуація, політичні пристрасті — вагоме підґрунтя державно-правових конфліктів, які проявляються і в конфронтації між владними структурами. На розвиток цих конфліктів впливають притаманні перехідному періоду розвитку суспільства протиріччя між динамізмом політичних процесів і необхідністю збереження стабільної політичної системи, законності, правопорядку, між завданнями побудови демократичної правової держави, цивілізованого громадянського суспільства і необхідністю подолання антидемократичної спадщини. Нечіткість норм конституційного законодавства також може бути основою конфронтації між владними структурами, насамперед між законодавчою і виконавчою гілками влади. Діяльність Конституційного суду України з тлумачення норм Конституції матиме велике значення для забезпечення злагоди в суспільстві. Тому проблеми державно-правової конфліктології, на наш погляд, слід аналізувати і в аспекті діяльності Конституційного суду. Конституційний суд, як це свідчить світовий досвід функціонування конституційного правосуддя, може вступати в колізію з парламентом і урядом. Разом з цим він своїми рішеннями виправляє технічні і політичні хиби обох гілок влади.

Державно-правова сфера в перехідний період не може бути безконфліктною, оскільки безконфліктність — це шлях до стагнації політичного процесу і конституційного законо-

давства. Але ж конфлікти, в тому числі й між владними структурами, необхідно вирішувати цивілізованими методами. Тому потенціал науки конституційного права України повинен бути спрямованим також на вивчення природи державно-правових конфліктів, причин їх виникнення, знаходження механізмів їх розв'язання, пом'якшення їх негативних наслідків. Вважаємо, що в межах цієї науки слід розвивати такий важливий її напрямок, як державно-правова конфліктологія¹.

Все це повинно посилити можливості впливу науки конституційного права України на державотворчий процес, становлення правової системи на демократичних засадах.

Надійшла до редколегії 15.07.96

М. В. ЦВІК, академік АПРН України

НОВИЙ ЕТАП КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

В житті України відбулася величезна історична подія — прийнята нова Конституція країни, яку є всі підстави вважати Основним Законом як держави, так і всього громадянського суспільства.

Багато хто ототожнює прийняття Конституції із завершенням конституційного процесу. Але це не так. В умовах сьогодення кінце важливо, щоб процес цей був продовжений. Тут, звичайно, йдеться не про перегляд узгодженого між різними політичними силами тексту Конституції, а про доведення процесу роботи над нею до логічного кінця — забезпечення її реалізації.

Конституційний процес повинен розглядатися як такий, що має безперервний характер. Він охоплює широке коло правових явищ. Йдеться як про законотворчість, так і про усі інші правові явища, пов'язані з реалізацією і розвитком конституційних положень. До них відносяться такі головні форми реалізації норм Конституції, як їх застосування до конкретних життєвих ситуацій як безпосередньо діючого права; передбачену самою Конституцією конкретизацію і деталізацію її норм або встановлення в діючому законодавстві форм захисту проголошених Конституцією цінностей; попереднє тлумачення положень Конституції, що підлягають реалізації; використання наданих нею прав; додержання

¹ Докладніше про це див.: *Тодика Ю. М.* Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісн. Академії правових наук України. 1996. № 6.

встановлених нею обов'язків; виконання конституційних приписів щодо формування державних і самоврядних органів. Усі правові форми діяльності держави невідривно пов'язані між собою, знаходяться у логічному зв'язку, проходять у певній послідовності і становлять єдину систему творення і реалізації Конституції.

Процес створення Конституції яскраво підтвердив важливу і все зростаючу питому вагу у державному житті процедурних питань, від вирішення яких часто-густо залежить як зміст, так і якість роботи державних органів. А це, в свою чергу, обумовлює підвищення значення наукових досліджень у цій галузі.

Реалізацію норм Конституції необхідно вважати складовою частиною конституційного процесу і тому, що вона невідривно пов'язана з вирішенням низки процедурних питань. Досить згадати про процедуру прийняття на основі Конституції даючих їй життя законів; процедуру тлумачення її норм Конституційним судом; урегульовану розд. XIII Конституції процедуру внесення до неї змін.

Як тривале безперервне явище конституційний процес складається з окремих етапів, починаючи з тих, що пов'язані з процесом творення Конституції. Цей процес спрямований на забезпечення реального і ефективного регулювання на конституційних засадах суспільних відносин, тобто не тільки на прийняття, а й на реалізацію положень Основного Закону. До того ж самі конституції, в тому числі так звані жорсткі, в процесі історичного розвитку не можуть бути незмінними. Так, порядок внесення змін у Конституцію України, передбачений її розд. XIII, і є досить жорстким.

Головними етапами конституційного процесу є опрацювання проекту Конституції, її обговорення, прийняття і оприлюднення; приведення поточного законодавства у відповідність з Конституцією; прийняття необхідних для її реалізації конституційних та інших законів; офіційне розтлумачення її норм; безпосередня їх реалізація, тобто втілення конституційних положень в життя; внесення в Конституцію необхідних змін і доповнень.

Конституційний процес на етапі творення Конституції є одним з різновидів процесу законодавчого і в цій якості підкорюється загальним закономірностям законотворчості. Він включає до себе відомі стадії опрацювання проекту, законодавчої ініціативи, обговорення, затвердження і публікації Конституції. В той же час він має суттєві відміни від інших форм правотворчості, що можна спостерігати на усіх його етапах. В ході цього процесу підвищені вимоги пред'являються до забезпечення легітимності майбутньої Конституції

та засобів її реалізації. Конституційний процес не є суто юридичним, він є політико-юридичним процесом. Це обумовлює підвищену ступінь його публічності — значну питому вагу у його розвитку політичних партій і течій, участь у обговореннях широких кіл громадськості, залучення до нього досвідчених вітчизняних і зарубіжних експертів. Він завжди знаходиться у полі зору вищих державних органів, засобів масової інформації і т. ін.

На відміну від звичайного законодавчого процесу його суб'єктом може бути не тільки парламент, а й Установчі збори та народ (у разі затвердження проекту на референдумі).

Щодо Конституції України, то процес її творення характеризується низкою особливостей на усіх його стадіях.

Стадія його опрацювання продовжувалась більше 5 років з перервою у 1994 р. Проект опрацьовували і розглядали дві Конституційні комісії, їх робочі групи і секції, усі постійні комісії, фракції і депутатські групи Верховної Ради, тимчасова спеціальна депутатська комісія по узгодженню проекту Конституції, Узгоджувальна Рада депутатських фракцій і груп. На обох головних етапах цієї стадії — в 1990—1993 рр. і 1994—1996 рр., опрацювання набуло вищого ступеня публічності. Наприкінці першого етапу підготовлений проект пройшов численні експертизи і всенародне обговорення за участю 47 тис. осіб. З урахуванням його результатів проект був оприлюднений в редакції від 26 жовтня 1993 р.

Якщо перший етап опрацювання Конституції був загострений на наробку норм легітимного і юридично завершеного проекту, то при аналізі другого етапу впадає в очі, що поряд з позитивними наробками головним його змістом стало узгодження, причому саме ця робота кінець-кінцем вирішила долю проекту Конституції. На першому етапі переважали риси юридичного, на другому — політичного процесу.

На другому етапі конституційного творення Конституційна комісія складалась з представників трьох влад — законодавчої, виконавчої і судової. Опрацьований в робочій групі, секціях Конституційної комісії проект неодноразово обговорювався на її засіданнях, в створеній нею підкомісії по урахуванню зауважень до проекту. Він пройшов численні експертизи в Україні та за її межами, попереднє суспільне обговорення, під час якого (з урахуванням наукових дискусій) було висунуто біля 5 тис. пропозицій. На остаточний текст проекту, переданий разом з численними зауваженнями

до Верховної Ради, суттєво вплинули результати як обговорень та експертиз, так і, особливо, проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1996 р. і Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України, укладений 8 червня 1995 р.

На стадії законодавчої ініціативи особливість конституційного процесу полягала в тому, що внесення проекту від імені Конституційної комісії в Верховну Раду було неможливим, бо остання в Україні не користується правом законодавчої ініціативи. Тому проект був офіційно внесений в парламент народними депутатами.

На стадії обговорення головна особливість полягала в тому, що воно супроводжувалось одноразовою доробкою проекту. Його тривалість і ретельність були значно вищими у порівнянні із звичайними законопроектами. Проект знаходився на розгляді Верховної Ради майже 3 місяці, неодноразово розглядався постійними комісіями і фракціями, пройшов 3 читання. Вирішальну роль в справі узгодження тексту Конституції відіграла депутатська узгоджувальна комісія на чолі з М. Сиротою. Доля проекту була вирішена виключно завдяки волі більшості народних депутатів до терплячих узгоджень точок зору на шляху переговорних процесів, досягнення компромісів, взаємних поступок. Остаточне узгодження тексту Конституції проходило в надзвичайних умовах цілодобового засідання Верховної Ради 27—28 серпня.

На стадії прийняття Конституції ці надзвичайні умови обумовили особливості процесу прийняття Конституції, коли значна кількість її статей неодноразово переголосувалась. Кінець-кінцем кожна стаття і Конституція в цілому були прийняті конституційною більшістю в 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Заслуга Верховної Ради в цьому питанні полягає в тому, що вона не пішла, як дехто пропонував, шляхом створення прецеденту про обмежене тлумачення ст. 171 Конституції 1978 р. і прийняття на такій основі Конституції простою більшістю голосів. Верховна Рада стала на позицію єдиного правильного тлумачення цієї статті. Вона виходила з того, що якщо ст. 171 вимагала для внесення змін в Конституцію кваліфікованої більшості (дві третини), то тим більше ця більшість потрібна для затвердження Конституції в цілому, тобто розповсюдила дію ст. 171 на прийняття Конституції.

Суттєві особливості мали місце на стадії оприлюднення тексту Конституції. В її ст. 160 записано, що Конституція вступає в силу з дня її прийняття. Між тим офіційна її публікація в газеті «Голос України» відбулася лише 13 липня.

Такий небажаний з юридичних позицій розрив у часі між прийняттям і публікацією Основного Закону впливає з особливостей його остаточного опрацювання безпосередньо перед прийняттям. Понадшвидкі темпи цієї завершальної роботи обумовили необхідність остаточного серйозного стилістичного «косметичного» редагування тексту прийнятої Конституції, яке затягнулось на півмісяця. Ми зустрічаємось тут з випадком, коли можливість реалізації Основного Закону, що вступив в дію, для одних — (низки центральних органів, народних депутатів) почалася з моменту його затвердження, а для інших (які були незнайомі з його текстом) — громадян та низки центральних і місцевих державних органів — тільки після його оприлюднення.

І, накінець, особливістю конституційного процесу на цій стадії її створення стало те, що він не містив в собі звичайної стадії промульгації. Ця стадія була згідно з Конституційним договором між Президентом і Верховною Радою замінена на узгодження тексту Конституції між учасниками цього договору.

Продовжуюча конституційний процес реалізація Конституції повинна йти кількома напрямками.

Яскравою новелою в історії українського конституціоналізму стала пряма дія норм Конституції. Це означає можливість винесення судом або іншим державним органом рішень, що спираються і посилаються безпосередньо на конституційні норми. Проголошення прямої дії цих норм не є простою декларацією, воно підкріплюється конкретними гарантіями, створенням спеціальних механізмів реалізації Конституції. Конституція гарантує громадянам звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування і суду для захисту своїх прав і свобод безпосередньо на підставі її норм; захист прав особи за допомогою Уповноваженого з прав людини; звернення за захистом порушених прав і свобод до міжнародних судових установ. Громадянину гарантується також захист своїх прав і свобод іншими, не забороненими законом, заходами і оскарження незаконних дій органів влади і місцевого самоврядування до суду.

Найбільш яскраво пряма дія конституційних норм проявляється щодо блоку особистих прав і свобод людини і громадянина — в першу чергу таких, як право на недоторканість особи, житла, таємниць листування, свобод пересування тощо. Необхідно забезпечити правове урегулювання процедури реалізації цих прав. Відповідне законодавство повинно стати в майбутньому складовою частиною діючого в Україні цивільно- та кримінально-процесуального законодавства. Зокрема, треба означити своє ставлення до зарубіж-

ного досвіду залишення судом без застосування законоположень, які, на його думку, суперечать положенням Конституції, з безпосереднім посиланням на неї у акті застосування права, а також на практику застосування судом міжнародного права¹.

Хоча Конституція є актом безпосередньої дії, її реалізація тісно пов'язана зі станом усього масиву законодавства України. В її тексті міститься більше 50 згадок про окремі законодавчі акти, необхідність їх прийняття або урахування при застосуванні норм Конституції. Йдеться перш за все про акти, спрямовані на конкретизацію і деталізацію Конституції, встановлення умов, меж і порядку реалізації її норм, зокрема прав людини і громадянина.

З метою створення на ґрунті Конституції міцного, узгодженого з нею і реалізуючого її положення законодавчого фундаменту першочергово повинні бути прийняті органічні закони, що встановлюють організацію і принципи діяльності державних органів. В їх числі — закони про Кабінет Міністрів України, про Раду Національної безпеки і оборони України, про парламентського Уповноваженого у правах людини, про устрій різних гілок судової влади, про Регламент Верховної Ради тощо. Конче необхідним є закон про організацію і повноваження органів місцевого самоврядування.

В новій редакції повинні бути прийняті закони про Президента України, прокуратуру, Конституційний суд, референдум. Всього для забезпечення реалізації конституційних положень необхідно першочергове затвердження біля 50 законів.

Прийняття Конституції дає поштовх і створює необхідні умови для прискореної роботи з систематизації законодавства, видання кодексів. В економічній сфері перш за все йдеться про прийняття цивільного, можливо, господарського, земельного, податкового, банківського кодексів; у соціальній сфері — трудового, сімейного, пенсійного кодексів, кодифікування законодавства про освіту, здоров'я, науку, культуру. Вже розроблені і чекають на прийняття кримінальний і кримінально-процесуальні кодекси.

Політичні перетворення в Україні йдуть значно швидше, ніж економічні і соціальні. Для їх завершення необхідно забезпечити подальшу структурізацію в суспільному житті, провести на конституційній основі судову і адміністративну реформи, прийняти закони про вибори, політичні партії і, можливо, про опозицію.

Вже розпочалась безпосередня реалізація конституційних положень шляхом утворення передбаченої Конституцією

¹ Див.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 декабря 1995 г. № 8//Сов. гос-во и право. 1996. № 4. С. 8.

системи державних органів, перебудови місцевого самоврядування. Згідно п. 5 розд. XV Конституції сформований новий Кабінет Міністрів. Пункт 6 того ж розділу передбачає сформування протягом трьох місяців після прийняття Конституції Конституційного суду.

Діяльність цього судового органу має виключно велике значення для реалізації Конституції, забезпечуючи її верховенство в українському суспільстві. Він сприятиме подоланню правового нігілізму, а також таких небажаних явищ, коли внаслідок відсутності належного контролю за практикою їх реалізації багато непоганих за якістю законів не спрацюють.

В умовах сьогодення особливого значення для реалізації конституційних положень набуває тлумачення Конституції. У відповідності з ст. 50 п. 2. Конституції України її офіційне тлумачення є прерогативою Конституційного суду. Його професійний склад свідчить про те, що у порівнянні з іншими державними органами він є найбільш пристосованим для виконання цієї функції. Це впливає й з характеру виконання ним функції нагляду за конституційністю законів та інших правових актів. Виконання цієї функції також пов'язано з обов'язковим тлумаченням як актів, конституційність яких перевіряється, так перш за все і самої Конституції. Таким чином, при виконанні обох своїх функцій Конституційний суд зобов'язаний давати загальне обов'язкове тлумачення Конституції.

Але це, на наш погляд, не виключає можливості так званого аутентичного тлумачення Основного Закону самою Верховною Радою. Законодавцю-творцю Конституції не може бути, безумовно, відмовлено в праві роз'яснювати, який саме зміст він вкладав в її окремі положення. Але дійсно аутентичним може бути лише тлумачення, що виходить від того ж складу законодавців (народних депутатів), які приймали Конституцію.

Отже, аутентичне тлумачення Конституції може, на нашу думку, мати перевагу над будь-яким іншим лише на протязі дії повноважень теперішнього скликання Верховної Ради. Щодо тлумачення, яке може виходити від Верховної Ради майбутніх скликань, та воно, хоча і є припустимим, але за своєю юридичною силою повинно бути поставлено нижче більш професійного тлумачення Конституційного суду. Створюючи додаткове стримання з боку Конституційного суду щодо Верховної Ради, це відповідатиме вимогам принципу розподілу влад. До того ж це дозволить запобігти таких випадків тлумачення, коли воно відображає прагнення не виявити дійсну думку законодавця, а, навпаки, пристосувати букву зако-

ну до потреб задоволення чисто політичних інтересів партій або політичних рухів, які взмозі забезпечити собі парламентську більшість.

Для реалізації конституційних положень велике значення поряд з офіційним має неофіційне тлумачення. Якщо воно буде науково обгрунтованим, то здатно серйозно впливати на державно-правову практику. Саме тому природним є Указ Президента України від 12 вересня 1996 р. «Про першочергові заходи, що пов'язані з прийняттям Конституції України», який поряд з іншими заходами, спрямованими на реалізацію Конституції, передбачає створення її наукового коментаря.

Потреба в коментуванні Конституції існує вже сьогодні. Наприклад, з принципу «Державним органам заборонено здійснювати повноваження, не передбачені законом» випливає, що відсутність в Конституції згадки про можливість делегування Верховною Радою своїх законодавчих повноважень означає заборону такого делегування. З теорії відомо також, що така заборона підвищує роль закону і відповідає конституційному принципу розподілу влад. Крім того, на користь такого тлумачення говорить те, що на відміну від порядку, який існував раніш, коли Президент України широко застосовував делеговані йому парламентом повноваження, ст. 106 передбачає видання Президентом указів «на основі і на виконання Конституції і законів України». В ст. 117 говориться про видання Кабінетом Міністрів постанов і розпоряджень «в межах своєї компетенції». Разом з тим право Президента видавати укази з економічних питань, не врегульованих законом, передбачене п. 4 розд. XV «Перехідні положення», є тимчасовим, обмежено строком в 3 роки, а тому, безумовно, є винятком із загального правила, встановленого ст. 106. В разі потреби передачі іншим органам прав, що здійснювались раніш парламентом, треба виходити з необхідності прийняття з цього приводу конституційного закону про перерозподіл повноважень між парламентом і відповідним органом.

Природний розвиток конституційного процесу проходитиме і шляхом внесення змін в діючу Конституцію. Цей процес повинен сприяти забезпеченню стабільності суспільних відносин. Саме на це спрямована дія розд. XIII Конституції «Внесення змін до Конституції України». Встановлений в цьому розділі порядок цих змін є досить жорстким. Ініціатива змін повинна виходити не менш як від 1/3 конституційного складу Верховної Ради, а винесення остаточного рішення — не менш ніж 2/3 того ж складу. Особливо висока стабільність забезпечується для розділів I «Загальні засади», III «Виво-

ри, референдум» і вже згаданого XIII. Для них ініціатива змін в Конституції повинна виходити не менш як від 2/3 конституційного складу парламенту, а рішення про зміни приймається 2/3 того ж складу з наступним його затвердженням на всеукраїнському референдумі, що призначається Президентом України.

Звертає на себе увагу, що останній жорсткий порядок не розповсюджується, незважаючи на його принципове значення, на центральний розділ II Конституції «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». Це пов'язано з двома причинами. По-перше, у зв'язку з розвитком суспільних відносин і зокрема науки і техніки час від часу виникатиме необхідність конституційного закріплення знов виникаючих прав. Не менш важливо і те, що з течією часу і розвитком процесу реформування в Україні з'явиться можливість і необхідність поступового посилення гарантій конституційних прав і свобод.

В цілому проведений аналіз показує, що продовження конституційного процесу на стадії реалізації норм Конституції веде до розширення обсягу дії та регулятивного впливу цих норм, надання цьому впливу більшої конкретності і означеності, охоплення ним всього громадянського суспільства. Кінець-кінцем це повинно привести до повного перетворення регулятивного впливу Конституції в упорядкованість суспільних відносин. Це є головний шлях реалізації можливостей створення на конституційному фундаменті будівлі розвинутого громадського суспільства, правової і соціальної держави.

Надійшла до редколегії 01.08.96

В. В. КОПЕИЧКОВ, академік АПрН України

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Конституційний процес не закінчується з прийняттям Конституції України. Не менш важливим етапом в ньому, після прийняття Конституції, є дії, пов'язані з тлумаченням й практичним здійсненням принципів та норм, що їх встановлює нова Конституція України. Адже ці принципи і норми у деяких випадках можна так тлумачити і реалізовувати, що вони, навпаки, будуть прямо протилежні тому значенню, яке вкладав в них законодавець. Все це говорить за те, що після

прийняття Конституції в плані подальшого розвитку конституційного процесу негайно слід розпочинати не тільки підготовчу, про яку зараз багато говорять, а й безпосередню роботу щодо тлумачення Конституції. Це — один з головних напрямків, передбачених у двох указах Президента України щодо програми заходів, пов'язаних з прийняттям Конституції України.

Взагалі вважається, що найвищим різновидом тлумаченням є так зване аутентичне тлумачення закону, тобто тлумачення його саме тим органом, який цей закон видав, законодавчим органом. Цього не можна заперечувати, адже висновки, які є результатом аутентичного тлумачення, самі мають силу закону. Але виключно за допомогою аутентичного тлумачення просто неможливо задовольнити всі потреби, які виникають у суспільстві, з приводу забезпечення вірного розуміння тих чи інших настанов діючого законодавства. Тим більш це стосується Конституції України, її Основного Закону, де органом аутентичного тлумачення є сама Верховна Рада, акти тлумачення конституційних настанов повинні прийматися, оскільки вони мають обов'язковий характер, кваліфікованою більшістю голосів.

Виходячи з цього, а також враховуючи найбільш глибокі витоки принципів розподілу влад, «поділеної демократії», вимоги, які у загальному вигляді можна зробити, виходячи із твердження, що «ніхто не може бути суддею у власній справі», переважна більшість демократичних країн закріплює зараз повноваження офіційного тлумачення конституцій у відповідних країнах за судовою владою, як правило, за конституційними судами. Відповідно до цього ст. 147 Конституції України встановлює, що «Конституційний суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України». Такі настанови присутні і в конституціях ряду інших демократичних держав. При цьому слід взяти до уваги, що компетенція конституційних судів в деяких країнах виходить за межі контролю саме за додержанням норм конституції, прикладом чого може бути правовий статус Федерального конституційного суду в Німеччині¹.

Завдання конституційного суду, його правове становище у загальній формі вперше, мабуть, сформулювали «батьки-засновники» США. О. Гамільтон, наприклад, вказував, що «тлумачення законів є відповідною і характерною функцією

¹ Див.: Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 315.

судів. Конституцію судді розглядають і зобов'язані розглядати як основний закон. Виходячи з цього, в їх обов'язок повищо входить визначення її значення, а також і значення будь-якого конституційного акту, що виходять від законодавчого органу»¹.

Ще більш конкретно і докладно охарактеризував у свій час положення конституційної функції судової влади голова Верховного суду США Дж. Маршалл. «З усією настійністю слід підкреслити, — писав він, — що саме судова влада має право і зобов'язана сказати, що таке є закон. Ті, хто застосовує будь-яку норму до конкретної справи, неминуче повинні роз'яснити і витлумачити цю норму. У разі, коли два закони протирічають один одному, суди повинні вирішити, який з них слід застосувати.

Таким чином, коли закон знаходиться у протиріччі з Конституцією, а по конкретній справі належить застосувати як закон, так і Конституцію, тоді суд повинен розглянути справу у відповідності із законом, нехтуючи при цьому Конституцією, або — у відповідності із Конституцією, нехтуючи при цьому законом; суд повинен визначити, яка з цих суперечущих одна одній норм є керівною для справи. Саме це й складає саму суть обов'язку суду.

Коли судам слід керуватися Конституцією — а Конституція має найвищу силу стосовно будь-якого звичайного акту легіслатури, — тоді Конституція, а не такий звичайний акт, повинна бути керівною стосовно справи, у зв'язку з якою вони обидва застосовуються»².

Слід звернути увагу на те, що тлумачення Конституції, її конкретних норм та положень має універсальний характер, хоча за своїм характером, змістом і значенням це тлумачення не можна розглядати однозначно. Справа в тому, що суб'єкти тлумачення Конституції суттєво між собою відрізняються: одна справа, коли суд загальної юрисдикції, розглядаючи будь-яку конкретну судову справу, вирішує питання про відповідність свого рішення або рішення нижчестоящего суду (за умов апеляції чи касації) вимогам Конституції, і зовсім інше, дійсно загальноправове значення має тлумачення, яке дає, як було зазначено, Конституційний суд України. На жаль, Конституція України в розділі про правосуддя, на відміну від деяких інших демократичних країн, не зобов'язує суди при розгляді конкретних судових справ перш за все з'ясовувати питання про конституційні вимоги щодо відповідної судової справи, шляхи її вирішення тощо. Було б ба-

¹ Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 134.

² Там же. С. 135.

жаним, щоб ця вказівка знайшла своє відбиття в законі про судоустрій України, а також в процесуальних кодексах, які слід найближчим часом прийняти в Україні.

Питання тлумачення конституції тієї чи іншої країни взагалі мають велике значення, оскільки вони пов'язані з тим, щоб усі суб'єкти, які будуть реалізовувати норми і принципи конституції у практичному житті, вірно розуміли, повністю з'ясовували думку, мету, в цілому усю філософію, громадське спрямування кожної норми, кожного положення конституції.

Не можна спеціально не звернути увагу на те, що в нас, в Україні, питання кваліфікованого тлумачення норм та положень нової Конституції України набуває особливого значення. Це пов'язано з рядом обставин. Перша й найбільш значна з них полягає в тому, що українське суспільство за останні роки здійснює перехід до принципово нового суспільного ладу, нової системи економічних, політичних, соціальних відносин, які ще не повністю зрозумілі й не сприйняті деякими колами населення, а тому й можуть виникати суперечки відносно поняття і шляхів застосування відповідних положень нової Конституції України.

По-друге, характерною рисою сучасної системи права України є суттєві прогалини і протиріччя у діючому законодавстві, особливо в тому, яке регулює різноманітні економічні процеси, що здійснюються у суспільстві, соціальні права і свободи громадян тощо. Тому вірне тлумачення відповідних принципів та норм Конституції сприятиме не тільки оптимальному, демократичному розв'язуванню цих ситуацій, а й подальшому розвитку законодавства у вірному спрямуванні.

По-третє, відомо, за яких складних умов йшло обговорення проекту і прийняття Конституції України 1996 р. Особливо слід згадати, як приймалися на останньому нічному засіданні норми Конституції, приймалися у якійсь мірі «на слух», внаслідок чого, вже після прийняття Конституції Верховною Радою України, прийшлося в її текст вносити відповідні редакційні правки. При цьому, як писав голова Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції України М. Д. Сирота, дехто під виглядом редакційних правок спробував внести зміни, переписати окремі положення, додати чи вилучити слова, які змінювали текст¹. І хоча комісія не дозволила це зробити, деякі положення прийнятої Конституції України, безумовно, потребують кваліфікованого тлумачення.

Зразу ж слід підкреслити, що таке становище аж ніяк не зменшує самий факт прийняття Конституції України, її ви-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1996, 3 серп.

соку загальну якість. Але як вимога якісного вірного тлумачення стосується будь-якої конституції, будь-якого складного за своїм змістом й особливо значущого правового акту, так й вірне тлумачення норм та принципів Конституції України є зараз одним з головних завдань правової науки і практики. Це тим більш вірно, що вже зараз деякі положення Конституції вимагають офіційного тлумачення, оскільки їхнє формування може сприяти невірному, помилковому розумінню відповідних конституційних настанов.

Візьмемо як приклад положення, які регулюють порядок застосування Президентом України права вето відповідно до законів, що їх прийняла Верховна Рада України (ст. 94 та п. 30 ст. 106 Конституції України). У світовій практиці застосування права вето у відношенні законів, що їх підготував парламент і передав президенту країни для затвердження та опублікування, розрізняють два варіанти, кожен з яких має свій правовий статус: можливість накладення вето на закон в цілому чи на відповідні окремі положення закону. Наприклад, у Франції, Португалії, більшості штатів США відповідно президенти країн і губернатори штатів можуть налагати відбіркове вето, яке поширюється не на весь закон, а лише на відповідну його частину (окрему норму, групу норм). На відміну від цього в США президент держави може накласти вето лише на весь закон у цілому, що фактично обмежує його права, оскільки, виступаючи проти тих норм закону, з якими він не згоден, він вимушений фактично виступати й проти положень, які його задовольняють.

Який же висновок логічно можна зробити відповідно до змісту права вето Президента України, виходячи з положень зазначених вище статей Конституції України? На нашу думку, тільки один: оскільки Конституція України у зазначених статтях не розрізняє можливі види та обсяги поширення права президентського вето, воно може бути застосоване як у відбірковому, так й у загальному варіантах. Але такий висновок можуть й оспорювати, і тільки Конституційний суд України у межах повноважень, що закріплені за ним Конституцією України, може дати офіційне, тобто обов'язкове для виконання, тлумачення зазначених положень Конституції України.

У зв'язку з процесом практичного здійснення права вето Президентом України виникає й необхідність тлумачення ч. 1 ст. 94 Конституції України, а саме речення: «Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України». Природно виникає питання: а який правовий статус в цьому разі має підпис закону Голо-

вою Верховної Ради України; адже право підпису закону й пов'язане з ним оприлюднення закону (так звана його промульгація) належать тільки Президенту України й нікому іншому? Дійсно, в деяких країнах прийняті парламентом закони офіційно підписуються не тільки президентом країни, а також головою однієї з палат парламенту та прем'єр-міністром (ст. 51 Конституції Чеської Республіки), головою парламенту, а також головою уряду (ч. 2, ст. 87 Конституції Словацької Республіки). Така практика притаманна законодавчому процесу й в деяких інших країнах, але й в цьому разі правовий статус вчинених підписів не є однаковим, оскільки тільки президент, скажімо, Словаччини або Чехії має право вето на закони, що їх прийняв парламент.

Офіційне тлумачення Конституційного суду України, на нашу думку, повинно роз'яснити, що підпис Голови Верховної Ради України у даному разі не має значення затвердження закону, оскільки це право має виключно Президент України. Що стосується підпису Голови Верховної Ради України під текстом закону, що після прийняття його Верховною Радою України надсилається Президентові України, то цей підпис має супроводжувальне значення і засвідчує вірність тексту закону, щоб був прийнятий Верховною Радою України.

Процес застосування Президентом України права вето стосовно його конституційного врегулювання має ще одне хибне положення, яке, однак, не може бути виправлене за допомогою його офіційного тлумачення, оскільки в Конституції України (ч. 4, ст. 94) воно встановлюється чітко і недвозначно. Йдеться про те, що Президент України зобов'язаний підписати закон, на який він наклав вето, за умови, що цей закон був підтверджений при повторному розгляді не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Виникає дуже важливе загальне питання: а чи повинна взагалі приватна або посадова особа будь-якого рангу підписувати документ, тим більш закон, проти якого вона виступає, з яким незгодна? Чи не можна в цьому разі провести аналогію з такими загальновідомими настановами, згідно з якими «ніхто не може бути зобов'язаний свідчити проти себе», «ніхто не може нести відповідальність за те, чого він не робив» та ін.? І хоча наведені принципи прямо не відповідають на поставлене питання, вони можуть відігравати роль відповідних орієнтирів.

Саме про такий підхід відповідно до дій президента країни стосовно закону, відносно якого парламент подолав вето президента, свідчить законодавча практика низки країн. На-

приклад, у США в разі, коли президент протягом 10 днів не підписує закон, який він відхилив, а конгрес, долаючи вето президента, схвалив його більшість у 2/3 свого складу, цей акт стає законом як ніби президент його підписав. Слід вважати, що саме в цьому випадку, мабуть, необхідний підпис Голови Верховної Ради України, значення якого полягає в тому, що він засвідчує подолання Верховною Радою вето Президента України.

Як бачимо, вірне тлумачення ідей, закладених в Конституції України, має дуже велике значення з точки зору захисту демократичних принципів, на яких вона ґрунтується, зокрема принципу розподілу влад, чіткого визначення повноважень кожної державної структури, кожної посадової особи. При цьому, і це слід особливо підкреслити, тлумачення норм і принципів Конституції України повинно бути повністю звільнено від будь-яких упереджень, інтересів тих чи інших політичних кіл тощо, повинно бути зорієнтоване на об'єктивний, відповідаючий світовій практиці досвід. Ідея порозуміння, політичного компромісу, узгодження спірних питань, яка поза всього іншого має базуватися на загально-визнаних правових принципах і демократичній світовій конституційній практиці — ось що нам необхідно в якості однієї з найважливіших підвалин тлумачення Основного Закону Української держави.

В теорії права з давніх часів йде науковий спір відносно того, якою є мета тлумачення правових норм: чи хочемо ми за допомогою тлумачення встановити, що саме хотів затвердити законодавець, встановлюючи відповідну правову норму¹, чи намагаємося з'ясувати виключно самий смисл, суть цього закону, те, що він встановлює у дійсності². На нашу думку, важливим є й перше, й друге, бо закон, відповідна норма закону можуть бути дійсно дійовими лише у тому разі, коли і перша, і друга позиції збігатимуться. Разом з тим завжди слід чітко уявляти собі, яку мету ставить перед собою законодавець, встановлюючи відповідну правову норму, чи не є її формулювання, тлумачення відповідних положень спробою виразу, закріплення відповідної політичної позиції якоїсь політичної партії, відповідних політичних осередків тощо. У наш час перетворення суспільних відносин на демократичних засадах такий крок слід вважати цілком можливим. Крім того, не можна ігнорувати й те, що відповідні недоліки в сфері нормотворчості можуть бути наслідком недо-

¹ Див.: Васьковський Е. Ф. Руководство к толкованию и применению законов. М., 1913. С. 29.

² Див.: Шершеневич Г. Ф. Применение норм права // Журн. Министерства юстиции. 1903. № 1. С. 56.

статньої професійної підготовки різної кількості законодавців і т. ін.

У зв'язку з цим слід зазначити, що, аналізуючи зміст та спрямованість, здійснюючи тлумачення правових норм, а тим більш норм та положень Конституції України, ми завжди повинні приділяти відповідну увагу не тільки виключно правовим питанням, а й питанням політичним, досліджувати соціально-політичну спрямованість кожної конституційної настанови.

Надійшла до редколегії 12.08.96

А. П. ЗАКАЛЮК, академік АПРн України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ ЗАСОБАМИ НАУКОВО-КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Одним з основних здобутків п'ятирічного існування незалежної держави України є створення її власного національного законодавства. За названі роки певною мірою визначився порядок ініціювання та розробки законопроектів, їх розгляду та прийняття Верховною Радою. Завдяки цьому держава вже має більше 600 нових законодавчих актів у різних галузях її життєдіяльності. Набуло тенденції зростання у правовому полі питомої ваги законів, поступове витиснення ними регулювання основоположних правовідносин нормативними актами вищих органів державної виконавчої влади, міністерств і відомств. Верховною Радою України поставлено завдання щодо розробки цілісної Державної програми розвитку законодавства, його повної системи і структури. Ґрунтовну ідеологічну, правову та методологічну базу його розвитку становить нова Конституція (Основний Закон) України. Разом з тим введення в дію Конституції вимагає вже найближчим часом прийняття значної кількості нових основоположних, у тому числі конституційних, законів, що мають забезпечити її справжню реалізацію, подальший поступ до утвердження України як правової і соціальної держави із відповідним правовим режимом, насамперед із законодавчим забезпеченням усього передбаченого Конституцією кола прав, свобод та обов'язків громадян нашої держави.

Все наведене знову і з новою силою піднімає проблеми підвищення якості законопроектної та законотворчої роботи, яка б відповідала рівневі правової держави, що має конституційні засади законодавства, поступово виходить з полоси стихійного, а інколи й спонтанного законотворення заради

усунення кризових ситуацій, швидкого заповнення нормативних прогалин і прагне до повноцінно обґрунтованих, об'єднаних певною системою фундаментальних і стабільних законів.

Найважливішим засобом вирішення зазначених проблем є, як відомо, наукове забезпечення законопроектної та законодавчої діяльності. Характерно, що в проекті Концепції розвитку законодавства на період 1996—2005 роки, яка розроблена інститутом законодавства Верховної Ради України, серед об'єктивних факторів, якими обумовлюється якість законодавства, на перші місця поставлені відповідність нормотворчої діяльності потребам життя та її організація на наукових засадах.

Нині наукове забезпечення законотворчої діяльності обмежується, в основному, науковим консультуванням та рецензуванням. Не заперечуючи потреби й у таких формах наукового забезпечення, слід, проте, зазначити, що вони відносяться до найпростішого рівня останнього. Зазначені форми далеко не завжди ґрунтуються на репрезентативному дослідницькому матеріалі, нерідко не відзначаються повнотою, системністю та переконливістю висновків, які здебільшого не піднімаються вище довільних, суб'єктивних міркувань.

Функції науки щодо законопроектного та законотворчого процесу, особливо з урахуванням високого наукового потенціалу України, можуть і мають бути значно ширшими і визначальнішими. Серед них у першу чергу слід назвати:

1) обґрунтування наявності у соціальному житті проблеми, яка потребує законодавчого регулювання (або зміни останнього), а також визначення форм і змісту потрібних для цього правових норм. Ця функція забезпечується передуючим або супроводжуваним підготовку закону науковим дослідженням, виявленням і визначенням суспільних відносин, що потребують урегулювання правовими нормами законодавчого рівня, відповідної форми і змісту;

2) прогнозування соціальних (насамперед економічних, політичних, соціально-психологічних, кримінологічних, екологічних та ін.) наслідків прийняття та реалізації законодавчого (нормативного) акту. Здійснення цієї функції має відбуватися шляхом безпосереднього застосування прогностичних методів, а також через проведення наукової експертизи проектів такого акту;

3) соціально-науковий (в аспекті певної галузі науки або їх конкретного комплексу) законотворчий правотворчий експеримент, тобто дослідна перевірка у реальних умовах ефективності дії нового закону (правової норми), введеного тимчасового в обмеженому регіоні (галузі господарювання),

його впливу на характер і динаміку соціальних змін у відповідній сфері законодавчого регулювання;

4) науковий аналіз (спостереження) ефективності прийнятого законодавчого акту, правових і соціальних наслідків його реалізації з метою своєчасного внесення за необхідністю обґрунтованих пропозицій щодо змін і доповнень цього акту.

Особливе місце, на наш погляд, має бути відведено науковій експертизі законопроектів як упереджувальному науково обґрунтованому засобу забезпечення належної якості та ефективності законів. При цьому зрозуміло, що поряд із визначенням позитивних наслідків реалізації закону найбільше значення мало б прогнозування ймовірного в умовах його дії виникнення або стимулювання протиріч, дисфункцій, непорозумінь, інших деструктивних змін, що ведуть до суспільної дестабілізації, економічного і соціально-психологічного напруження, загострення конфліктів, вчинення правопорушень і злочинності. Цінність наукової експертизи законопроектів бачиться саме у тому, що вона дає обґрунтування для своєчасної, як правило, до їх прийняття у формі закону, суспільно доцільної зміни їх змісту і тим самим запобігання негативних та стимулювання позитивних наслідків впровадження законів у життя.

У Верховній Раді України декілька разів піднімалися питання про проведення наукової експертизи документів, що вносилися на розгляд. Проте ця форма наукової оцінки законопроектів поки що розвитку не одержала. Так само, як і більшість згаданих вище функцій наукового забезпечення законодавчої діяльності. Їх застосування не організовано, методично не забезпечено, правовим чином не регламентовано. І тому, коли звичайній та до того ж суб'єктивно орієнтованій рецензії проекту закону, що виконана фахівцем-науковцем, інколи надається гучна назва «наукова експертиза», для цього немає жодних правових, методологічних та методичних підстав.

Не змінилася ситуація на краще і з прийняттям Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу», в якому до об'єктів наукової та науково-технічної експертизи не віднесені проекти законодавчих і інших нормативних актів (ст. 5). Лише останнім часом у проекті Концепції розвитку законодавства України на період 1996—2005 рр. до основних «способів» наукового забезпечення законотворчості віднесена експертиза законопроектів та зазначено, що неза-

лежна наукова експертиза законопроектів заслуговує «на особливу увагу»¹.

З огляду на значну актуальність проблем кримінологічної експертизи законопроектів та інших нормативних і управлінських актів, а також повну їх нерозробленість у правовому, методологічному і методичному аспектах в Україні та інших країнах СНД автором ще п'ять років тому, майже одночасно із проголошенням незалежності України, було організовано в Українській Академії внутрішніх справ, де він на той час працював, наукове дослідження цих проблем. Вивчення охоплювало законодавство і літературу України та ряду зарубіжних країн, практику діяльності Комісії з питань правопорядку і боротьби із злочинністю Верховної Ради України. Проводилось анкетне опитування депутатів Верховної Ради, практичних працівників правоохоронних органів, викладачів юридичних факультетів Київського, Львівського, Одеського державних університетів, Національної юридичної Академії.

Дослідження, у тому числі опитування, підтвердило необхідність кримінологічної експертизи законопроектів, проведення її до прийняття законів, потрібність правового регулювання останньої як на законодавчому рівні, так і Урядовому Положенні, а також її організаційного, інформаційного, методичного забезпечення. Дослідження дійшло висновків про необхідність: а) подальшої поглибленої розробки методології та методики кримінологічної експертизи; б) розробки і створення Державної системи кримінологічної інформації для забезпечення аналітичних та прогностичних потреб кримінологічної експертизи.

Відповідні пропозиції були направлені на початку 1993 р. до вищих державних інстанцій України. Як результат питання про запровадження кримінологічної експертизи проектів законодавчих, урядових та інших нормативних актів було поставлено 16 лютого 1993 р. на нараді в Кабінеті Міністрів України та включено до затверджених Урядом заходів. Розробка методики кримінологічної експертизи була передбачена у Державній програмі боротьби зі злочинністю на 1993—1995 роки. Проте, у зазначені роки у зв'язку із невиділенням фінансування згадані дослідження не проводилися.

І лише навесні 1996 р. за підтримки керівництва Академії правових наук України мінімальні кошти на розробку методики кримінологічної експертизи були вишукані і дослідницька робота продовжена. У даній публікації викладаються по-

¹ Концепція розвитку законодавства України на період 1996—2005 роки. Проект Інституту законодавства. К., 1996. С. 12.

передні узагальнення щодо наукової методології, яка має лягти в основу методики кримінологічної експертизи.

Кримінологічна експертиза розглядається насамперед як один із засобів вирішення проблем забезпечення соціальної адекватності законодавчих актів, відповідності останніх стану, потребам та перспективам розвитку тих суспільних відносин, які підлягають законодавчому регулюванню. Оцінка законодавчих актів, у тому числі за критерієм їх соціальної адекватності, пов'язується в науці з поняттями якості та ефективності закону.

Поняття «якість закону» трактується у літературі під кутом зору його юридичних, соціальних та політичних характеристик. Юридичні характеристики якості закону визначаються змістом правової регламентації та формою закріплення останнього. Соціальна характеристика передбачає не лише адекватне відображення у законі процесів, що нині відбуваються у суспільстві, але й проєціювання їх на майбутнє, прогнозування можливого розвитку. У соціальній характеристиці якості закону можна виділити кримінологічну частину цієї характеристики. Остання обумовлюється адекватним відображенням у законі кримінологічного змісту регульованих відносин, прогнозуванням кримінологічно значущих наслідків реалізації законодавчої норми. Політичні аспекти якості закону пов'язані із тим, що він є не лише правовою, але й політичною категорією, послуговується вираженню у законодавчій формі та проведенню у життя певної політики.

За останні роки у контексті створення правової держави та її повноцінного власного законодавства поширилися офіційні та неформальні вимоги про поліпшення якості законів України. Останнє залежить від багатьох факторів. Серед них уявляється можливим виділити декілька основних, а саме:

а) зумовленість правової норми об'єктивною реальністю та урахування останньої у правотворенні (детермінуючі фактори);

б) адекватність та повнота відображення у правотворчому процесі інформації про об'єктивні суспільні відносини, що підлягають врегулюванню (інформаційні фактори);

в) обґрунтованість вибору та дієвість правових форм та засобів регулювання (правові фактори);

г) прогнозування дії закону та її наслідків різного спрямування, у тому числі кримінологічно значущих (прогностичні, у тому числі прогностико-кримінологічні фактори);

д) компетентність, професіоналізм та наукове обґрунтування законотворчого процесу (управлінські та наукові фактори).

З поняттям якості закону пов'язано уявлення про його ефективність. Серед умов останньої першочергова роль належить якості закону (правотворчості), якості (досконалості) його реалізації, які разом з рівнем правосвідомості адресатів норми складають три основні групи факторів ефективної дії правових норм¹.

Ефективність будь-якої дії або засобу її стимулювання, регулювання, у тому числі правового, визначається, як відомо, співвідношенням між фактичним результатом дії, використанням засобу і тими соціальними цілями, для досягнення яких застосовувалися згадані дії, засоби. Відрізняють два рівні ефективності правових норм: юридичний і соціальний. Юридична ефективність характеризується відповідністю поведінки адресатів правової норми її зразку, що передбачений у нормі. Еталоном оцінки соціальної ефективності є, як правило, не сама відповідність поведінки даній правовій нормі, а більш віддалена соціальна ціль.

Різновидом соціальної ефективності закону можливо, на наш погляд, розглядати його кримінологічну ефективність. Критеріями останньої слід визнати такі наслідки реалізації закону, як стимулювання (сприяння) дії антикриміногенних факторів; усунення (нейтралізацію) детермінант злочинності у регульованій сфері.

Зазначений підхід до визначення кримінологічної ефективності закону узгоджується із уявленням про те, що його ефективність (і якість) в цілому пов'язані насамперед із відповідністю останнього об'єктивній реальності. Вочевидь згадана відповідність охоплює як позитивні сторони життя суспільства, його прогресивні цілі та тенденції, так і реально існуючі у ньому протиріччя, негативні явища, включаючи й кримінологічно значущі. Іншими словами, про відповідність закону об'єктивній реальності у кримінологічному відношенні можна говорити у тому випадку, якщо у ньому враховуються реально існуючі у регульованій сфері та прогнозовані у ній фактори антикриміногенного змісту та такі, що детермінують злочинність, і в результаті реалізації закону відбуватиметься стимулювання перших, усунення або нейтралізація других. Невраховання (ігнорування) цих обставин здатні спричинити негативні кримінологічні наслідки, що, безумовно, знижує ефективність закону.

Викладене висуває теоретичні та практичні проблеми пізнання у процесі законотворення як антикриміногенних, так і детермінуючих злочинність факторів та закономірностей, що

¹ Див.: Кудрявцев В. Н. Понятие и классификация условий эффективного действия правовых норм // Эффективность правовых норм. М., 1986. С. 80—83.

функціонують у регульованій сфері відносин; розробки і використання відповідних, у тому числі спеціально-кримінологічних, методів такого пізнання, науково-кримінологічного обґрунтування та оцінки результатів законотворчого процесу. Усе наведене надає цьому процесові певного кримінологічного забарвлення. Очевидно, є підстави за аналогією з юридичною соціологією, яка виділяє соціологію нормотворення, визначити сферу наукової та практичної законотворчої діяльності, що розглядається у кримінологічному аспекті, термінами «законотворча кримінологія» або «кримінологія законотворення». Остання так само, як і соціологія правотворчості, «допомагає законодавцеві поза рамками законодавчого процесу»¹.

Пізнання об'єктивних і суб'єктивних кримінологічних закономірностей, у полі дії яких має реалізуватися законодавчий акт, повинно бути науково обґрунтованим, засновуватися на теоретичних та емпіричних засобах. Зазначені вимоги повною мірою стосуються прогнозування кримінологічних наслідків реалізації закону, у тому числі тієї його частини, яка здійснюється шляхом кримінологічної експертизи законопроектів.

У межах названої проблеми відносно самостійне місце займає проблема науково обґрунтованої методики кримінологічної експертизи. На неї поширюються згадані методологічні положення. Разом з тим методологічну основу цієї методики складають й інші концептуальні положення й закономірності.

У літературі останніх років, в основному виданій у Росії, з'явилися окремі публікації, у яких поряд із загальним розглядом проблем наукового забезпечення законотворчої та законодавчої діяльності піднімалися питання і про наукові засоби визначення та передбачення ефективності закону. Проте останні торкалися лише забезпечуючих можливостей економічної науки і соціології. Деякі такі положення є цікавими і для розробки методологічних проблем кримінологічного забезпечення законотворення, у тому числі методології кримінологічної експертизи. Однак те мізерне, чим зараз володіє наука щодо кримінологічного забезпечення законотворення, дає підстави для висновку, що створення його цілісної теоретичної основи з охопленням концептуальних та методологічних аспектів залишається невирішеним завданням. Цей висновок є ще більш переконливим стосовно наукової розробки проблем передзаконодавчого прогнозування кримінологічних наслідків реалізації закону та використання з цією ме-

¹ Карбоньє Ж. Юридическая социология. М., 1986. С. 322.

тою кримінологічної експертизи. На цій ділянці наукового поля, як кажуть в народі, «ще і кінь не топтався».

У соціології загалом досить широко розробляються прогностно-експертні методики та питання їх застосування. Зустрічаються розробки і щодо використання останніх для оцінки ефективності правових актів. Ці розробки також можуть бути взяті до уваги при розробці методології та методики кримінологічної експертизи, у тому числі для використання у ній певної модифікації методу експертних оцінок. Проте про застосування цього методу, а також інших прогностичних методів для цілей кримінологічної експертизи також ніяких публікацій не зустрічалося. Між тим є певні аргументи до того, що методологічно обгрунтоване використання методу експертних оцінок у кримінологічній експертизі буде мати свої особливості. Зокрема, у відомих соціологічних публікаціях про застосування методу експертних оцінок не піднімаються питання щодо інформаційного забезпечення експерта. Для кримінологічної експертизи це навряд чи прийнятно.

Окремі автори, що працюють над проблемами прогнозування ефективності правових норм, намагалися деталізувати фактори, що складають основні умови такої ефективності, динаміку зміни яких у зв'язку із реалізацією правової норми, на їх думку, і слід охоплювати прогнозом для забезпечення його повноти і надійності. Серед таких факторів (умов) називалися: узгодженість правового регулятора з іншими регуляторами поведінки людей; узгодженість норм, що складають правовий регулятор поведінки; врахування у нормотворчій діяльності загальних законів і принципів управління та комунікації; відповідність засобів правового впливу типу поведінки, що передбачений нормою, та ін. Очевидно, що перелік факторів (умов) для врахування при прогнозуванні, одночасно орієнтує щодо змісту інформації, якою повинен володіти експерт при виконанні прогнозу. Проте при розробці методики кримінологічної експертизи наведені міркування можуть скласти лише частину уявлення про необхідну інформацію. Справа у тому, що вони торкаються виконання новою нормою лише функції правового регулювання поведінки, забезпечення його відповідності заданому зразку, тобто стосуються юридичної ефективності правотворчості. Кримінологічна ж ефективність, як зазначалося, — це частина соціальної ефективності правотворення, яка визначається іншими факторами (умовами). Таким чином, зміст прогнозованих явищ та тенденцій при оцінюванні та прогнозуванні кримінологічної ефективності також буде іншим — кримінологічним.

Між тим в літературі по застосуванню прогнозування і методу експертних оцінок з метою визначення соціальної

ефективності правових норм яких-небудь міркувань щодо змісту явищ і процесів, які підлягають прогнозу, та про забезпечення експертів інформацією про такий зміст не виявлено. Очевидно, в цьому питанні позначається давня методологічна установка про те, що фундаментом прогнозу є думка фахівця, яка ґрунтується на його професійному і практичному досвіді¹; і передбачається, що потреба, межі та повнота потрібної для прогнозу інформації визначаються згаданим індивідуальним досвідом. Навряд чи таке твердження можна визнати переконливим щодо інформації про кримінологічно значущі явища, процеси, умови, особливо з врахуванням постійного збільшення її обсягу, багатоманітності стосовно різних категорій злочинів і суттєвих відмінностей навіть по однородних злочинах, які вчинюються в різних сферах суспільства, галузях народного господарства, а також рахуючи те, що така інформація знаходиться у багатьох установах, які займаються кримінологічними науковими дослідженнями та управлінськими аналізами, а в країні відсутні її повні банки-каталоги.

У цьому зв'язку слід підтримати пропозиції про утворення певної системи інформаційного забезпечення законотворчої та законодавчої діяльності, у тому числі про запровадження державної автоматизованої системи уніфікації, нагромадження та аналізу кримінологічної інформації з її використанням у прогностично-профілактичних та експертно-правотворчих цілях. Відомо, наприклад, що ще 5 років тому конгрес США при реалізації законодавчих функцій використовував понад 3 тис. автоматизованих баз даних².

З урахуванням наведеного можна дійти методологічного висновку, що методика кримінологічної експертизи законопроектів, у тому числі такої, що здійснюється методом експертної оцінки, повинна включати або мати як доповнення методика інформаційного забезпечення експертів. Останнім доцільно мати у своєму розпорядженні насамперед інформацію про умови (обставини), що виконують криміногенну та антикриміногенну роль у сфері правовідносин, що підлягає регулюванню законом чи іншим правовим актом, проект якого переданий на експертизу. Звичайно, що вся наявна в державі подібна кримінологічна інформація повинна бути заздалегідь уніфікована, зібрана та систематизована у відповідні банки даних, забезпечено її автоматизоване використання за допомогою ЕОМ.

¹ Див.: Глушко В. М. О прогнозировании на основе экспертных оценок. //Науковедение. Прогнозирование. Информатика. К., 1970. С. 23.

² Див.: Котелевская И. В. Информация и законодательный процесс // Сов. гос-во и право. 1990. № 9. С. 149—151.

Відомо, що законодавством багатьох країн передбачено використання у законодавчому процесі спеціальної інформації, у тому числі шляхом залучення експертів. Так, у Регламенті Палати Депутатів Італії (ч. 3) передбачено право комісії Палати на одержання у міністрів відповідних відомостей, запрошення осіб, що можуть надати необхідну інформацію¹. Регламент Національної Ради Австрійської Республіки надає право своїм комітетом просити членів уряду організувати збір необхідних матеріалів або запросити експертів для одержання інформації². У регламенті Національних зборів Франції регулюється порядок роботи з інформацією на різних стадіях процесу законотворчості³.

Подальший методологічний висновок торкається роботи з наданою інформацією. З останньою за методом порівняльного аналізу має співставлятися текст конкретної норми проекту закону або іншого правового акту з тим, щоб визначити, який вплив вона може зробити на криміногенні або антикриміногенні умови (обставини): чи він буде нейтральним, чи сприятиме їх зміні — посиленню або послабленню. Стосовно такої експертній оцінці експерт зможе рекомендувати (нормативна частина експертного висновку) відповідним чином змінити текст норми проекту, щоб вона сприяла посиленню (зміцненню) умов (обставин), які несуть антикриміногенне навантаження, послабленню (нейтралізації) умов (обставин) криміногенного характеру.

При проведенні кримінологічної експертизи повинні бути взяті до уваги й інші методологічні положення щодо компетентності експертів, адекватності інформації та її однозначного сприйняття, повної незалежності їх аналізу та оцінки, інтеграції оцінок групи експертів та ін. Такі положення мають бути уточнені, у тому числі при експериментальному запровадженні, методики кримінологічної експертизи.

Надійшла до редколегії 19.07.96

¹ Див.: Італія, Конституція и законодательные акты. М., 1988. С. 140—152.

² Див.: Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 209—217.

³ Див.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 197—217.

КОНСТИТУЦІЙНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ УКРАЇНИ

З прийняттям Конституції України визначено загальне бачення щодо контурів системи правосуддя і напрямів її побудови. Водночас виникає багато проблем, пов'язаних з суттєвими новаціями, до яких раніше у деяких юристів — науковців і практиків не було близьких поглядів, а навіть були значні заперечення і інколи відверта протидія і несприйняття. Ці новації викликають проблеми глобальних напрямів: перше — потрібне теоретичне уявлення нових явищ і їх змістове розкриття; друге — конкретизація в галузевому законодавстві та практична реалізація цих новацій, а точніше, конвергенція з діючою системою, щоб не викликати реформаторський хаос у діяльності судової системи.

Розв'язання проблем вимагає теоретичного обґрунтування і створення цілісної об'ємної доктрини судово-правової реформи з наступним визначенням законодавчих та організаційних етапів її здійснення. Законодавчу діяльність необхідно спрямувати на розуміння того, що реформування має початися із запровадження нової організаційної структури судової влади.

Систему судових інституцій визначено в ч. 3 ст. 124 Конституції України: загальна юрисдикція — коли при розгляді спорів оцінюються факти і докази сторін із застосуванням положень законів; конституційна юрисдикція — оцінка не фактів, а саме норм законів щодо їх відповідності Конституції.

Виникає потреба обґрунтування нової класифікації юрисдикції — конституційної і загальної. Остання може мати внутрішній поділ на звичайну і спеціальну. Такому поділу юрисдикцій відповідатиме і організаційна система судової влади.

Судову систему загальної юрисдикції належить організувати таким чином, щоб вона відповідала принципіві єдності судової влади для всієї території України і для всіх галузевих напрямів судочинства, як то зазначено у ст. 125 Конституції України. Усі суди, крім Конституційного суду, повинні скласти одну систему судів загальної юрисдикції, що не виключає галузеву автономію і відповідне структурування.

Галузева побудова інституцій судової системи (як у Франції і особливо у Німеччині) приваблива професійною здатністю при розгляді справ. Це необхідно в умовах зростання різноманітності правовідносин, обумовлених новими формами

власності, і політичних стосунків в нашому суспільстві. Таке структурування розширить пошук нових форм судового процесу, які були б більш здатними до особливостей галузевого законодавства і правовідносин.

Галузева автономія не виключає ієрархічну єдність на вершині судової піраміди (наприклад, у Франції це Касаційний суд, а у Німеччині — єдиний сенат для всіх судів загальної юрисдикції). Ця єдність потрібна як з точки зору єдиного підходу до вирішення спорів, які виникають між різними суб'єктами правозідносин, що регулюються законодавчими актами, норми яких складають відповідні галузі права, так і з точки зору єдності правозастосування законів України в адміністративно-територіальних одиницях держави. Для цього необхідна інституція, яка здійснює найвищий судовий нагляд і визначає напрями судової практики, забезпечує практику однакового застосування норм права усіма судами України.

Верховний Суд України конституційно визнано цією інституцією. Однак є проблема компетенції і порядку його формування з урахуванням норми, що міститься у ч. 3 ст. 125 Конституції, в якій йдеться про вищі суди у системі спеціалізованих судів. Доктринально визначено, що він формується з рівної кількості суддів, які висуваються вищими галузевими судами у рівній кількості¹.

Ознаки ієрархічної структури судової системи України зазначені у ст. 125 Конституції України, спонукають запропонувати таке бачення ролі і місця Верховного Суду України, що відповідало б його конституційному визначенню як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції.

Верховний Суд України у новій якості міг би забезпечити аналітичну діяльність при розробці судової прецедентної практики, гарантувати дійовий контроль за належним застосуванням законів, норми яких використовуються при розгляді конкретних судових справ у різних судових ланках. Ця діяльність повинна здійснюватись як за допомогою рекомендаційних правил, так і шляхом виконання функції касаційної інстанції.

Верховний Суд України як касаційний суд може мати двоякий прояв в залежності від градації касації. Касація — форма оскарження рішення суду з точки зору правозастосування — може бути повторною, тобто на вже винесене касаційне рішення вищого галузевого суду, однак лише у визначених законом випадках (обмежена касація), і первинною,

¹ Див.: Шижкін В. Проблеми судової реформи в Україні//Українське право. 1995. № 1(2). С. 55.

тобто на апеляційне рішення вищого галузевого суду (повна касація).

Як інстанція повторної касації Верховний Суд України міг би діяти тільки у випадках:

1) оскарження судових рішень з точки зору конституційності закону, що був застосований судами загальної юрисдикції;

2) виявлення розбіжностей у застосуванні судами різної юрисдикції однієї і тієї ж норми закону;

3) спору щодо компетенції між судами різної юрисдикції;

4) оскарження судових рішень з мотивів порушення процесуального права сторін, які брали участь в процесі, якщо це вплинуло на зміст рішення суду.

Для першого із зазначених випадків можливі два варіанти. Перший — якщо у касаційній скарзі під сумнів береться конституційність закону, який був застосований при прийнятті рішення судом, і такі ж сумніви виникли у суддів вищих спеціалізованих судів чи Верховного Суду. Другий — якщо Конституційним судом України за зверненням суб'єктів, які мають право на таке звернення (ст. 150 Конституції), закон, застосований судом загальної юрисдикції при розгляді конкретної справи, був визнаний неконституційним. У цьому випадку рішення Конституційного суду України є підставою для перегляду Верховним Судом України судового рішення суду системи загальної юрисдикції, якщо раніше вже відбулось касаційне рішення вищого галузевого суду.

Первинною (повною) касаційною інстанцією Верховний Суд України міг би бути у тому разі, якщо за судами другого рівня (нині обласні) відповідно до законів залишиться право розглядати певні категорії справ у першій інстанції. У такому випадку вищі галузеві суди будуть апеляційною інстанцією, а Верховний Суд України — відповідно касаційною інстанцією. Колегії у Верховному Суді створюватимуться для розгляду справ за касаційними скаргами у складі трьох суддів. Право на прийняття вищого рішення повинно належати Пленуму Верховного Суду України.

Для того, щоб поступово здійснити спеціалізацію судів і чітко визначити компетенцію різних галузевих напрямів судової системи, необхідно згідно з правовою спеціалізацією створити окремі судові структури з відповідною апеляційно-касаційною ієрархією. Вершинами в них можуть бути орієнтовно Вищий кримінальний суд, Вищий цивільний суд, Вищий комерційний (господарський) суд, Вищий адміністративний суд, Вищий суд з трудових і соціальних питань. Вони виконуватимуть функції вищих апеляційних інстанцій щодо

рішень обласних (регіональних) судів, якщо ті будуть розглядати справи у першій інстанції, і касаційних — щодо рішень районних (міських), окружних судів.

Вищі галузеві суди стануть акумуляторами правової практики у сферах поріднених правовідносин і судовими вершинами у відповідних судових структурах з досить широкими повноваженнями.

Суттєве реформування судової системи закладено у ч. 4 ст. 125 Конституції, згідно з якою у державі повинні бути створені апеляційні і місцеві суди.

Необхідно виходити з того, що у даній нормі зафіксовано двоєдине завдання, що має на меті перетворення нині діючих обласних судів у апеляційні суди як за формою судового провадження, так і за організацією у структурі судової системи держави. Це спонукає до створення апеляційних інституцій у системі арбітражних (господарчих) судів і у тих системах спеціалізованих судів, які будуть створені. Географічні межі юрисдикції цих судів здебільшого не повинні збігатися з існуючим адміністративно-територіальним поділом України. Наприклад, великі області (Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Харківська та ін.) можуть мати два регіональних апеляційних суди зі статутом обласних. В невеликих областях, навпаки, може бути один об'єднаний регіональний апеляційний суд. Регіональний суд може бути організований за географічним принципом з урахуванням місць компактного проживання населення або зосередження транспортних магістралей, що дуже важливо з погляду інтересів промадян. На суди цього рівня покладаються функції апеляційних судів щодо рішень районних (міських), окружних судів.

І нарешті, як бути з місцевими судами, до яких належать районні і міські суди? Якщо галузевий принцип організації судових систем України буде вибудований ієрархічно, то він безумовно торкнеться і цього нижчого рівня судової системи. Треба враховувати проблему кваліфікації судів: чи можна їх вважати кваліфікованими фахівцями у галузі спеціальних правовідносин, що стануть сферою судової компетенції?

У достатньо наповнених юристами США, Німеччині, Франції є поділ судів першого рівня на суди повної і обмеженої компетенції. Чому б в нашій країні у містах, де юристів за фахом мешкає більше, ніж у сільській місцевості, не організувати суди повної компетенції, а у місцевостях, де недостатня кількість юристів, — суди з обмеженою компетенцією? Вказана норма Конституції цьому не перешкоджає, більш того, вона за змістом дає можливість вирішувати це питання у законі.

Згідно з останньою частиною ст. 125 Конституції створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Сьогодні в існуючій судовій системі України є військові суди і спеціальні (так звані міжобласні) суди. За змістом конституційної норми останні можна вважати особливими судами, бо їх організація викликана не специфікою правовідносин, які притаманні галузям права, а спеціальним режимом таємності, що був визначений ще з часів тоталітарного режиму і розповсюджувався на осіб, які мешкають у містечках обслуговування таємних об'єктів військово-промислового комплексу. Існування таких судів порушує демократичні принципи судочинства, зафіксовані у Конституції, і суперечить зазначеній конституційній нормі. Немає сумніву, що такі суди повинні бути скасовані.

Однак залишається проблема військових судів. Світова практика має свої особливості. Яким шляхом піти Україні? Поки що однозначно можна відповісти — межі компетенції цих судів повинні бути окреслені лише військовими злочинцями військовослужбовців. Систему військових судів доцільно вструктурувати в систему кримінальних судів у тому випадку, якщо буде визнано за необхідне її залишити. При цьому самі військові суди можуть складати дворівневу систему — гарнізонні суди як перша інстанція і регіональні суди як апеляційна інстанція. Касаційною інстанцією може бути лише Вищий кримінальний суд, до якого можуть належати лише цивільні особи. Привабливою залишається точка зору про те, що суди військової юрисдикції необхідно скасувати і передбачити в законі лише можливість їх створення під час війни або участі України у збройних конфліктах.

Обговорення потребує проблема введення інституту присяжних. Конституція гарантувала право населенню безпосередньо брати участь у здійсненні правосуддя за допомогою цього інституту (ч. 4 ст. 124). Але ця норма лише задекларувала таке право народу. Юристам прийдеться визначати зовнішній і внутрішній зміст цієї інституції. Враховуючи правну невідповідність населення нашої країни щодо самостійного прийняття рішення — вердикту, слід констатувати, що досвід США чи Канади не викликає практичного інтересу. Цікавим є досвід Франції, коли рішення приймається у складі дев'яти присяжних і трьох професійних суддів, Німеччини чи деяких інших країн континентальної Європи.

Найголовнішою перепорою на шляху втілення в життя інституту присяжних будуть фінансові проблеми. Державний бюджет з таким додатковим навантаженням не впорається. Тому виникає дилема — чекати п'ять років до введення цього інституту, як то зазначено у п. 12 розд. XV «Перехідні по-

ложення» Конституції України, чи вводити додатковий цільовий податок на забезпечення інституту присяжних. Все ж у будь-якому разі законодавчу базу існування суду присяжних треба розробляти негайно, щоб мати загальне уявлення про елементи усєї судової системи, а при можливості і почати експериментальні судові процеси у визначених регіонах.

Конституційне право і обов'язок народу щодо участі у здійсненні правосуддя не обмежується тільки інститутом присяжних засідателів. У ч. 4 ст. 124 і у ч. 1 ст. 127 Конституції України йдеться про інститут народних засідателів. Питання щодо розмежувань сфери діяльності цих інститутів, порядку формування корпусу присяжних і народних засідателів — це також теоретична проблема, що потребує свого вирішення до початку розробки нового закону про судову систему країни. За сферою діяльності інститут присяжних застосовуватиметься лише у кримінальному судочинстві при розгляді справ про звинувачення у скоєнні тяжких злочинів, перелік яких повинен бути коротшим, ніж він є у діючому законодавстві.

Сферою діяльності інституту народних засідателів визначається певна категорія справ у цивільних правовідносинах (наприклад, деякі шлюбні стосунки, питання батьківства, усиновлення, позбавлення батьківських прав, визнання померлим або безвісно відсутнім та ін.). У сфері кримінального судочинства до компетенції суду з участю народних засідателів необхідно віднести усі справи, у яких звинувачений є неповнолітнім, за винятком тих справ, що будуть підсудні суду присяжних.

Проблемною є новація, що міститься у ч. 4 ст. 127 Конституції України, про те, що судьями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ця норма відкрила доступ для заняття суддівських посад у спеціалізованих судах особами, які не мають юридичної освіти, але є фахівцями у галузі специфічних правовідносин, що належать до юрисдикції цих судів. Відбувся крок, що змінює сталі уявлення щодо вимог для заняття професійної суддівської посади. Світова практика вже давно використовує цей шлях і не лише допускає до вирішення справ не юристів, а навпаки, зобов'язує мати у складі суду осіб, які отримали освіту у галузі спеціальних дисциплін. Таким чином формуються комерційні суди у

Франції і Бельгії, суди з трудових питань в Німеччині і Франції, суди фінансової, патентної юрисдикції у Німеччині¹.

Швидке зростання правовідносин, що стають сферою юрисдикції судів, об'єктивно неминуче привело до необхідності використовувати досвід країн з розвиненими правовими системами. Специфіка вказаних правовідносин настільки багатоманітна, що охопити її навіть за допомогою блискучих знань у галузі права неможливо. Тому потреба швидкого і кваліфікованого здійснення судочинства об'єктивно вимагає участі тих, хто має освіту і належний практичний досвід у галузевій сфері. Вимоги щодо цієї категорії суддів необхідно встановити в законі, як на те орієнтує ч. 5 ст. 127 Конституції. Порядок обрання суддів спеціалізованих судів, не юристів за фахом, може бути різний в залежності від сфери компетенції цих судів. Наприклад, вимоги і порядок обрання таких суддів до господарчого суду можуть бути відмінними від того ж процесу щодо суддів трудових, соціальних або адміністративних судів.

Конституція відповідно до положень ч. 2 ст. 127 запровадила новий порядок обрання Голови Верховного Суду України, який буде обиратись самими суддями на пленумах Верховного Суду шляхом таємного голосування. Такий підхід змінює статус цієї посадової особи.

Новація мала під собою як мінімум дві суттєві причини. Перша полягає в тому, що виникла необхідність подолати спекулятивні інсинуації, які мали місце до прийняття Конституції, між двома гілками державної влади — виконавчої і законодавчої з приводу впливу на розміщення кадрів у державних інституціях. Кожна гілка влади боролась, щоб добитись затвердження тієї особи, до якої керівники тієї чи іншої гілки влади були схильні. Із запровадженням нового механізму обрання Голови Верховного Суду у цій сфері ліквідована негативна проблема пошуків переваги між двома першими гілками влади.

Друга причина — у цілях демократизації судової системи і судочинства конче необхідно було урівняти у суддівських повноваженнях усіх суддів у судах одного й того ж рівня. Голова Верховного Суду за своїм процесуальним статусом повинен бути рівним серед суддів Верховного Суду і не мати ніяких переваг у статусі судді. Він отримує як Голова

¹ Див.: Шишкін В. Організаційна структура судової системи Німеччини // Право України. 1996. № 1. С. 50—51; Система судів загальної юрисдикції у Франції // Там же. № 6. С. 20—21; Зарубежный опыт организации судопроизводства по коммерческим делам // Предпринимательство, хозяйство и право. 1996. № 2. С. 48; Высшие инстанции финансовой и патентной юрисдикции в Германии // Там же. № 6. С. 1—3.

додаткові повноваження лише у сфері адміністративної діяльності. Однак поки що діюче процесуальне законодавство завдяки ще існуючому інституту нагляду значно відрізняє статус судді і Голови Верховного Суду, бо останній може принести протест не лише на будь-яке рішення судів нижчого рівня, а й на рішення своїх колег з Верховного Суду. Такі переваги несумісні демократичним устроєм судової системи, коли один суддя-адміністратор може фактично ігнорувати волю інших суддів.

Позитивним прикладом є досвід США, де Голова Верховного Суду самотійно, без колег не може вирішити питання про відкриття провадження у справі на підставі скарги на рішення суду нижчого рівня, бо там діє «правило чотирьох», тобто якщо чотири судді з дев'яти суддів Верховного Суду США дадуть згоду на розгляд справи у суді, лише тоді вона буде розглядатись на пленарному засіданні Верховного Суду США.

Впровадження апеляційного і нового касаційного процесу розгляду скарг на рішення судів першої інтонації скасовує наглядовий порядок розгляду скарг і позбавляє Голову Верховного Суду повноважень, про які вже говорилось. Він стає рівним суддею серед рівних. Тому не потрібно, щоб ця посада нав'язувалась суддям з боку поза їх волею.

У ст. 131 Конституції України закладені конституційні основи створення і діяльності зовсім нового інституту у системі правосуддя, який раніше був невідомий вітчизняній практиці судоустрою, — Вищій раді юстиції. Аналоги цієї інституції існують у Іспанії, Італії, Франції (вища рада магістратури) та деяких інших країнах Європи.

Напрями діяльності Вищої ради юстиції визначаються кількома функціями. Основне завдання цього органу полягає в остаточному завершенні процесу відбору кандидата на посаду судді, тобто ця інституція є головним елементом складного механізму проходження кандидата на посаду судді (допередній вірбір, конкурс, кваліфікаційна комісія). За рішенням Вищої ради юстиції здійснюється подання Президенту України про перше призначення суддів і подання до Верховної Ради України про призначення суддів безстроково.

Ця інституція стає гарантом незалежності суддів на той випадок, якщо владоможці у системі виконавчої або законодавчої гілок державної влади виявлять незадоволення безкомпромісістю судді під час здійснення правосуддя. Звільнення судді з посади у випадках, що зазначені у пп. 3—5, 7—9 ч. 5 ст. 126 Конституції України, можливо лише за поданням Вищої ради юстиції.

Вища рада юстиції за аналогами з вищими радами магістратури у європейських країнах компетентна не лише у справах суддів, але й у справах прокурорів. Тому Вища рада юстиції правомочна розглядати питання і приймати рішення щодо порушення вимог закону про несумісність подальшого перебування на посаді із заняттям іншою діяльністю не лише суддями, а й прокурорами будь-якого рівня.

На Вищу раду юстиції покладені функції дисциплінарного органу. Ці функції здійснюються за двома напрямками. По відношенню до суддів Верховного Суду і суддів вищих спеціалізованих судів Вища рада юстиції виконує повноваження першої інстанції, бо безпосередньо здійснює дисциплінарне провадження щодо цих посадових осіб і її рішення за змістом ст. 131 Конституції слід вважати остаточним. Другий напрямок реалізації цієї функції Вищої ради юстиції полягає у розгляді скарг щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів і прокурорів всіх рівнів. Тобто на Вищу раду юстиції покладена компетенція апеляційної інстанції у системі дисциплінарного провадження суддів і прокурорів.

Функціональна діяльність Вищої ради юстиції, з одного боку, покликана не допустити проявів корпоративності у формуванні суддівського корпусу, а з другого — забезпечити гарантію незалежності суддів у здійсненні правосуддя від можливого тиску з боку представників виконавчої і законодавчої гілок державної влади шляхом використання процесу призначення суддів. Тому формування складу Вищої ради юстиції здійснюється таким чином, щоб жодна з гілок державної влади не мала вирішального права при прийнятті рішення щодо кандидата на посаду судді чи притягнення його до відповідальності.

Крім того, заподіяно і такий підхід, як представництво у Вищій раді юстиції від різних фахових категорій юристів, які у процесі відправлення правосуддя виконують різні функції і мають різні процесуальні зобов'язання та інтереси (це судді, прокурори, адвокати), що об'єктивно сприятиме неупередженій оцінці і одночасно достатній вимогливості щодо кандидатів у судді.

Нарешті, визнана не додаткова, а визначальна роль представників тієї галузі суспільної діяльності, які тотують юристів і формують фундаментальні підвалини правової науки, тобто з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначає до Вищої ради юстиції своїх представників для участі у прийнятті рішення щодо створення суддівського корпусу разом з державними службовцями.

Таким чином, цей процес стає вже справою представників широких верств населення країни і в особливо найбільш компетентної у сфері юриспруденції їх частини.

Викладений аналіз дає підстави для ствердження про те, що проблем, пов'язаних з будівництвом судової системи України, обмаль, але прийняття Конституції — це позитивний результат для наробки цікавих проектів законів щодо судустрою України.

Надійшла до редколегії 25.07.96

М. І. КОРНІЄНКО, проф., перший заступник
завідуючого науково-експертним відділом Се-
кретаріату Верховної Ради України

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ВИБІР ЗРОБЛЕНО, ПРОБЛЕМИ ЗАЛИШИЛИСЯ

У зв'язку з прийняттям 28 червня 1996 р. нової Конституції України закінчився майже шестирічний пошук конституційної моделі місцевого самоврядування. Важливими віхами на шляху цього пошуку були закони України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» (1990 р.), «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.), «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (1994), «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні», який став органічною частиною Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладеного 8 червня 1995 р.

Великий вплив на пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування справили та продовжують справляти дві основні теорії місцевого самоврядування: державна (державницька) та громадська (громадівська).

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізованої державної виконавчої влади, її деволуції на рівень територіальних спільностей (колективів) громадян та тих органів, які вони обирають. Прихильники цієї теорії виступають за певну правову, організаційну і фінансову автономію місцевого самоврядування та його органів відносно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади, розглядають його (самоврядування) як засіб

здійснення державних функцій з допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його органів).

При такому підході до розуміння природи місцевого самоврядування воно органічно вписується в механізм народо-владдя, оскільки його коріння — в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (грумада); а обсяг повноважень в законі, в якому, як відомо, воля всього народу.

При такому підході місцеве самоврядування може здійснюватися на будь-якому рівні адміністративно-територіального поділу України в обсязі, визначеному в законі.

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в Європі. Вона започаткована, на наш погляд, в магдебурському праві (магдебурська грамота сула класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень окремих міст, їх територіальних громад) та знайшла своє втілення в Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти — громади (комуни, муніципалітети, гміни і т. п.) як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною».

Якщо послідовно дотримуватися основних постулатів цієї теорії, то можна прийти до таких висновків: місцеве самоврядування можливе тільки на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Що ж стосується інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі представництва територіальних громад сіл, селищ і міст; місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати лише так звані питання місцевого значення (питання, що впливають з колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень державної влади має покладатись на місцеві органи державної виконавчої влади; право на самоврядування є природним та невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує.

Громадівська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США. Адже ця держава починалася з самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення — штати, а ці останні — у федерацію — Сполучені Штати Америки.

Державницька та громадівська теорії місцевого самоврядування по чергово брали верх при розробці та прийнятті перелічених вище законодавчих актів. Проте в новій Кон-

ституції України зроблено вибір на користь громадівської теорії.

Вибір зроблено, але проблеми залишилися. На деяких з них слід зупинитися докладніше у зв'язку з підготовкою нового покоління законів України про організацію державної влади і самоврядування на місцях.

З прийняттям нової Конституції України втратив чинність Конституційний договір, а отже, і його складова частина — Закон України «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні». У зв'язку з цим знов набувають чинності ті норми законів України: «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (1994 р.) та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування і регіональне самоврядування (1992 р.), дія яких була обмежена Конституційним договором та які сьогодні не суперечать один одному та новій Конституції України.

Ситуація, яка склалася після втрати чинності Конституційним договором, ставить під сумнів чинність указів Президента України, якими були затверджені положення про місцеві державні адміністрації, а також визначено перелік тих повноважень державної виконавчої влади, що делегуються головам та очолюваним ними виконавчим комітетам, сільських, селищних і місцевих рад.

По-перше, ці правові акти і на час їх прийняття певною мірою прямо суперечили як самому Конституційному договору (ст. 18), так і вказаним вище законам України.

По-друге, статус місцевих державних адміністрацій, а також перелік тих повноважень виконавчої влади, що можуть бути делеговані органом місцевого самоврядування, мають регулюватися виключно законом (ст. ст. 92 п. 2, 120, 143 Конституції України).

Отже, є нагальна потреба не тільки в новому законі про місцеве самоврядування в Україні, а й законі про місцеві державні адміністрації.

Нам видається, що проекти цих законів мають розроблятися, обговорюватися та прийматися в пакеті. Тільки при такій умові можна буде запобігти можливим колізіям, а, отже і тим конфліктним ситуаціям, які можуть виникнути у практиці роботи як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій.

При обранні варіанту моделі, а також визначенні змісту окремих положень майбутнього закону про місцеве самоврядування в Україні слід враховувати наступне.

Нова Конституція України в основному зберігає модель організації державної влади та самоврядування на місцях, яка була запроваджена в 1992 р. відповідно до законів Ук-

раїни «Про місцеві Ради народних депутатів України та місцеве і регіональне самоврядування в Україні» та «Про Представника Президента України» та діяла до її скасування в 1994 р. Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Ця модель, як відомо, з деякими змінами була відроджена також і Конституційним договором.

Отже, в основу розробки нового закону про місцеве самоврядування в Україні можна було б покласти текст Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», підготувавши його нову редакцію. Природно, що цей закон слід фундаментально переробити на підставі нової Конституції України з урахуванням уже напрацьованих у Верховній Раді варіантів проекту майбутнього закону про місцеве самоврядування.

Слід також мати на увазі, що Фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні уже підготовлений проект Закону України «Про засади місцевого самоврядування в Україні», який по багатьох позиціях є новаторським і його слід було б також використати при підготовці проекту нового закону про місцеве самоврядування в Україні.

У порівнянні з Конституційним договором, а також чинними законами України про місцеве самоврядування нова Конституція України внесла певні зміни у систему та статус місцевого самоврядування первинного (муніципального) його рівня.

Органами місцевого самоврядування цього рівня визначаються не тільки сільські, селищні, міські ради, а й їхні виконавчі органи. Проте ці останні конституційовані не як самостійна від рад ланка органів місцевого самоврядування, а як так звані «органи органів» місцевого самоврядування.

Отже, те місце, яке зайняли виконавчі органи рад в системі місцевого самоврядування села, селища, міста, суттєво не змінилося. Інша справа, коли йдеться про їх форму. Вона, як це впливає зі змісту ст. 140, прямо не визначається. Отже, питання про форму свого виконавчого органу (виконком, управа, мерія і т. п.) має вирішувати сама рада разом з сільським, селищним, міським головою, а може, й сама територіальна громада. Мабуть, таке право місцевого самоврядування цього рівня має бути передбачено новим законом про місцеве самоврядування.

↑ Суттєво міняються місце і роль у системі місцевого самоврядування села, селища, міста головної посадової особи самоврядування цього рівня. Якщо до цього часу це голова сільської, селищної, міської ради, який хоч і обирався безпосередньо населенням, проте діяв на правах повноваженого

члена цієї ради, то тепер це сільський, селищний, міський голова, тобто голова тієї територіальної промади, яка функціонує в межах села, селища, міста.

Зазначена обставина обумовлює необхідність внесення відповідних змін і доповнень до передбаченого чинним законодавством порядку формування сільських, селищних, міських рад, визначення їх структури і форм діяльності, а також наділення сільських, селищних, міських голів додатковими функціями і повноваженнями щодо ради та її виконавчого органу у порівнянні з тими, які мали голови сільських, селищних і міських рад.

Розширені функції та повноваження власне територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування сіл, селищ і міст. Територіальні громади сусідніх сіл мають право об'єднуватися в одну територіальну громаду та створювати єдині органи місцевого самоврядування. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного функціонування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Отже, ці питання заслуговують на те, щоб вони були врегульовані в спеціальному розділі закону. Процеси, які можуть виникнути на підставі зазначених вище норм, мають бути регульованими, такими, які б відкривали простір місцевій ініціативі в пошуку оптимальної форми самоврядування на основному, базовому його рівні.

Нова Конституція України (ст. 142) визнає територіальною громадою і жителів районів у містах та наділяє їх правами суб'єкта комунальної власності, хоч в тексті інших її статей немає норм, згідно з якими передбачалося б право цієї громади створювати свої власні органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим між вказаною вище ст. 142 та ч. 5 ст. 140 є певна суперечність, яку треба усунути в новому законі про місцеве самоврядування в Україні на користь запровадження елементів самоврядування і нарівні міських районів.

Згідно з ст. 140 нової Конституції України особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі мають визначатися окремими законами України.

Що ж стосується цих особливостей, то вони обумовлені тільки однією обставиною: згідно зі ст. 118 в цих містах поряд з органами місцевого самоврядування мають діяти також і відповідні місцеві державні адміністрації. Проте здійсню-

вана ними виконавча влада повинна мати теж свої особливості, визначені окремими законами. Нам видається, що найбільш оптимальною моделлю організації державної влади і місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі була б така: місцеве самоврядування має всі притаманні йому властивості: раду, її виконавчий орган, міського голову, який очолює виконавчий орган та головує на засіданнях ради. Органи місцевого самоврядування міста беруть на себе всі питання, віднесені до сфери самоврядування, здійснюваного в інших містах України. Що ж стосується міської державної адміністрації, то вона зосереджується на здійсненні контрольних-наглядових та координаційних функцій і, на відміну від обласної та районної адміністрації, не бере на себе виконання делегованих їй радою повноважень місцевого самоврядування.

У порівнянні з Конституційним договором нова Конституція уточнила статус районних і обласних рад, віднесла їх до системи місцевого самоврядування. Щоправда, вона не визначила порядок формування цих рад, залишивши це питання для визначення в законі про місцеве самоврядування в Україні.

Це питання, з нашої точки зору, має вирішуватися у відповідності з вимогами ст. 71 Конституції України, тобто населенням районів, областей. Адже районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Проте населення району чи області є ні чим іншим, як об'єднанням цих громад.

При визначенні в законі статусу районної та обласної ланки місцевого самоврядування великі труднощі виникають при реалізації тих норм нової Конституції України, якими встановлений новий порядок формування районних і обласних бюджетів (ч. 2 ст. 143), а також інститут делегування повноважень місцевим державним адміністраціям з боку органів місцевого самоврядування — районних і обласних рад.

В цілому виходить дуже парадоксальна ситуація: районні та обласні Ради як представництво місцевого самоврядування сіл, селищ та міст управляють об'єктами їх спільної власності (ч. 1 ст. 142), залучають на договірних засадах кошти їх (міст, сіл, селищ) місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм (ч. 2 ст. 143), проте, не маючи своїх власних виконавчих органів, вимушені делегувати ці та інші свої повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям.

Великі труднощі виникнуть на практиці і у зв'язку з реалізацією положень ч. ст. 143 Конституції України, згідно з якою районні обласні бюджети формуються як кошти дер-

жавного бюджету, так і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів. Недивлячись на зовнішню демократичність цього порядку формування регіональних місцевих бюджетів, такий порядок при відсутності злагоди між різними рівнями місцевого самоврядування може не сприяти стабільності цих бюджетів.

Сьогодні як проект закону про місцеве самоврядування в Україні, так і закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України — місто Київ», «Про статус міста Севастополя» розробляються псами що різними як урядовими, так і неурядовими структурами.

Нам видається, що тільки при об'єднанні всіх зусиль, при постійній координації цієї роботи можна буде створити досконале нове покоління законів про організацію державної влади і самоврядування на місцях, повною мірою втілити в життя основні положення нової Конституції України.

Обрання новою Конституцією України описаної вище моделі місцевого самоврядування не знімає з порядку денного, на наш погляд, необхідності дальшого наукового дослідження цього явища, а отже, і пошуку більш досконалого варіанту місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду та наших вітчизняних традицій.

Надійшла до редколегії 03.08.96

НОВИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ

О. А. ПІДОПРИГОРА, академік АПрН України

ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОЕКТУ НОВОГО ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Створення правової держави, якою має стати Україна, зумовлює в першу чергу необхідність цілешної правової організації її цивільного (промадянського) суспільства, контури якого ми можемо передбачити лише в самих загальних рисах, використовуючи досвід сучасних цивілізованих держав.

Головна суть цього досвіду полягає в тому, що майнові і особисті немайшові відносини громадян і організацій починають розбудовуватися незалежно від владних адміністративних структур і не підпорядковуються їм, є самостійними і незалежними від державних органів.

У нас поки що немає ні ідеального громадянського суспільства, ні досконалої правової держави. Тільки подальший рух по шляху ринкової економіки забезпечить створення такого правового механізму.

Основою цього механізму повинен стати новий ЦК України. Яким має бути цей Звід цивільних законів? При цьому слід мати на увазі, що цей Звід, хочемо ми того чи ні об'єктивно впливатиме на зміст і характер інших законодавчих актів, на громадянський устрій нашого суспільства.

Передусім розробникам ЦК необхідно було вирішити низку практичних концептуальних проблем. По-перше, які майнові і особисті немайнові відносини повинні регулюватися ЦК? Це мають бути майнові відносини, які регулюються методом юридичної рівності сторін, а також особисті немайнові відносини. ЦК повинен охоплювати також сімейно-родинні відносини. Інші цивілістичні підгалузі законодавства поки що до ЦК не включено.

По-друге, як мають співвідноситися чинні цивільні закони України з проектом ЦК. Дійшли висновку, що автори проекту ні в якій мірі не можуть бути зв'язані чинним законодавством. До проекту мають включатися лише ті норми чинного цивільного законодавства, які відповідають вимогам концепції.

По-третє, виникла серйозна проблема співвідношення цивільно-правового і господарсько-правового регулювання. Дійшли висновку, що принципові засади правового регулювання майнових відносин в Україні мають визначатися ЦК. Це не виключає можливості прийняття інших законодавчих актів, які, проте, мають бути підпорядковані принципам ЦК.

По-четверте, що має бути покладено в основу проекту ЦК? Чи має проект замикатися лише межами національного законодавства або повинен змикатися з цивільним законодавством наших сусідів як із заходу, так і сходу. Визнано доцільним покласти в основу проекту найновіші досягнення правової науки взагалі і цивільно-правової зокрема. ЦК України має інтегруватися в правову систему західноєвропейських держав і разом з тим не може різко відмежовуватися від відповідного законодавства країн СНД.

По-п'яте, необхідно було визначити саму структуру проекту. Вирішено дотримуватися традиційної для нашого цивільного законодавства пандектної системи побудови проекту. Цей проект максимально наближений до пандектної системи, але механічно не копією її.

Вирішення цих та інших проблем, що постали перед розробниками проекту, дало змогу виробити концептуальні засади самого проекту. Це передусім кодекс, який визначає пра-

вові засади організації громадянського суспільства України. Недарма ЦК називають другою конституцією суспільства, адже він справді визначає основні правові засади відносин між громадянами, між суб'єктами майнових відносин, є громадянською конституцією.

ЦК України має бути кодексом ринкової економіки, іншими словами, він повинен мати приватно-правовий характер. На відміну від чинного ЦК проєкт характеризується більшою «приватизованістю». Відомо, що чинний ЦК запалто одержавлений, носить яскраво виражений публічно-правовий характер. Держава контролювала і фактично регулювала будь-які відносини між громадянами і не допускала будь-яких відхилень від засад, визначених законом. Можна чинити тільки те, що прямо дозволено законом. В проєкті ЦК закладено інший принцип — дозволено все, що прямо не заборонено законом, тобто він передбачає максимальну обмеженість втручання держави у приватно-правові відносини громадян та приватних юридичних осіб за умови, що вони не виходять за межі закону.

Важливим концептуальним положенням проєкту ЦК є юридична рівність суб'єктів майнових відносин між собою і перед законом. У певних випадках, передбачених законом, держава також виступає як рівноправний суб'єкт майнових відносин, не користуючись при цьому ніякими перевагами перед іншими суб'єктами. В приватно-правовій сфері держава є рядовим суб'єктом майнових відносин, має такі ж права і несе таку ж відповідальність, як і інші суб'єкти. Цей принцип проявляється у багатьох нормах Проєкту. Так, державна власність захищається такими ж цивільно-правовими засобами, як й інші власники, позовна давність однакова для суб'єктів приватно-правових відносин тощо.

Приватно-правовий характер проєкту проявляється також в тому, що основним суб'єктом приватних відносин є особа і передусім громадянин. Громадянин (фізична особа) ніякими перевагами перед іншими суб'єктами майнових відносин не користується, проте він є основним суб'єктом громадянського суспільства. Вся правова система і держава в цілому мають забезпечити свободу і недоторканість громадянина. Стаття 21 Конституції України проголошує, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Доречі, проєкт дає принципово нове визначення фізичної особи: «Фізичною особою визнається людина» (ст. 24). Кожна людина, хто б вона не була, визначається суб'єктом цивільних відносин. Тут не має значення раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, етнічне та соціальне походження,

майновий стан, місце проживання, мова чи будь-які інші ознаки (ст. 24 Конституції).

В межах закону проект надає особі повну свободу дій, в тому числі підприємницької діяльності. Суб'єкти майнових відносин вільні у виборі своїх контрагентів, в обсязі використання чи невикористання своїх майнових прав та обов'язків, у визначенні правових форм підприємницької діяльності, співробітництва та іншого ділового партнерства. Зазначені положення знайшли своє вираження у ст. 3 проекту, яка проголошує загальні принципи цивільного законодавства: Загальними принципами цивільного законодавства є:

- 1) недопустимість свавільного втручання у сферу особистого життя фізичної особи;
- 2) недопустимість позбавлення права власності, крім випадків, які передбачені законом;
- 3) свобода договору;
- 4) свобода підприємництва;
- 5) судовий захист будь-якого цивільного права у разі його порушення.

Свобода підприємницької діяльності та іншого ділового партнерства означає також свободу договору. Суб'єкт майнових відносин, у тому числі підприємець, має право укласти будь-які цивільно-правові угоди з партнером (контрагентом), якого він обирає на свій розсуд. Винятком з цього правила можуть бути встановлені лише законом. Так, ст. 637 проекту проголошує: «Сторони є вільними у виборі контрагента, визначенні умов договору із врахуванням вимог чинних правових актів, звичаїв, ділового обороту, вимог розумності та справедливості».

Свобода договору проявляється і в тому, що сторони в договорі можуть відступитися від положень, які визначені в актах цивільного законодавства, і врегулювати свої відносини на свій розсуд. Проте вони не можуть відступати від положень, визначених в актах цивільного законодавства, якщо про це є пряме застереження в них або недопустимість такого відхилення впливає з їх змісту чи суті відносин між сторонами.

Проекту властива ще одна досить важлива концептуальна засада. Йдеться про єдине приватно-правове регулювання усіх майнових відносин, що охоплюються цивільним законодавством. В минулому зарубіжні правові системи для регулювання майнових відносин передбачали не одну, а два кодифіковані акти — цивільні і торговельні кодекси, тобто мав місце певний дуалізм у правовому регулюванні майнових відносин. Останнім часом цей дуалізм істотно обмежується на користь цивільних кодексів. Тобто простежується тенденція до єдино-

го цивільно-правового регулювання майнових відносин. Тому розробники проекту відмовилися від ідеї поділу майнових відносин на цивільно-правові і торговельні, оскільки за своєю юридичною природою ці відносини є приватно-правовими. Отже, ідея створення окремого торговельного кодексу відпала сама по собі. Проте в Україні склалася потужна школа господарського права, яка шаполегливо проштовхує ідею окремого правового регулювання так званих господарських відносин. Для цього представники цієї школи також розробили проект господарського кодексу, який разом з ЦК має регулювати ті ж самі майнові відносини. Постало питання про доцільність існування двох кодексів і двох видів правового регулювання одних і тих же майнових відносин. Робоча група з розробки проекту ЦК в цілому категорично висловила протидію такого подвійного регулювання, такого необгрунтованого дуалізму в регулюванні одних і тих же майнових відносин, визнала недоцільним прийняття окремого кодексу для регулювання так званих господарських відносин.

Автор статті не є таким категоричним противником прийняття окремого господарського кодексу. Поки існує державна власність і державне підприємництво, то, очевидно, будуть свої особливості в правовому регулюванні майнових відносин у сфері державної господарської діяльності. Ці особливості можуть бути відображені в окремому законодавчому акті. Проте останній має бути підпорядкований основним принципам і засадам ЦК, тобто він не може суперечити положенням ЦК. Господарський кодекс не може закладати свої особливі засади правового регулювання майнових відносин, які б відрізнялись від засад ЦК. Прийняття господарського кодексу неминуче утворить дуалізм в правовому регулюванні майнових відносин, який важко обгрунтувати доцільними чинниками.

Істотних змін зазнала структура ЦК. Проект регулює також сімейно-родинні відносини. На відміну від чинного ЦК проект поділено на 8 книг: книга перша «Загальна частина»; книга друга «Особисті немайнові права»; книга третя «Речеве право»; книга четверта «Право інтелектуальної власності»; книга п'ята «Зобов'язальне право»; книга шоста «Сімейне право»; книга сьома «Спадкове право»; книга восьма «Міжнародне приватне право».

Окремі книги поділяються на розділи, підрозділи і глави. Проект нараховує 18 розділів, 6 підрозділів і 113 глав, які об'єднують 1545 статей.

У чинному ЦК також 8 розділів (в проекті — відповідно книг, але вони не співпадають). В проекті введено дві абсолютно нові книги — «Право інтелектуальної власності» і

«Сімейне право». Що стосується сімейного права, то розробники проекту дійшли висновку, що ця підгалузь має посісти в системі цивільного законодавства те місце, яке їй визначено її юридичною природою.

Книга четверта «Право інтелектуальної власності» — це нова підгалузь цивільного права, і місце цієї книги визначено роллю і значимістю інтелектуальної діяльності в будь-якому суспільстві.

Важливим концептуальним нововведенням є інститут особистих немайнових прав. Чинному ЦК відомий цей інститут, проте в проекті він представлений в новому і значно ширшому вигляді. Якщо чинний ЦК знає всього кілька статей, що стосуються особистих немайнових прав, які, до речі, розкидані по всьому кодексу, то проект особистим немайновим правам присвячує окрему (другу) книгу, яка складається з трьох глав, котрі містять 47 статей.

Проект дає визначення поняття особистого немайнового права. Ним визнаються права фізичних і юридичних осіб, які не мають економічного змісту. Проект наводить ширим перелік особистих немайнових прав, який відповідає Конституції України. Фізичні особи мають право на життя, на здоров'я, на сприятливе навколишнє середовище, на особисту недоторканність, на недоторканність приватного життя, особисту та сімейну таємницю, на таємницю кореспонденції, на свободу пересування, на недоторканість людської честі і гідності та ін. Проект передбачає охорону особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи: права на здоров'я, безпеки, яка затроює життя чи здоров'ю, на надання медичної допомоги, право особи на інформацію про свій стан здоров'я, на таємницю стану здоров'я.

Принципово новою групою прав, передбачених проектом, є особисті немайнові права, що забезпечують соціальне існування фізичної особи: право фізичної особи на ім'я, на зміну імені, на використання імені, на недоторканність людської гідності та честі, на недоторканність ділової репутації, на індивідуальність, на особисте життя та його таємницю, на інформацію, на особисті папери, на таємницю кореспонденції, на захист інтересів особи при проведенні фото-, кіно- та відеозйомок.

Проектом передбачена охорона інших особистих немайнових прав.

Нововведення є у визначенні правового статусу фізичної особи. Фізичних осіб, які не досягли 18-річного віку, проект поділив на дві групи: малолітні, які не досягли 14-річного віку, і неповнолітні — віком від 14 до 18 років. Це дасть

зможу більш чітко розрізнати правовий статус зазначених осіб. Отже, неповна цивільна дієздатність фізичних осіб настає за проектом з 14 років, а не з 15, як за чинним ЦК.

Проект містить визначення місця мешкання особи, яким визначається місце, де фізична особа постійно або переважно проживає. Право вільного вибору місця проживання фізичній особі надається з досягненням 14-річного віку. Проект визначає місце проживання дітей віком до десяти років і віком від 10 до 14 років.

В окремих випадках повна дієздатність може бути надана особі і до досягнення нею 18-річного віку. Особливістю відповідальності неповнолітніх є те, що в разі невиконання укладених ними договорів їх батьки несуть додаткову відповідальність лише тоді, коли вони чи усиновлювачі або піклувальники дали свою згоду на укладення такого договору. При цьому припускається, що договір укладено неповнолітнім без згоди батьків (усиновлювачів), піклувальника, якщо інше не встановлено судом.

Принципові положення стосуються правового статусу юридичних осіб. Юридичною особою визнаються організації, котрі можуть як такі мати право власності, інші майнові права, а також особисті немайнові права, нести обов'язки, бути позивачами та відповідачами у суді. Юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Проект визначає правовий статус лише юридичних осіб приватного права. Юридичними особами приватного права є організації, що створюються та (або) управляються за ініціативою приватних осіб. Юридичними особами публічного права визнаються організації, створені розпорядчим способом державними органами та органами місцевого самоврядування, або організації, віднесені до цього виду юридичних осіб інших підстав, зазначених в законі або інших правових актах, які беруть участь у цивільних право-відносинах.

Проте можуть бути і змішані юридичні особи, тобто організації, в управлінні та формуванні майна яких поряд з приватними особами беруть участь державні органи та органи місцевого самоврядування.

Юридичні особи можуть створюватися у формі товариств або установ. Товариством визначається об'єднання осіб (учасників), яке має корпоративний устрій та управляється його учасниками. Товариство може бути створено однією особою, якщо законом це не заборонено.

Установа — це організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в її управлінні.

ні. Установа створюється для досягнення визначеної мети та одержання вигоди третіми особами (дестинаторами).

Проект визначає поняття підприємницьких товариств. Товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання та наступного розподілу між учасниками прибутку, визнаються підприємницькими. Вони можуть бути організовані тільки як господарські товариства (акціонерне товариство, товариство з обмеженою (додатковою) відповідальністю, повне товариство та командитне товариство або виробничі кооперативи). Усі інші товариства (не підприємницькі) та установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати будь-які види підприємницької діяльності, якщо законом не встановлено інше. Юридична особа вважається створеною з моменту її державної реєстрації. З цього моменту виникає її правоздатність.

Книга третя проекту «Речеве право» складається з двох розділів — «Права власності» і «Володіння та інші речеві права». Термінологічна комісія, яка уточнювала термінологію проекту, дійшла висновку, що цю книгу точніше назвати саме «Речеве право» (а не речове). Проект дає визначення поняття речевого права. Речевим правом визначається право, за яким його володілець впливає на річ, здійснюючи своє право, не вдаючись до сприяння інших осіб. До речевих прав проект відносить право власності, володіння, а також сервітутні права, емфітевзис, суперфіцій і заставу — права на чужі речі. Останні обтяжують (обмежують) право власності і дають можливість їх суб'єктам використовувати чужу річ лише у певному відношенні. Застава слугує способом забезпечення зобов'язань. Коло речевих прав є вичерпним. Проте не можуть бути об'єктом речових прав речі, що обтяжують право власності, які вилучені з обігу.

Важливим концептуальним положенням цього інституту є те, що проект дає лише загальне визначення права власності, не поділяючи його на окремі форми права власності (право державної власності, право колективної власності, право приватної власності), справедливо вважаючи, що для усіх форм права власності має бути єдине поняття права власності. Об'єктами права власності держави, АР Крим і адміністративно-територіальних утворень є кошти бюджету держави, бюджету АР Крим і бюджету відповідних адміністративно-територіальних утворень, а також майно, яке не закріплене за юридичними особами, створеними зазначеними суб'єктами. Принципово новим є положення проекту, за яким суб'єктами права власності майна, що закріплене державою, АР Крим та адміністративно-територіальними утвореннями за створеними ними юридичними особами, є ці юри-

дичні особи. Отже, проект відмовився від таких інститутів, як повне господарське відання та право оперативного управління.

Проект ввів новий цивільно-правовий інститут — набувальна давність.

В проекті знайшли більш детальне регулювання способи набуття права власності та його припинення. Окрема глава присвячена праву власності на землю. Право власності на землю може належати лише громадянам України. Іноземні фізичні особи та особи без громадянства можуть бути суб'єктами права власності на землю лише у випадках, передбачених законом. Проект передбачає можливість викупу у власника земельної ділянки для потреб держави, АР Крим або адміністративно-територіальних утворень. В проекті детально врегульовано право власності на жиле приміщення.

Проект передбачає більш ефективний захист права власності.

Розділ 2 «Володіння та інші речеві права» є новим розділом, якого чинний ЦК не знає. Його введення до проекту зумовлено відносинами ринкової економіки. Власне кажучи, цивільно-правові інститути цього розділу відомі уже давно, вони започатковані ще стародавнім римським правом. В тій чи іншій мірі вони проявлялись і в радянському цивільному праві. Так, фактичне володіння визнавалось при захисті права власності. У сільській місцевості визнавалось фактично право на користування чужими речами, наприклад, чужою криницею тощо.

В умовах ринкової економіки зазначені інститути просто необхідні. Вони існують в правових системах багатьох країн і надають правовий захист майновим інтересам громадян. Що стосується володіння як окремого цивільно-правового інституту, то якщо проект визнав набувальну давність, то наступним логічним кроком стало визнання володіння як правового інституту. Сервітутне право було визнане уже Законом України «Про власність». Застава відома чинному цивільному законодавству. Емфітевзис і суперфіцій — це своєрідні інститути, зумовлені правом приватної власності, своєрідні види оренди.

Книга четверта «Право інтелектуальної власності» не копіює законодавство про винахідництво. Вона поділена на три розділи: «Авторське право і суміжні права», «Право промислової власності», «Право на засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів і послуг». Законодавство про інтелектуальну власність включає до себе низку нових інститутів, яких не знає чинний ЦК. Проте деякі інститу-

ти, які є в чинному ЦК, не увійшли до проекту — це право на відкриття і право на раціоналізаторські пропозиції. Робоча група дійшла висновку, що відкриття не потребують спеціальної правової охорони, оскільки її немає у ЦК РФ. З цією думкою погодитися важко. Реєстрація відкриттів і надання їм правової охорони не потребують великих державних коштів, але буде забезпечений державний і авторський пріоритет на дане наукове положення.

Раціоналізаторські пропозиції не увійшли до проекту через свою нібито малу значимість, Мовляв, для захисту раціоналізаторських пропозицій достатньо відомчого нормативного акту. Проте чинний ЦК надає правову охорону раціоналізаторським пропозиціям. Більш того, ця правова охорона підсилена внесенням змін і доповнень до ЦК Законом України від 28 лютого 1995 р. «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо охорони інтелектуальної власності». Раціоналізаторські пропозиції заслуговують на правову охорону на рівні закону масштабністю свого використання і досить значним економічним ефектом від їх використання, який часто буває значно більшим, ніж ефект від використання винаходів. Дехто вважає, що раз патентне законодавство західних країн не знає такого результату науково-технічної творчості, як раціоналізаторська пропозиція, то і ми не повинні надавати їм правову охорону на рівні закону. Іншими словами, нам підказують, що ми повинні сліпо копіювати законодавство зарубіжних країн. Навряд чи такий шлях зробить нам честь.

На нашу думку, в проекті мають знайти своє місце відкриття і раціоналізаторські пропозиції. Від надання правової охорони цим результатам інтелектуальної діяльності ми нічого не втратимо. Навпаки, втратимо значно більше, якщо такої охорони цим результатам не буде надано. Така охорона зазначеним результатам може бути надана і окремими спеціальними законами. Але відома від правового захисту вказаних досягнень буде прикрою помилкою.

Книга четверта ґрунтується на уже чинному законодавстві про інтелектуальну власність, Проте проект в чомусь відступив від основних положень зазначеного законодавства. Йдеться передусім про те, об'єктом якого права є результат інтелектуальної творчості — об'єктом права власності чи об'єктом виключного права лише на використання цього результату. Справа в тому, що закони України про інтелектуальну власність в цьому питанні є непослідовними. Закони України про промислову власність результати технічної творчості визнають товаром і об'єктом права власності з усіма наслідками, що з цього випливають. Закон про авторське право і суміжні права за

авторами творів науки, літератури і мистецтва визначає лише виключне право на їх використання. Такої ж позиції дотримується Закон України «Про охорону прав на сорти рослин».

Таким чином, законодавство України про інтелектуальну власність є непослідовним в частині визнання результату інтелектуальної діяльності об'єктом права власності. Такий дуалізм є своєрідним відображенням правових систем світу — одні правові системи визнають результати творчості об'єктом виключного права, інші — об'єктом права власності.

Розробники проекту схилилися до першої позиції, за якою результати інтелектуальної діяльності є лише об'єктами виключного права. Таку позицію варто визнати непослідовною і нелогічною. Вважаємо, якщо є власність, то мусить бути і право на цю власність. Книга названа «Право інтелектуальної власності», тобто проектом нібито визнається право інтелектуальної власності. Але далі всупереч собі, проект визнає наявність інтелектуальної власності, проте не визнає права на неї. Кажуть — це лише виключне право на використання. Але ж право власності є також виключним правом.

На користь позиції про те, що результати інтелектуальної творчості є об'єктами права власності, говорить і ст. 54 Конституції України: «Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без згоди, за винятками, встановленими законом». В цій статті проголошується лише право, але не зазначається, яке саме право. Однак такий висновок можна зробити з ч. 1 цієї статті, в якій йдеться про захист інтелектуальної власності. Раз є власність, то має бути і право. Власності без права бути не може.

Про це говорить і ст. 41 Конституції: «Кожний має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної діяльності». То чим же відрізняється право власності від права інтелектуальної власності? Нічим.

Книгу п'яту проекту складає зобов'язальне право, яке, незважаючи на його усталеність, також зазнало істотних змін, доповнень і новацій.

Істотно розширено розділ 1 «Загальні положення про зобов'язання». Окрема глава в ньому присвячена виконанню зобов'язань, в якій багато положень і норм, нових за своїм змістом. Окремою главою регулюється забезпечення зобов'язань. Крім усталених зобов'язально-правових способів забезпечення виконання зобов'язань проект передбачає також речеві способи забезпечення зобов'язань. До першої групи відносяться неустойка, порука, гарантія і завдаток, до другої групи проект відносить, крім застави, ще й утриман-

ня. Кредитор, у якому знаходиться річ боржника, у разі невиконання боржником в строк зобов'язання щодо оплати цієї речі або компенсації кредитором пов'язаних з нею витрат та інших збитків, має право утримувати її доти, поки відповідне зобов'язання не буде виконано. В разі невиконання боржником вимоги кредитора задовольняються з вартості утримуваної речі.

В проекті правила про відповідальність за порушення зобов'язання приведені до вимог ринкової економіки. Проект передбачає також нові правові способи припинення зобов'язань (відступне, прощення боргу, неможливість виконання).

Новим є розділ 2 «Загальні положення про договори». Окрема глава присвячена поняттю та умовам договору. В ній, зокрема, викладені норми про поняття договору, зміст, обов'язкова сила, зразкові умови, строки дії, ціна тощо. Дано визначення груп договорів (публічний договір, договір про приєднання, договір на користь третьої особи). Міститься норма про тлумачення договору.

Конкретизовані норми про укладення, зміну і розірвання договору.

Багато принципово нових положень міститься в розділі 3 «Окремі види зобов'язань». Передусім в проекті налічується біля 30 типів договорів, які, в свою чергу, включають до себе по кілька видів даного типу договорів. У чинному ЦК є 19 договорів. Введено цілком нові договори, яких наше цивільне законодавство до цього часу не знало (рента, оренда земельних ділянок, лізинг, довірче управління майном, банківський рахунок, факторинг, розрахунки, франчайзинг).

Розширено правове регулювання недоговорних зобов'язань. Врегульовано таке недоговорне зобов'язання, як ведення чужої справи без доручення. Більш чітко і системно викладено недоговорні зобов'язання, що випливають із заподіяння шкоди. Проект встановив відповідальність за створення небезпеки (загроза життю і здоров'ю фізичних осіб, а також їхньому майну і майну юридичних осіб), а також відшкодування шкоди, завданої внаслідок недоліків товарів, робіт і послуг.

Книга шоста проекту присвячена регулюванню сімейних відносин: Проект істотно поліпшив регулювання сімейних відносин, привівши їх у відповідність з сучасними реаліями та вимогами ринкової економіки. Проектом також визначається лише зареєстрований в державних органах реєстрації актів промадянського стану шлюб. Проект підкреслив, що релігійний обряд шлюбу, так само як і інші релігійні обряди та звичаї, не мають правового значення і є особистою справою кожного.

Принципами регулювання сімейних відносин є добровіль-

ність шлюбу, рівність прав подружжя, вирішення внутрішньосімейних питань за взаємною згодою, пріоритет сімейного виховання дітей, піклування про їх добробут і розвиток, забезпечення пріоритетного захисту прав та інтересів неповнолітніх і непрацездатних членів сім'ї. Неповнолітні, які досягли 14 років, можуть набувати для себе сімейних прав і створювати обов'язки, пов'язані з народженням у них дітей. Проте обов'язки щодо утримання та виховання дітей неповнолітніми можуть здійснюватися за допомогою їхніх батьків або інших осіб.

Проект детально регулює порядок укладення шлюбу. Шлюбом визнається зареєстрований в органах реєстрації актів громадянського стану сімейний союз жінки та чоловіка. Шлюбний вік для жінок встановлено у 16 років. Проект передбачає винятки з цього правила. Крім загальних вимог до укладення шлюбу проект надає подружжю право врегульовувати свої відносини в шлюбному договорі. В проекті визначаються особисті права та обов'язки подружжя (право вибору подружжям прізвища, право подружжя спільно вирішувати питання життя сім'ї, право кожного із подружжя на вибір занять, професії і місця проживання).

Майновим правам та обов'язкам подружжя присвячена окрема глава. В ній, зокрема, визначаються правовий режим особистого майна та право спільної сумісної власності подружжя. В окремих главах викладені норми про припинення шлюбу та визнання шлюбу недійсним.

Розділ 2 присвячений сім'ї та родині. В ньому, зокрема, досить детально визнаються правовий статус дитини та її походження, права та обов'язки батьків щодо виховання і розвитку дітей. Проект проголошує роздільність майна батьків і дітей.

Належна увага приділяється аліментним обов'язкам батьків і дітей. Окрема передбачені аліментні обов'язки інших членів сім'ї і родичів.

Щодо усиновлення встановлені деякі принципово нові положення. Так, передбачена можливість усиновлення дитини без згоди батьків, якщо батьки позбавлені батьківських прав або протягом 6 місяців не проживають разом з дитиною і не беруть участі в її вихованні та утриманні. Усиновлення без згоди батьків допускається також тоді, якщо батьки невідомі або визнані недієздатними, відсутніми або обмежені в дієздатності.

Важливою нормою слід визнати і таку, за якою родинні зв'язки усиновленого зберігаються з дідом і бабою, братами і сестрами за походженням померлого батька, якщо мати (чоловік) одружилися вдруге і її чоловік (дружина) усиновила дитину раніше померлого чоловіка дружини).

Проект передбачає визнання усиновлення недійсним і скасування усиновлення.

Проект дає визначення опіки і піклування. Опіка і піклування є системою засобів, спрямованих на забезпечення особистих та майнових прав і інтересів неповнолітніх дітей, а також повнолітніх осіб, які за віком чи станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки.

Проект чітко визначає порядок укладення угод за участю опікунів і піклувальників, визначає їх правовий статус, наводить перелік правочинів, які не можуть вчинити опікуни і на вчинення яких не можуть давати згоду піклувальники. Визначені підстави припинення опіки і піклування. Зокрема, опіка припиняється в разі досягнення малолітнім 14 років. В такому разі опікун стає піклувальником без додаткового рішення про це.

Радикальних змін зазнало спадкове право, яке складає книгу сьому. Проект чітко визначає поняття спадкування і склад спадщини. Підкреслюється, що до складу спадщини входять усі права та обов'язки, що належали спадкодавцю на момент відкриття спадщини, існування яких не припинилося смертю. Разом з тим проект однозначно встановлює, які права спадкодавця не переходять у спадщину. До них, зокрема, відносяться: право членства; участь в комерційних та інших організаціях, що є юридичними особами; право на відшкодування шкоди, заподіяної життю чи здоров'ю; права на пенсії, допомоги та інші виплати на підставі законодавства про працю та соціальне забезпечення; права і обов'язки, що виникають з аліментних зобов'язань; особисті немайнові права.

Новою є норма про встановлення сервітутного права на користь третьої особи у заповіті, яке обтяжує право власності спадкоємця, що прийняв спадщину.

Проект допускає складання заповіту у простій письмовій і в нотаріально посвідченій формах із зазначенням місця і часу його складання. Так, відповідно до ст. 1439 проекту заповідач може скласти заповіт, власноручно написавши і підписавши його без подальшого нотаріального посвідчення.

Істотно змінено порядок спадкування за законом, за яким розширено коло спадкоємців, що закликаються до спадкування. Встановлено п'ять черг: першу чергу складають діти, той із подружжя, що пережив померлого, та його батьки; другу — рідні повнорідні і неповнорідні брати та сестри спадкодавця, а також його дід і баба як з боку батька, так і з боку матері; третю — рідні дядько та тітка спадкодавця; четверту — інші родичі спадкодавця до шостого ступеня спорідненості включно, причому родичі більш близького ступеня

спорідненості усувають від спадкування родичів більш далекого ступеня спорідненості; п'яту — непрацездатні утриманці спадкоємця.

Розширено також коло спадкоємців, які закликаються до спадкування за правом представлення. За цим правом до спадкування закликаються онуки (правнуки) спадкодавця, його племінники та двоюрідні брати і сестри.

Уточнений порядок та підстави відмови від прийняття спадщини.

Проект встановив відмерлість спадщини. Спадщина визнається відумерлою судом за заявою органу місцевої виконавчої влади за місцем відкриття спадщини у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права спадкування, а також відмови чи неприйняття ними спадщини. Заява про визнання спадщини відумерлою подається після скінчення одного року з моменту відкриття спадщини. Спадщина, визнана судом відумерлою, стає власністю адміністративно-територіального утворення за місцем відкриття спадщини.

Встановлено нове правило про вимоги кредиторів померлого до спадкоємців, які прийняли спадщину. Якщо кредитор спадкодавця не знав і не повинен був знати про відкриття спадщини, йому належить пред'явити свої претензії до спадкоємців, які прийняли спадщину, протягом одного року від настання строку вимоги. Непред'явлення кредитором померлого претензії до спадкоємців, які прийняли спадщину, погашає його право вимоги. Спадкоємці зобов'язані задовольнити претензії кредиторів повністю, але в межах одержаних активів. Кожен із спадкоємців відповідає перед кредитором особисто, у розмірі, який відповідає частці кожного з одержаних ним активів.

Проект запровадив реєстрацію прийняття спадщини, яка у своєму складі містить нерухоме майно. Спадкоємець зобов'язаний зареєструвати свідоцтво про право на спадщину в органах, які здійснюють державну реєстрацію. Право власності на нерухоме майно виникає з моменту державної реєстрації.

Книга восьма «Міжнародне приватне право» поділяється на два розділи: «Колізійне право» і «Міжнародний цивільний процес», які містять 11 глав і 65 статей. Ці дані наведено, щоб підкреслити істотно зрослий обсяг цієї книги у порівнянні з чинними ЦК. Власне кажуче, це принципово новий закон про міжнародне приватне право.

В главі «Загальні положення міжнародного приватного права» викладені принципові положення цього важливого інституту, а також основні поняття міжнародного приватного

права. В розділі «Колізійне право» містяться норми, що регулюють цивільно-правові відносини за участю іноземних фізичних та юридичних осіб або укладених іншим іноземним елементом. Зокрема, визначаються поняття особистого закону фізичної особи, її правоздатність та дієздатність, а також правовий статус юридичної особи. Викладені чіткі правила щодо правочинів, довірених, позовної давності, речового права та ін. Зокрема, право власності та інші речеві права на нерухоме та рухоме майно визначаються за правом країни, де це майно знаходиться, якщо інше не передбачено законом; акцентуються особливості виникнення та припинення речевих прав.

Щодо договірних зобов'язань, то проект надає сторонам право вибору країни, правом якої регулюються договірні відносини, якщо інше не передбачено законом. Якщо ж сторони не визначили країни, правом якої мають регулюватись договірні відносини, то проект містить загальне правило, за яким застосовується право країни, де заснована, має місце проживання або основне місце діяльності сторона договору. Проект наводить перелік договорів, стороною якого визначається право країни, що має застосовувати до цього договору.

Такі найважливіші концептуальні засади та новації проекту нового ЦК України.

Надійшла до редколегії 31.07.96

М. М. СИБІЛЬОВ, чл.-кор. АПрН України

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ЗА ПРОЕКТОМ НОВОГО ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Перехід до ринкової економіки зумовив значне збільшення обсягів різноманітних послуг. Перш за все йдеться про представницькі, посередницькі, консультаційні та інші послуги у сфері підприємництва. Зростають обсяги й побутових послуг (медичних, туристичних тощо), змінюється їх характер, з'являються нові види послуг. Все це сприяло підвищенню уваги до відносин, які виникають у сфері надання послуг, а також до правової регламентації цих відносин¹.

При розробці проекту нового ЦК України (надалі — проект) регулюванню відносин, що складаються у сфері послуг, приділена значна увага.

¹ Див.: Онопенко В., Пушкин А. Договори об оказании услуг//Бизнес-информ. 1993. № 30. С. 4—7.

Слід відзначити, що проєкт містить спеціальну главу, присвячену загальним положенням про надання послуг, а також глави, присвячені конкретним договорам про надання послуг (перевезення, експедиція, доручення, комісія, зберігання, довірче управління майном).

Введення до проєкту спеціальної глави, присвяченої загальним положенням про надання послуг, пов'язано з тим, що з одного боку, у нього неможливо дати детальну регламентацію договорів у цій сфері¹, а з другого — необхідно було закріпити суттєві положення, які стосуються усіх договорів цього типу. Саме тому у проєкті особливо підкреслено, що правила глави про загальні положення застосовуються до усіх договорів про надання послуг, у тому числі й до договорів цього типу, передбачених проєктом, якщо це не суперечить суті цих зобов'язань, так само, як і норми, вміщені в главах проєкту, присвячених конкретним договорам можуть застосовуватись до інших договорів про надання послуг, якщо інше не передбачено законом, укладеним договором або не суперечить суті зобов'язання.

Наявність у проєкті глави, присвяченої загальним положенням про надання послуг, має й суто практичне значення, суть якого полягає у наступному. При укладенні договорів у сфері надання послуг, які безпосередньо не передбачені ЦК, сторони, виходячи з дії принципу свободи договору, самі визначають, зокрема, умови договору, але при цьому вони мають керуватись загальними положеннями про надання послуг.

Зазначений підхід до регулювання відносин, що складаються у сфері надання послуг, зробив необхідним закріплення у проєкті перш за все самого визначення договору про надання послуг.

Згідно з проєктом за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням іншої сторони (замовника) надати послугу (вчинити певні дії або здійснити певну діяльність), а замовник зобов'язується оплатити виконавцю зазначену послугу, якщо інше не передбачено договором.

Таким чином, за проєктом цей договір є взаємним і консенсуальним. Він може бути як оплатним, так і безоплатним.

Крім викладеного визначення договору про надання послуг, глава присвячена загальним положенням, містить нор-

¹ Надання окремих видів послуг регулюється зараз окремими законами України. Так, аудиторські послуги надаються згідно з законом від 22 квітня 1993 «Про аудиторську діяльність», послуги у сфері туризму регулюються законом від 15 вересня 1995 р. «Про туризм», закон від 16 травня 1995 р. «Про зв'язок» регулює відносини, що виникають при наданні послуг у сфері зв'язку.

ми про виконання договору і його строк, порядок оплати, відповідальність виконавця за порушення договору та підстави і порядок розірвання укладеного договору.

За загальним правилом виконавець повинен надати послугу особисто, але сторони можуть передбачити у договорі право виконавця покласти виконання договору про надання послуг на третю особу. У цьому разі виконавець залишається відповідальним перед замовником за невиконання договору у повному обсязі. Саме тому при невиконанні або неналежному виконанні зобов'язання, що випливає з договору про надання послуг, третьою особою обов'язок за його виконання покладається на виконавця (боржника), а у разі невиконання ним зобов'язань він відповідає перед замовником (кредитором) за порушення зобов'язання.

Щодо строку дії договору про надання послуг проект виходить з того, що він визначається за погодженням сторін, якщо інше не передбачено законом або іншим правовим актом. Строком дії договору є час, протягом якого сторони можуть здійснити свої права і виконати прийняті на себе обов'язки. Сторони можуть передбачити, що умови укладеного ними договору застосовуються до їх відносин, які виникли до укладання договору.

Як вже відзначалося, договір про надання послуг за проектом може бути як оплатним, так і безоплатним. Виходячи з цього, проект встановлює правило, згідно з яким за договором про оплатне надання послуг замовник повинен сплатити надану йому послугу у розмірі, строки та порядку, передбачені договорами.

Якщо ж у договорі про надання оплатних послуг відсутні умови про розмір винагороди, строк та порядок її виплати, винагорода сплачується після надання послуги у розмірі, який за подібних обставин звичайно сплачується за такі послуги. У тих випадках, коли виконавець не може виконати договір не з його вини і за відсутності вини замовника (у разі дії непереборної сили), замовник повинен виплатити виконавцю розумну винагороду. Коли ж неможливість виконання виникла з вини замовника, він зобов'язаний сплатити винагороду у повному обсязі, якщо інше не передбачено законом або договором.

За договором про безплатне надання послуг проект передбачає обов'язок замовника по відшкодуванню виконавцю усіх фактично понесених витрат, які були необхідні для виконання договору. Такий обов'язок покладено на замовника і у випадках, коли неможливість виконання договору виникла з його вини або внаслідок дії непереборної сили.

Питання про відповідальність виконавця за невиконання або неналежне виконання договору про надання послуг вирішується у проекті з урахуванням того, чи є цей договір оплатним або безоплатним.

Проект у аналізованій главі вирішує лише питання про відшкодування збитків, заподіяних невиконанням або неналежним виконанням договору про надання послуг, бо саме відшкодування збитків є основним видом цивільно-правової відповідальності.

Збитки, які заподіяні невиконанням або неналежним виконанням договору про оплату надання послуг, згідно з проектом підлягають відшкодуванню виконавцем у повному обсязі, якщо інше не передбачено договором, і лише за наявності його вини. Якщо ж виконавцем у договорі про надання платної послуги виступає суб'єкт підприємницької діяльності, законом або договором може бути передбачена його відповідальність незалежно від вини, якщо він не доведе, що належне виконання договору виявилось неможливим внаслідок дії непереборної сили, тобто надзвичайних і невідворотних за даних умов подій. У проекті відзначається, що не є непереборною силою, зокрема, недодержання своїх обов'язків контрагентами боржника, відсутність на ринку потрібних для виконання зобов'язання товарів, відсутність у боржника необхідних коштів.

Розмір збитків, заподіяних порушенням зобов'язання, повинен довести кредитор, тобто замовник. При цьому, якщо інше не передбачено законом, іншими правовими актами або договором, при визначенні розміру збитків беруться до уваги ціни, які існували в день добровільного задоволення боржником вимоги кредитора, у місці, де зобов'язання, що випливає з договору, повинно бути виконане. У тих же випадках, коли вимога не була задоволена добровільно, до уваги беруться ринкові ціни, що існували у день вчинення позову. Суду надане право задовольнити вимогу щодо відшкодування збитків, беручи до уваги ринкові ціни, які існували в день ухвалення судового рішення.

Якщо ж замовнику за договором про безоплатне надання послуг заподіяні збитки його невиконанням або неналежним виконанням, виконавець зобов'язаний відшкодувати їх у розмірі, що не перевищує двох неоподаткованих мінімумів заробітної плати, якщо інший розмір відповідальності виконавця не передбачений договором.

У договорі про надання послуг можуть бути передбачені випадки сплатити стороною, яка невиконала або неналежно виконала свої зобов'язання, неустойки (штрафу, пені). Проект закріплює загальне правило, згідно з яким у таких ви-

падках неустойка стягується у повному розмірі понад відшкодування збитків (штрафна неустойка), якщо інше співвідношення між збитками і неустойкою не передбачено договором.

Нарешті, у главі, присвяченій загальним положенням про надання послуг, вміщена норма про розірвання договору. Згідно з нею договір про надання послуг може бути розірваний перш за все за погодженням сторін. Крім того, розірвання договору може мати місце на підставах, визначених у ЦК або у інших законах.

Підкреслимо ще раз, що у цій статті йдеться тільки про загальні положення регулювання відносин у сфері надання послуг. Характеристика окремих договорів про надання послуг, передбачених як проектом нового ЦК України, так і іншими законами, розглядатиметься в наступних номерах «Вісника».

Надійшла до редколегії 10.08.96

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В. К. ПОПОВ, чл.-кор. АПРН України

ПРО УЗГОДЖЕНІСТЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Кодифікація екологічного законодавства України в цілому закінчена. Вона проведена диференційовано: правові акти видані на рівні закону та підзаконних нормативних актів, регулюючих суспільні відносини, які виникають з приводу належності, використання, відтворення природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища відповідних екологічних об'єктів (землі, лісів, вод, надр, тваринного світу, атмосферного повітря та ін.). Прийнято десятки законів і ще більше підзаконних нормативних актів з питань екології різних напрямків. Причому прийняті вони в різний час і готувались різноманітними робочими групами за завданням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів республіки. Диференційована кодифікація нічого неординарного не містить, тому що екологічне законодавство регулює різноманітні суспільні відносини в галузі екології, які входять до єдиних екологічних суспільних відносин. Усе було б якнайкраще, якби в Україні був єдиний основний комплексний нормативний акт, який би регулював основні і принципові питання, що виникають в сфері екології, виступав правовою базою видання

відповідних нормативних актів. Однак такого нормативного акту в Україні поки що немає. Щодо Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), то він розрахований головним чином на регулювання природоохоронних відносин, хоч в ньому порушуються мимохідь також питання використання, відтворення природних ресурсів. Між тим цей закон не може претендувати на роль основного нормативного акту в галузі екології. Сказане об'єктивно обумовлює необхідність дотримання принципу узгодженості при виданні нормативних актів різного рівня за своєю юридичною значимістю. На жаль, цей принцип при кодифікації екологічного законодавства України дотримано не повністю, що викликає на практиці різночитання і недостатньо обгрунтовані тлумачення.

Аналіз кодифікаційних нормативних актів в галузі екології, прийнятих компетентними державними органами, дає підстави для висновку про те, що в узгодженості деяких правових розпоряджень, розміщених в різних нормативних актах, виявляються значні погрішності. Зрозуміло, в цій статті не переслідуються мета повного аналізу неузгоджених правових розпоряджень. Головним чином тут мається на меті звернути увагу правотворчих органів на необхідність дотримуватися принципу узгодженості правових розпоряджень, розміщених в одному або в різних нормативних актах. Відомо, наприклад, що закони приймаються єдиним органом — Верховною Радою України, однак вони приймаються в різний час, і це цілком обгрунтовано. Разом з тим в закон треба укладати єдине і науково обгрунтоване, а також перевірене багаторічною практикою визначене питання з тим, щоб воно в усіх нормативних актах визначалось ідентично. Тут виникає важливе питання: чи треба в законі давати розгорнуте формулювання відповідного питання або обмежитися тільки загальною формулою, не даючи повну дефініцію поняття? Щодо цього питання у свій час була висказана думка, що в законодавстві недоцільно давати розгорнуті визначення юридичних понять, оскільки можливі невдачні формулювання, що приведе до затримки подальшого розвитку в житті правових норм, тому в законодавстві слід обмежитися встановленням більш або менш загальних правил поведінки¹. За своєю основою — це висловлювання допустимо. Однак цю думку доцільно уточнити. Зокрема, якщо відповідне поняття має наукову основу, перевірено життєвою дійсністю, то у цьому випадку необхідно закріплювати в зако-

¹ Див.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Казань, 1902. С. 11.

нодавстві розгорнуту дефініцію (визначення) відповідного юридичного поняття. Це забезпечує єдину основу в розумінні юридичного поняття. Якщо закріплене в законодавстві за обліком наукових досягнень поняття застаріло, не відповідає реальному життю, то необхідно своєчасно вносити зміни.

Питання про поняття права власності на природні ресурси набуває тепер особливого значення. Однак в екологічному законодавстві не завжди послідовно і узгоджено закріплюється поняття права власності. Взяти, наприклад, поняття державної власності на природні ресурси. В Законі «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 р. встановлено, що території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси є власністю народу України (ст. 4). У Водному кодексі від 6 червня 1995 р. закріплено, що води (водні об'єкти) є виключною власністю народу (ст. 6). Аналогічне положення міститься в ст. 4 Кодексу про надра від 27 липня 1994 р. В Лісному кодексі України від 21 січня 1994 р. (ст. 6) записано, що усі ліси в Україні є власністю держави. В Законі про тваринний світ від 3 березня 1993 р. встановлено, що значна частина дикого тваринного світу є власністю держави (ст. ст. 4—5). В ст. 4 Земельного кодексу зазначено, що в державній власності знаходяться усі землі України, за винятком земель, переданих в колективну та приватну власність. Як бачимо, в одних законах стверджується, що відповідні природні ресурси є власністю народу, в інших власністю держави. Важко пояснити, чому той же самий орган, який прийняв усі названі закони, по-різному вказує на належність відповідних природних ресурсів до певних об'єктів. Якщо припустити, що Верховна Рада України вважає, що держава і народ України — поняття тотожні, то з цим важко погодитися. З правової точки зору більш правильним слід визнавати, що власником відповідних природних ресурсів є держава, а не народ. З соціально-політичної і правової точок зору народ і держава — поняття нетотожні, хоч і взаємопов'язані.

Кожне суб'єктивне право має свого суб'єкта, не є винятком із цього загального правила і право державної власності на природні ресурси. Кожний суб'єкт права має і правомочності, і обов'язки. Важко практично уявити народ як суб'єкт права державної власності, оскільки кожний суб'єкт права у певних випадках і при наявності відповідних умов повинен нести відповідальність за встановлені правопорушення. Тут виникає питання: чи можна притягнути як позивача або відповідача по судовій суперечці народ України? Ніде і ніколи на практиці такого не було. Тому в законодавстві слід

одноставно закріпити правило, за яким відповідні природні ресурси належать державі (а не народу) на праві власності. В цьому випадку суб'єктом права власності виступає держава, яка виражає інтереси народу. Належність природних ресурсів народу можна і треба використати в соціально-політичному, але не в правовому аспекті. В соціально-політичному аспекті належність природних ресурсів народу може виступати в формі політичних і соціальних декларацій, принципів, які ураховуються в праві, але під іншим кутом зору, тому що юридичні категорії не завжди збігаються з політичними і соціальними поняттями. В суспільстві можуть бути, і вони є, визначені політичні партії, соціальні групи, за думкою яких в державі повинно бути законодавчо закріплено різноманіття форм власності на природні ресурси, або на частину цих ресурсів, або взагалі усі природні ресурси передати у власність держави. В цьому немає нічого непорядного, оскільки політичні партії виражають думку певних верств населення. Правотворчі органи ураховують різні думки і приймають відповідні нормативні акти, в яких закріплюються конкретні форми власності на природні ресурси. Однак немає підстав для твердження про те, що правотворчий орган в усіх випадках ураховує думки всіх соціальних груп.

Різноманітність в розумінні державної власності обумовили неоднаковий підхід у визначенні суб'єктного складу права державної власності на природні ресурси. В одних законах суб'єктом права державної власності виступає народ України, який здійснює правомочності власника через відповідні органи державної влади: Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, місцеві Ради народних депутатів (ст. 6 Водного кодексу, ст. 4 Земельного кодексу та ін.). В інших законах, де суб'єктом власності деяких природних ресурсів виступає держава, встановлено, що від імені держави природними ресурсами розпоряджаються відповідні органи влади (ст. 6 Лісного кодексу, ст. 5 Закону «Про тваринний світ»). Правильним є те положення, згідно з яким держава є власником відповідних природних ресурсів і свої правомочності власника передає відповідним органам влади для практичного їх здійснення. Відомо, що народ виступає соціальною передумовою формування форми держави, яка є своєрідною формою власності народу всіх природних ресурсів або їх певної визначеної частини. Наприклад, держава виступає власником всіх водних, лісних, гірничих ресурсів і власником відповідної частини земельних ресурсів, дикого тваринного світу. В силу специфіки атмосферного повітря

воно не є об'єктом права власності держави, оскільки воно як суміш відповідних газів знаходиться в постійному русі незалежно від міждержавних кордонів, тому здійснити правомочності розпорядження цим природним ресурсом практично неможливо. Тому в Законі «Про охорону атмосферного повітря» цілком обгрунтовано нічого не сказано про власність на даний природний ресурс. Не слід змішувати правове становище атмосферного повітря і атмосферного простору. У Повітряному кодексі України від 4 травня 1993 р. встановлено, що Україні належить повний та виключний суверенітет над повітряним простором України, який є частиною території України. Повітряним простором є частина повітряної сфери, яка розташована понад суходолом та водною територією України, у тому числі понад її територіальними водами (ст. 1 Повітряного кодексу). З цього виникає, що повітряний простір України належить на праві власності державі, хоча прямо про це й не сказано. Викладене дозволяє зробити висновок про те, що деяка неузгодженість у визначенні поняття суб'єктів державної власності на природні ресурси цілком не усунена, зокрема, Верховній Раді України слід було б прийняти єдине формулювання про державну власність на природні ресурси та відобразити це в діючому законодавстві. Це забезпечить єдиний підхід до розуміння права державної власності на природні ресурси.

В екологічному законодавстві використовуються такі поняття, як користування природними ресурсами та їх використання. Тут виникає питання: чи можливо розглядати користування природними ресурсами та їх використання тотожними поняттями або вони усе ж відрізняються одне від одного? У законодавстві про відповідні природні ресурси вказані поняття у широкому аспекті не розкриваються. Правда, у Водному кодексі (ст. 1) водокористування розглядається як використання вод (водних об'єктів) для задоволення потреб населення та галузей економіки. Аналіз змісту ст. 1, у якій визначаються основні терміни, дає основу для висновку про те, що характеристика термінів відображує головним чином істотно-біологічні, екологічні, економічні аспекти. Що стосується правового аспекту, то в термінах він не міститься. Однак даний аспект слід виводити зі змісту відповідних правових приписів кожного нормативного акту про природні ресурси (кодексів, законів). Всебічний аналіз правових приписів про користування природними ресурсами, та їх використання у різних цілях та їх осмислення приводить до висновку, що ці поняття не є тотожними, хоч вони й тісно взаємопов'язані.

Відомо, змістом права власності є правомочності користування, володіння та розпорядження відповідними матеріальними, природними, духовними об'єктами в установленому законодавством порядку. Тут не згадується поняття використання об'єкту, який знаходиться у власності фізичної або юридичної особи. Названі правомочності відображують правовий аспект власності. Однак не всі майнові та природні об'єкти знаходяться у власності певних осіб. Значна частина природних ресурсів України передається у користування без титулу власника. Якщо зміст права власності легально закріплений в законодавстві (три правомочності), то зміст права природокористування в законодавстві чітко не визначений. Виникає питання: якими ж правомочностями володіє природокористувач, зокрема такими як і власник або іншими? Для того щоб здійснити право власності на природні ресурси та право користування ними, необхідно ними фактично володіти. З того виходить, що правомочність володіння характерна як для власника, так і для природокористувача. Що стосується правомочності розпорядження, то вона у повній мірі виявляється у власника, якщо в законодавстві не містяться які-небудь обмеження. Розпорядчі дії природокористувача обмежені законодавством. Зокрема, він не має права здійснювати відчуження в різних правових формах наданого йому в користування природного ресурсу. Поряд з тим він має право в установленому порядку передати у короткотермінове користування іншій особі повністю або частину природного ресурсу. Таким чином, правомочність розпорядження, хоча і в обмеженому вигляді, присутня і в праві природокористування. Трохи складніше визначити співвідношення користування природними ресурсами та їх використання. Використання будь-якого об'єкта представляє собою експлуатацію природного та іншого об'єкта для задоволення інтересів відповідних суб'єктів. Використання природних об'єктів з додержанням встановлених правил здійснюють як власники, так і користувачі природних ресурсів. Уявляється, що право користування виступає юридичною формою використання природних ресурсів. Можна вивести, що право власності та право користування природними ресурсами відносяться до числа складних суб'єктивних прав, зміст яких складають правомочності користування, володіння та розпорядження певними природними ресурсами з деякими особливостями кожного з названих прав. Тому в екологічному законодавстві слід було б чітко та визначено сказати, що право природокористування являє собою право певного суб'єкта користуватися, володіти та розпоряджатися природним ресурсом у межах, встановле-

них законодавством, з метою реалізації своїх екологічних та інших інтересів. Право користування природним об'єктом слід розглядати як юридичну форму використання (експлуатації) даного об'єкта. В законодавстві доцільно закріпити правовий та експлуатаційні аспекти використання природних ресурсів з тим, щоб не ототожнювалися поняття права на користування природним ресурсом та сама експлуатація даного ресурсу.

Закони про природні об'єкти припускають прийняття відповідними компетентними державними органами підзаконних нормативних актів з окремих питань. Само по собі дане положення заперечень не викликає, оскільки у теперішній час закони в змозі умістити усі правові приписи, що стосуються регулювання певних процедурних та інших приватних питань. Однак тут можна висловити одне істотне зауваження, зокрема, дуже багато приймається підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оскільки продовжується тенденція до надмірної диференціації екологічного законодавства, то основним нормативним актом повинен стати кодекс, закон, і лише з окремих питань повинні прийматися підзаконні нормативні акти. Відомо, що чим більше приймається нормативних актів, тим більше виявляється неузгодженість в правових приписах, розташованих у різних нормативних актах. При виданні підзаконних нормативних актів необхідно додержуватися правила, згідно з яким нормативні акти, які приймаються на рівні підзаконних, не можуть доповнювати закони новими правовими приписами, оскільки верховенство закону повинно неухильно забезпечуватися. Тому підзаконні нормативні акти повинні розвивати основні положення закону, конкретизувати (деталізувати) деякі норми первинного акту (закону).

Слід було б зробити повнокрювними закони, кодекси про природні ресурси, що значно доліпшило б прийняття підзаконних нормативних актів та забезпечило їх оптимальну, узгодженість. Деякі важливі поняття необхідно закріплювати в законі, а не в підзаконному нормативному акті. Так, розд. 5 Земельного кодексу присвячено контролю за використанням і охороною земель та їх моніторингу (всього три невеликі статті), при цьому норми в цих статтях носять декларативний характер. А можливо було б зробити інакше: в цьому розділі спеціальну главу присвятити контролю за використанням і охороною земель, а самостійну главу — моніторингу земель, де слід було б викласти усі основні та принципові положення, в результаті не було б необхідності у прийнятті спеціальних положень про державний контроль та про моніторинг земель. Краще було б зробити Земельний кодекс

більш містким, не плодити багаточисленні підзаконні нормативні акти. Якщо зараз у Земельному кодексі 118 статей, то можна було б збільшити його до 250 статей, що значно скоротило б прийняття підзаконних нормативних актів. Такий підхід доцільно здійснити по всім законам та кодексам про природні ресурси. Причому деякі підзаконні нормативні акти за обсягом складають 1—2 сторінки. Прийняття повнокровних законів сприяло б кращій узгодженості правових приписів, оскільки закони приймаються єдиним органом, який у стані забезпечити оптимальну узгодженість екологічного законодавства. Зараз при Верховній Раді України працює Інститут законодавства, який має можливість здійснювати правому експертизу всіх законів, які приймаються, включаючи й питання узгодженості правових приписів. Елементи неузгодженості обумовлені у певному ступені тим, що зараз немає комплексного нормативного акту з основних питань екології. Диференціація екологічного законодавства має свої межі, вона була б гарна, якщо б був солідний єдиний нормативний акт у сфері екології. Однак такого нормативного акту поки що немає. Між тим потреба у такому нормативному акті є. Автор цих рядків доводить необхідність розробки та прийняття Екологічного кодексу України.

Надійшла до редколегії 15.07.96

А. П. ГЕТЬМАН, д-р юрид. наук, проф. НЮА України

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ

Питання про класифікацію процесуальних норм екологічного права має важливе значення в теоретичному і практичному аспектах. Його теоретичний аспект обумовлений можливістю дослідження проблеми як про саму класифікацію еколого-процесуальних норм, так і про її класифікаційні критерії. Наукова теорія про класифікацію процесуальних норм права розвивається за рахунок уточнення, конкретизації та деякого вдосконалення існуючих знань, переважно в рамках традиційних процесуальних галузей права — цивільно-процесуального, кримінально-процесуального, арбітражно-процесуального. Разом з тим не можна не бачити й того, що розвиток теорії про класифікацію відбувається без аналізу даного питання в сфері непроцесуальних галузей права. Тому розробка класифікації еколого-процесуальних норм являє собою один з важливих етапів на шляху розвитку теорії

класифікації процесуальних норм в цілому. Крім того, дослідження зазначеного питання є одним з напрямків розвитку еколого-правової науки, пов'язано з можливістю подальшої розробки, удосконалення та кодифікації як вже існуючих еколого-процесуальних норм, так і в цілому процесуальних норм права.

Практичний аспект питання щодо класифікації еколого-процесуальних норм вбачається у можливості розробки процесуальних положень для проекту Екологічного кодексу України, що стане важливим чинником забезпечення законності в процесуальній діяльності органів управління використанням і охороною навколишнього природного середовища.

В якості загального зауваження, що передує дослідженню питання щодо класифікації еколого-процесуальних норм, необхідно відмітити наступне. В літературі було поставлено під сумнів правильність тієї обставини, за якою відсутній єдиний критерій класифікації юридичних норм¹. Між тим цілком очевидно, що немає особливої необхідності в розробці єдиного критерія для класифікації норм. Та й це неможливо, бо таких критеріїв завжди буває кілька, оскільки вони відображають різні підходи до характеристики правових норм, в тому числі й процесуальних. Призначення класифікації не можна зводити тільки до створення логічно злагоджених критеріїв, які вичерпують поділ юридичних норм на види і підвиди. «Найважливіше завдання полягає в тому, — вважає В. О. Лучин, — щоб відобразити істотні властивості норм як регулятора суспільних відносин і на цій підставі виявити їх специфічні риси та особливості дії»². Головним тут має стати лише єдність пропонуємих критеріїв для класифікації еколого-процесуальних норм і поділу їх на підвиди.

І ще одне зауваження. Поміж вчених-юристів, які займаються вивченням проблем правових норм, є прибічники поділу норм нематеріального характеру на організаційні, процедурні, процесуальні, інформативні та ін.³ В науці земельного права ця позиція відображена таким чином. За думкою О. О. Забелишенського, для реалізації норм земельного пра-

¹ Див.: *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1969. С. 121.

² Див.: *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 147.

³ Див.: *Скобелкин В. Н.* Процессуальные нормы и правоотношения в советском трудовом праве//Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1976. С. 73—74; *Мельников Ю. И.* Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе. М., 1973. С. 73; *Аракчеев В. С.* Процедурные нормы в сфере трудовых правоотношений//Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. Томск, 1976. С. 142—144.

ва використовуються як процедурно-процесуальні, так і процесуальні норми. «Перші повністю відносяться до сфери земельного права і застосовуються для здійснення таких функцій управління земельним фондом, як облік земель, планування їх використання, надання і вилучення земельних ділянок, землепорядкування, контроль за використанням земель. Другі ж лише частково можуть бути застосовані в цій сфері. До земельного права відносяться процесуальні норми, які визначають порядок діяльності виконавчо-розпорядчих органів загальної компетенції з вирішення земельних спорів, а також із застосування земельно-правових санкцій за порушення земельного законодавства»¹.

Між тим уявляється, що необхідність поділу норм нематеріального характеру на групи (процедурно-процесуальні, процесуальні, організаційні та ін.) було викликано існуючим в юридичній науці традиційним підходом до процесу як до явища, що забезпечує юрисдикційну діяльність, і несприяттям наявної можливості широкого застосування юридичного процесу в правонадільючій сфері. Це було виправданим на період становлення як науки юридичного процесу в цілому, так і при розробці положень застосування процесуальних форм до непроцесуальних галузей права, дослідженні процесуальних норм цих галузей права зокрема. Зараз немає необхідності в поділі юридичних норм нематеріального характеру на організаційні, процедурні, процесуальні, інформативні та ін. Цілком очевидно, що для такого поділу основним має бути визначення ознаки нематеріальних юридичних норм і відмежування їх від норм матеріальних. Простий перелік таких груп норм нематеріального характеру не несе в собі будь-якого правового навантаження. До того ж при цьому немає загально-правового критерія поділу їх на групи. Більш того, деякі з перелічених тут груп, віднесених до юридичних норм нематеріального характеру, за своїм змістом як раз і являються матеріальними нормами, наприклад, інформативні². Тому в цій статті класифікації будуть піддані усі процесуальні норми, що містяться в екологічному праві.

Правильний вибір класифікаційних критеріїв, їх системно-структурна побудова мають важливе значення для класифікації еколого-процесуальних норм, їх наукового вивчення, розробки рекомендацій щодо вдосконалення форм і способів систематизації еколого-процесуального законодавства, а та-

¹ *Забельшенский А. А.* К вопросу о процессуальных формах государственного управления земельным фондом // Управление в земельном и колхозном праве. Свердловск, 1978. Вып. 67. С. 13.

² Див.: *Слинько Т. Н.* Правовое обеспечение экологической гласности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1993.

кож для його практичної реалізації. Пропонуємо такі підстави для класифікації.

За видами еколого-процесуальних проваджень можна виділити еколого-процесуальні норми, які регулюють такі види проваджень: а) по юбліку природних ресурсів і веденню природоресурсових кадастрів; б) по просторово-територіальному устрою об'єктів природи; в) по плануванню, прогнозуванню, спостереженню (моніторинг) та інформуванню у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища; г) розподілу і перерозподілу природних ресурсів; д) по здійсненню екологічного контролю; ж) по здійсненню екологічної експертизи; з) по позасудовим розглядом екологічних спорів.

За юридичною силою еколого-процесуальні норми можна поділяти на норми-закони і підзаконні норми. Норми-закони приймаються вищим законодавчим органом України — Верховною Радою і мають вищу юридичну силу. Підзаконні норми приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами і держкомітетами України, місцевими органами державної влади. У свою чергу, кожний з наведених видів норм слід поділяти на підгрупи. Норми-закони поділяються на конституційні і норми поточних законів. Підзаконні норми за співвідпорядкованістю поділяються в залежності від місця, яке займає орган, що їх видав, в системі держави.

Нова Конституція України не містить еколого-процесуальних норм. Еколого-процесуальні норми поточних законів — це такі норми, які містяться в Земельному, Водному Лісовому кодексах, Кодексі про надра, законах України «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про плату за землю та ін.

Підзаконні еколого-процесуальні норми — це норми, які містяться в указах Президента України, постановках і декретах Кабінету Міністрів України, постановках, наказах, інструкціях, інструктивних листах та інших нормативних актах міністерств, держкомітетів, рішеннях місцевих органів державної влади.

За колом суб'єктів еколого-процесуальні норми слід поділяти на норми, які встановлюють порядок діяльності законодавчого органу України, а також місцевих органів державної влади по застосуванню матеріально-правових норм екологічного права; норми, які встановлюють порядок діяльності міністерств, держкомітетів та відомств, а також їх органів на місцях по вирішенню індивідуально-конкретних справ у сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; норми, які встановлюють по-

рядок участі в еколого-правовому процесі інших осіб, котрі не увійшли до попередніх груп суб'єктів; норми, які встановлюють порядок участі громадян України, іноземних фізичних осіб та осіб без громадянства в еколого-правовому процесі.

До числа норм, які встановлюють порядок діяльності Верховної Ради України, а також місцевих органів державної влади по застосуванню матеріально-правових норм екологічного права слід віднести норми, що регулюють порядок і строки розгляду заяв громадян та клопотань підприємств, установ, організацій про надання природних ресурсів у користування або власність; норми, які регулюють порядок складання планів по відтворенню, використанню та охороні навколишнього природного середовища; норми, які регулюють порядок здійснення контролю за використання природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища норми, які регулюють порядок вирішення деяких категорій спорів про право користування, та ін. У свою чергу, багато які з цих норм одночасно встановлюють порядок діяльності інших об'єктів права — виконавчих і розпорядчих органів України, інших юридичних осіб, громадян України, іноземних фізичних осіб та осіб без громадянства. Наприклад, еколого-процесуальні норми ЗК України, які регламентують порядок і строки розгляду заяв та клопотань про надання земельних ділянок в користування (власність) Верховною Радою України і місцевими Радами народних депутатів, торкаються також питань участі в еколого-правовому процесі й інших суб'єктів — Кабінету Міністрів України (ч. 19 ст. 19), міністерств і відомств України, а також їх органів на місцях (ч. 8 ст. 19).

До числа норм, які встановлюють порядок діяльності міністерств, держкомітетів та відомств, а також їх органів на місцях по реалізації матеріально-правових норм екологічного права, слід віднести норми, що регулюють порядок обліку природних ресурсів і ведення природоресурсового кадастру, порядок просторово-територіального устрою об'єктів природи, порядок здійснення контролю за використанням природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища, порядок вирішення деяких категорій спорів про право природокористування та ін.

За обсягом регулювання еколого-процесуальні норми слід поділити на загальні, спеціальні та поресурсові.

До числа загальних еколого-процесуальних норм відносяться норми, що стосуються правового регулювання еколого-правового процесу в цілому. Такі норми «пронизують» усі без винятку види проваджень еколого-правового процесу, встановлюють принципи еколого-правового процесу, його суб'єктний склад, форми участі органів державної вла-

ди та управління, інших суб'єктів права в процесуальній діяльності.

Спеціальні еколого-процесуальні норми — це норми, які регулюють загальні питання, що містяться в окремих видах проваджень еколого-правового процесу. До їх числа слід віднести норми, які встановлюють стадії окремих видів еколого-процесуальних проваджень.

Поресурсові еколого-процесуальні норми — це норми, які регулюють процесуальні питання, що виникають в кожному виді еколого-процесуальних проваджень щодо окремих видів природних ресурсів. Призначення таких норм — регулювання процесуальних явищ, що виникають в сфері поресурсового поділу видів проваджень еколого-правового процесу.

За роллю процесуальних норм в регулюванні еколого-процесуальних правовідносин їх слід поділити на регулятивні та правоохоронні.

До регулятивних норм слід віднести ті з еколого-процесуальних норм, які встановлюють процесуальні права і обов'язки учасників еколого-процесуальних правовідносин. Такі норми розраховані на правомірну поведінку людей. До їх числа відносяться норми, які регулюють вирішення індивідуально-конкретних справ в галузі: розподілу та перерозподілу природних ресурсів, обліку природних ресурсів та веденню природоресурсового кадастру, просторово-територіального устрою об'єктів природи, планування, прогнозування, спостереження (моніторинг) та інформування в галузі використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища, здійснення контролю за використанням, відтворенням природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, проведення екологічної експертизи.

Правоохоронні еколого-процесуальні норми розраховані на неправомірну поведінку людей і передбачають заходи державного примусового впливу. Вони виражають негативну реакцію держави на неправомірну поведінку, спрямовані на охорону регулятивних норм і «несуть» у собі державне примушування. До числа правоохоронних слід віднести ті з процесуальних норм екологічного права, які регулюють таку категорію індивідуально-конкретних справ, як вирішення спорів про право користування (власності) природними ресурсами.

За дією в просторі слід розрізняти еколого-процесуальні норми, які діють: в межах всієї України; в межах території АР Крим; в межах території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Еколого-процесуальні норми, які поширюють свою дію на території всієї України, закріплені в законах та підзаконних

нормативних актах, котрі приймаються центральними органами державної влади і управління України. Дія таких нормативних актів, як і процесуальних норм, що містяться в них, не обмежена якими-небудь територіальними кордонами в рамках державних кордонів України.

Еколого-процесуальні норми, які поширюють свою дію на територію АР Крим, закріплюються в законодавстві, яке приймається Верховною Радою АР Крим і регулює суспільні відносини, пов'язані з використанням, відтворенням природних ресурсів, а також охороною навколишнього природного середовища АР Крим.

Під еколого-процесуальними нормами, які діють в межах території певної адміністративно-територіальної одиниці, слід розуміти норми, які закріплені в рішеннях та розпорядженнях місцевих органів державної влади. Територіальна поширеність дії таких норм, як і в цілому нормативних актів, де вони зосереджені, обмежена рамками територій, підвідомчих відповідній Раді народних депутатів або органу місцевої адміністрації.

За дією у часі еколого-процесуальні норми слід поділяти на безстрокові та строкові.

До числа безстрокових слід відносити норми, які діють протягом невизначеного часу. Строк дії таких норм не застережується і не вказується. Такі норми складають переважну більшість процесуальних норм екологічного права.

Строкові еколого-процесуальні норми — це норми з обмеженням строка дії. При цьому строк може бути як визначеним у часі, так і не визначеним. Наприклад, строковими еколого-процесуальними нормами, строк дії яких не визначений, слід вважати такі, які заздалегідь приймаються як тимчасові, проте строк закінчення їх дії в нормативному акті, де вони закріплені, або безпосередньо в самій нормі не визначений. Такі норми, як правило, містяться в різних «Тимчасових положеннях...», «Тимчасових інструкціях...», «Тимчасових інструктивних листах...» тощо.

Розглянута тут класифікація еколого-процесуальних норм не вичерпує усіх можливих розмежувань процесуальних норм в цілому і не претендує на «істину в першій інстанції». Вона може поділятися й за іншими підставами.

Надійшла до редколегії 10.07.96

ПИТАННЯ БОРОТЬБИ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ

В. С. ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ, д-р юрид. наук, проф. ІПК кадрів
Генеральної прокуратури України

СТРУКТУРА ДОСЛІДЧОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

1. Будь-яка система має особливу, притаманну тільки їй структуру, під якою розуміється закон зв'язку елементів, що утворюють дану систему. Дослідчий кримінальний процес — специфічне системне утворення, яке індивідуалізується і тим самим відрізняється від інших видів кримінально-процесуальних проваджень особливими структурними елементами. До них відносяться: прийняття, реєстрація, дослідження (перевірка) та вирішення заяв, повідомлень, іншої інформації про вчинені та підготовлювані злочини¹. Кожний з названих структурних елементів дослідчого кримінального процесу має свою специфічну форму і особливий зміст, виявлення і розкриття яких вимагають їх індивідуальної характеристики.

2. Прийняття заяв, повідомлень, іншої інформації про вчинені та підготовлювані злочини регламентоване ст. 97 КПК України, яка встановлює загальний для всіх органів і посадових осіб (прокурора, слідчого, органу дізнання, судді), котрі ведуть процес, обов'язок прийняти названі джерела інформації про будь-які вчинені або підготовлювані злочини, в тому числі й по справах, що не підлягають їх віданню. Діяльність ця є настільки важливою, що одержала не тільки законодавчу, а й відомчу правову регламентацію. І якщо кримінально-процесуальний закон приділяє цій діяльності всього три статті (ст. ст. 95—97 КПК), то відомчі нормативні акти присвячують їй півдюжини сторінок. Йдеться перш за все про «Інструкцію про порядок прийняття, реєстрації, обліку та розгляду в органах, підрозділах та установах внутрішніх справ України заяв, повідомлень та іншої інформації про події і злочини», затверджену наказом МВС України від 26 листопада 1991 р. № 500. Відомчі нормативні акти, які регламентують порядок дізнання, є й в інших органах, напри-

¹ Див.: Зеленецький В. С. Информационные основы следственного уголовного процесса // Проблемы доказательственной деятельности по уголовным делам. Красноярск, 1987. С. 59—60; його ж. Проблеми правової регламентації дослідчого кримінального процесу // Ім'ям закону. 1994. № 17. С. 5—7; його ж. Державне обвинувачення в системі кримінально-процесуальних стадій // Вісник Академії правових наук України. 1995. № 4. С. 98—106; його ж. Види ініціації дослідственного уголовного процесса // Правова держава Україна: Проблеми, перспективи розвитку. Короткі тези доповідей. Х., 1995. С. 331—332.

клад, Міністерстві оборони України, Службі безпеки, Митному комітеті, але в них питання, що розглядаються тут, регламентовані у вигляді повторень відповідних положень КПК¹ або взагалі не згадуються². На відміну від цього Інструкція МВС України, акумулюючи багаторічний досвід роботи органів внутрішніх справ із заявами, повідомленнями та іншими джерелами інформації про злочини³, докладно регламентує інформаційні та технологічні правила прийняття, реєстрації, перевірки та вирішення різноманітних джерел інформації про злочини, у зв'язку з чим вона може мати важливе орієнтовне значення й для інших органів дізнання.

Відсилаючи читача для ознайомлення з правовою регламентацією розглядуваних тут питань до названих нормативних актів, зазначимо, що нагромаджений органами внутрішніх справ України досвід роботи із заявами, повідомленнями, іншою інформацією про злочини повинен бути використаний при розробці відповідного розділу нового КПК України.

3. Реєстрація інформаційних джерел про злочини кримінально-процесуальним законом не регламентується. Між тим без правової регламентації цього структурного елемента дослідного кримінального процесу вирішити багато питань встановлення режиму законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства, а так само й забезпечення ефективності їх боротьби із злочинністю неможливо. Саме тому законодавець усуває цю прогалину прийняттям інших нормативних актів.

Згідно з п. 3 ст. 10 Закону України «Про міліцію» реєстрація прийнятих заяв і повідомлень про злочин покладається на органи міліції. Але і цей закон також не встановлює процесуального порядку здійснення даного виду діяльності, а без цього нормальне функціонування дослідного кримінального процесу, природно, неможливо. У зв'язку з цим знов таки потрібна відомча правова регламентація, яка хоч і не є кращим способом урегулювання розглядуваної діяльності, але все ж в якійсь-то мірі усуває прогалину, є в цій частині. Недолік таких актів полягає в тому, що вони розраховані на використання в роботі лише одного відомства і з цієї точки зору не є всезагальними, внаслідок чого вони не сприяють розробці однакової практиці приймання і реє-

¹ Див.: Положення про провадження у справах про порушення митних правил, затверджене наказом Голови Державного митного комітету України від 4 листопада 1992 р. № 205.

² Див.: Інструкція про проведення дізнання у Збройних Силах України, затверджена наказом МО України від 28 серпня 1995 р. № 235.

³ Див.: Накази МВС України від 23 липня 1973 р. № 0395, від 8 серпня 1978 р. № 0478, від 21 березня 1983 р. № 50, від 11 листопада 1991 р. № 115.

страції заяв та повідомлень про злочини усіма органами, які ведуть боротьбу із злочинністю. Для органів внутрішніх справ така регламентація здійснена в Інструкції від 26 листопада 1991 р. № 500.

Відповідно до цього акту основним обліково-реєстраційним документом є «Книга обліку інформації про злочини і події», яка скорочено іменується КОЗП. Тут сформульовано категоричне правило, згідно з яким уся інформація про злочини і події, незалежно від того, в якій формі вона втілена, підлягає обов'язковій реєстрації в черговій частині, і зробити це повинен черговий або один з його помічників. Причому відповідний запис в КОЗП робиться зразу ж після приймання джерела даної інформації.

Згідно з наказом МВС України від 26 листопада 1991 р. № 500 КОЗП є документом суворої підвітності і зберігається в черговій частині органу внутрішніх справ. Вона повинна бути пронумерованою, прошнурованою, скріпленою печаткою та зареєстрованою в канцелярії (у секретаря) органу внутрішніх справ. Таке її оформлення має важливе значення, з одного боку, для попередження спроб її фальсифікування окремими несумлінними працівниками органів внутрішніх справ, а з другого — для полегшення можливості виявлення таких фактів, якщо вони мали місце. Ураховуючи цю обставину, а також у випадках надходження сигналів про порушення органами дізнання обліково-реєстраційної дисципліни, прокурор повинен перевірити, чи не порушена печатка, якою скріплений шнурок книги, і чи не змінювалась її нумерація.

Згідно з Інструкцією інформація про злочин повинна реєструватися черговим самостійно, без узгодження з керівництвом органу внутрішніх справ. Між тим на практиці це правило систематично порушується. В деяких органах, підрозділах та установах даного відомства введена негласна дозвільна система, відповідно до якої інформація, що надійшла до канцелярії, а потім до чергової частини не реєструється без узгодження і дозволу відповідного керівника даного органу. Таким чином, уже на розглядуваному етапі роботи із заявами і повідомленнями про злочини створюються умови для їх приховування від реєстрації, а злочинів — від обліку.

В процесі перевірок прокурори також повинні звертати увагу на зазначені обставини і в разі їх встановлення вживати заходів до усунення допущених порушень.

Для оптимізації процесу реєстрації інформації про злочини черговими частинами МВС розроблені єдині «Правила ведення Книги обліку інформації про злочини і події», які надруковані на звороті титульного листа книги. В процесі перевірки прокурор повинен мати на увазі, що черговий за-

повнює КОЗП не довільно а у відповідності з названими правилами.

Записи щодо кожного джерела інформації повинні містити стислі і разом з тим повні дані про конкретну подію, хто, коли і в якій формі повідомив про те, що трапилося, які одержано вказівки щодо порядку розгляду інформації, які вжиті заходи щодо її перевірки, хто брав участь в розгляді, яке рішення, коли і ким прийнято та інші відомості, передбачені реквізитами КОЗП.

При реєстрації заяв, повідомлень, іншої інформації про злочини і події, яка надійшла у письмовій формі, на лицевому боці КОЗП проставляється спеціальний штамп.

Заповнення реквізитів штампую припускає вказівку назви органу внутрішніх справ, дату реєстрації інформації, що надійшла, порядковий номер реєстраційного запису, прізвище чергового та його підпис.

Записи в КОЗП здійснюються особисто черговим повністю, акуратно і тільки чорнилами (пастою). Виправлення і підчистки в книзі не допускаються. Про допущені помилкові записи робиться відповідна коректирочна відмітка, яка візується розбірливим підписом чергового.

Якщо під час чергування надійшла заява про явку громадянина з повинною в злочині, за яким раніше була порушена кримінальна справа, то вона без додаткової інформації в КОЗП передається особі, в провадженні якої знаходиться кримінальна справа.

В разі, коли джерело інформації, що надійшла, не є приводом до порушення кримінальної справи (у розумінні ч. 1 ст. 94 КПК), а сама інформація підтвердилася, працівник, який перевіряв її і прийняв за її підсумками відповідне рішення, складає рапорт і разом з матеріалами перевірки передає його черговому для доповіді начальнику органу внутрішніх справ. При цьому на рапорті в обов'язковому порядку проставляються два штампи: перший — реєстрації інформації про злочин в КОЗП, другий — відмітки про непідтвердження інформації про злочин і подію.

Якщо в процесі розслідування був виявлений раніше невідомий органам внутрішніх справ злочин, дізнавач або слідчий, який виявив його, одержує від потерпілого заяву, яка реєструється в КОЗП з поміткою: «Додатково виявлено в ході розслідування кримінальної справи №_____». Якщо одержати від потерпілого письмову заяву неможливо, зазначені особи складають рапорт на ім'я керівника органу внутрішніх справ з вказівкою про додатково виявлений злочин. За цими документами приймається відповідне рішення згідно з вимогами КПК.

Якщо реєстрація інформації про злочин чи подію з тих чи інших причин була затримана, то в графі № 2 КОЗП поряд з часом її надходження до чергової частини вказуються дата і точний час її першопочаткового одержання працівником міліції. В такому разі строк прийняття рішення за нею обчислюється саме з цього (першопочаткового) часу.

Інформація про злочин чи подію, яка надійшла до канцелярії органу внутрішніх справ поштою, телеграфом, телефаксом та ін., реєструється як вхідна кореспонденція, про неї доповідається начальникові внутрішніх справ або особі, котра виконує його обов'язки. Керівник дає письмову вказівку, що стосується реєстрації заяви або повідомлення в КОЗП чергової частини, і приймає рішення щодо порядку її перевірки. Передача такої інформації служби для її розгляду без реєстрації в черговій частині категорично забороняється.

Анонімні листи, які містять відомості про вчинення злочину, підготовку чи спробу його вчинити, не реєструються в КОЗП, а передаються у відповідні служби для використання при розкритті або попередженні злочинів.

Забороняється приймати і реєструвати в канцелярії (у секретаря) письмові заяви і повідомлення про злочини, подані до органів внутрішніх справ безпосередньо заявником або службовою особою. Вони реєструються тільки в черговій частині.

Якщо розгляд інформації про злочин чи подію не входить до компетенції органів внутрішніх справ або вона свідчить про факт, вчинений на території обслуговування іншого органу внутрішніх справ, вона після реєстрації пересилається за належністю, про що робиться відповідний запис в КОЗП. Разом з тим обов'язково вживаються необхідні заходи щодо попередження або припинення злочину, а також збереження його слідів.

В разі направлення інформації про злочин чи подію для розгляду за територіальністю або підслідністю відмітка про це в КОЗП робиться тільки обліковим працівником або особою, на яку покладена відповідальність за обліково-реєстраційну роботу, на підставі копії супровідного листа з вихідним номером канцелярії органу внутрішніх справ, яка далі зберігається в справі листування за заявами і повідомленнями про злочини та події.

Інформація про злочини та події, яка надійшла з інших органів внутрішніх справ, реєструється і береться на облік згідно з вимогами цієї Інструкції. При цьому строк її вирішення відлічується з часу її останньої реєстрації.

Персональна відповідальність за дотримання правил ведення КОЗП і повноту реєстрації інформації про злочини

та події складається на начальника органу внутрішніх справ та чергового по міськрайоргану.

4. Дослідження (перевірка) відомостей про вчинені або підготовлювані злочини, викладених в конкретних інформаційних джерелах, припускає одержання фактичних даних, які підтверджують або спростовують вчинення ким-небудь даного злочину. Висловлюючись процесуальною мовою, тут йдеться про докази, які встановлюють ознаки конкретного злочину. В слідчих та в усіх судових процесах названі докази встановлюються за допомогою слідчих і судових дій. Оскільки їх провадження (крім огляду місця події) в дослідчому кримінальному процесі заборонено, виникає питання про перелік і сутність тих дій, за допомогою яких в дослідчому кримінальному процесі здійснюється перевірка заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини. Відбиваючи природу дослідного кримінального процесу і функціональне призначення розглядуваних засобів, їх слід іменувати дослідчими пізнавальними діями. До їх числа входять: дослідче опитування промадян; давання учасниками процесу власноручних пояснень; дослідний огляд предметів, документів, приміщень, територій та інших значущих для встановлення істини об'єктів; витребування матеріалів, що відносяться до даного провадження; доручення службовим особам установ підприємств, організацій проведення перевірок та ревізій, а так само й відомчих експертиз; дослідче дослідження об'єктів, що відносяться до даного провадження, особами, які володіють спеціальними пізнаннями (експрес-аналізи); прийняття доказової інформації від фізичних та юридичних осіб; проведення дослідчої кіно-фото-відеозйомки; виготовлення дослідчих графічних зображень (схем, графіків, креслень, розрізів та ін.); опечатування приміщень; проведення аудіозапису. Зрозуміло, що перелік названих дослідчих пізнавальних дій не є вичерпним. В процесі правової регламентації законодавець може передбачити й інші, але важливо мати на увазі, що їх практична ефективність багато в чому залежатиме, по-перше, від всебічності та повноти правової регламентації кожної окремої пізнавальної дії, усієї їх сукупності, взятої як певна цілісна гносеологічна система; по-друге — від методики і тактики їх застосування в процесі дослідчого провадження з урахуванням реально існуючих дослідчих ситуацій. Останнє припускає глибоку наукову розробку з урахуванням специфіки правової регламентації загальних і конкретних методик, а також тактичних прийомів кожної дослідчої пізнавальної дії і, нарешті, своєчасне навчання оперативних працівників усіх органів дізнання, слідчих, прокурорів та суддів специфіці провадження в дослідчому, кримінальному процесі.

5. Ви рішення заяв і повідомлень, а так само іншої інформації про злочини припускає прийняття за підсумками їх дослідження цілком визначеного процесуального рішення. Звичайно до числа таких рішень відносять тільки ті, перелік яких викладений в ч. 2 ст. 97 КПК, тобто про порушення кримінальної справи; про відмову в порушенні кримінальної справи і про направлення заяв чи повідомлень, а так само іншої інформації за належністю, тобто підслідністю чи підсудністю. Між тим в дослідчий кримінальний процес надходить інформація про вчинення й таких злочинів, за якими можливий початок досудової підготовки матеріалів у протокольній формі (ст. 425-КПК). Для того, щоб розпочати таке провадження, його слід порушити. Це (з урахуванням раніше названих) четвертий вид рішення, що приймається в дослідчому кримінальному процесі. Якщо прийняття трьох перших рішень, передбачених ч. 2 ст. 97 КПК, досліджено в літературі досить глибоко, то четвертому, тобто рішенню про порушення протокольної форми досудової підготовки матеріалів, увага практично не приділялась. Саме за цією причиною розглянемо процесуальний порядок прийняття рішення про порушення протокольної форми досудової підготовки матеріалів або, що одне й теж, про порушення протокольної форми дізнання в дослідчому кримінальному процесі. Дане рішення (як й ті, що вже називалися) може бути прийняте тільки за наявності передбачених законом приводів і достатніх до цього підстав. В законі дається вичерпний перелік приводів до порушення кримінальної справи (ч. 1 ст. 94 КПК), але при цьому не говориться, що саме ті ж джерела інформації про злочини є також приводом до порушення протокольної форми дізнання. Оскільки на практиці в основу рішень про порушення протокольної форми дізнання, що приймаються, кладеться інформація, одержана з тих же джерел, що й для порушення кримінальної справи, то правомірно вважати їх приводами до порушення не тільки кримінальної справи, а й протокольного провадження. У зв'язку з викладеним в назву ст. 94 КПК повинні бути внесені відповідні зміни.

Будь-які рішення може бути прийнято лише за наявності достатніх до цього підстав. Згідно з ч. 2 ст. 94 КПК останнє є складним, складовим або краще казати — комплексним. Його структуру утворюють три види компонентів:

- 1) кримінально-правовий (ознаки конкретного злочину);
- 2) фактичний (сукупність фактичних даних, які встановлюють ознаки злочину);
- 3) процесуальний (наявність даних про вчинення такого злочину, за яким законом дозволяється протокольна форма дізнання).

Отже, єдність кримінально-правового, фактичного та процесуального створює необхідну і достатню підставу для порушення протокольної форми дізнання. Згідно зі ст. 130 КПК зазначене рішення повинно втілюватися у форми постанови, найменування якої має адекватно відображати характер прийнятого рішення.

6. Розглянуті елементи дослідного кримінального процесу при їх індивідуальній самостійності знаходяться в об'єктивно притаманному їм взаємозв'язку, а отже, й у відповідній функціональній залежності. В реальному дослідчому кримінальному процесі названі взаємозв'язок і взаємозалежність реалізуються поступово, в тій послідовності, в якій вони тут розглянуті. В системі реалізації структурні елементи дослідчого кримінального процесу кваліфікуються як вихідні, проміжні та кінцеві. В той же час вони виступають відносно один одного як передуючі та наступні. Така їх кваліфікація має важливе не тільки теоретичне, а й безпосередньо практичне значення. Останнє виражається у тому, що до виконання свого функціонального призначення передуючим, наприклад, вихідним елементом, яким в даному випадку є приймання інформації про вчинений злочин, не може реалізувати свою функцію наступний, тобто проміжний елемент, яким в розглядуваній системі є реєстрація заяв, повідомлень, іншої інформації про злочини. Зрозуміло, що із зазначених причин виключається можливість розв'язання відповідних завдань на етапах дослідження (перевірки) та вирішення заяв і повідомлень, а так само іншої інформації про злочини. Ті чи інші причинно-наслідкові чинники роблять неможливою зміну черговості у вирішенні завдань кожним структурним елементом поза тією послідовністю, яка є характерною для їх взаємозв'язку та взаємозалежності, котрі у своїй єдності утворюють стабільну структуру дослідчого кримінального процесу.

Надійшла до редколегії 16.07.96

Г. К. КОЖЕВНИКОВ, канд. юрид. наук, доц. Ун-ту внутр. справ України,
В. М. ХОТЕНЕЦЬ, канд. юрид. наук, доц. НЮА України,
Ю. П. ЯНОВИЧ, канд. юрид. наук, доц. Ун-ту внутр. справ України

ЗНАЧЕННЯ НАВАНТАЖЕННЯ ТА УМОВ ПРАЦІ СЛІДЧОГО ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ¹

Стан проблеми. В Україні норми навантаження на слідчих вперше були визначені наказом Міністра внутрішніх справ України від 25 листопада 1992 р. № 745 «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення структури і організації органів попереднього слідства в системі МВС України». Пункт 4.5 цього наказу визначив ці «науково обгрунтовані» норми: «Слідчий апарат утримується за рахунок коштів державного бюджету, виходячи з науково обгрунтованих норм навантаження (35 справ в провадженні одного слідчого на рік) та з урахуванням оперативної обстановки на території обслуговування». Проте в Державній програмі боротьби із злочинністю, затвердженій постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р., пропонується довести чисельність слідчих в органах внутрішніх справ, виходячи вже з розрахунку 35 закінчених провадженням кримінальних справ одним слідчим.

Незважаючи на однаковість вказаних цифр, фахівці з кримінального процесу і криміналістики розуміють, що йдеться про абсолютно різні обсяги навантаження на слідчого. В першому випадку (наказ МВС) на одного слідчого припадає на рік 35 справ, розслідуваних ним, тобто справ, направлених до суду, закритих, зупинених, переданих за підслідністю; у другому — у навантаження зараховуються тільки справи, направлені до суду і закриті. Наскільки ці показники різні, свідчить статистика: у Харківській області, наприклад, слідчими органів внутрішніх справ і прокуратури у 1995 р. закінчено кримінальних справ в 2,6 рази менше, ніж знаходилось в провадженні протягом року.

У свою чергу, практика свідчить про невідповідність названих показників (35 кримінальних справ на одного слідчого) реальному навантаженню. Так, у 1995 р. в провадженні одного слідчого органів внутрішніх справ було в середньому 74 справи. Якщо виходити з повністю укомплектованої штатної чисельності слідчих органів внутрішніх справ, то на одного

¹ Ця тема розробляється тимчасовим творчим колективом при Науководослідному інституті вивчення проблем злочинності Академії правових наук України за дорученням спільного засідання Ради Національної безпеки при Президентові України та Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України. В творчому колективі, зокрема, працюють професори Л. М. Давиденко і В. О. Коновалова.

слідчого припадало б 58 справ, тобто в 1,65 рази більше, ніж за встановлений наказом МВС України норматив, що, зрозуміло, потребує збільшення штатної чисельності слідчих. Виходячи саме з таких розрахунків, керівництво Головного слідчого управління МВС України вважає за необхідне значно збільшити кількість слідчих в органах внутрішніх справ.

В той же час розрахунок навантаження за нормами, встановленими Державною програмою боротьби із злочинністю, виходячи з вищенаведених статистичних даних, показує, що на одного слідчого МВС у 1995 р. припадало 27,3 закінчених за рік справ (21,5 — за повною штатною чисельністю), тобто менш ніж у 1,6 рази за норму. За цих розрахунків постає питання про значне скорочення штатної чисельності слідчих.

Як бачимо, різний підхід до визначення категорії кримінальних справ, які становлять критерій для обчислення навантаження на слідчих, дає діаметрально протилежний висновок про їх штатну чисельність. Тому вважаємо недопустимими і рекомендації московської Академії внутрішніх справ, дослідники якої пропонували приймати за норму 38 справ, що знаходяться в провадженні у слідчого, або 23 закінчених протягом року справи. Якщо розраховувати необхідну чисельність слідчих за цими нормативами, то виявляється суттєва розбіжність: за першим нормативом майже в 1,65 рази більше, ніж за другим. Зрозуміло, що ці нормативи страждають недосконалістю, бо результат по обчисленню штатної чисельності слідчих має бути по обох показниках однаковим або мати незначну розбіжність.

У 1993 р. група працівників науково-дослідного центру Української академії внутрішніх справ провела дослідження теми «Нормативи навантаження та штатної чисельності слідчих міськрайоргану внутрішніх справ». Цією групою було розроблено математичну модель визначення штатної чисельності слідчих, щодо якої пропонувалось шляхом співвідношення показника оптимального навантаження роботи слідчого підрозділу окремого органу внутрішніх справ¹ (кількість кримінальних справ, які закінчені, зупинені, об'єднані, кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, число відказних матеріалів і внесених подань за чотири роки) з річним обсягом витрат робочого часу та корисного річного фонду часу одного слідчого виводити показник необхідної кількості слідчих.

Недоліком такого підходу до визначення штатної чисельності слідчих є, на наш погляд, те, що за основу розрахунків береться не науково обґрунтовані показники витрат ро-

¹ Як приклад практичного використання моделі у методичці наводяться розрахунки по Шевченківському РУВС м. Києва.

бочого часу слідчими на виконання слідчих та інших дій, а кількість вже розслідуваних кримінальних справ у різних слідчих підрозділах. За такою методикою обчислення необхідна кількість слідчих визначається для кожного підрозділу окремо, що звичайно має свій сенс, але не дає відповіді на запитання: скільки справ повинен чи може розслідувати слідчий протягом місяця, року.

Показник навантаження на слідчих органів прокуратури взагалі ніколи раніше не існував. Немає його і зараз. Наприкінці 60-х років цією проблемою займався старший науковий співробітник Всесоюзного інституту вивчення причин і розробки заходів попередження злочинності Л. О. Соє-Сірко (Москва)¹. Він розробив методику вивчення витрат робочого часу слідчого шляхом опиту (анкетування), фото- і самофотографування витраченого часу на провадження слідчих та інших дій, а також моментних (випадкових) спостережень. Але його дослідження проводились за основною темою «Наукова організація роботи слідчого» і тому питання навантаження не вивчалось.

У 1973 р. стан реального навантаження на слідчих прокуратури вивчався також і співробітником НДІ проблем зміцнення законності і правопорядку д-ром юрид. наук В. І. Шиндом (Москва). На його думку, навантаження на одного слідчого прокуратури міста, району повинно становити одну кримінальну справу на місяць. Але такий висновок не був підкріплений методичними розрахунками, оскільки дослідження стосувалось визначення навантаження прокурорів при здійсненні ними наглядових функцій на попередньому слідстві.

Зараз у прокуратурі встановлено інший підхід до визначення навантаження на слідчих. В органах прокуратури лише раз на рік вираховується продуктивність праці слідчих. При цьому береться до уваги лише кількісний показник закінчених справ, тобто направлених до суду і закритих. Ця кількість справ ділиться на наявну чисельність слідчих і на 11 місяців (з урахуванням відпусток), тобто виводиться середньостатистичний показник продуктивності праці слідчих прокуратури по окремих регіонах і в цілому по Україні. За останні три роки середньомісячна кількість закінчених справ в органах прокуратури становить 1,3—1,4 справи на слідчого.

Ця методика має свої хиби: не враховуються обсяг роботи по справах про нерозкриті злочини і по справах, які знаходяться в провадженні, виконання окремих доручень, робота слідчих в групах.

На відміну від прокуратури в органах внутрішніх справ йдеться не про продуктивність, а про навантаження, тобто

¹ Див.: Организация работы следователей. М., 1968. С. 14—25.

про кількість справ, які знаходяться у провадженні одного слідчого протягом року. Відмінність в тому, що до закінчених справ додаються й ті, що знаходяться в провадженні. Крім того, в МВС працюють понад 4 тисячі помічників слідчих, праця яких сприяє підвищенню показників слідчих і зараховується на рахунок останніх. Однак якщо визначити показник про продуктивність праці слідчих МВС за прокурорською методикою, то вийде, що продуктивність праці у слідчих МВС складає в середньому 2,5 закінчених справ на місяць. Якщо прийняти до уваги, що кількість слідчих з МВС за штатом в п'ять разів більша, ніж в органах прокуратури, а справи менш складні за характером вчинених злочинів, постає питання: чому продуктивність праці у слідчих органів внутрішніх справ тільки у два рази вища, ніж у їх колег з прокуратури? Відповідь дає статистика: якщо на одного слідчого в органах прокуратури припадало у минулому році в середньому по 15,2 справи, то на слідчого МВС — 74. І все ж існуючі методики визначення навантаження на слідчих недосконалі ще й тому, що при підрахуванні кількості справ, які може чи повинен розслідувати слідчий, поза увагою залишається головне: всі справи за складністю і обсягом різні, тому їх не можна механічно складати, ділити. У одній справі може бути один-два обвинувачених і один епізод, в іншій — і тих може бути десятки, однак офіційною статистикою кожна з них оцінюється як одна.

Організаційно-методичний відділ Генеральної прокуратури України у свій час запропонував внести зміни до статистичної звітності, щоб у ній простежувався кожний епізод, доля кожного підозрюваного по кримінальній справі, що давало б змогу оцінювати роботу не лише слідчих, а й оперативних служб. Таблиця по розслідуванню службових злочинів була запропонована, але й досі питання не вирішено, бо не всі зацікавлені, щоб їх робота піддавалась такому контролю. Це стосується як органів дізнання, так і слідчих. На думку фахівців Генеральної прокуратури України, лише такий підхід міг би дати змогу більш-менш об'єктивно враховувати обсяг і результативність діяльності по виявленню і розслідуванню злочинів і у якійсь мірі міг би стати частиною методики підрахунку навантаження на слідчих. Як бачимо, необхідна штатна чисельність слідчих в органах прокуратури визначається ще більш недоосконало.

Такий стан має на сьогодні проблема вимог щодо показників навантаження на слідчих різних відомств правоохоронних органів. Слід відзначити, що ця проблема має два аспекти: науково обґрунтований показник навантаження на одного слідчого, який би спирався і виходив з вимог практики, по-

перше, дозволив би визначитись з необхідною штатною чисельністю слідчих в тому чи іншому відомстві і, по-друге, був би стимулом для найбільш ефективної діяльності по розслідуванню злочинів окремим слідчим. Звідси випливає необхідність ретельного дослідження усіх факторів, які впливають на визначення показника навантаження на одного слідчого того чи іншого правоохоронного відомства. Тому члени тимчасового творчого колективу вважають, що методика дослідження цієї проблеми повинна включати до себе: обробку статистичної інформації про роботу слідчих підрозділів органів внутрішніх справ і прокуратури для визначення існуючого реального навантаження на одного слідчого; вивчення найбільш поширених категорій розслідуваних кримінальних справ з метою визначення оптимальної кількості і обсягу документів, які складає слідчий; опитування слідчих та їх керівників з досліджуваного питання за розробленою анкетою і обробка одержаної інформації; фотографування і самофотографування використання слідчими робочого часу; опитування відповідних працівників з метою визначення оптимального співвідношення між кількістю працівників карного розшуку, інших органів дізнання, в тому числі підрозділів, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, і кількістю слідчих у районі.

Попередні результати дослідження. З досліджуваної проблеми в листопаді-грудні 1995 р. проведено анкетування 60 слідчих з різних регіонів України, які навчалися в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Генеральної прокуратури України та на факультеті підвищення кваліфікації Університету внутрішніх справ МВС України. 100 % опитаних зазначили, що з урахуванням реального навантаження на слідчих нині штатний розпис слідчих підрозділів МВС і прокуратури міського, районного рівня не є науково обґрунтованим. 94 % опитаних вважають, що необхідно збільшити штатну чисельність слідчих міського, районного рівня; 6 % слідчих вважають, що цього робити не слід. На запитання: «Яка максимальна кількість кримінальних справ може одночасно знаходитися в провадженні одного слідчого МВС і прокуратури?» були отримані різні відповіді, причому цифри, які називалися опитуваними, значно відрізняються. Так, слідчі системи МВС вважають, що в провадженні одного слідчого МВС може бути одночасно від 3 до 50 кримінальних справ. Що ж стосується слідчих прокуратури, то, на їхню думку, ця кількість повинна складати від 2 до 35 кримінальних справ. Така велика різниця між нижньою і верхньою межею пояснюється тим, що слідчі, які заповнили анкету, працюють в регіонах з різною криміногенною ситуацією. Представники західних

областей України, сільських районів вказували меншу кількість кримінальних справ, представники центральних, східних і південних областей, а також слідчих підрозділів у містах — навпаки.

На думку опитуваних, слідчий системи МВС районного, міського рівня повинен за рік закінчувати (тобто направляти до суду з обвинувальним висновком або закривати) від 30 до 50 кримінальних справ, а слідчий прокуратури — від 8 до 30.

Досить різним є відношення опитуваних до встановлення нормативного навантаження для слідчих МВС і прокуратури районного, міського рівня. 58 % з них вважають, що такий норматив повинен бути, а 42 % — навпаки. Більшість з тих респондентів, котрі проти встановлення нормативу навантаження, впевнені, що він призведе до того, що слідчий будь-якою ціною буде намагатись виконати кількісний показник, що неодмінно позначатиметься на якості розслідування.

На питання: «Як впливає кількість кримінальних справ, що знаходяться в провадженні, на якість і продуктивність розслідування?» Майже 100 % опитуваних відповіли, що велика кількість кримінальних справ негативно позначається на якості розслідування. Серед негативних наслідків перевантаження називається те, що слідчий перетворюється на «ремісника», не має можливості в повній мірі реалізувати свої професійні навички. Крім того, це призводить до тяганини по справах, незаконного зупинення попереднього слідства, не дає можливості зосередитись повною мірою на розслідуванні складних справ, примушує працювати в ряді випадків на межі фізичних можливостей людини (наказ МВС України № 745).

Умови праці слідчих. Фактором, який безпосередньо впливає на ефективність і якість попереднього розслідування, є умови праці слідчих підрозділів МВС і прокуратури. Майже 100 % опитаних вважають, що в слідчих підрозділах не створено належних умов для слідчої роботи. Окремими службовими кабінетами забезпечено лише третину слідчих системи МВС, телефонами з окремим номером — менше половини. У районних, міських прокуратурах існують проблеми із забезпеченням навіть найнеобхіднішим для слідчої роботи: криміналістичною технікою, науково-технічними засобами, транспортом, юридичною літературою, бланками процесуальних документів, друкарськими машинками, канцелярськими товарами. Причому спостерігається така закономірність: чим нижчий рівень слідчого підрозділу, тим гірші умови праці.

Перевантаження слідчих у підрозділах районного, міського рівнів, незадовільні умови праці безпосередньо познача-

ються на якісному складі слідчого апарату. Величезна психологічна і фізична напруженість, під якою постійно працюють слідчі, що є наслідком їх відповідальності за правильне вирішення кожної кримінальної справи, матеріальне забезпечення, яке здійснюється на рівні співробітників інших менш «гарячих» підрозділів, призводить до того, що слідчу роботу залишають досвідчені фахівці, а також молоді здібні слідчі, які не витримують таких умов і ритму роботи. Внаслідок цього вакансії часто-густо заповнюються випадковими людьми, які ні за своїми діловими, ні моральними якостями нездатні працювати в слідстві¹.

«Коли на роботу в правоохоронні органи приходять кандидати, які не відповідають по своїм особистим даним необхідним вимогам, то негативні наслідки цього не обмежуються тим, що з них виходять погані працівники. Сама можливість існування поганих працівників значно знижує загальний рівень підготовленості відповідних апаратів. Позитивні працівники стають гіршими...; зменшують стимули для особистих високих вимог»².

Слідчих за рівнем завдань, які вони вирішують у своїй діяльності, цілком можна віднести до еліти органів внутрішніх справ, однак ні їх інтелектуальні здібності, ні характер діяльності, пов'язаної, як вже згадувалось, з фізичним і психологічним перенавантаженням, не отримують адекватної моральної³ і матеріальної винагороди. Тому на сьогоднішній день в МВС 23 % від загальної кількості слідчих працюють на слідстві до одного року, 32,3 % — від одного до трьох років. За 1995 р. слідчу роботу залишило 14,9 % працівників, причому їх кількість щороку невинно зростає.

Перевантаження слідчих, погані умови праці, неякісний склад слідчого апарату позначаються на характері слідчої діяльності. Замість збирання і дослідження доказів з метою встановлення і викриття осіб, винних у вчиненні злочину, слідчі фактично займаються оформленням кримінальних справ. У разі, коли особу встановлено, кримінальна справа

¹ За даними ГСУ МВС України, у 1995 р. на слідстві працювало трохи більше 60 % осіб, які мають вищу юридичну освіту. Причому цей показник з року в рік погіршується (для порівняння: у 1990 р. кількість слідчих з вищою юридичною освітою складала 88 %) і на вакантні посади призначаються, як показало опитування протягом минулого року слухачів, які проходили навчання з первинної підготовки слідчих для органів МВС в Університеті внутрішніх справ, особи з вищою або середньою військовою, сільськогосподарською і тому подібною освітою.

² *Томин В. Т.* Острые углы уголовного судопроизводства. М., 1991. С. 34.

³ При опитуванні слідчих органів внутрішніх справ багато хто з них визначав, що безпосередньо з посади слідчого на керівні посади не висувають, тоді як в органах прокуратури районні прокурори призначаються, як правило, з слідчих.

оформлюється для направлення до суду або закриття. Якщо особу не встановлено, оформлюється припинення розслідування. Причому і в першому, і в другому випадках діяльність по «оформленню» кримінальних справ здійснюється неякісно, з грубим порушенням процесуальної форми і вимог закону про повне, всебічне і об'єктивне дослідження усіх обставин справи. Можна без перебільшення констатувати, що у ситуації, яка склалася на даний момент, органи попереднього розслідування нездатні якісно виконувати завдання, поставлені перед ними законом.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що проблема навантаження на слідчих та умови їх праці вимагають глибокого вивчення існуючої практики і наукового осмислення з метою розробки комплексу соціально-економічних, організаційних і законодавчих заходів щодо радикальної зміни ситуації, яка склалася у слідчих підрозділах МВС і Генеральної прокуратури України.

Напрямки подальшого дослідження. Одним з основних напрямків дослідження теми є визначення навантаження на одного слідчого по кількості кримінальних справ, які можуть одночасно знаходитися у його провадженні протягом місяця з урахуванням стану злочинності і категорії розслідуваних справ. Знайти єдиний показник навантаження для усіх слідчих органів внутрішніх справ і прокуратури неможливо, бо характер злочинності, а звідси і навантаження на слідчих, відрізняється між сільськими районами і районами у містах, між, наприклад, Донецькою і Чернівецькою областями і т. ін. Тому за основу береться окремих слідчий район у селі, місті. У сферу дослідження не можуть входити старші слідчі і слідчі з особливо важливих справ обласних підрозділів, які розслідують 2—3 справи на рік.

Для дослідження науково обгрунтованих норм навантаження на одного слідчого у сільському або міському районі необхідно використовувати кілька різних методів з тим, щоб можна було співставити отримані результати. Основними з них є: опитування (анкетування), фотографування і самофотографування трудових операцій слідчого, випадкові спостереження.

При визначенні науково обгрунтованих норм навантаження на слідчих виникає необхідність в розробці переліку трудових операцій слідчого, які впливають з його функціональних обов'язків, з видбиттям затрат часу на їх виконання. Такі спроби вже здійснювалися. Проведеними дослідженнями (Всесоюзний інститут вивчення причин і розробки заходів попередження злочинності (Москва), Українська академія внутрішніх справ) встановлено, що при розслідуванні кримі-

нальних справ слідчий виконує понад 90 трудових операцій, які впливають з чинного кримінально-процесуального законодавства і відомчих нормативних актів. На виконання всіх обов'язків, які покладені на слідчих, вони витрачають в середньому за день більш ніж 10 годин, працюючи кожну суботу та, в разі необхідності, в неділю. Причому навантаження у більш досвідчених співробітників ще вище.

Але й при вищеназваних значних витратах робочого часу деякі обов'язки слідчими виконуються неповністю або зовсім не виконуються. Наприклад, не всі кримінальні справи розслідуються достатньо глибоко і повно (особливо це стосується справ про неочевидні злочини), на низькому рівні проводиться робота щодо виявлення і усунення причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, в тому числі в порядку виконання вимог ст. 23 КПК, майже не здійснюється робота з правової освіти населення.

Дослідження свідчить, що для виконання необхідної періодичності усіх видів робіт відповідно до функціональних обов'язків, які впливають з нормативних актів, слідчому потрібно в середньому 2512 годин на рік. Корисний же фонд його робочого часу на рік, виходячи з встановленої законодавством кількості робочих днів в році, за вирахування відпуски і можливих втрат робочого часу внаслідок хвороби, складає 1800 год. Отже, обсяг робочого часу за рік, необхідний слідчому для виконання безпосередніх обов'язків (2512), перевищує корисний фонд (1800) на 712 годин, або на 3 години щоденно. Це перевищення компенсується слідчим, по-перше, за рахунок продовження робочого дня до 11—12 годин, скорочення часу і днів відпочинку і, по-друге, за рахунок зниження якості і ефективності розслідування кримінальних справ.

Багато часу відбирають також організаційні заходи — 266 годин від річного бюджету, або 10,6 %, чергування — 259 (10,3 %). Разом з тим недостатньо уваги приділяється таким видам робіт, як взаємодія з іншими службами — 21 година (0,80 %), використання технічно-криміналістичних засобів при проведенні слідчих дій — 9 годин (0,36 %), вивчення кримінальних справ, що отримані з інших підрозділів, та їх об'єднання — 14 годин (0,55 %).

Організаційні заходи. Результати дослідження показують, що до факторів, які обумовлюють перевищення фактичних витрат робочого часу над розрахунково-необхідними, можливо віднести такі фактори організаційного характеру.

1. Відсутність переліку видів робіт, які впливають з функціональних обов'язків слідчого, з відображенням норм часу їх виконання та потрібної частоти на протязі року.

Ознайомлення на місцях виявило, що функціональні обов'язки слідчих розробляють начальники відділів або їх заступники, при цьому хоча б приблизних розрахунків норм часу на їх виконання не провадиться, річний фонд робочого часу не оцінюється. Як наслідок цього фактичні витрати часу на виконання видів робіт слідчі вважають за розрахункові, а періодичність їх виконання визначають в залежності від виконання поточних завдань, спрямованості і характеру вимог безпосередніх керівників.

2. Незважаючи на заборону (наказ МВС України від 25.11.92 № 745, п.п. 2,9 та 2.13), все ще продовжуються відволікання слідчих від основної роботи і залучення до виконання обов'язків, притаманних міліції: конвоювання, охорона громадського порядку під час проведення спортивних заходів, мітингів, патрулювання та ін.

3. Недоліки в підвищенні кваліфікації слідчих.

Вище відзначалося, що на даний час більш половини слідчих мають стаж роботи до трьох років, з них ще половина — до одного року, до того ж багато слідчих не мають і спеціальної освіти, і підготовки. В цих умовах актуальним стає навчання нових співробітників, підвищення їх професійної кваліфікації. Вивчення цієї ділянки роботи виявило, що в більшості районних відділів заняття з службової підготовки слідчі проходять разом із співробітниками інших служб, а тому поза програмою залишаються питання тактики проведення слідчих дій, аналізу слідчої ситуації, вміння діяти в екстремальних обставинах, складання процесуальних документів, ведення діловодства.

На заняттях з службової підготовки для слідчих рідко аналізується їх діяльність по розслідуванню кримінальних справ з розбором допущених помилок або успішно вирішених завдань, майже не розглядаються питання професійної етики, психології особи, психологічних проблем, пов'язаних із стосунками учасників розслідування.

4. Недоліки в організації праці і робочого часу слідчих.

За результатами опитування 68 % слідчих планують свою роботу в індивідуальних планах, 21 % — у тижневих, 11 % — у місячних. Повністю виконуються 33 % планів, неповністю — 53 % і взагалі не виконуються 14 %. Не всі слідчі складають календарні плани-графіки розслідування по всім своїм наявним справам та матеріалам. Тільки у 21 % опитаних слідчих керівництвом слідчих підрозділів контролювалось виконання планів. Недоліки у плануванні призводять до перевитрат часу слідчими, невірному його розподілу стосовно видів робіт.

До непродуктивних витрат робочого часу веде також відсутність криміналістичної техніки, засобів зв'язку, оргтехніки. Більшість слідчих відмітили, що вони не забезпечуються письмовими приладдями, бланками службових документів, що призводить до вимушеного виготовлення бланків однотипних документів, принизливого звернення до установ і організацій сторонніх відомств за допомогою (виготовлення бланків, зняття копій з документів та ін.). Багато слідчих самі шукають письмовий папір тому, що не забезпечуються ним зовсім або в кількості, далекій від потрібної. Недостатня кількість у багатьох слідчих підрозділах друкарок змушує самих слідчих виконувати друкарські роботи (протоколи допитів, обвинувальні висновки, запити, поточне листування та ін.)¹.

Суттєво збільшує час виконання деяких видів робіт відсутність автотранспорту (на це вказав кожний четвертий опитований слідчий).

Значну частину робочого часу слідчих по вибіркових даних займає складання різного роду повідомлень, підготовка відповідей на отримані запити з інших правоохоронних органів, отримання необхідної оперативної та іншої інформації, за якою вони нерідко змушені їхати в УВС області (міста). Комп'ютеризація цих процесів дозволила б скоротити втрати робочого часу при виконанні перелічених та інших видів робіт.

Негативно позначаються на організації слідчого процесу також проблеми, пов'язані з невідповідністю реальним умовам життя існуючих розцінок оплати праці спеціалістів, експертів і перекладачів та витрат інших учасників процесу; складністю залучення до участі у справі захисника; низьким матеріальним забезпеченням співробітників правоохоронних органів під час службових відряджень; тривалими строками проведення експертиз; відсутністю місць та механізму зберігання в ході попереднього слідства великогабаритних предметів, що визнані речовими доказами; затягуванням строків підготовки і укладення двосторонніх угод про надання правової допомоги у кримінальних справах з іншими державами.

На наш погляд, одним із напрямків підвищення якості роботи слідчих підрозділів та поліпшення умов праці окремого слідчого є практичне вирішення зазначених проблем, і передумовою успішного втілення у життя організаційних факторів буде розробка науково обґрунтованих рекомендацій. До цих

¹ Штатним розкладом у прокуратурах районного рівня передбачено одну посаду друкарки на всіх працівників прокуратури, посади ж помічника слідчого не передбачено зовсім.

факторів, як уже відмічалось, належить і питання професійної підготовки слідчих як в умовах навчальних закладів, так і на практиці. Потребує покращення методичне забезпечення попереднього слідства, наукова розробка відповідно до сучасного законодавства методики розслідування окремих категорій найбільш поширених злочинів особливо пов'язаних із ринковими відносинами. Необхідна розробка типової програми підвищення кваліфікації слідчих різного рівня професійної підготовленості, згідно з якою повинні проводитись заняття з слідчими по службовій підготовці.

Підсумовуючи сказане, слід зробити такі попередні висновки.

Рекомендована кількість справ, які можуть бути в провадженні у окремого слідчого, не може автоматично тягти за собою збільшення штатної чисельності слідчого апарату.

Зниженню навантаження на одного слідчого, зокрема сприяли б:

- 1) декриміналізація ряду злочинів;
- 2) розширення переліку злочинів, по яких проводиться перевірка у вигляді протокольної форми досудової підготовки матеріалів;
- 3) відродження дізнання як самостійної форми попереднього розслідування;
- 4) закріплення в КПК положення, згідно з яким слідчий після проведення на початковому етапі розслідування необхідних слідчих дій у справі, у якій не встановлено особу, яка скоїла злочин, міг би повернути її органу дізнання для встановлення цієї особи оперативно-розшуковим шляхом;
- 5) перегляд підслідності;
- 6) спрощення процесуального порядку застосування науково-технічних засобів;
- 7) створення належних умов праці слідчим;
- 8) прийняття Закону України «Про статус слідчого», який би передбачив соціально-економічні гарантії забезпечення найбільш ефективної діяльності слідчого;
- 9) вирішення проблеми матеріальної винагороди праці слідчого. З метою закріплення на посадах слідчих висококваліфікованих фахівців слід передбачити підвищення окладів і доплату до них у вигляді 75 % від заробітної плати через 10 років і 100 % — через 15 років безперервного стажу на слідчій роботі.

Надійшла до редколегії 20.07.96

ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ТИМЧАСОВОГО ТВОРЧОГО КОЛЕКТИВУ «ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ДОСЯГНЕНЬ НАУКИ І ТЕХНІКИ У БОРОТЬБІ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ»

Україна проголосила свою суверенність та незалежність і вступила на шлях розбудови демократичної правової держави. Життя і здоров'я, честь і гідність громадян, свобода і недоторканість особи проголошені в Конституції України як основні принципи соціального та економічного розвитку і гарантовані державою.

За умов переходу і реформування систем державного управління, становлення правопорядку і законності нерідко спостерігаються сплески злочинності, що вимагає прийняття державою організаційних заходів, розробку нових наукових і методологічних концепцій правоохоронної діяльності державних органів боротьби із злочинністю, перш за все процесуалізації широкого використання сучасних технічних засобів збирання, дослідження та використання доказів.

Вдосконалення кримінально-процесуального законодавства, демократизація кримінального судочинства на основі судово-правової реформи, що здійснюється, навряд чи можливі без технізації та інформатизації цієї діяльності, без створення і впровадження технічних засобів та методів збирання, дослідження, оцінки та використання доказової інформації в практику боротьби із злочинністю.

Зараз створилася ситуація, яка змінила обличчя злочинця і сліди злочину. Виникли нові сліди: мікрочасток, запаху, звуку, пам'яті та часу, які в деяких випадках все ще залишаються поза зором слідчого — невитребуваними джерелами доказової інформації.

Науково-технічна революція, зокрема науково-технічний потенціал м. Харкова, нагромадила величезні знання в галузі природничих і технічних наук, прикладне значення яких у деяких випадках залишається «темним ящиком» для багатьох практиків. У зв'язку з цим президент АПрН України своїм наказом створив тимчасовий творчий колектив (ТТК) в структурі Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності і доручив керівництво ТТК автору цієї публікації.

Президент АПрН України поставив завдання: провести «інвентаризацію» науково-технічних наробок, засобів та технологій в науково-дослідних, навчальних, виробничо-технічних об'єднаннях м. Харкова і на цій підставі визначити по-

між них найперспективні для використання у практиці боротьби із злочинністю. З цією метою було проведено інтерв'ювання та ознайомлення зі звітами (літературою) науково-дослідних, навчальних та галузевих інститутів АН України, розташованих у м. Харкові, зокрема:

- Харківському держуніверситеті (ХДУ);
- Авіаційно-космічному університеті (ХАІ);
- НВО «Метрологія», Інститут метрології та його експериментального виробництва;
- Інституті пожежної безпеки МВС України;
- Фізико-технічному інституті низьких температур;
- Університеті радіоелектроніки;
- НВО «АСОТТУ-ЮГ»;
- Університеті та Академії МВС України;
- Харківському НДІСЕ, ЕКО по Харківській області;
- Національній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого.

З представників названих установ та галузей наукових знань був сформований ТТК з 11 провідних вчених, до складу якого увійшли академік УкрАІН, 4 доктори наук, 5 кандидатів наук, секретар. Внаслідок вивчення стану наукових досліджень був складений перелік перспективних робіт, які за думкою ТТК, можна використати для створення матеріальних та ідеальних джерел доказової інформації у боротьбі із злочинністю.

Разом з віце-президентом АПРН України академіком Ю. М. Прошевим і директором НДІВПЗ членом-кореспондентом В. І. Борисовим були визначений технічний напрямок роботи ТТК і сформульована тема для подальшої наукової розробки. Головну увагу було звернуто на розробку правових проблем використання сучасних досягнень науки і техніки, перш за все інформатики і обчислювальної техніки, приладобудування та інших технічних засобів збирання, зберігання та обробки інформації в правоохоронній практиці, особливо в стадії порушення кримінальної справи. З цією метою передбачається створення і впровадження автоматизованих експертних систем для забезпечення прокурора, слідчого, оперативного працівника інформацією при прийнятті процесуальних рішень в слідчих ситуаціях. Зібрана інформація про технічні роботи і нові технології в галузях фундаментальних та технічних наук, а також інформація щодо потреб судово-слідчої практики в технічних засобах, методах збирання і дослідження доказів. ТТК разом з керівництвом НЮА України ім. Ярослава Мудрого визначили чотири пріоритетних напрямки для розробки і впровадження нових оперативних

криміналістичних засобів у практику боротьби з злочинністю. Назвемо їх.

1. *Комп'ютерні системи зберігання, пошуку та ототожнення осіб, які перебувають на обліку, за портретними зображеннями.* В їх розробці брали участь, ХАІ, НЮА України ім. Ярослава Мудрого, Університет МВС України. Керівники проектів — д-р юрид. наук М. В. Салтєвський, акад. УкрАІН І. Б. Сіроджа.

2. *Дослідження і розробка методів і засобів обробки мовних сигналів для встановлення емоційного стану та ідентифікації людини.* Розробку здійснюють «АСОТТУ-ЮГ», НЮА України ім. Ярослава Мудрого, ХДУ, Академія МВС України. Керівники проектів — д-р юрид. наук М. В. Салтєвський, канд. техн. наук О. Я. Дрюченко, канд. юрид. наук Ю. Ф. Жариков.

3. *Розробка портативних технічних засобів для збирання інформації про ознаки злочину на місці події (техніка слідчого, дізнавача, оперативного працівника).* Розробку здійснюють ХДУ, НВО «Метрологія», ФТІНТ, Університет радіоелектроніки, Інститут пожежної безпеки. Керівники проектів — д-р техн. наук Ю. А. Абрамов, д-р фіз.-техн. наук М. П. Жук, д-р фіз.-техн. наук В. К. Копил, д-р юрид. наук М. В. Салтєвський, канд. фіз.-мат. наук М. В. Будко, д-р техн. наук М. М. Колчігін

4. *Експертна система підтримки прийняття оперативних рішень в типових ситуаціях розслідування злочинів.* Розробку здійснюють ХАІ, НЮА ім. Я. Мудрого, Інститут пожежної безпеки. Керівники проектів — д-р юридичних наук М. В. Салтєвський, акад. УкрАІН І. Б. Сіроджа, д-р техн. наук Ю. А. Абрамов.

На підставі обраних пріоритетних напрямків складено заяву для реєстрації теми в ДКНТ та її фінансування з держбюджету.

Члени ТТК проводили науково-дослідницьку роботу безпосередньо або за договорами підряду з третіми особами за названими напрямками. За кожним з них одержані певні результати різного ступеня готовності:

- а) визначені напрямки і підготовка проектів, сформульовано і обґрунтовано фінансування теми;
- б) розроблені і підготовлені технічні завдання;
- в) виготовлені дослідні зразки пристроїв;
- г) виготовлені робочі моделі пристроїв.

Наведемо короткий опис здійснених робіт за зазначеними напрямками.

1. *Комп'ютерна система зберігання, пошуку та ототожнення осіб, які перебувають на обліку, за портретними зображеннями.* Розроблено технічне завдання на створення автоматизованої системи «РАИПС-ПОРТРЕТ», підготовлений деморлік, який ілюструє теоретичні основи системи і дає змогу за їх допомогою створювати регіональні, а також глобальні системи пошуку осіб за фотознімками, які зберігаються в різних оперативних і криміналістичних обліках. Розроблений проект єдиного банку фотопортретів на основі стандартних паспортних фотознімків. Запропоновано створити єдиний банк інформації «ГРОМАДЯНИН — ОСОБА» на основі стандартних фотозображень (фотознімків, що використовуються при обміні та видачі паспортів).

2. *Дослідження і розробка методів і засобів обробки мовних сигналів для встановлення емоційного стану та ідентифікації людини.* Ця робота, здійснюється у двох напрямках:

а) розробка нової методики експрес-ідентифікації людини за її звуковими слідами;

б) розробка і створення засобів об'єктивної фіксації слідів пам'яті на основі темпоральних характеристик мови і використання останніх в оперативно-слідчій практиці.

За першим напрямком створено методику, яка зараз проходить експертну перевірку. Розроблений техпроект створення автоматизованої системи, яка дає змогу встановлювати під час передачі повідомлення автора телефонного дзвінка, зразки мови якого знаходяться в оперативному банку. Якщо в оперативному банку є зразки мови анонімних авторів, то система повідомляє: «Дзвонить анонімний автор, мова, якого зберігається в банку».

Другий напрямок за цією темою присвячений конструюванню і виготовленню дослідного зразка пристрою-визначника темпоральних характеристик. Прилад дає змогу детектувати на емоціогенні питання-підразники. Раніше проведені в Академії МВС України (П. Ю. Тимошенко, М. В. Салтєвський, Ю. Ю. Жариков) дослідження показали, що за допомогою таких приладів можна розшукувати заховані речі, визначати причетність осіб до певної події, якщо вони добровільно бажають спілкуватися в ході слідчої дії.

Дослідний зразок приладу, імовірно, буде готовий до кінця 1996 року. На той час планується підготувати й методичні вказівки для його практичного вастосування.

3. *Розробка портативних технічних засобів для збирання інформації про ознаки злочину на місці події* здійснювалася в шести напрямках.

А. На основі існуючих наробок в НВО «Метрологія» виготовлений портативний ультразвуковий дальномір УЗД-1, який

являє собою коробку розміром 150×100×30 мм, має автономне живлення і дає змогу вимірювати відстань на місці події до 15 м з точністю 1 см. Дальномір може бути рекомендований до комплекту технічних засобів, поміщених в слідчому чемодані. В НВО «Метрологія» є нароби для конструювання і виготовлення лазерних портативних дальномірів, які дають змогу проводити вимірювання до 2000 м.

Б. Існуючі нароби НІОА України, Академії МВС України, раніше опубліковані, вже реалізовані у вигляді комплекту лінійних масштабів для вимірювальної зйомки місць дорожно-транспортних подій.

В. Розроблена і виготовлена настільна модель портативного приладу для визначення фальсифікованих рідких харчових продуктів (горілка, молоко, сметана, масло). Прилад потребує доробки і випробувань.

Г. Сторонньою організацією ХДУ розроблений пошуковий прилад нового типу, який дає змогу виявляти предмети і порожнини в кам'яних та бетонних перешкодах товщиною до 500 мм, виготовлений дослідний зразок.

Д. На основі ранніх розробок виготовлені дослідні зразки діафрагм для діафрагмування стереоскопічних мікроскопів моделей МВС 1-90, які дають змогу збільшувати глибину різко зображеного простору в полі мікроскопу до 5 мм, що важливо в судово-балістичних дослідженнях.

Е. В технічному пристрої реалізована розробка кафедри криміналістики КНДУ. Створений кишеньковий дефектоскоп з автономним живленням, який дає змогу визначити приховані ушкодження в металевих об'єктах, наприклад, кузові автомобіля. Прилад проходить дослідні зразки.

4. Експертна система підтримки прийняття оперативних рішень в типових ситуаціях розслідування злочинів. Проведені теоретичні розробки, створено програмне забезпечення, здійснена спроба перевірити теоретичні обґрунтування на матеріалі методики розслідування розкрадень в будівництві, умисних вбивств, вчинюваних в умовах неочевидності, на основі версій Видонова. Для демонстрування принципіальних можливостей системи виготовлений рекламний ролик.

Одержані дані і практичні розробки проектів та приладів спрямовані на вдосконалення теоретичної бази органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, суду. ТТК виходив з потреб практики в нових технічних засобах боротьби із злочинністю, перш за все створення засобів виявлення і дослідження джерел доказової інформації, розробки і впровадження пошукових та автоматизованих довідково-інформаційних джерел типу «РАИПС-ПОРТРЕТ», «Експертні системи» та ін.

ТТК не ставив перед собою завдання визначення попиту на розробльовану тематику, оскільки з моменту її затвердження тема носила пошуковий характер — визначити пріоритетні напрямки досліджень на основі урахування наукового і технічного потенціалу вчених Харкова.

Обраний ТТК напрямок досліджень набув практичної значущості у вигляді теми «Використання сучасних досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю», яка схвалена президентом Академії правових наук України і увійшла до Державної програми боротьби із злочинністю.

Надійшла до редколегії 25.07.96

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

В. О. РУМ'ЯНЦЕВ, канд. юрид. наук, доц. НЮА України

ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

Після проголошення П. Скоропадським грамоти про зречення 14 грудня 1918 р. Директорія фактично прийшла до влади. Цим актом скасовувалась Українська Держава гетьмана Скоропадського і відновлялась Українська Народна Республіка, але від УНР часів Центральної Ради бралася лише назва. Форма держави і організація її вищих владних структур принципово відрізнялись від УНР доби Центральної Ради.

Таким чином, Директорія опинилась у фокусі державного життя України. Але природа її влади не давала підстав для того, щоб вона безпосередньо очолила державну структуру УНР. За своєю правовою природою Директорія виступала міжпартійним координуючим центром, що об'єднував у своєму складі лідерів найбільш впливових українських політичних партій і організацій. За словами її голови В. Винниченка, Директорії була надана «повноважність від імені всіх політичних партій українства»¹. Хоча за переконанням того ж В. Винниченка ця обставина не заважала переходу до Директорії всієї ваги державно-національного життя в Україні².

¹ Винниченко В. Відродження нації. У 3-х ч. К., 1990. Ч. III. С. 106.

² Див.: Там же. С. 115.

Фактично у період збройної боротьби з гетьманом П. Скоропадським та певний час після її закінчення Директорія УНР була революційним органом з диктаторськими правами, обіймаючи законодавчу, виконавчу та судову владу¹.

Ці суперечливі обставини зумовили те, що одним з найважливіших питань в діяльності Директорії стала проблема форми української держави і організації її вищих владних структур.

Слід зауважити, що в цьому напрямі Директорія обирала шлях на побудову парламентської республіки. У декларації від 26 грудня 1918 р. Директорія проголошувала, що найближчим часом буде скликаний Трудовий конгрес, який «матиме всі верховні права і повноважність вирішувати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки»².

Але порядок формування Трудового конгресу не був позбавлений суттєвих недоліків, які зводили нанівець побудову такої республіки на правових, демократичних засадах. Трудовий конгрес мав обиратися не на підставі демократичних принципів загального виборчого права, а за аморфним «трудовим принципом», завдяки чому виборчих прав були позбавлені представники інтелігенції: професори, адвокати, лікарі, педагоги середніх шкіл, письменники і т. п. Дістали виборчих прав лише ті представники інтелігенції, які «безпосередньо працювали для трудового народу», тобто лікарські помічники (фельшари), вчителі народних шкіл, службовці канцелярій і т. п.³ Такими ліво-соціалістичними програмними положеннями Директорія, як це відзначають сучасники тих подій, влаштувала «змагання з більшовиками в лівизні»⁴.

5 січня 1919 р. Директорія видала інструкцію про вибори, що встановлювала норми представництва на Трудовий конгрес, і призначила термін скликання його першого засідання на 22 січня 1919 р. У відповідності до інструкції на Трудовий конгрес треба було обрати 593 делегата: 377 — від селян, 118 — від робітників, 33 — від трудової інтелігенції і 65 — від західноукраїнських земель⁵.

23 січня 1919 р. Трудовий конгрес, на який прибуло понад 400 депутатів, з них 65 — від Західно-Української Народної Республіки, розпочав свою роботу.

¹ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1993. С. 90.

² Конституційні акти України: 1917—1920. К., 1992. С. 102.

³ Див.: Там же. С. 102.

⁴ Гондельвейзер А. А. Из киевских воспоминаний // Революция на Украине по мемуарам белых. М.; Л., 1930. С. 49.

⁵ Див.: ЦДАВО України. Ф. 1429, оп. 1, с. 8, а. 26—26 зв.

Як і слід було очікувати, чільне місце в ході роботи Конгресу зайняли дебати з приводу форми української держави і організації її владних структур. Більшість на цьому форумі становили представники есерівської «Селянської Спілки». Найбільш ліві її представники (Г. Гринько, В. Єланський, А. Любченко) були відверто за об'єднання з більшовиками і встановлення в Україні радянського ладу. Центристську позицію займала фракція, яку очолювали М. Грушевський, М. Любинський, М. Шаповал, котрі наполягали на встановленні влади «трудових рад селянських і робітничих депутатів»¹, хоча на більшовиків і не орієнтувались. Але все ж таки більшість делегатів Трудового конгресу відкидала ці ідеї і твердо відстоювала принципи парламентської демократії².

Але, на жаль депутати Конгресу не знайшли розради в цьому питанні, і під натиском більшовицьких військ, 28 січня 1919 р., Трудовий конгрес змушений був взагалі припинити свої засідання, доручивши продовжувати роботу комісіям по обороні Республіки, земельної реформи, освітньої, бюджетної, закордонних справ, харчових справ³.

Хоча Трудовий конгрес не справив визначного впливу на розвій подій в Україні, його скликання являло собою спробу створити парламент революційної України⁴.

Складна військова ситуація в Україні не дозволила Трудовому конгресу вирішити на конституційному рівні питання про організацію влади в УНР. Хоча Трудовий конгрес прийняв «Закон про форму влади в Україні», у відповідності до якого вся влада в державі переходила до Директорії, вона отримала право видавати закони, хоча й із запереченням, що їх мала затверджувати чи відкидати наступна сесія Конгресу. Директорія мала право призначати та звільняти з посад членів уряду, які у всій своїй діяльності були відповідальні перед Директорією. Цей закон не вніс нічого нового в обсяг дотеперішніх повноважень Директорії, а лише закріпив існуючу на той час практику державного будівництва. З прийняття «Закону про форму влади в Україні» влада Директорії стала легітимною; з міжпартійного органу по керівництву повстанською боротьбою вона перетворилась у вищий орган державної влади, отримав від Трудового конгресу повнова-

¹ Полонська-Василенко Н. Історія України. У 2 т. Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 р. К., 1995. С. 519.

² Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917—1919 рр. (історико-генетичний аналіз). К., 1995. С. 211—212.

³ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Вказ. праця. С. 94.

⁴ Див.: Гуцук Т. Україна: перша половина XX століття. Нарис політичної історії. К., 1993. С. 173; Малик Я., Вол Б., Чуприна В. Історія української державності. Львів, 1995. С. 117.

ження на здійснення законодавства та верховного управління в державі.

Трудовий конгрес, виходячи з проголошення злуки УНР і ЗУНР, ухвалив скликати парламент Великої Соборної України, а до скликання парламенту до складу Директорії був включений представник ЗУНР Є. Петрушевич¹.

Проте подальші воєнні події не дозволили розвинути рішення конгресу в конституційні акти і взагалі відсунули проблему конституційного забезпечення державного будівництва в Україні на другий план. І хоча продовжувала діяти урядова комісія з розробки Конституції Української Народної Республіки², її діяльність виявилась безплідною³.

Це не могло не сказатися на становищі Директорії, яка починає в процесі вирішення конкретних поточних справ займатися проблемами свого конституювання.

На початку квітня 1919 р. в Рівному була проведена реорганізація Директорії: вона складалась тепер з С. Петлюри, А. Макаренка, одного представника від ЗУНР та двох — від соціалістичних партій. Були впорядковані функції Директорії та її взаємини з урядом. Директорія мала тільки затверджувати закони, що їх укладали міністерства, і давати розпорядження лише міністерствам. На її утримання Рада народних міністрів визначала певну суму.

Після невдалих воєнних дій армії УНР восени 1919 р. і безперервних переїздів Директорії вона фактично розпалась. 15 листопада 1919 р. в Кам'янець-Подільському нарада Директорії і членів уряду прийняла постанову про виїзд у державних справах за кордон членів Директорії Д. Макаренка і Ф. Швеця⁴. Одночасно ухвалено, що на час їх відсутності верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії, Головного Отамана С. Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народних міністрів⁵.

Так, міжпартійні та міжособисті суперечності призвели до фактичного розколу Директорії і переходу всієї повноти влади виключно до С. Петлюри. За умов політичної нестабільності в УНР 11 січня 1920 р. в Кам'янці-Подільському повстала Всеукраїнська Національна Рада, яка мала на меті усунення Директорії від влади, яка, до речі, вже сама перестала існувати як колегіальний орган, скликати передпарламент — Державний Сейм і затвердити тимчасову Конститу-

¹ Див.: *Полонська-Василенко Н.* Вказ. праця. Т. 2. С. 520.

² Див.: ЦДАВО України. Ф. 1065, оп. 2, с. 293—296.

³ Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Вказ. праця. С. 91—92.

⁴ Див.: ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, с. 1, а. 8.

⁵ Див.: Там же, а. 9.

цію УНР. Проект Конституції передбачав проголошення демократичної парламентської республіки, де вся повнота влади належала народу з її розподілом на законодавчу, виконавчу та судову. Законодавча влада належала парламенту — Державній Раді, верховна виконавча влада — Голові держави та Раді міністрів, відповідальної перед парламентом. Вищу судову владу здійснював Найвищий Державний Суд. Положення про розподіл влади в дусі праводержавних ідей доповнювалося визнанням за громадянами УНР широкого кола прав і свобод¹.

Але усунути Директорію від влади Українській Національній Раді не вдалось, тому і проект Конституції не набрав чинності.

21 травня 1920 р. уряд УНР ухвалив постанову, затверджену С. Петлюрою, про відкликання членів Директорії Д. Макаренка і Ф. Швеця з-за кордону. Неповорнення цих двох членів давало підставу вважати, що вони вибули зі складу Директорії, і вона навіть формально переставала існувати як колективний орган. Всі її повноваження переходили до голови С. Петлюри².

Новий стан одноосібної Директорії як найвищого органу влади УНР було оформлено «Законом про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР» від 12 листопада 1920 р. У відповідності до цього закону верховна влада в УНР тимчасово, до скликання парламенту, організовувалась шляхом розмежування і координування вищих державних функцій поміж Директорією в особі голови, Радою народних міністрів і Державною Народною Радою. Що стосується останньої, то її склад, порядок формування та обсяг повноважень мали бути вирішені окремим законом, який так і не був прийнятий. «Закон про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР» дуже розпливчато визначав компетенцію Ради народних міністрів. А що стосується повноважень Директорії, то вони були визначені досить ретельно і охоплювали майже всі важливіші питання внутрішньої і зовнішньополітичної діяльності УНР. Директорія в особі свого голови мала право затверджувати ухвалені Радою народних міністрів закони, репрезентувати УНР на міжнародній арені і підписувати міжнародні договори, видавати акти амністії, виступати з законодавчою ініціативою³. Згідно з цим законом на випадок неможливості виконання вищої державної

¹ Див.: Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. К., 1995. С. 83—84.

² Див.: ЦДАВО України. Ф. 1429, оп. 2, с. 68, а. 1.

³ Див.: Там же. Ф. 1065, оп. 1, с. 193, а. 1.

влади головою Директорії вона переходила до колегії, складеної з голови уряду, пораджуючого в Найвищому Суді УНР і представника політичних партій. До скликання цієї колегії голову Директорії заступав голова Ради народних міністрів.

З прийняттям «Закону про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР» робився певний крок відходу від колегіальних методів керівництва державою в бік персоналізації влади, хоча робилось це під тиском військових обставин, коли влада Директорії занепадала.

За такою схемою продовжував свою діяльність уряд Української Народної Республіки в екзилі — спершу в Тарнові в Польщі, потім осередком державних установ стали Варшава, Париж і Прага. Головою Директорії був С. Петлюра, а після його вбивства у 1926 р. — А. Лівіцький. Виконавчий орган — Раду народних міністрів УНР — в еміграції очолювали: А. Лівіцький, П. Пилипчук, В. Прокопович, О. Шулгин¹. На зовнішньому відтинку екзильний уряд сперше діяв за посередництвом дипломатичних місій УНР; згодом використовував форум Ліги Націй. Неофіційним друкованим органом уряду УНР в екзилі був тижневик «Тризуб»².

Хоча в екзилі не припинялись спроби створення Конституції УНР, значний інтерес становить «Проект Конституції — основних державних законів УНР», написаний О. Ейхельманом у 1921 р. Він був прихильником побудови в Україні правової держави на основі послідовного проведення в життя демократичного республіканського принципу та допущення всього народу до громадсько-державної роботи. Народ є сувереном, його воля реалізується шляхом референдуму з питань прийняття Конституції, інших законів та проблем державного правління. Найвища державна влада належить парламентові, якому підконтрольна виконавча влада. Судовій владі, крім розв'язання суперечностей між окремими землями, притягнення до відповідальності державних діячів, належало право трактування законів. Особливе місце в Конституції О. Ейхельман посідав розділ про права і свободи громадян та гарантії їх дотримання³.

Надійшла до редколегії 23.07.96

¹ Див.: Державний центр Української Народної Республіки в екзилі, Філадельфія, Київ, Вашингтон. 1993. С. 405—409.

² Див.: Жуківський А., Субтельний О. Нарис історії України. Львів, 1992. С. 214.

³ Див.: Скрипнюк О. Вказ. праця. С. 84.

СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА (ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ)

Проблема співвідношення міжнародного та національного (внутрішньодержавного) права є однією з фундаментальних юридичних проблем. Тому будь-яке її вирішення — що віддає пріоритет міжнародному чи то внутрішньому праву — має відповідне філософське обґрунтування, яке уходить коріннями в глибини теоретичної правосвідомості та щільно пов'язано з певною філософською позицією, морально-етичним вченням.

Так, в класичній філософії права принцип пріоритету міжнародного права по відношенню до права внутрішньодержавного найбільш послідовно обстоював Кант. Цей принцип знайшов у нього обґрунтування з позицій універсалістської (загальнолюдської) етики справедливості, в якій акцент робиться на проблематиці прав та обов'язків *всіх*. З цих же підвалин випливала кантівська ідея світового громадянського порядку чи «вічного миру» конфедерації правових держав.

Протилежної позиції — пріоритету національного права по відношенню до міжнародного — дотримувався Гегель, який виходив із партикуляристської (етноцентричної) ідеї «субстанційної моральності» «народного духу» і вищою формою її виявлення вважав окрему державу. Для нього не мало виправдання посилення індивідуума до загальнолюдських цінностей (права людини), коли вони йшли у розріз з інтересами самоствердження своєї держави. Ні про який «світлий громадянський порядок» тут не могло бути й мови.

Сучасні дискусії про співвідношення міжнародного права, його загальноновизнаних принципів і норм та права внутрішньодержавного також є лише вершиною того айсбергу, підвалинами якого є філософські спори про універсальні та культурно-національні цінності, про те, як співвідносяться між собою воля до ствердження своєї етнічної культури і орієнтація на загальнолюдські цінності, на міжкультурне взаєморозуміння.

Пристаюючи до аналізу такого співвідношення, ми не підемо шляхом дефініцій загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, виявлення їх вичерпного переліку

та змісту кожного з них¹, а спробуємо лише розкрити загальний сенс цього феномену. В цьому плані їх належить розуміти як свого роду загальнолюдську конституцію в системі міжнародного права, якій повинні відповідати усі інші норми міжнародно-правової системи. В конституції сучасної держави існує розділ, що відбиває зв'язаність державної влади, волі будь-якої більшості правами людини, як такими «моральними критеріями, якими повинен керуватись правопорядок»². В аспекті цього безперечного ядра «загальноновизнаних принципів і норм» ми й спробуємо висвітлити проблему, що заявлена.

Сучасна ситуація у світі характеризується множинністю та різноманітністю культур, а також їх прагненням зберегти і захистити свою ідентичність. В цих умовах універсалістсько-ліберальній позиції про пріоритет прав для всіх над благом для партикулярного співтовариства (Дж. Роулз) протистоїть позиція постмодерністських мислителів про пріоритетну цінність партикулярної (приватної) культурної традиції та невідповідність моралі універсально значущих форм, обов'язкових для всіх людей (наприклад, прав людини) з індивідуально і культурно диференційованою етикою доброго життя (евдемонізм) «для мене і для нас» (Ж. Ліотар, М. Фуко). Головною спрямованістю постмодернізму є критика різноманітних тенденцій уніфікації та відстоювання плюралізму. Ця тенденція у американського філософа Р. Рорті проявляється в твердженні, що вихід за межі традиції є неможливим, а ідея справедливості може обмірковуватись лише в межах певної — американської конституційної традиції. Тому не повинно бути ніяких універсальних стандартів прав людини, для кожної традиції вони культурно та історично обумовлені.

Цілком зрозумілим є прагнення до урахування національно-культурної традиції в галузі правової культури тощо. Це саме той напрямок досліджень, що був започаткований історичною школою права, та розвивається сучасною германетично зорієнтованою філософією права. Але чи суперечить це прагнення необхідності визнання прав людини, що виходять з пріоритету загальнолюдських принципів справедливості? Адже в дійсності збереження як індивідуальної, так і культурної своєрідності залежить від того, чи всі матимуть рівні

¹ Докладніше з цього питання див.: Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия (Все-рос. науч.-практ. конф. в Нижнем Новгороде)//Гос-во и право, 1996. №№ 2—4.

² Хейфе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М., 1994. с. 293.

права для цього, чи всі відчуватимуть однаковий моральний обов'язок поважати права «будь-кого іншого» — різноманітних форм життя та форм етосу¹.

Тому права людини як конкретизація універсальних моральних принципів виявляють себе тими нормами, на основі яких можливе мирне співіснування індивідів та різних культур, і навіть їх співробітництво в умовах виникнення глобальних проблем. Така постановка питання дозволяє розв'язати, здавалося б, непримириме протиріччя між позиціями універсалізму прав людини і плюралізму культурної своєрідності, а саме право на культурну ідентичність може бути розглянуто як значуще для всіх людей індивідуальне право.

Таким чином, співвідношення між етикою справедливості (для всіх), що обґрунтовує примат загально визнаних принципів та норм міжнародного права, та орієнтацію на традиційні цінності партикулярного співтовариства, або етноетикою добра (для нас), що обґрунтовує примат національного законодавства, може бути розглянуто як співвідношення формальної доповнювальності (як такі, що взаємодоповнюють відповіді на різні питання), але ж за нормативною перевагою (нормативним пріоритетом) першої над останньою². Саме такий підхід обґрунтовується сучасною комунікативною філософією з позицій етики дискурсу³ (К.-О. Апель, Ю. Хабермас).

Згідно з комунікативною теорією права людини нерозривно пов'язані з головною процедурною нормою аргументативного дискурсу — рівні права та спільна відповідальність усіх можливих партнерів дискурсу, тобто концепція прав людини опирається на можливість консенсусу між різними людьми та культурними традиціями.

Водночас за кожною культурною традицією визначається право відстоювати будь-які інтереси та прагнення до доброго життя, в тому числі й інтереси, що відносяться до питань духовної ідентичності та своєрідності, але до тієї межі, поки поважається й додержується головна норма такого дискурсу. Саме тому універсалізм справедливості, що проявляється через ідею прав людини, накладає певні обмеження на всі випадки реалізації приватних або особливих інтересів людей і співтовариств. Ніяке додержування культурної традиції не може вести до порушення прав людини, саме як в більш

¹ Див.: Апель К.-О. Етноетика та універсалістська макроетика: суперечність чи доповнювальність? // Політ. думка. 1994. № 3. С. 117.

² Див.: Апель К.-О. Вказ. праця // Політ. думка. 1994. № 4. С. 85.

³ Детальніше ознайомитися з ідеями дискурсивної етики можна з кн.: Ермоленко А. Н. Этика ответственности и социальное бытие человека (современная немецкая практическая философия). К., 1994; див. також Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1992.

сильному висловлюванні не можуть виправдати ці порушення ніякі міркування національної (державної) безпеки.

Водночас К.-О. Апелъ підкреслює, що таке обмеження приватних інтересів для даної культури не може бути встановлено наперед (апріорі), а згода між формальним універсалізмом та локально значущою етикою (етноетикою) повинна стати предметом відкритої дискусії, завданням дискурсивного досягнення консенсусу¹. Саме тим з позицій дискурсивної етики обґрунтовується положення про те, що безумовний пріоритет загальноновизнаних норм прав людини має бути підтверджений у консенсусі за допомогою дискурсу, тобто має бути висловлений в конституції та у всьому законодавстві. Ніхто не може нав'язати співтовариству універсальні норми і цінності, якщо вони не визначені самим співтовариством за умов збереження власної ідентичності та співіснування з іншими культурними співтовариствами. Отже, комунікативна філософія обґрунтовує пріоритет загальноновизнаних принципів та норм міжнародного права, але при обов'язковому опосередкуванні через їх визнання та закріплення у конституції.

Проблема співвідношення універсально-цивілізаційного та національно-культурного у праві особливо актуальна для України, де відбувається реформування правової системи, основу якої заклало прийняття нової Конституції. Правова система, з одного боку, повинна орієнтуватися на певну культурну традицію, яка може бути реконструйована шляхом застосування герменевтичного методу². Але, з другого боку, вона повинна ґрунтуватися на універсальних принципах (права людини як вираження справедливості), завдяки яким можуть і мусять співіснувати в єдиній планетарній цивілізації різні культурні традиції, які водночас є універсальними принципами взаєморозуміння між людьми, умовами будь-якого можливого дискурсу.

Оскільки у тексті будь-якої конституції здійснюється інституціоналізація провідної правової доктрини, домінуючих тенденцій теоретичної та масової правосвідомості, тому аналіз цього тексту, включаючи й порівняльний, дозволяє виявляти в головних рисах міру поєднання універсального та культурно специфічного в цій правовій системі. Так, якщо в Конституції Російської Федерації (1993 р.) прямо переважає орієнтація на ліберально-універсалістську етику, проголошується пріоритет загальноновизнаних принципів міжнародного

¹ Див.: *Апелъ К.-О.* Вказ. праця//Політ. думка 1994. № 4. С. 89.

² Про одну з перших спроб такої реконструкції стосовно російської правової традиції див.: *Синюков В. Н.* Российская правовая система: Введение в общую теорию. Саратов, 1994.

права перед внутрішньодержавним законодавством (ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституції РФ, то Конституція України (1996 р.) в більшій мірі орієнтується на культурно-релятивну етику (етноцентричну), на пріоритет Конституції перед міжнародними договорами (ст. 9 Конституції України). Переважання етноцентричного елемента в правосвідомості законодавців явно демонструє ст. 11 Конституції України, в якій в дусі гегелівської ідеї про державу як «носія народного духу» стверджується її піклування про консолідацію нації, розвиток національних традицій та культури, а також інші положення, в тому числі й такі, в яких цінність свободи особистості переважається цінністю її безпеки (ст. ст. 3, 34 Конституції України та ін.).

В сучасній українській правосвідомості представлена також ідея «справедливості «для всіх». Співвідносячись з партикулярною етноцентричною ідеєю блага «для нас» (за деякою перевагою останньої), вона інституціоналізується у тих статтях Конституції, в яких проголошується невідчужуваність та непорушність прав людини (ст. 21 Конституції України), а ствердження і забезпечення прав і свобод людини визнається головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). На відміну від проекту Конституції в її тексті з'являється також положення про загальновизнані принципи та норми міжнародного права як умову взаємовигідного співробітництва України з членами міжнародного співтовариства для забезпечення її національних інтересів і безпеки (ст. 18 Конституції України).

Стосовно прав людини в ході наступного тлумачення основних положень Конституції Конституційним судом України необхідно, на наш погляд, посилити акцент на «загальновизнаних принципах та нормах», що додасть більш сучасного вигляду національній правовій системі.

В той же час універсальні принципи справедливості, щоб перетворитися у дійсний мотив правомірної та правозахисної поведінки, а також критерій для законодавчої та правозастосувальної діяльності, не можуть бути нав'язані зовнішнім чином, а мають органічно вплітатися у національну правову систему. Тут не досить лише їх позитивного закріплення в Конституції як основних прав, а необхідно, щоб права людини одержали глибоке універсалістське обґрунтування (в дусі Канта) в теоретичній правосвідомості, й це обґрунтування має бути підкріплене виправданням ідеї прав людини з позицій цінностей даної культури і, нарешті, одержати визнання у масовій правосвідомості. За відсутністю достатньо міцної традиції поваги до права і збережен-

ня прояв «правового нігілізму» вирішення цього завдання потребує величезних зусиль в галузі правового виховання і підвищення правової культури всіх категорій громадян України.

Права людини як соціальний інститут важливі та виправдані для кожної людини як умови її самореалізації та збереження ідентичності, що можливо, коли всі учасники правового дискурсу рівні та поважають права інших. Ця позиція особливо важлива, оскільки ураховує особливості українського правового менталітету, його екзистенційний характер, який проявляється в тому, що цінності самореалізації відводиться одне з найвищих місць у системі цінностей національної культури¹. На наш погляд, авторами тексту Конституції у формулюванні ст. 23 була знайдена оптимальна міра сполучення універсального і специфічного в національній правосвідомості: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особливості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей». Це і є формула «головного закону права» в специфічному для нашої культури прояву.

Універсалістські принципи справедливості важливі та виправдані й для співтовариства в цілому (права народу), як умова збереження його культурної ідентичності та ненасильницького самоутвердження, що також є можливим, коли визнається рівність культурних традицій та поважаються права інших.

Два моменти у виправданні ідеї прав людини, що висловлені вище, взаємопов'язані, оскільки мова права та правовий етос єдині як у внутрішньодержавному, так і у міжнародному аспекті. У сучасній світовій ситуації не може бути визнана гідною довіри та держава, яка, в свою чергу, не демонструє довіри до своїх громадян, до їх вільної та доброї волі. Тим більш, що вільна самореалізація особистості не тільки не несе загрози збереженню культурної ідентичності усього народу, але, навпаки, сприяє її прояву. За даними філософських, культурологічних та емпіричних соціальних досліджень, менталітет сучасної людини, що самостверджується, не може не належати до певної культурної традиції, навіть якщо вона орієнтується виключно на вільний (автентичний) вибір в дусі екзистенціалізму Ж.-П. Сартра. Про цінності певної культури (в тому числі й правові) ми можемо міркувати не за апріорно сформульованому їх переліку, а за їх здійсненням в автентичному самостійному виборі індивідів, що до неї належать.

¹ Див. Максимов С. И. Общечеловеческое и национальное в философии права // Культура та етнотика (Міжнародна науково-теоретична конференція). К., Вип. IV. 1994. С. 26—28.

Визнання ідеї прав людини є необхідним також з позицій принципу недопущення зла як несправедливості «для всіх». В нашій ситуації таким злом є придушення головних прав людини в умовах авторитарного режиму, спогад про який стимулює прихильність універсальним принципам прав людини. Однак, таке «негативне» визнання прав людини виявиться незворотним лише тоді, коли справедливість буде зрозуміла як «регулятивна ідея» діяльності всіх в умовах перспективи здійснення громадянського світового порядку в дусі Канта, коли суб'єктом міжнародного права виявиться окремий індивід з його невід'ємними правами.

Таким чином, не припустимо зведення загальнолюдських принципів та норм міжнародного права до простих декларацій, які прийняті за прагматичними політичними міркуваннями. Їх визнання, обпритування та виправдання необхідно, а також законодавче закріплення має стати дійсним підґрунтям національних правових систем.

Надійшла до редколегії 05.08.96

ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

Є. О. ДІДОРЕНКО, чл.-кор. АПрН України

ДО ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У ВІДОМЧИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

Загальновідома небезпека підриву та розпаду зсередини будь-якої структури, яка устоялася. Саме із спробами такого гатунку останнім часом все частіше стикається система спеціалізованої відомчої освіти МВС України. За умисною безапеляційністю, іноді досить вміло прикритою псевдонауковим флером, однозначно простежується прагнення тотального знищення за багато років відпрацьованої існуючої і в цілому діючої системи підготовки кадрів для органів внутрішніх справ, яка позитивно себе зарекомендувала¹.

При цьому гаряче та наполегливо переконують, що чим менше в республіці буде міліцейських вузів, чим менше буде офіцерів з вищою освітою та дипломом бакалавра, тим буде краще. Містика, та й годі! Основний постулат і, так би мовити, «цвях програми» екзальтованих авторів: закрити до 80 % спеціалізованих інститутів, а заодно перетворити в мілі-

¹ Див. Шахун В. І. Удосконалювати систему підготовки кадрів у навчальних закладах МВС України // Інформаційний бюлетень республіканського навчально-методичного центру. К., 1995. № 2. С. 50—52.

цейські лікбези-дволітки всі діючі нині навчальні заклади другого рівня акредитації, розставити курсантів-недоучок на сержантські посади — і все одразу піде на лад. Ніколи, нікуди і нічого не піде, тому що після таких ідей йти, як кажуть, далі нікуди.

Суть запропонованих новел зводиться, власне, до підміни системності освіти з притаманним їй чередуванням організованого та контрольованого навчання та практики якимось абстрактним дискретним процесом. При такому підході курсант (слухач), який прийшов зі шкільної лави або дійсної військової служби, після першого року підготовки, оволодівши непевними азами знань, штучно вилучається з процесу навчання й направляється або для проходження термінової служби до армійських структур, або на рядові посади до органів внутрішніх справ. Таким чином, ніби-то практично закріплюються отримані знання. Рік чи два по тому знову складаються іспити для вступу на стаціонарну форму навчання. Проте й цього разу вища освіта не може бути отримана, оскільки на даному етапі протягом двох років за програмою зрізаної підготовки випускаються лише «молодші спеціалісти». Ті, що закінчили курс, надалі знову ж-таки після складання іспитів (вкотре вже!) можуть бути прийняті для отримання вищої освіти, але не до всіх спеціальних навчальних закладів, які передбачається перепрофілювати в середні, а тільки до академії та університету, які отримують своєрідну монополію в цьому.

Так, мимохідь, вся спеціалізована освіта в системі МВС одразу знижується на цілий порядок. Академія та університет стають просто інститутами, а інститути й коледжі, як за змахом чарівної палички, знижуються до рангу таких собі міліцейських ПТУ. Виникає зовсім не зайве питання: як тоді та ж академія буде розв'язувати свої основні завдання з підготовки наукових кадрів, розвитку інститутів ад'юнктури та підготовки пошукачів, підвищувати рівень кваліфікації професорсько-викладацького складу спеціалізованих навчальних закладів, готувати спеціалістів управлінської ланки і т. д., і т. п.? Адже при такому, так би мовити, розкладі флагман нашої відомчої науки мимоволі перетвориться у звичайну «учебку», повернувшись у звичне для нього лоно — Київської вищої школи.

Закономірний і цілком природний відтік принаймні основної частини наукового потенціалу знижених інститутів та коледжів. Доктори та кандидати наук змінять міліцейські погони на цивільні шати й посади викладачів цивільних ВУЗів, де вони не втратять ні кваліфікацію, ні зарплату.

Хибність такого підходу очевидна. При наявності дев'яти цивільних юридичних факультетів держуніверситетів та національної юридичної академії, які однозначно відмежувалися від подібного «новаторства», цінність отримання запропонованої і такої невиправдано ускладненої та неякісної освіти для молоді цілком сумнівна. В результаті — хронічний некомплект офіцерів-юристів, в тому числі слідчих і оперативних працівників, лишатиметься незмінним або, в гіршому випадку, може скорочуватися за рахунок недоуків випускників-сержантів. Для порівняння: сержант невеликої південноамериканської держави — республіки Уругвай (3,2 млн. жителів) — отримує це звання по закінченні прирічного навчання в одному з шести поліційних коледжів (на базі загальної середньої освіти)¹. Нам же пропонується протягом року підготувати якусь аморфну проміжну ланку, що не є по суті і сержантом, з розмитими перспективами офіцерського звання і вищої юридичної освіти в майбутньому. Проте неясно, хто ж відповідь постфактум за затуркану голову кожного спеціаліста, який не відбувся, а також за повний розвал системи відомчої освіти?

Малоймовірні й прогнози того, що в умовах гострого кадрового голоду ОВС будуть нібито перенасичені спеціалістами з вищою спеціальною освітою. До речі, якщо це навіть і відбудеться, то лише посилить конкуренцію серед офіцерського складу при заміщенні посад. Штрихом зауважимо, що на сьогодні, наприклад, в країні діє 28 педагогічних і 16 медичних ВУЗів, окрім факультетів університетів та понад сотні педагогічних і медичних училищ. Проте проблема перенасичення кадрів в цих галузях ніколи не стояла. Тим більш неприйнятні запропоновані проєкти, які не враховують такі традиційні моменти, як текучість в ОВС юридичних кадрів з вищою освітою. Некомплект по республіці офіцерів-юристів складає до 25 тис. одиниць². Загальновідомо також, що суто профільна служба слідства нараховує в Україні лише десь біля 50 % осіб з вищою юридичною освітою (в Луганській обл. — 43 %). До речі, зі ста відсотків молоді, яка закінчує цивільні юридичні ВУЗи, в ОВС виявляють бажання служити не більше 9 %. Оскільки отримання вищої юридичної освіти за запропованою моделлю є, м'яко кажучи, проблематичним, то провідні служби УМВС будуть укомплектовуватися щорічно одиницями, та й то не

¹ Див. про це докладніше: *Подготовка полицейских кадров в Уругвае// Борьба с преступностью за рубежом. М., 1992. № 9. С. 23—25.*

² Див.: *Скавуляк З. І. Відомча система освіти Міністерства внутрішніх справ України вимагає удосконалення// Інформаційний бюлетень республіканського навчально-методичного центру. К., 1995. № 1. С. 11.*

кращих спеціалістів цієї категорії (в УКР УМВС Луганської обл. їх налічується всього лише дещо більше семи відсотків).

Як наслідок, корінні перетворення підготовки кадрів повинні призвести і неминуче призведуть до змін інтелектуального потенціалу ОВС щодо значної переваги осіб, які мають первинну професійну підготовку. Значно зменшиться кількість молодших спеціалістів-юристів та істотно зросте некомплект осіб з вищою юридичною освітою.

Характерно, що категоричність авторів нової концепції системи відомчої освіти не підкріплюється хоч трохи переконливою аргументацією. Зрештою, її немає зовсім. Основним доказом, якщо його можна вважати таким, є існуюча неможливість більшості навчальних закладів системи МВС забезпечити відповідний рівень підготовки спеціалістів з вищою освітою. При цьому ігноруються висновки державних комісій з ліцензування, які досконало вивчили матеріально-технічну базу та науково-педагогічний потенціал створених міліцейських ВУЗів. Некоректна й сама постановка питання, оскільки жоден з них ще не зробив жодного випуску спеціалістів. Але навіть якщо взяти до уваги це цілком сумнівне посилення, то розв'язання проблеми (і це навряд чи заперечно) треба шукати не на шляхах радикального знищення ВУЗів та зниження до сержантського освітнього рівня професійного потенціалу всієї системи МВС, а у створенні відповідної бази наукового зростання викладацького складу.

Саме тут відкривається найширше поле діяльності для академії та університету, які могли б значно розширити інститути очної та заочної ад'юнктур, підготовки пошукачів, підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу, післявузівської підготовки, підготовки спеціалістів управлінської ланки, розробку методичної та навчальної літератури, проводити наукові дослідження. Означені напрямки відповідають їх статусу, а наявність автономних спеціальних юридичних вузів системи МВС сприяло б безболісному відшкодуванню обсягів підготовки звичайних спеціалістів, яких випускають нині академія та університет.

Характерний у цьому контексті досвід США, який свідчить про те, що пріоритетним напрямком академій поліції та ФБР є проведення науково-дослідницьких розробок з нових та актуальних напрямків в галузі розслідувань, криміналістичної техніки, зброї, засобів спеціального захисту, з правових питань, надання експертної допомоги різноманітним підрозділам поліції та ФБР, а також юридичним органам. Щодо підготовки академіями спеціалістів з вищою освітою, на чому особливо наполягають опоненти, то її, у звичайному для

нас розумінні, просто немає. Є лише факультети спеціальної підготовки з 11—16-тижневим терміном навчання, на які направляються місцевими підрозділами, як правило, особи зі ступінню бакалавра або магістра, що пройшли річне тренування та прийняли присягу¹. Прийнятно до наших умов — це вищі академічні курси підвищення кваліфікації, в тому числі й для випускників цивільних юридичних та неюридичних (за- лежно від потреб) навчальних закладів.

Малопереконлива й заява про відповідність проекту, що аналізується, Закону України «Про освіту». Навпаки: його порушення очевидне, зокрема ст. 33 про те, що вища освіта здійснюється на базі повної загальної середньої освіти. Ніяких проміжних ланок типу річної первинної професійної підготовки, необхідної для отримання вищої освіти, Законом, як відомо, не передбачено. Очевидна і відповідь на питання про конкурентоспроможність нашої спеціалізованої освіти у випадку прийняття запропонованої концепції на фоні класичних цивільних юридичних факультетів з їх конкретними та більш привабливими перспективами. На сьогодні конкурс до того ж ЛІВС складав 7—10 абітурієнтів на місце. Навряд чи він залишиться на настільки ж високому рівні при введєнні незграбної системи, яка розглядається, з відривом від навчання і проходженням служби в армійських структурах. Не можна визнати незаперечним і тезу про те, що служба у збройних силах (з перервою в навчанні) зцементує отримані знання. Практика саме свідчить про протилежне. В період обов'язкового призову на дійсну службу, після її закінчення до сорока відсотків студентів до ВУЗів не поверталося, а 50 % решти були змушені почати навчання з першого курсу. Саме з цієї причини було переглянуто рішення про призов цієї категорії осіб на дійсну службу до закінчення ВУЗів.

Нарешті, спотворений основоположний принцип організації навчального процесу. За логікою авторів концепції передбачається початково вивчати спеціальні дисципліни, а загальний фундамент знань закладати на кінцевій стадії навчання (принцип «перевернутої піраміди»). Логіка навчального процесу при такій постановці питання буде цілком очевидно порушена, зміст знань вилучений. Не зайве у зв'язку з цим нагадати про те, що співпрацівники ОВС, які мають вузьку професійну підготовку, як правило, діють механічно, в той час коли їх колеги, що отримали повнішу і якіснішу освіту, здатні самі свідомо визначати оптимальний характер дій у кожній конкретній ситуації. Не можна не відзначити також, що окрім абстрактних викладок та емоційних виснов-

¹ Див. про це: Организация и деятельность правоохранительных органов (Отбор и подготовка кадров для ФБР США//Борьба с преступностью за рубежом. М., 1992. № 11. С. 21—26.

ків ніяких практичних напрацювань, обґрунтування механізмів впроваджень, статистичних узагальнень — адептами нових підходів не проводилося одвічно. Щодо посилань на світовий досвід, то їх немає зовсім, оскільки такі «оригінальні ідеї» у повному обсязі в жодній з країн ще не апробувалися.

Видається цілком аргументованою, науково вивіреною та юридично обґрунтованою позиція Міністра внутрішніх справ України Ю. Ф. Кравченка, який проаналізував всі негативні запропонованої концепції¹. Зокрема, справедливо відмічено, що висунуті посилання суперечать основоположним принципам системи вищої освіти в республіці, неузгоджуються не лише з «Положенням про проходження служби рядовим та начальствующим складом ОВС», Законом «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», «Програмою юридичної освіти в Україні», але й з досвідом побудови національної освіти в державі та кадровими інтересами МВС. Аналогічна думка висловлена у зв'язку з цим і Міністром освіти країни М. З. Згуровським, який акцентував увагу на тому, що діючі нині навчальні заклади ОВС досить тривалий час функціонують на основі ступінчастої системи вищої освіти, досягли вагомих позитивних результатів і зміна структури підготовки кадрів призведе до негативних наслідків як для забезпечення якості освіти, так і для розвитку систем відомчої підготовки спеціалістів в цілому².

На фоні полеміки, що позначилася та загострилася з цього принципового питання дійовою альтернативою та контраргументом удаваним інноваціям видаються основи перспективної моделі відомчої освіти, що повністю кореспондується з Указом Президента України № 832 від 12 вересня 1995 р.³ пропрацьованої ГУК МВС України та обговорюваної нині на рівні міліцейських ВУЗів республіки. В її розвитку Луганським інститутом внутрішніх справ напрацьовано єдине із національною юридичною академією і Міністерством освіти України бачення розвитку спеціальної освіти, що базується на принципі безперервного прирощування знань. Схематично його можна визначити як взаємодію багаторівневих ланок в системі довузівської, вузівської, післядипломної освіти.

1. Довузівська підготовка передбачає принципове виділення двох автономних генеральних напрямків: а) підготов-

¹ Див.: Інформація Міністра внутрішніх справ України на адресу Віце-прем'єр-міністра України В. Н. Дурдинця № 6814 кв/від 25.12.95.

² Див.: Інформація Міністра освіти України на ім'я Віце-прем'єр-міністра України В. В. Дурдинця від 19.12.95. № 1/10—1173.

³ Див.: Указ Президента України «Про основні напрямки реформування вищої освіти в Україні» від 12 вересня 1995 р. № 832.

ка цивільної молоді в навчальних закладах типу ліцеїв (спецкласів), де поряд із отриманням повної освіти ліцеїсти (учні) оволодівали б поглибленими знаннями за циклом гуманітарних дисциплін (основи права, в тому числі адміндіяльність міліції), вдосконалювали б загальну та спеціальну фізичну, а також долікарську підготовку. Одночасно відповідними спеціалістами тут могла б проводитися як профорієнтаційна, так і профдіагностична робота; б) училища професійної підготовки демобілізованої молоді, яка прийнята і проходить службу в органах внутрішніх справ. З метою отримання вузькопрофесійних знань та «робітничої» спеціальності за профілем служби рядового та молодшого начальствующого складу органів внутрішніх справ (на базі повної загальної середньої освіти) ця категорія тих, яких навчають, протягом 12 тижнів, пропрацьовують теоретичний курс спеціалізованих дисциплін з одночасними практичними заняттями в умовах максимально наближених до дійсності. В період навчання виявляються особи, які виявили бажання та схильність до підвищення свого освітнього рівня. Для них організуються факультативні знання з конкретного блоку дисциплін, покликані цілеспрямовано підготувати до вступних іспитів до спеціалізованих навчальних закладів системи МВС.

Обов'язковою умовою системи довузівської підготовки має бути робота в автономному режимі з елементами кураторства з боку спеціалізованих ВУЗів. Це дозволить не лише уникнути дріб'язкової опіки та вихолощення змістовності занять за рахунок періодично безсистемного залучення викладачів ВУЗів до процесу навчання, але й дасть можливість сконцентрувати ядро власного викладацького складу, який реалізуватиме в повному обсязі поставлені завдання. Мета довузівської підготовки — отримання «робітничої» професії та формування якісно нового резерву абітурієнтів для навчальних закладів системи МВС.

2. Вузівська підготовка.

2.1. Навчальні заклади першого рівня акредитації. На базі загальної середньої освіти готуються молодші спеціалісти. Пріоритетне місце в навчальних планах відводиться набуттю спеціальних професійних знань. Термін навчання — три роки. Працюють в автономному режимі від навчальних закладів II, III, IV рівнів акредитації.

2.2. Навчальні заклади другого (коледжі) та третього (інститути) рівнів акредитації. Уявляються регіонально освітніми комплексами, об'єднаними бакалавратом, тобто єдиною основою навчальних планів, які готують молодших спеціалістів та спеціалістів. Розроблені нашим інститутом та

затверджені Міністерством освіти України навчальні плани, що взаємокоординують підготовку на базі бакалаврату молодших спеціалістів (правознавство), дозволяють зробити висновок про реальність механізму впровадження такої системи.

2.3. Потребує впорядкування і питання про терміни навчальних табірних зборів, які, як вважаємо, мають проводитися не менш як півтора місяці з тим, щоб реально закріпити навички початкової військової підготовки.

2.4. Крім цього, доцільно позначити отримання курсантами по закінченні першого року навчання конкретної робочої спеціальності, що дає змогу залучати їх до заходів з охорони громадського порядку або до участі в правоохоронній діяльності, яка передбачає використання зброї і спецзасобів.

2.5. Не позбавленим інтересу та актуальним в плані посилення ефективності боротьби із злочинністю є підвищення планки вимогливості до медичного стану, фізичної підготовленості та психологічної стійкості абітурієнтів. Ці принципи, на нашу думку, моменти повинні перевірятися за схемою, що практикується при відборі кандидатів до підрозділів ПДВ, ВМС, ВПС Міністерства оборони України.

3. Післядипломна освіта — прерогатива академії та університету. Основні напрямки: функціонування інститутів підготовки пошукачів, очної та заочної ад'юнктур, докторантур, магістратур, підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу, спеціалістів, в тому числі управлінської ланки, післявузівська підготовка, розробка методичної та навчальної літератури, проведення наукових досліджень тощо.

Показовий у цьому контексті досвід американської та німецької поліції, що практикують у відповідних академіях нетрадиційні для нас форми навчання та організації професійного вдосконалення кадрів. Для МВС являють певний інтерес, наприклад, курси та програми з підвищення кваліфікації слідчих працівників, співробітників кримінального розшуку, посадових осіб, які знаходяться в резерві на висування, стажування щойно призначених керівників верхнього ешелону, спеціальної підготовки керівників структур до дій в умовах кризових та надзвичайних ситуацій, спеціалізованих антитерористичних підрозділів, конкретизації курсу протидії організованій злочинності. Заслужовує на увагу й пропрацювання контактів із зарубіжними колегами, в тому числі проведення міжнародних симпозіумів та телеконференцій, стажування на базі поліцейських навчальних закладів інших

країн¹. Звичайно, що перелічені запозичення не слід механічно пристосовувати до умов нинішньої криміногенної ситуації в країні. Тільки їх творче переосмислення, причому з акцентом на прикладну значимість та економічне вивірене впровадження, здатне принести бажаний результат.

Висловлене міркування, зрозуміло, не претендує на роль істини в останній інстанції, а ставить за умову оптимізувати розв'язання такої пріоритетної проблеми, як вдосконалення системи підготовки кадрів для органів внутрішніх справ. Завдання реформування спеціальної відомчої освіти — складний еволюційний процес. Не створюючи — руйнувати, це, щонайменше, невваженість, щонайбільше — професійна неспроможність.

Надійшла до редколегії 21.03.96..

ЛІСТ ДО РЕДКОЛЕГІЇ

«ЗАЙВІ» ЕМБРІОНИ (МОДЕЛЬ «ПРОБІРКОВОЇ» СИТУАЦІЇ)

Досягнення у галузі репродуктології вражають. Відійшли у небуття часи, коли двостороння непроходимість маточних труб прирікала жінку на бездітність. Зараз, за необхідністю, народити дитину може навіть жінка, яка подібно біблейській Саррі, знаходиться, м'яко кажучи, не в дітородному віці. До речі, в таких випадках організм жінки підлягає закономірному омолодженню, і, крім того, у подружжя з'являється міцний життєвий стимул, — геронтологам слід було б взяти цей метод на озброєння.

Можна також знову зачати й народити чергову дитину від давно вже померлого чоловіка, сперма якого зберігається в замороженому виді. Нарешті, можна народити собі сестру або брата, взявши яйцеклітину у своєї ж матері при недостатності власних яєчників. До речі, такі випадки в репродуктології — не рідкість. Або ж утворити парочку внуків, причому донька, яка має нерозвинуту матку, але бажає мати дітей, віддала для цього рідній матері свої ж запліднені у пробірці яйцеклітини. Вона буде малюкам, природно, матір'ю

¹ Див.: Клюй І. В. Поліцейська академія з підготовки керівного складу// Інформаційний бюлетень республіканського навчально-методичного центру, 1995, № 1. С. 65—66; Организация и деятельность правоохранительных органов; Отбор и подготовка кадров для ФБР США// Борьба с преступностью за рубежом; М., 1992. № 11. С. 26—30.

й водночас сестрою, оскільки ці діти, як і вона сама, народяться у її ж власної матері...

«Пробіркова» техніка запліднювання ендоскопічно¹ вилученої яйцеклітини з наступним поміщенням ембріона в матку дозволяє мати власних дітей майже в будь-якому, раніш безнадійному випадку. Але може й створювати досить складні морально-правові проблеми і казуси, що раніш не зустрічалися в юридичній практиці. Як доказ цьому наведемо приклад.

Розповідають, що заможна, але безплідна американська пара вирішила піддатися штучному зачаттю в одному з українських центрів репродукції. Після відповідної стимуляції у дружини було ендоскопічно одержано 10 яйцеклітин, до котрих у пробірці додали нормалізовану до того часу андрологами сперму чоловіка.

З одержаних таким чином 8 зародків 4 були імплантовані² дружині, що страждала на повну непроходимість труб (середня приживаемість за цією методикою складає приблизно 50%), а інші на всяк випадок були кріоконсервовані³ й покладені на зберігання.

Через деякий час була констатована вагітність двійнею, яка протікала нормально. Щасливе подружжя поїхали відпочивати на Гавайї, але не встигнув народити дітей, загинули в автокатастрофі.

Факт зберігання у банку ще чотирьох життєздатних ембріонів був відомий і в зв'язку з цим виникли різні плани й судження.

Передусім стали висловлюватися про необхідність продовжити рід, що перервався. Але тому були й заперечення, оскільки думка подружжя щодо використання альтернативної матері не була відомою. Церков категорично висловились проти знищення зародків. Родичі загиблих зайняли нейтральну позицію, тобто не заперечували проти будь-якого варіанту, не дивлячись на можливе зменшення своєї долі в спадщині.

В банку було прийнято рішення про анонімне пересадження американських ембріонів молодій та одинокій безплідній українській жінці. Заперечень із-за океану не послідувало, і ще два ембріони продовжили свій розвиток в організмі прийомної матері (хоча чи прийомної?)

¹ Ендоскопічно — тут, яйцеклітини, одержані шляхом уведення спеціального інструмента без розтину черевної порожнини.

² Імплантація — тут, поміщення в матку для подальшого розвитку.

³ Кріоконсервація — тривале зберігання живих об'єктів при дуже низьких (—196° С) температурах.

Практика імплантації ембріонів альтернативним матерям утворює низку морально-етичних, правових і соціальних проблем, деякі з яких хотілось би виділити.

Чи можна вважати заморожені ембріони живими істотами, оскільки у них відсутні кровообіг, рухова активність, клітинне ділення й навіть обмін речовин? І взагалі тому, що вони перебувають поза організмом, у пробірці?

Хто має право приймати рішення про знищення «зайвих» зигот¹? Як оформлювати таке рішення?

Чи допустимо знищувати зародки руками допоміжного персоналу, не пояснюючи при цьому смислу такого доручення («вимийте ось ті пробірки!»)?

Як юридично і морально оцінити знищення життєздатних, але нікому не потрібних ембріонів?

Хто може приймати рішення про імплантацію «зайвих» ембріонів, якщо враховувати, що діти, народжені з них, набувають ускладнений юридичний статус?

Які спадкові права таких дітей, в тому числі після смерті альтернативної матері?

Кого взагалі слід вважати рідною матір'ю? Ту жінку, яка народила, чи не так?

Якщо народження дітей з кріоконсервованих ембріонів відбудеться через багато років, то якими будуть строки позовної давності щодо порушення справ про перерозподіл спадщини?

Який юридичний статус донорів гамет²? Анонімних? Відомих один одному? Які перебувають у шлюбі? Які раніш перебували у шлюбі, але встигли його розірвати до часу імплантації зародка?

Чи можуть донори обмежувати умови свого донорства, наприклад, народженням дитини в певній країні, використанням своїх гамет тільки для експерименту або з метою вирощування органів і тканин для потреб трансплантації?

Чи допустимо підсаджування людських ембріонів мавпам для одержання трансплантаційного матеріалу?

Чи можна виробляти органи й тканини для пересаджування при удосконаленні технології більш тривалого розвитку ембріона в штучних умовах?

Чи допустима в морально-етичному плані байдужість донорів до майбутньої долі своїх гамет або зигот?

Які права та обов'язки родичів донорів гамет?

¹ Зигота — запліднена яйцеклітина, з якої розвивається ембріон.

² Гамета — загальне найменування чоловічих і жіночих клітин за статтю до їх злиття.

Чи дозволені шлюби між єдинокровними («єдиногаметними») братами та сестрами, народженими від альтернативних матерів, які не перебувають між собою у спорідненості?

Чи можуть вступати до шлюбу формальні брат і сестра, народжені від однієї альтернативної матері, але з не «споріднених» одна одній яйцеклітин і сперматозоїдів.

Відомо, що у більшості народів, в тому числі у арабів, національність успадковується за батьком, а у євреїв — за матір'ю. У зв'язку з цим виникають такі питання:

— яку національність матиме дитина, що народилася у безплідної татарки, яка живе в Казані й перебуває у шлюбі з таким же безплідним башкіром, після імплантації їй зародка, утвореного в пробірці внаслідок поєднання єврейської яйцеклітини й арабського сперматозоїда?

— чи має право вважатися євреєм дитина, яка народилася у єврейки із зародка, що утворився в пробірці з двох російських або українських гамет?

— а якщо в такому разі обидві гамети будуть китайськими?

І так далі...

Зараз ембріон вважається живою істотою, що має право на існування і знаходиться під захистом моралі та закону, починаючи з появою у нього так званої первинної стрічки, тобто з 14 дня після злиття яйцеклітини й сперматозоїда і початку ділення. До цього моменту ембріон називається проембріоном і не має вищезазначеного статусу. Даний критерій є цінним самим фактом свого існування, але чи навряд його можна вважати принципіально обгрунтованим.

До речі, два американських ембріони, що залишилися, здається, все ще терпляче чекають на свою майбутню мати.

Е. К. АРНОЛЬДІ, доцент Харк. мед. ін-ту,
В. М. ЯНЧЕНКО, студент Харк. мед. ун-ту.

НАУКОВІ ОБГОВОРЕННЯ

КОНФЕРЕНЦІЯ З ПИТАНЬ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

23—24 травня ц. р. у Києві відбулася науково-практична конференція на тему «Концепція розвитку законодавства України до 2005 року», яка була організована Інститутом законодавства Верховної Ради України. В роботі конференції взяли участь 276 провідних юристів України, в тому числі 58 докторів і 104 кандидати наук — представники науко-

вих та навчальних центрів країни, а також народні депутати України, представники апаратів Верховної Ради та Президента України.

Учасники форуму обговорили сучасний стан законодавства і законотворчої роботи та концепцію розвитку законодавства України до 2005 року, яку підготували фахівці Інституту законодавства.

У Концепції розвитку законодавства України на 1996—2005 роки визначені такі пріоритетні напрямки вдосконалення правової бази держави:

нова Конституція України; конституційні та органічні закони, що стосуються удосконалення всіх гілок державної влади і місцевого самоврядування, реформування системи правоохоронних органів; закони щодо реалізації прав і свобод громадян; економічні закони, які забезпечують співіснування та рівний правовий захист усіх форм власності, кодифікаційні акти в цій сфері, зокрема, цивільний, господарський, банківський, податковий, земельний кодекси; закони, спрямовані на захист природи; закони соціальної сфери — кодекс законів про працю, сімейний, пенсійний кодекси, законодавчі акти про освіту, культуру, науку, охорону здоров'я; нові кримінальний, кримінально-процесуальний та кримінально-виконавчий кодекси, спеціальні закони з боротьби з організованою злочинністю та корупцією; ратифікація міжнародних конвенцій і договорів та приведення законодавства України у відповідність із загальновизнаними нормами міжнародного права.

Пріоритетні напрямки були конкретизовані в розробленій Інститутом законодавства орієнтовній програмі законопроектних робіт в Україні на 1996—2005 роки. Вона містить повний перелік законопроектів, які Верховна Рада України має розглянути за цей період, згрупованих за галузями законодавства і роками.

Конференція працювала у пленарному режимі, а також у 9 секціях, які охоплювали майже всі галузі законодавства.

Сучасний стан національного законодавства та його основні проблеми ретельно висвітлив у своїй доповіді на пленарному засіданні директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук **В. Ф. Опришко**. Він відзначив, що з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України (липень 1990 р.) прийнято майже 700 законів. Але цей бурхливий розвиток національної правової системи тягне за собою і численні недоліки. Зокрема, внаслідок його безсистемності порушується принцип стабільності права. Аналіз законів не дає можливості визначити логічну послідовність і пріоритетність їх прийняття.

За таких умов створюється не законодавча система, а законодавчий масив, який не може бути основою для побудови в свою чергу підзаконних нормативних актів.

Існуюча диспропорція у співвідношенні між законами і підзаконними актами суперечить положенню про те, що Україна має бути правовою державою, в якій внаслідок принципу верховенства закону переважний обсяг суспільних відносин повинен регулюватися саме законами.

Істотною вадою українського законодавства є, з одного боку, неврегульованість ряду важливих аспектів суспільних відносин, а з другого — збереження значної кількості застарілих норм, які вже не відповідають вимогам часу.

З врахування цього особливої актуальності набуває ідея розробки концепції розвитку законодавства України та орієнтовної програми законопроектних робіт на 1996—2005 роки, які були запропоновані учасникам конференції.

У своїй доповіді директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України **Ю. С. Шемшученко** відзначив, що інститут держави і права на замовлення Інституту законодавства взяв найактивнішу участь у підготовці Концепції. За темпами законотворення Україна йде врівень із зарубіжними країнами, але якість законів ще далека від необхідної. Тому, саме на підвищення якості законопроектів і має бути спрямована дана Концепція. Необхідно поновити практику планування законопроектних робіт, складання орієнтовних переліків законопроектів, запровадити як короткострокове (на 2—3 роки), так і довгострокове (на 5—10 років) планування законотворення.

Керівництво законотворчим процесом має бути покладене саме на Верховну Раду України. Міністерства та відомства повинні готувати перші варіанти законопроектів, а далі — справа законодавця.

Проблемі судово-правової реформи був присвячений виступ на пленарному засіданні Голови Верховного Суду України **В. Ф. Бойка**. На його думку, стара концепція судово-правової реформи була багато в чому помилковою і нині за рішенням Президента України інтенсивно розробляється нова. Йдеться про закріплення єдиної системи судів України на чолі з єдиним найвищим судом — Верховним. Особливу увагу було приділено визначенню статусу суддів, вимогам, які мають до них пред'являтися, процедурі їх призначення.

Досить жваву дискусію на пленарному засіданні викликало питання про можливість співіснування Цивільного та Господарського кодексів. Існування лише одного регулятора майнових відносин в суспільстві — Цивільного кодексу —

підтримували доктори юридичних наук, професори **Н. С. Кузнецова** та **Я. М. Шевченко**. В той же час доктор юридичних наук, професор, академік НАН України **В. К. Мамутов** відстоював необхідність існування двох кодексів.

Доктор юридичних наук, професор Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого **М. В. Цвік** підкреслив: «Закон про порядок розробки проектів необхідний зараз більше, ніж інші нормативні акти в цій сфері. Підвищенню якості законопроектів можуть сприяти такі заходи, як підвищення рівня соціологічного забезпечення законотворчої діяльності, створення міжтериторіальних робочих груп, системи замовлень на законопроекти, конкурсів. Актуальним завданням теоретиків є розробка теорії закону в усіх її аспектах».

Всі учасники конференції одностайно висловились за якомога скоріше прийняття нової Конституції України — базового нормативного акту правової системи України, без якого неможливе розгортання законотворчих робіт в усіх інших напрямках.

На *секції конституційного законодавства* (керівник — доктор юридичних наук, професор **Є. А. Тихонова**) детально були обговорені питання про основний предмет конституційного регулювання.

На *секції теорії та методології законодавчої діяльності і систематизації законодавства* (керівник — доктор юридичних наук, професор **В. В. Копейчиков**) обговорювалося питання про закріплення в Конституції принципу верховенства права і його співвідношення з принципом верховенства закону, а також була висловлена пропозиція щодо доповнення статей Конституції про права і свободи людини положеннями, в яких би чітко визначався механізм їх реалізації.

На *секції теорії управління, адміністративного законодавства і процесу* (керівник — доктор юридичних наук **В. В. Авер'янов**) розглядалися питання розвитку законодавства про органи виконавчої влади, державного контролю, адміністративної юстиції. Наголошувалася також необхідність реформування окремих інститутів адміністративного права в умовах розвитку демократії.

Актуальні проблеми розвитку податкового законодавства України, вдосконалення законодавства про банкрутство були обговорені на *секції фінансового законодавства* (керівник — доктор юридичних наук **Л. К. Воронова**).

Центральним на *секції господарського законодавства* (керівник — доктор юридичних наук **В. К. Мамутов**) було питання щодо концепції права власності на землю. Невідповідність норм земельного законодавства реальним життєвим

умовам призводить до того, що в Україні по суті формується тіньовий ринок землі, у якому земельні ділянки перебувають у постійному фінансовому обороті, а держава несе значні збитки. На секції знайшла підтримку ідея розробки нового Земельного кодексу, який має базуватися на ринково орієнтованих засадах регулювання відносин власності на землю в Україні.

Секція цивільного законодавства та цивільного процесу (керівник юридичних наук — О. А. Підпригора) обговорила проект нового Цивільного кодексу України, а також питання розвитку інституту власності і націоналізації в аспекті соціально-економічних проблем, законодавчого регулювання відшкодування моральної шкоди.

На *секції трудового та соціального законодавства* керівник — доктор юридичних наук О. І. Процевський) жвава дискусія розгорнулася з обговорення питання щодо розвитку сучасного трудового права України, проблем правового регулювання контрактної форми трудової угоди.

На найбільш представницькій *секції кримінально-процесуального права та законодавства про судочину* (керівник — доктор юридичних наук В. К. Лисиченко) розглядалися питання розвитку та вдосконалення законодавства про боротьбу із злочинністю, захисту майнових та особистих немайнових прав особи за новим кримінально-процесуальним законодавством.

Проблеми розвитку українського законодавства і міжнародного права розглядалися на *секції міжнародного права та порівняльного законодавства* (керівник — доктор юридичних наук В. Н. Денисов). На секції наголошувалося, що вступ України у листопаді 1995 р. до Ради Європи породжує для неї ряд правових зобов'язань щодо приєднання до низки міжнародно-правових актів, розроблених у рамках РЄ. У зв'язку з цим постає питання імплементації окремих норм міжнародного права стосовно прав і свобод людини в законодавстві України.

Голова Верховної Ради України **О. О. Мороз**, який був присутній на заключному пленарному засіданні конференції, дуже високо оцінив Концепцію розвитку законодавства України. На його думку, при належній доробці цього документу Верховна Рада України може нарешті отримати надійну, науково обгрунтовану основу законотворчої роботи, забезпечити законотворчий процес плановою юридичною підготовкою.

У прийнятих на заключному пленарному засіданні рекомендаціях конференції ініціатива Інституту законодавства

Верховної Ради України щодо розробки вказаної концепції, орієнтовної програми законопроектних робіт та винесення цих документів на обговорення широкого кола фахівців була одностайно підтримана. Інститут рекомендовано доопрацювати ці документи з урахуванням висловлених на конференції пропозицій та зауважень і внести їх на розгляд Верховної Ради України.

*Матеріал підготувала канд. юрид. наук, доц.
ІПК Генеральної прокуратури України
О. Б. ЧЕРВ'ЯКОВА*

ПРОБЛЕМИ ЖІНОЧОГО ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА

12—13 червня ц. р. в Академії правових наук України відбувся науково-теоретичний семінар «Проблеми жіночого політичного лідерства в умовах розвитку демократичних процесів в Україні». Ініціаторами та організаторами семінару виступили Академія правових наук України та Харківський центр жіночих досліджень. У ньому взяли участь представники Академії правових наук України, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, депутати Верховної Ради України, представниці різних рівнів виконавчої влади, представники багатьох неурядових жіночих організацій з Києва, Донецька, Харкова, Херсона, а також Ратгерського університету (США).

В рамках проведення семінару відбулась презентація відеофільму «Україна-96: жіночий портрет», створеного лабораторією «Вдосконалення правового становища жінок» АПРН України разом з Харківським центром жіночих досліджень.

Засідання семінару відкрив президент Академії правових наук України, ректор НЮА України ім. Ярослава Мудрого академік **В. Я. Тацій**. Вітаючи учасників семінару, він підкреслив його важливість в контексті змін, що відбуваються в Україні, в період розбудови дійсно громадянського суспільства. Можна по-різному ставитися до жіночого руху, але сьогодні будь-яка розумна людина, незалежно від статевої належності, сказав В. Я. Тацій, повинна розуміти, що гарантія рівних прав і можливостей чоловікам і жінкам в усіх сферах, в тому числі й в політиці, — це захист в першу чергу прав громадянина в суспільстві, яке претендує на цивілізованість. Особливо була відзначена необхідність підвищення правових знань жінок, які прагнуть активно займатися політикою і зайняти ключові пости на різних рівнях влади.

Доцент Харківського університету **Л. Морозко** представила певний зріз участі українських жінок у владних і політичних структурах, свій погляд на причини роз'єднання жіночих організацій України. Реалії сучасного українського суспільства такі, що проблема жіночого політичного лідерства ще не скоро знайде суспільне звучання та її актуальність вийде за рамки жіночої аудиторії. Аналізуючи досвід інших країн, слід зазначити, що реальна участь жінок в політичних процесах розпочинається там і тоді, де і коли розпочинає функціонувати громадянське суспільство. Сьогодні більшість жіночих організацій України далекі від практичної політичної боротьби, поки що зайняті самоутвердженням. Більш того, сумний досвід I з'їзду жінок України (1994 р.) продемонстрував неготовність до об'єднання зусиль, а отже, незрілість представниць жіночого руху відіграти значну роль в політичних процесах на благо своїх дітей та України.

Виступ наукового працівника Інституту соціології НАН України **О. Іващенко** був присвячений соціологічним дослідженням у сфері жіночого політичного лідерства. У 1992 р. половина опитаних чоловіків були категорично настроєні проти участі жінок в політиці. Сьогодні ця цифра змінилась на кращий бік вельми незначно, що пояснюється перш за все стереотипами свідомості, сформованими пропагандою образу жінки як хранительки родинного вогнища, Берегині. І у самих жінок, за даними досліджень, дуже низька самооцінка, низький рівень самосвідомості. Так, 25 % опитаних жінок згодні з тим, що вони є «людьми другого сорту». Як можна змінити цю ситуацію? Тільки через досягнення жінок, щоб вони продемонстрували суспільству, на що вони здатні. Проте це утруднюється тим, що з року в рік знижується представництво жінок в органах влади і, як наслідок, падає авторитет жінок «в очах народу». Тобто виходить свого роду замкнене коло. За думкою О. Іващенко, сьогодні заявляє про себе новий резерв потенційних жінок-політиків. Це бізнес-леді. Поміж них усе виразніше простежується орієнтація на політичну діяльність як на можливість впливати на рішення, що приймаються урядом. Цілком очевидно, що ці жінки неминуче прийдуть у політику і будуть помітними в ній завдяки своєму капіталу. Інша справа, наскільки пріоритетними для них при цьому стануть питання, пов'язані з рівноправ'ям жінок.

Професор Ратгерського університету (США) **Дж. Регульська** побудувала свій виступ на розповіді про досвід участі Неурядової жіночої організації (НЖО) у виборчих кампаніях Польщі та Америки. Центр досліджень Росії, Центральної та Східної Європи, який представляла на семінарі

Дж. Регульська, недавно провів опитування в деяких країнах щодо того, чи є рівність між чоловіком і жінкою в плані політичної кар'єри значущим елементом демократії. До 60 % опитаних позитивно відповіли в Болгарії, Україні, Росії, до 50 % — в Литві, Естонії, Словенії, Угорщині, Чехії. Як от усе не так вже погано. Але як тільки справа доходить до виборів, ці відсотки «не спрацьовують». Тому не можна покладатися лише на нібито благополучний, обнадійливий рівень суспільної свідомості, який вже є. Як тільки вона опиняється перед вибором, усе вирішується не на користь жінок. У зв'язку з цим, за думкою Дж. Регульської, повчальним є досвід США та Польщі в організації і проведенні виборчих кампаній жінок-кандидатів. Практика цих країн свідчить: чим більше жінок проходить у вищі органи влади (парламент і конгрес), тим більше балотується їх на наступних виборах. І, природно, існує й зворотна залежність: чим більше жінок висувається, тим більше їх обирається. Тому, зокрема в Україні, перше завдання, яке повинні поставити перед собою НЖО, — це висунути якомога більше жінок на майбутніх виборах. В Польщі, наприклад, випускаються спеціальні навчальні посібники, де розробляється стратегія поведінки жінок-кандидатів у виборчій кампанії, даються поради, як репрезентувати себе, як спілкуватися з виборцями тощо. При складанні цих рекомендацій урахovanі існуючі бар'єри, які жінка-кандидат повинна подолати, щоб домогтися успіху. В США перед кожними виборами в масштабах усієї країни проводиться кампанія «Поступове просування до влади», лозунг якої — «Балотуйтеся, і ми Вам допоможемо». Допомагають не тільки рекомендаціями, а й фінансово. Так, існує окрема організація, яка займається збиранням коштів на виборчі кампанії жінок-кандидатів.

Дж. Регульська розповіла й про так званий Центр жінок-депутатів у польському парламенті, що є зараз ледве чи не унікальним досвідом об'єднання жінок-політиків, незалежно від їх партійної належності. Мета цього Центру — захист прав жінок, що особливо важливо, зміцнення становища жінок в усіх сферах суспільства. Група жінок-депутатів також орієнтовано працює через своїх членів і в самих політичних партіях, громадських організаціях, проводить мітинги, зустрічі. По суботам до парламенту прибувають жінки з усієї країни і обговорюють разом з жінками-парламентаріями загальні проблеми.

Виступ депутата Верховної Ради України **Н. Вітренко** був присвячений аналізу економічних і правових процесів, які відбуваються в Україні, а також ролі жіночих неурядо-

вих організацій в подальшому вдосконаленні демократизації українського суспільства.

Член-кореспондент АПрН України Ю. Тодика звернув увагу присутніх на те, що від результату розвитку конституційного процесу в Україні залежать загальний правовий статус жінки, її можливості впливу на політику держави в різних сферах. На його думку, в новій Конституції України не підкреслюється належним чином принцип рівності жінки і чоловіка, відсутні додаткові гарантії реалізації жінкою своїх прав і свобод, хоча на сучасному етапі розвитку суспільства в цьому є велика необхідність. Чинна правова система України недостатньо спрямована на забезпечення активної участі жінки в політичній сфері, в правотворчому процесі, в діяльності владних структур.

Ю. Тодика також звернув увагу на те, що в Конституції України закладено важливі для забезпечення прав жінки такі світові конституційні цінності, як розподіл влад, пріоритет прав людини і громадянина, політичний та ідеологічний плюралізм, принцип народовладдя, розширено коло конституційно закріплюваних прав і свобод особи. Суттєве значення приділяється політичним правам і свободам, що може позитивно вплинути на реалізацію прав жінок в політичній сфері. Але ж далеко не всі права гарантовані необхідним чином. Конституція заклала сучасні моделі взаємовідносин держави і громадянина. Необхідно зробити все, щоб її норми були якісною базою формування демократичної правової системи України, спрямованої на всебічне забезпечення прав і свобод жінки, дитини, впливу жінки на політико-правовий процес в державі і суспільстві.

В заключному слові керівник лабораторії «Вдосконалення правового становища жінок» АПрН України кандидат філософських наук О. Руднева підбила підсумки роботи семінару.

Учасники семінару прийняли такі рекомендації:

— розробити програму постійно діючих семінарів з підвищення правових і політичних знань для учасниць жіночого руху, особливо для жінок, які прагнуть займатися політикою;

— розробити програму спільної діяльності лабораторії «Вдосконалення правового становища жінок» АПрН України з різними жіночими неурядовими організаціями;

— рекомендувати представлений відеофільм до широкого показу по каналах телебачення;

— підтримати ідею розробки законопроекту про запобігання насильству в сім'ї;

— провести у жовтні наступний семінар з проблеми «Участь жінок в політичних партіях: національні моделі та міжнародні стандарти».

Матеріал підготували начальник Управління планування та координації правових досліджень АПрН України д-р юрид. наук А. П. ГЕТЬМАН, керівник лабораторії «Вдосконалення правового становища жінок» АПрН України канд. філос. наук О. М. РУДНЄВА

НАУКОВА ХРОНІКА

ЗАСІДАННЯ ПРЕЗИДІЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

4 липня 1996 р. в м. Києві відбулося розширене засідання Президії Академії правових наук України. Засідання збіглося з офіційним відкриттям Київського регіонального центру Академії. З цієї нагоди у роботі Президії взяли участь Глава Адміністрації Президента України Д. В. Табачник, Секретар Ради безпеки України В. П. Горбулін.

За дорученням Президента України Глава Адміністрації Д. В. Табачник привітав усіх членів Академії з відкриттям Київського регіонального центру і висловив подяку за участь Академії у розробці проекту Конституції України та роз'яснення його положень. Ми впевнені, сказав Д. В. Табачник, що Академія і надалі буде здійснювати на високому рівні законопроектні і дослідницькі роботи в галузі держави і права, докладе всіх зусиль для втілення положень Конституції у життя.

Привітаючи членів Академії, Секретар Ради безпеки України В. П. Горбулін особливо підкреслив, що Україна повинна мати сучасне законодавство, без якого не може бути її дійсної безпеки. Саме тому попереду у Академії, підкреслив В. П. Горбулін, дуже багато роботи.

Президент Академії правових наук України В. Я. Тацій щиро подякував Президента України Л. Д. Кучму, Главу Адміністрації Президента Д. В. Табачника, Секретаря Ради безпеки України В. П. Горбуліна за високу оцінку діяльності Академії і запевнив, що Академія докладе зусиль для побудови правової держави України. Президент Академії академік В. Я. Тацій також поздоровив усіх присутніх з прийняттям Верховною Радою Конституції України і висловив щиро подяку академікам Ф. Г. Бурчаку, Ю. М. Прошевому, В. В. Копейчикову, М. В. Костицькому, В. В. Сташи-

су, І. А. Тимченку, М. В. Цвіжу, Ю. С. Шемшученку членам-кореспондентам Академії С. П. Головатому, В. В. Костицькому, М. І. Козюбри, М. М. Міхеєнку, В. Ф. Погорілці, П. М. Рабіновичу, Ю. М. Тодиці, В. М., Шаповалу, які доклали багато зусиль для розробки Конституції. Особливо була підкреслена роль у цій справі покійного академіка Л. П. Юзькова.

У зв'язку з прийняттям Конституції України Президія Академії прийняла Звернення до юридичної громадськості в якому, пропонується, зокрема, усім юристам-професіоналам докласти всіх зусиль до роз'яснення основних положень Конституції, доведення їх до свідомості кожного громадянина держави.

На засіданні були вручені дипломи дійсним членам і членам-кореспондентам Академії. Серед них — академіки П. П. Михайленко, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, М. Й. Штефан, члени-кореспонденти В. І. Борисов, Є. Б. Кубко, С. П. Головатий.

В листопаді 1996 р. на засіданні Ради з питань науки та науково-технічної політики при Президентові України буде розглядатись питання «Кадрове та соціальне забезпечення наукової сфери». Академія правових наук визнана координатором усієї роботи з підготовки цього важливого доручення Президента України. У зв'язку з цим Президія Академії створила робочу групу, яку очолюють віце-президенти Академії академіки Ф. Г. Бурчак і Ю. М. Грошевий, а також затвердила план підготовки цього питання за участі відповідних міністерств і відомств, Національної та галузевих академій наук України.

На засіданні була заслухана наукова доповідь заступника голови Робочої групи з підготовки проекту нового Цивільного кодексу, академіка-секретаря відділення цивільно-правових наук О. А. Підопригори, присвячена концептуальним засадам цього найважливішого кодифікованого акту. З співдоповідями виступили члени Робочої групи з підготовки проекту члени-кореспонденти В. В. Луць і М. М. Сибільов. Доповідач і співдоповідачі відповіли на чисельні запитання присутніх. Президія визнала за необхідне підвищити роль Академії у обговоренні цього проекту. Було зроблено відповідне доручення Бюро Президії з цього питання.

Президія заслухала звіти про роботу двох відділень, а саме: відділення державно-правових наук і міжнародного права та відділення правових проблем охорони навколишнього середовища і апарного права. Звітували академіки-секретарі цих відділень Ю. М. Тодика і Ю. С. Шемшученко. Вони відзначили, що члени відділень проводять значну нау-

кову діяльність, беруть активну участь у законотворчій роботі та роботі з підготовки наукових кадрів. Активну участь члени відділень беруть у підготовці Юридичної Енциклопедії, вони брали участь у створенні Юридичного Словника, який вийшов з друку у 1996 р. Особлива увага була приділена аналізу недоліків у роботі відділень.

У обговоренні звітів взяли участь академіки Ф. Г. Бурчак, Ю. М. Грошевий, Л. К. Воронова, В. В. Сташис, В. І. Семчік, член-кореспондент М. М. Сибільов.

Підводячи підсумки обговорення звітів, Президент Академії академік В. Я. Тацій підкреслив, що хоча членами Академії, які працюють у цих відділеннях, зроблено дуже багато, але відділення ще не стали науковими центрами, які повинні об'єднувати не тільки членів Академії, а й усіх науковців України з відповідних спеціальностей. В. Я. Тацій підтримав думку академіка Ю. С. Шемшученка, що найкращою формою координації наукових досліджень є розробка таких досліджень за участі усіх фахівців. Президією схвалені заходи щодо покращення діяльності відділень Академії і прийнятті відповідні рішення.

На засіданні були заслухані керівники двох творчих колективів, діяльність яких фінансується Держкомітетом України з питань науки, техніки і промислової політики, — академіків Ю. М. Грошевого, М. В. Цвіка та директора Науково-дослідного інституту з вивчення проблем злочинності члена-кореспондента В. І. Борисова про виконання наукових проєктів і діяльність тимчасових творчих колективів.

Були затверджені основні напрями діяльності і наукова тематика новоствореного Інституту приватного права і підприємництва, який очолює доктор юридичних наук, професор В. М. Селіванов.

Президія прийняла рішення про відкриття у Львові науково-дослідної лабораторії з прав людини і затвердила її керівником члена-кореспондента Академії П. М. Рабіновича.

Було також вирішено питання про проведення виборів до Академії.

На засіданні Президії були підтримані рішення відповідних вчених рад науково-дослідних установ і навчальних закладів про надання Державних стипендій Президента України видатним вченим — членам Академії правових наук України М. І. Бажанову, Л. К. Вороновій, О. М. Мироненку, О. А. Підопригорі, П. М. Рабіновичу, А. Й. Рогожину, В. І. Семчіку.

*М. М. СИБІЛЬОВ, головний вчений секретар
АПРН України, чл.-кор. АПРН України*

НАШІ ЮВІЛЯРИ

Виповнюється 60 років з дня народження видатного вченого-правознавця, члена-кореспондента Академії правових наук України, доктора юридичних наук, професора кафедри теорії та історії держави і права Львівського державного університету ім. І. Франка **Петра Мойсейовича Рабіновича**. Ця знаменна дата в житті ювіляра збігається з 30-річчям його наукової та викладацької діяльності.

П. М. Рабінович народився 26 жовтня 1936 р. в Києві у сім'ї службовця. Одержавши середню освіту, він у 1954 р. поступає на юридичний факультет Львівського державного університету, який закінчує у 1959 р. В 1959—1967 рр. він знаходився на практичній роботі — працював адвокатом Волинської обласної колегії адвокатів, інженером-патентознавцем, старшим інженером-патентознавцем у Києві. З 1966 р. П. М. Рабінович пов'язує своє життя з кафедрою теорії та історії держави і права Львівського державного університету, де він працював асистентом (1966—1967 рр.), доцентом (1967—1981 рр.), а з 1981 р. займає посаду професора.

П. М. Рабінович зробив вагомий внесок в розвиток юридичної науки. Він є автором біля 220 наукових праць, у тому числі 12 монографій, включаючи 3 індивідуальні, і 12 навчальних посібників, з них 3 індивідуальні. Широкі відгуки в Україні та за її межами одержали його монографії, присвячені державно-правовим закономірностям, цінності права, правовому вихованню і профілактиці правопорушень серед молоді. Наукові дослідження П. М. Рабіновича характеризуються оригінальністю постановки проблем, тонким юридичним аналізом, тісним зв'язком з державно-правовою практикою.

Останнім часом П. М. Рабінович розробляв проблеми, які набули особливої актуальності в умовах державо- і правотворення незалежної України, а саме: трансформація методології вітчизняної загальної теорії держави і права; права держава; сутність і функції сучасних демократичних держав, зокрема України; основні права людини і громадянина; загальнолюдські принципи права.

Важливим напрямком роботи П. М. Рабіновича є підготовка навчальної літератури. Він є автором виданого у 1993 р. посібника «Основи загальної теорії права і держави» (Бородянка, 10 друк. арк.), який використовується нині майже в усіх юридичних навчальних закладах України, брав участь у написанні підручників з правознавства і прав людини для середньої школи («Основи правових знань». К., 1991; «Основи держави і права». Львів. 1993 та ін.).

П. М. Рабінович залучався до сучасної законопроектної роботи — експертизі нової Конституції України, опрацювання проекту Закону України «Про освіту» та ряду інших.

П. М. Рабінович виховав не одне покоління студентів. Він користується любов'ю і повагою своїх учнів. Через аспірантуру ким підготовлено кілька кандидатів юридичних наук саме з теорії держави і права.

Президія Академії правових наук України щиро вітає **Петра Мойсейовича Рабіновича** з ювілеєм, бажає йому міцного здоров'я, дальших успіхів у творчій науковій діяльності, благополуччя і процвітання.

ЗМІСТ

НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ — 5 РОКІВ

<i>Гончаренко В. Д.</i> Тернистий шлях до незалежності	3
<i>Рабінович П. М.</i> Законодавство сучасної України: до характеристики тенденцій розвитку	14
<i>Мироненко О. М.</i> П'ятиріччя напруженої плідної роботи (історики Інституту держави і права НАНУ ювілею Вітчизни)	23

НОВА КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ДІЄ

<i>Медведчук В. В.</i> Про методологічні основи правової системи України та шляхи її вдосконалення	36
<i>Тодика Ю. М., Супрунюк Є. В.</i> Проблеми наукового забезпечення конституційної реформи в Україні	42
<i>Цвік М. В.</i> Новий етап конституційного процесу	53
<i>Копейчиков В. В.</i> Теоретичні і практичні питання тлумачення Конституції	61
<i>Закалюк А. П.</i> Методологічні проблеми підвищення якості законотворення в Україні засобами науково-кримінологічної експертизи	68
<i>Шишкін В. І.</i> Конституційні напрями розвитку структури системи правосуддя України	78
<i>Корнієнко І. М.</i> Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися	87

НОВИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ

<i>Підпригора О. А.</i> Основні концептуальні засади проекту нового Цивільного кодексу України	93
<i>Сибільов М. М.</i> Загальні положення регулювання відносин у сфері надання послуг за проектом нового Цивільного кодексу України	108

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

<i>Попов В. К.</i> Про узгодженість екологічного законодавства	112
<i>Гетьман А. П.</i> Щодо класифікації еколого-процесуальних норм	119

ПИТАННЯ БОРОТЬБИ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ

<i>Зеленецький В. С.</i> Структура дослідчого кримінального процесу	126
<i>Кожевников Г. К., Хотенець В. М., Янович Ю. П.</i> Значення навантаження та умов праці слідчого для підвищення ефективності його діяльності	134
<i>Салтєвський М. В.</i> Про діяльність тимчасового творчого колективу «Використання сучасних досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю»	146

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

<i>Румянцев В. О.</i> До питання про форму Української Держави доби Директорії	151
<i>Максимов С. І.</i> Співвідношення міжнародного та національного права (філософські аспекти)	157

ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

<i>Дідоренко Є. О.</i> До питання підготовки кадрів у відомчих навчальних закладах	163
--	-----

ЛИСТ ДО РЕДКОЛЕГІЇ

«Зайві» ембріони (модель «пробіркової» ситуації)	171
--	-----

НАУКОВІ ОБГОВОРЕННЯ

Конференція з питань розвитку законодавства України	174
Проблеми жіночого політичного лідерства	179

НАУКОВА ХРОНІКА

Засідання Президії Академії правових наук України	183
---	-----

НАШІ ЮВІЛЯРИ

П. М. Рабіновичу — 60 років	186
-----------------------------------	-----

До відома юридичної громадськості

Запрошуємо науковців і практичних працівників надсилати свої статті до редакційної колегії.

Статті мають бути обсягом 10—12 друкарських сторінок, у 2-х примірниках, надрукованими через 2 інтервали, українською мовою. Посилання на використані джерела слід вміщувати унизу відповідної сторінки, нумерацію посилань на сторінці розпочинати з цифри 1.

Тексти ненадрукованих рукописів авторам не повертаються.

Збірник наукових праць
Вісник
Академії правових наук України
№ 7

Редактор *В. Л. Світлична*

Здано до складання 08.09.96. Підписано до друку 18.10.96. Формат 60×84^{1/16}. Папір друк. № 2. Гарнітура літературна. Друк. високий. Друк. арк. 11,2. Обл.-вид. арк. 13. Тираж 500 прим. Ціна договірна. Зам. 1227.

Академія правових наук України, 310002 Харків, вул. Мироносицька, 29.
Харк. друк. № 16, 310003 Харків, вул. Університетська, 16.

До відома авторів

З метою задоволення попиту фахівців-юристів, широких верств населення на книжкові та інші друковані видання, передусім з правової тематики, у системі Академії правових наук України з початку цього року діє видавництво «Право».

Кваліфікація працівників видавництва, його технічне оснащення дають змогу, крім підручників, навчальних посібників, монографій, брошур, науково-практичних коментарів з правової тематики, на високому науковому, художньому, поліграфічному рівні випускати довідкові, науково-популярні, художні та інші видання, а також надавати видавничо-поліграфічні послуги за циклом «рукопис — оригінал-макет — випуск замовленого видання у світ».

Видавництво «Право» запрошує зацікавлених осіб до співробітництва на взаємовигідних договірних умовах. Ваші замовлення будуть виконані терміново і бездоганно за найнижчими цінами.

Адреса видавництва «Право»: 310002 Харків, вул. Мирносицька, 29, тел.: 40-52-92, 40-52-72.