

**ВІСНИК
АКАДЕМІЇ
ПРАВОВИХ
НАУК
УКРАЇНИ**

**ХАРКІВ
1995**

3

ВІСНИК
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК
УКРАЇНИ

№ 3

Заснований у 1993 р.

Харків
1995

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

Засновник — Президія Академії правових наук України.

У черговому номері «Вісника Академії правових наук України» вміщено статті, які стосуються організації державної влади і конституційного процесу в Україні, науковознавчих проблем правової науки, питань правової реформи в Україні, проблем боротьби із злочинністю. Друкуються матеріали про підсумки роботи Академії правових наук України за 1994 р., про 75-річчя зі дня заснування Національної юридичної академії України, про її ювілярів, а також повідомлення, присвячені пам'яті померлих колег.

Для науковців та практичних працівників.

Редколегія залишає за собою право мати власну точку зору стосовно до статей, що надсилаються на її адресу.

Редакційна колегія: *В. Я. Тацій* (гол. ред.), *М. В. Цвік* (заст. гол. ред.), *М. І. Бажанов*, *Ф. Г. Бурчак*, *Л. К. Воронов*, *Ю. М. Грошев*, *І. М. Даньшин*, *В. В. Комаров*, *В. О. Коновалова*, *В. В. Копейчиков*, *В. В. Луць*, *В. К. Мамутов*, *М. І. Панов*, *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: 310078 Харків, вул. Мироносицька, 29, Академія правових наук України, тел. 43-40-37.

1201000000-95

© Академія правових наук
України, 1995



П І Д С У М К И РОБОТИ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ ЗА 1994 РІК

1994 рік був для Академії періодом її становлення. Як відомо, 18 травня 1994 р. Кабінет міністрів України прийняв постанову № 321 «Питання Академії правових наук України», якою доручив Президії Академії протягом трьох місяців подати до Кабінету міністрів пропозиції щодо створення в системі Академії Науково-дослідного інституту законодавства України, Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності, Міжгалузевого інституту підвищення кваліфікації юридичних працівників, а також видавництва «Право». Президією Академії у встановлений термін були розроблені усі необхідні документи для створення двох згаданих науково-дослідних інститутів та видавництва «Право» і направлені Кабінету міністрів. Була розпочата узгоджувальна робота з відповідними відомствами України по створенню Міжгалузевого інституту підвищення кваліфікації юридичних працівників. У м. Харкові місцевими органами влади було позитивно вирішено питання про надання приміщення для розміщення Президії Академії і Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності. На жаль, Кабінет міністрів до цього часу остаточно не вирішив питання про створення в системі Академії зазначених інститутів, що вкрай ускладнює виконання Академією своїх основних завдань. Враховуючи те, що Верховна Рада постановою від 7 жовтня 1994 року створила Інститут законодавства Верховної Ради, Президія Академії у лютому 1995 року звернулась до Президента України з проханням вирішити питання про створення в системі Академії Науково-дослідного інституту правового забезпечення ринкових реформ та Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності. Ми вважаємо, що Інститут правового забезпечення ринкових реформ, розташований у м. Києві, міг би опрацьовувати довгострокові програми розвитку підприємництва, демонополізації економіки і розвитку конкуренції, заохочення іноземних інвестицій, розробляти проекти відповідних нормативних актів органів державної виконавчої влади. Інститут проблем боротьби із злочинністю, розташований у м. Харкові, поряд з підготовкою практичних рекомендацій по подоланню злочинності розробляв би проекти нормативних актів, спрямованих на проведення в життя кримінально-правової політики держави, здійснення судової реформи. Обидва інститути могли б також проводити незалежну правову експертизу по тих законопроектах, що вносяться на розгляд Вер-

ховної Ради суб'єктами законодавчої ініціативи. При цьому Президія Академії виходить з того, що зазначені інститути мають бути компактними. В них можуть працювати 30—35 фахівців, які виступатимуть як організатори тимчасових творчих колективів. Академія вже отримала Розпорядження Президента України № 56/95-рп від 15 березня 1995 р., яким Кабінету міністрів України доручено у місячний термін вирішити питання щодо розміщення у м. Києві в будинку по вул. Пилипа Орлика, 3, Київського регіонального центру Академії та Інституту проблем законодавства Академії правових наук України. Листом віце-прем'єра І. Ф. Кураса від 16 березня 1995 р. Академії правових наук дозволено створити в своїй системі Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності, а Міністерству фінансів і Міністерству економіки доручено передбачити фінансування зазначеного інституту. Є підстави сподіватися, що найближчим часом зазначені питання будуть вирішені. Однак, навіть у цих складних умовах, Академія все ж розпочала роботу по згуртуванню науковців України, зосередженню їх зусиль на виконанні головних завдань Академії.

Значна роль у вирішенні організаційних питань, безумовно, належить Президії Академії. У звітний період було проведено три засідання Президії. 29 серпня 1994 р. засідання відбулось у м. Києві, а 10 січня та 27 березня 1995 р. — у м. Харкові. На засіданнях розглядалися питання про основні завдання науково-дослідних інститутів Академії, про координацію наукових досліджень у галузі держави і права: обговорювались плани найважливіших науково-дослідних робіт на 1995—1996 рр., питання виконання кошторису за 1994 рік і затвердження кошторису на 1995 рік. Були затверджені положення про відділення та регіональний центр Академії, про апарат Президії, про Координаційну раду та про Координаційне бюро, обговорювались питання про зміни та доповнення до Статуту Академії, вирішувались інші питання діяльності Академії.

Окремо слід відзначити організаційні заходи Президії щодо налагодження співробітництва між Академією правових наук та Національною академією України. Президією був розроблений проект Договору про співробітництво, узгоджений і підписаний президентами зазначених академій. Президією розроблені також проекти договорів про співробітництво між Академією правових наук України та Міністерством освіти України, про співробітництво між Академією і науково-дослідними установами та навчальними закладами юридичного профілю. В період організаційного становлення Академії зазначені договори мають велике значення перш за все для

Академії правових наук. Саме в цих договорах визначені напрямки співробітництва у здійсненні спільних науково-дослідних робіт, видавничо-поліграфічній справі, передбачені умови для користування науковими бібліотеками, архівами та іншими інформаційними фондами, що належать кожній з сторін, підготовки підручників та іншої наукової продукції, обмін підсумками науково-дослідної діяльності. Суттєвим недоліком у роботі Президії було те, що на її засіданнях не заслуховувались наукові доповіді членів Президії, науковців Академії та інших установ, навчальних закладів. Хоча слід відзначити, що члени Академії брали активну участь в наукових конференціях, семінарах, круглих столах. Достатньо вказати на те, що 47 членів Академії (а це більше 80 відсотків від загальної кількості членів Академії) прийняли участь і виступили з доповідями на конференціях і інших наукових зборах. Тільки за межами України з науковими доповідями виступили академіки В. Г. Гончаренко (Польща), А. П. Закалюк (Німеччина), О. А. Підпригора (США), І. Г. Побірченко (Австрія, Греція, Німеччина, Франція), Ю. С. Шемшученко (США, Югославія, Великобританія, Польща, Франція, Німеччина), Л. П. Юзьков (Німеччина, Греція); члени-кореспонденти В. С. Кульчицький (Польща), М. М. Михеєнко (Румунія), Г. О. Мурашин (Польща), В. Ф. Погорілко (Польща), О. Я. Светлов (Канада), В. І. Семчик (Польща), В. П. Тихий (Румунія), В. М. Шаповал (США). Можна без перебільшення стверджувати, що вчені Академії гідно представляли її на усіх юридичних форумах, що відбулися як на території України, СНД, так і в країнах далекого зарубіжжя. У поточному році усі відділення передбачили проведення наукових конференцій, круглих столів, інших наукових зборів, присвячених перш за все проблемам кодифікації законодавства. У 1995 році Академією спільно з Національною юридичною академією України заплановано проведення науково-практичної конференції з питань побудови правової держави, а також конференції з питань методології сучасного правознавства.

Президія Академії утворила редакційну колегію Вісника й у звітному періоді було видано два випуски (у 1993 і 1994 рр.). Перший випуск Вісника був присвячений питанням конституційного будівництва в Україні, у другому випуску вміщено статті з таких актуальних питань, як формування правової політики в Україні, методологічні підходи до визначення ефективності законодавства, загальнотеоретичні характеристики основних прав людини, а також статті, пов'язані з кодифікацією цивільного, трудового, кримінального законодавства, здійсненням судової реформи, іншими актуальними

проблемами. Зараз готуються до друку четвертий та п'ятий випуски Вісника. Президія вирішила щорічно видавати по два випуски Вісника, а пізніше випускати їх щоквартально. Треба відзначити, що уже у другому випуску авторами є не тільки члени Академії, а й провідні науковці України. Президія Академії вважає, що у Віснику треба публікувати також аналітичні огляди, рецензії на монографічну літературу тощо.

Згідно зі Статутом Академії у її складі Президією можуть утворюватись регіональні центри. Такий центр був утворений у Києві. Положення про регіональний центр затверджено Президією Академії 29 серпня 1994 р. Постановою Кабінету міністрів № 321 від 18 травня 1994 року Київському регіональному центру виділено 15 одиниць із загальної чисельності працівників науково-організаційного апарату Президії. Саме в Київському регіональному центрі повинні функціонувати управління по зв'язку з державними, судовими і правоохоронними органами, управління правової експертизи, управління міжнародних наукових зв'язків та прес-секретар. Очолює Київський регіональний центр Академії віце-президент, член Президії академії Ф. Г. Бурчак, його заступником затверджено О. Д. Крупчана, вченим секретарем — члена-кореспондента М. Я. Сегая.

Київським регіональним центром разом з керівниками усіх основних юридичних закладів України розроблено проект державної програми «Правове забезпечення радикальних соціально-економічних реформ в Україні», який подано на розгляд ДКНТ України. Програма містить 25 проектів з найбільш актуальних проблем юридичної науки. До виконання програми залучено 35 членів Академії, 28 докторів і 65 кандидатів наук.

Найближчим часом вирішуватимуться організаційні питання, пов'язані з розташуванням центру, формуванням відповідних управлінь, що дозволить йому виконувати усі завдання в повному обсязі. Саме від діяльності Київського регіонального центру багато в чому залежить імідж Академії. Він повинен стати структурою, яка б здійснювала безпосередній зв'язок між Академією та Верховною Радою, Президентом, Кабінетом міністрів, міністерствами та відомствами, керівними структурами правоохоронних органів, центральними закладами інформації.

Фінансове забезпечення Академії здійснювалось згідно з Розпорядженням Кабінету міністрів № 425 від 10 червня 1994 р. Академії на утримання апарату її Президії були доведені обсяги фінансування на 1994 р. у розмірі 4250 млн крб. З урахуванням індексації обсягів фінансування і перерахунків видатків реальне фінансування здійснено у розмірі

6200 млн крб., у тому числі 500 млн крб. Мінфін перерахував Академії 30 грудня 1994 р.

Фактичні витрати на утримання апарату Президії за звітний період становлять 5600 млн крб., у тому числі 1800 млн крб для Київського регіонального центру.

Основний обсяг витрат асигнувань використаний на придбання устаткування (3371 млн крб.), орендну плату, ремонт і утримання службових приміщень (981 млн крб.), виплату сум за академічні звання, заробітної плати і податків (1027 млн крб.), придбання господарських і канцелярських товарів (221 млн крб.). Перехідна остача асигнувань на 1995 рік становила 500 млн крб.

Обсяг фінансування Академії на 1995 рік на цей день становить 26 млн крб. Враховуючи скрутний економічний стан в країні, на думку Президії Академії, треба розраховувати не тільки на бюджетне фінансування, а й використовувати існуючі можливості по створенню комерційних структур, перш за все науково-консультаційного профілю.

Аналізуючи діяльність Академії у галузі науково-дослідницьких робіт та її координації, слід відзначити, що науковці Академії у звітному періоді зосередили свої зусилля на вирішенні актуальних завдань у галузі держави і права, які впливають з сучасного економічного та соціально-політичного стану України. Це питання конституційного реформування усіх гілок влади та створення стабільної правової основи для їх функціонування, розробка механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина, шляхи здійснення економічних і політичних реформ, подолання негативних явищ у суспільстві, перш за все злочинності. Не менш важливими є й проблеми, пов'язані з встановленням місцевого самоврядування, соціального захисту населення в умовах переходу до ринкових відносин, охорони навколишнього природного середовища, правового виховання громадян.

Виходячи з цих завдань і своїх можливостей, відділення Академії у звітний період проаналізували стан наукових досліджень, що проводяться науково-дослідними установами та навчальними закладами юридичного профілю і визначили пріоритетні напрямки наукових робіт. Такими напрямками у галузі теорії та історії держави і права і конституційного права, зокрема, є: виявлення закономірностей, етапів формування правової держави, джерел та перспектив українського конституціоналізму, проведення історико-порівняльного аналізу закономірностей розвитку держави і права, розвиток демократичних засад української державності, конституційно-правовий механізм захисту основних прав і свобод громадян. У галузі цивільно-правових наук необхідно зосередити увагу

на дослідженні права власності та інших речових прав, особистих немайнових прав фізичних та юридичних осіб, правових основ підприємницької діяльності.

Відділення кримінально-правових наук пропонує до розробки теоретичні проблеми удосконалення кримінального законодавства та практики його застосування, зокрема, питання криміналізації та декриміналізації суспільно небезпечних діянь, соціальної обумовленості кримінальної заборони, класифікації злочинів, удосконалення системи покарань, боротьби з економічними злочинами та організованою злочинністю. У галузі кримінологічних досліджень пропонується вивчення проблем попередження злочинів у сфері економіки, банківської, підприємницької та зовнішньоторговельної діяльності, на об'єктах приватизації. Заслуговує на увагу проблема радикального реформування кримінально-виконавчого законодавства. Актуальними проблемами також є реформування судової влади та чинного процесуального законодавства з метою підвищення надійності доказування на усіх стадіях процесу, визначення процесуальних функцій та їх розмежування між суб'єктами процесуальної діяльності, деференціація процесуальної форми, запровадження суду присяжних, апеляційного перегляду. У галузі криміналістики пропонується дослідження з проблем розробки нових методик розслідування злочинів, а також втілення в слідчо-судову практику досягнень науки та техніки. На жаль, відділення правових проблем охорони навколишнього природного середовища та аграрного права не представило до цього часу звіту про свою діяльність у 1994 році і план роботи на поточний рік, а також не визначило пріоритетні напрямки наукових робіт.

Результати досліджень із зазначених в планах відділень актуальних проблем повинні перш за все бути втілені в новій Конституції та кодифікованих актах, що розробляються відповідними комісіями та робочими групами, до складу яких входять члени Академії. До речі, 83 відсотки членів Академії працюють в цих комісіях та групах.

Заслуговує на увагу та ретельне вивчення пропозиція академіка В. К. Мамутова про те, щоб Академія зосередила свої зусилля на дослідженні проблем науковознавства у галузі права. Слід вважати, що Академія дійсно повинна займатися і цією проблемою, але вона не може домінувати, тим більш розглядатись як єдино можлива проблема.

Певним недоліком науково-дослідної діяльності Академії та її відділень є відсутність в їх планах робіт з проблем порівняльного правознавства та міжнародного права. Це по-

в'язано значною мірою з відсутністю у складі Академії відповідних фахівців.

Значна робота покладається на Академію по втіленню доручення Президента України Л. Д. Кучми від 10 лютого 1995 року № 35/95 р. п. щодо створення законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази по боротьбі із злочинністю, яка включає і розробку низки важливих наукових програм.

Вже у першому півріччі цього року необхідно підготувати правові засади та організаційно-методичні засоби впровадження в Україні кримінологічної експертизи проектів законодавчих актів та Концепцію правових, організаційних та криміналістичних заходів запобігання злочинам у сфері економіки, пов'язаним з використанням документів. Для розробки зазначеного дано розпорядження щодо створення науковотворчих груп, до роботи яких рекомендовано залучати не тільки науковців, а й практичних працівників МВС, СБУ, Генеральної прокуратури, Мінюсту, Верховного Суду, Мінфіну, доручення Президента суттєво ускладнюється відсутністю їх фінансування. Президії Академії необхідно звернутись у відповідні комісії Верховної Ради України з проханням передбачити у видатках на науку фінансування Академії правових наук України.

Академією правових наук України була проведена певна робота з питань координації наукових досліджень у галузі держави і права (в тому числі й дисертаційних) між науковими та навчальними закладами юридичного профілю України.

Президією з її ініціативи були отримані плани науководослідних робіт, що виконуються усіма юридичними установами і навчальними закладами, які були узагальнені за двома напрямками: відповідно до відділень Академії, а також з наукових дисциплін щодо номенклатури ВАКУ. Це стосується й дисертаційних досліджень. Були розроблені положення про Координаційну раду та про Координаційне бюро.

Питання координації наукових досліджень розглядалися Президією Академії. На її засіданні 10 січня 1995 р. був затверджений склад Координаційної ради, що включає як членів Академії, так і представників наукових установ, навчальних закладів та Верховного Суду, Вищого Арбітражного Суду, Генеральної Прокуратури, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ та Міністерства юстиції України.

Узагальнені тематики дисертаційних робіт з аналітичним оглядом, складеним відділеннями Академії, були направлені

науковим установам та навчальним закладам до відома й з відповідними пропозиціями.

Академія закінчує роботу по створенню комп'ютерної програми тематики докторських та кандидатських дисертацій, що розробляються в Україні. На базі цієї програми планується видання щорічних бюлетенів.

Відділенням Академії необхідно завершити роботу по формуванню координаційних бюро та визначенню провідних установ.

Значний внесок учені Академії вносять у законотворчу діяльність. Так, Президент Академії В. Я. Тацій, віце-президент Ф. Г. Бурчак, академік М. В. Костицький є членами Конституційної комісії, а академіки Ю. М. Грошевий, В. В. Копейчиков, М. В. Цвік, член-кореспондент В. Ш. Шаповал — її консультантами. Академіки Ю. М. Грошевий, В. В. Копейчиков, І. А. Тимченко, М. В. Цвік, Л. П. Юзьков та члени-кореспонденти Г. О. Мурашин, В. Ф. Погорілко входили до складу авторського колективу проекту Конституції України, розглянутого Верховною Радою України минулого скликання. Тут слід вказати й на те, що академік Ю. С. Шемшученко очолив групу по розробці ініціативного проекту Конституції України, а член-кореспондент В. В. Костицький брав участь у розробці ще одного ініціативного проекту нової Конституції України.

Академіки В. Я. Тацій, Ф. Г. Бурчак, В. В. Сташис, В. Г. Гончаренко, Ю. М. Грошевий, член-кореспондент М. М. Михеєнко входять до складу комісії з розробки Концепції судово-правової реформи. Член-кореспондент П. М. Рабінович підготував проект Концепції основних напрямків політики України у галузі прав людини.

Під керівництвом академіка А. П. Закалюка розроблена програма «Стратегія і основні рекомендації щодо тактики боротьби з організованою злочинністю», яка затверджена Координаційним комітетом 23 березня 1995 р. Академіки В. Я. Тацій, В. В. Сташис, М. І. Бажанов, члени-кореспонденти І. П. Лановенко, М. П. Мелентьев, М. І. Панов, О. Я. Светлов, В. П. Тихий у складі робочої групи Кабінету міністрів України підготували проект Кримінального кодексу України, який був поданий у Верховну Раду України 13 вересня 1994 року.

Академік Ю. М. Грошевий і член-кореспондент М. М. Михеєнко працюють над проектом Кримінально-процесуального кодексу України; академік О. А. Підпригора, члени-кореспонденти В. В. Луць і М. М. Сибільов — над проектом Цивільного кодексу України; член-кореспондент М. Й. Штефан — над проектом Цивільно-процесуального кодексу України;

академік В. К. Мамутов, члени-кореспонденти Ч. Н. Азимов і Г. Л. Знаменський — над проектом Господарського кодексу України; член-кореспондент П. І. Жигалкін — над проектом Кодексу України про працю. Більша частина зазначених проєктів вже направлена замовнику — Кабінету міністрів України.

Академік Ф. Г. Бурчак очолював роботу по підготовці президентського проєкту Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». В роботі над проєктом цього Закону брали участь також академіки В. В. Копейчиков та І. А. Тимченко.

Можна було б назвати ще не менш 30 важливих законопроєктів з окремих питань життя України, над якими працювали у 1994 році члени нашої Академії, але за браком часу перелічити усі законопроєкти та прізвища усіх академіків, членів-кореспондентів не є можливим. Назвемо лише деякі з них, які мають безпосередній інтерес для нас. Це — закони «Про Національну Академію наук України» (керівник групи академік Ю. О. Шемшученко); «Про законодавчу діяльність в Україні» (академік В. В. Копейчиков); «Про нормативні акти в Україні» (керівник групи — член-кореспондент М. І. Панов); член-кореспондент Н. М. Мироненко приймала участь у розробці проєктів законів «Про правовий статус наукового працівника», «Про статус наукової організації».

Академіки Ф. Г. Бурчак і В. В. Копейчиков є науковими консультантами Президента України, значна частина членів Академії — консультанти постійних комісій Верховної Ради України та апарату Президента України. У 1994 році вони, зокрема, зробили зауваження та доповнення до 149 проєктів законодавчих актів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України. Питому вагу до законотворчої роботи вносять члени Академії, які є народними депутатами України: академік М. В. Костицький і член-кореспондент В. В. Костицький.

При розробці та обговоренні проєктів нормативних актів учені Академії виходять з того, що положення, які містяться в них, мають відповідати міжнародним стандартам, позитивним тенденціям вітчизняного законодавства, сприяти економічним реформам і становленню України як правової, соціальної держави.

Разом з тим слід відзначити, що Академія ще далеко не повною мірою використовує свій науковий потенціал в роботі над законопроєктами. Президія Академії, її відділення могли б проявити більше ініціативи щодо прийняття до розробки окремих законопроєктів, наприклад, з проблем боротьби з тіньовою економікою, комп'ютерною злочинністю, про право-

вий статус слідчого, з проблем подальшого удосконалення законодавства, що регулює майнові відносини.

В цьому плані, мабуть, доцільно поміркувати над питанням про укладання договору про співробітництво із створеним нещодавно Інститутом законодавства Верховної Ради України, у якому слід передбачити реальну участь членів Академії у законотворчій роботі.

Необхідно також відмітити, що відносно багатьох проектів законів Академія правових наук України могла б виконувати функції незалежної експертної установи, особливо тих проектів, які в тій чи іншій мірі стосуються прав людини, державного будівництва, боротьби із злочинністю, відносин власності.

Одним із показників ефективної наукової праці членів Академії є їх видавнича діяльність.

У 1994 році членами Академії опубліковано понад 350 найменувань наукової продукції загальним обсягом 505 друкованих аркушів. Значну частину складають монографічні дослідження, написані одноособово чи у співавторстві з іншими ученими. Це такі роботи, як: «Формирование организационно-экономических отношений в производственном комплексе региона» (академік В. К. Мамутов), його ж праця «Экономико-правовые проблемы хозяйственности»; «Экологические преступления: квалификация и методика расследования» (академік В. О. Коновалова), «Предприниматель, его права, обязанности, ответственность» (академік А. С. Васильев, у співавторстві); «Нові форми сільськогосподарського виробництва (організаційно-правові питання)» (академік В. І. Семчин, у співавторстві); «Выборы народных депутатов» (член-кореспондент Ю. М. Тодика); «Сучасні системи адвокатури» (член-кореспондент П. М. Рабінович); «Економічний колапс України і спроби його подолання у 1917—1920 рр. (державно-правовий аспект)» (член-кореспондент О. М. Мироненко), «Наркотизм и преступность» (члени-кореспонденти І. П. Лановенко, О. Я. Светлов), їх же праця «Борьба з економічними злочинами».

Члени Академії брали участь у підготовці «Енциклопедичного юридичного словника» та «Юридичного словника-довідника» (цю роботу очолює академік НАН України і академік Академії правових наук України Ю. С. Шемшученко).

Значний показник видавничої діяльності учених Академії складають підручники та навчальні посібники. Так, авторський колектив (керівник — академік А. Й. Рогожин) видав підручник «Історія держави і права України» (ч. 1), завершено роботу над другою частиною цього підручника, яка охоплює період від лютневої революції 1917 року до проголошен-

ня незалежності України (до складу авторського колективу входить також член-кореспондент М. М. Страхів). Академік О. А. Підпригора видав підручник «Основи римського громадянського права».

Під керівництвом академіка Ю. М. Грошевого виданий підручник «Прокурорський нагляд в Україні», член-кореспондент П. М. Рабінович видав підручник «Основи загальної теорії права та держави», член-кореспондент М. Й. Штефан — підручник «Цивільне процесуальне право України (у співавторстві)», член-кореспондент В. С. Кульчицький — «Найважливіші пам'ятники правової культури України», члени-кореспонденти В. В. Комаров, М. І. Панов, П. І. Жигалкін — посібник «Основи государства и права» (у співавторстві з іншими науковцями), член-кореспондент В. Д. Волков — навчальний посібник «Основи государственной власти в Украине», член-кореспондент Ю. М. Тодика — «Конституционное развитие на современном этапе» (у співавторстві), член-кореспондент М. М. Страхів — «Історія держави і права стародавнього світу», член-кореспондент Ю. С. Червоний — «Основи государства и права» (у співавторстві) та інші роботи. Всього у 1994 році було видано членами Академії особисто й у співавторстві 5 підручників та 14 навчальних посібників. Академік А. П. Закалюк очолює роботу по підготовці підручника з кримінології, першу частину якого здано до друку.

Розвиваючи цей напрямок діяльності учених Академії, особливо в питанні підготовки підручників, слід зазначити, що Президія Академії вважає за необхідне посилити його, створивши разом з НАН України, Міносвіти України і представниками практичних відомств тимчасові творчі колективи для написання підручників з більшості юридичних навчальних дисциплін, що повинно суттєво підвищити рівень підготовки спеціалістів-правознавців в державі. Така пропозиція значною мірою пояснюється тим, що в Україні створено велику кількість юридичних навчальних закладів, котрі позбавлені можливості самостійно готувати підручники, які відповідають сьогочасним вимогам підготовки спеціалістів-правознавців.

Визначаючи завдання Академії на 1995 р. і на перспективу, слід відмітити, що основними з них є:

— завершення організаційного періоду становлення Академії. Мається на увазі остаточне вирішення питань про створення в системі Академії науково-дослідних установ, видавництва, а також формування відповідних управлінь і відділів, що складають науково-організаційний апарат Пре-

зидії, у тому числі й у складі Київського регіонального центру;

— розробка Державної програми розвитку юридичної науки в Україні, яка б визначала пріоритетні напрямки наукових досліджень, в тому числі й дисертаційних, на період до 2005 року, з урахуванням перспектив економічного та соціального розвитку України. До розробки Державної програми слід запросити Інститут держави і права та Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Інститут законодавства Верховної Ради України, інші наукові та навчальні заклади України юридичного профілю, включаючи відповідні установи Служби безпеки та Міністерства внутрішніх справ України;

— участь Академії в конституційному процесі, реалізації науково-правової реформи та розробці кодифікаційних актів у різних галузях законодавства;

— безумовне виконання відділеннями Академії наукових програм, затверджених Державним Комітетом України з науки і технологій. Вважати також за необхідне активізувати роботу по проведенню відділеннями наукових конференцій, круглих столів, семінарів, обговорення наукових доповідей;

— створення ефективного механізму координації наукових досліджень у галузі держави і права, який би поєднував інтереси науково-дослідних установ, навчальних закладів, усіх правоохоронних органів і сприяв процесу вирішення актуальних проблем юридичної науки, законотворення та удосконалення практики застосування законодавства.

Президії Академії, крім здійснення організаційних заходів, необхідно на своїх засіданнях заслуховувати наукові доповіді з актуальних теоретичних проблем, звіти відділень, окремих членів Академії та керівників підрозділів її апарату, обговорювати перспективи розвитку Академії та її установ і підрозділів.

Редакційній колегії Вісника Академії правових наук України забезпечити висвітлення на його сторінках найбільш важливих проблем держави і права, залучити до співробітництва фахівців як наукових установ, так і практичних органів.

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

В. В. КОПЕЙЧИКОВ, академік АПН України

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І РОЗРОБКА НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Одним з основних питань розвитку економіки, взагалі усього суспільного життя, що зараз особливо визначилося в Україні, є питання про організацію державної влади місцевого самоврядування, а також про подальший розвиток процесу розробки нової Конституції України.

Справа в тому, що зараз Україна займає одне з останніх місць серед колишніх країн «соціалістичного табору» у розвитку не тільки своєї економіки, але й власного законодавства стосовно питань організації державної влади, самоврядних структур. І, що слід особо зазначити, розробки та прийняття нової Конституції. Ми зіткнулися з ситуацією, коли ціла низка суспільних відносин, в тому числі у сфері державного керівництва, не має необхідних правових підвалин, що веде до дезорганізації управління, послаблює державний вплив на розвиток економічних та інших життєвих процесів, І це у той час, коли в умовах кризового стану країни, як свідчить світовий досвід, особливо потрібний високий організаційний рівень державних структур, активний державний вплив на суспільні, перш за все економічні, процеси.

Безперечно, за таких умов найважливішим напрямком поліпшення ситуації має стати прийняття нової Конституції України, яка б на рівні Основного закону держави вирішила усі основні питання суспільного і державного життя, структури державної влади та місцевого самоврядування, прав і свобод людини, їх захисту та ін. Але роки незалежності пройшли більш всього в протистоянні різних політичних кіл, парламентських суперечках, взаємних звинуваченнях у розвалі країни, зневажливому ставленні до української національної ідеї тощо. Коли додати до цього відсутність чітких соціально-економічних і політичних орієнтирів, а також необхідної політичної волі у колишнього керівництва країни, стане зрозумілим, чому, на відміну від інших республік колишнього СРСР Україна до цього часу не має власної Конституції.

В зазначених обставинах логічним і своєчасним було рішення Президента України, котрий після консультацій з багатьма фахівцями вніс на розгляд Верховної Ради проект

Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», основне завдання якого — посилити оперативність державного керівництва, зосередити оперативні розпорядчі функції в органах виконавчої влади, матеріалізувати у державному будівництві принцип розподілу влади, закласти підвалини дійсного місцевого самоврядування.

На жаль, спочатку далеко не всі, у тому числі й депутати Верховної Ради, позитивно сприйняли цей законопроект. З-поміж них немало тих, хто вбачав в ньому єдину мету — посилити президентську владу за рахунок зменшення повноважень Верховної Ради, зруйнувати систему Рад народних депутатів тощо. Такий підхід свідчить тільки про те, що його прибічники беруть до уваги лише те, що лежить на поверхні, невірно оцінюють реальний стан справ.

Ще у серпні 1993 р. ми писали, що в умовах, які склалися в Україні, необхідно посилити повноваження виконавчої влади, перш за все Президента України як її глави, глави держави, гаранта національної безпеки республіки, додержання прав і свобод людини та громадянина¹. Таку ж думку у різні часи висловлювали й деякі українські фахівці. Неодноразово роль активної державної влади у «м'якому» (за допомогою економічних засобів) регулюванні господарських відносин підкреслював В. Лановий. Щодо доцільності для України моделі «азіатських тигрів», основою якої є сильна державна влада, що поступово демократизується, д-р техн. наук Г. Чорний і відомий економіст В. Черняк зауважували, що в Україні немає більш насущного завдання, ніж пошук формули влади. До цього слід додати думку В. Гриньова, який ще у червні 1993 р. зазначав, що виконавча влада на чолі з президентом — це єдиний мирний шлях створення владної вертикалі. Нарешті, Л. Кучма задовго до обрання його Президентом України в одному із ексклюзивних інтерв'ю прямо зауважив, що він прихильник, жорсткої виконавчої влади, і те, що в цьому питанні ми «тягнемо гуму», тільки поглиблює ситуацію.

Зазначені ідеї кінець кінцем знайшли своє вираження у Конституційній угоді між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування України на період до прийняття нової Конституції України». Перш за все слід звернути увагу на те, що з точки зору його загальної характеристики не встановлено нічого такого, що б

¹ Див.: Копейчиков В. В., Селиванов В. М. Государственный механизм Украины: кризис власти и пути его преодоления // Коммерсант Украины. 1993. № 3 (4).

виходило за межі традиційних демократичних державних форм, притаманних президентсько-парламентській республіці. Головне в угоді те, що вона спрямована на реалізацію в Україні принципу розподілу влади, а також введення інститутів місцевого самоврядування. Звертаючись до критиків, слід запитати: «А чи це погано?». Принцип розподілу влади, як і інститут місцевого самоврядування, є надбанням людської цивілізації, однією з вагомих людських цінностей, які загально визначені демократичною світовою спільнотою. Щоб не бути голослівними, пошлемося на таке відоме джерело, як Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру СБСЕ від 29 червня 1990 р., де спеціально говориться як про міжнародний демократичний стандарт про розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову, стосунки між ними і послідовне дотримання ними прав людини, про те, що життєздатну демократію, крім того, характеризують місцеве управління і децентралізація, що, нарешті, здійснення усіх цих стандартів є вираженням не тільки формальної законності, але й справедливості. Слід послатися і на «Європейську хартію про місцеве самоврядування» 1985 р., де самоврядування розглядається як одна з основ демократичного ладу, визначається, що саме самоврядні структури тільки і можуть здійснювати управління, одночасно ефективно і близьке до громадян.

Чому ми маємо йти якимось іншим шляхом, намагаємося здивувати світ чимось особливим, хоча це «особливе» — у даному випадку система Рад — аж ніяк не сприяло розвитку дійсного народовладдя, даючи змогу фактично здійснювати державну владу державно-партійній чиновницькій номенклатурі?

Майже віковий досвід, впевнено доказав, що ідея Маркса відносно Паризької комуни, як і ідея Леніна щодо Рад депутатів як органів, які одночасно і видають закони, і здійснюють їх приписи, виявилися неспроможними здійснити ефективно державне керівництво. Не випадкове у зв'язку з цим і висловлювання Енгельса у роботі «Критика Ерфуртської програми», де він пише про легальну форму демократичної республіки як про найбільш доцільну форму держави пролетаріату. До цього слід додати найбільш переконливий аргумент — майже жодна західна партія лівого напрямку, не говорячи вже про найбільш масові партії, у тому числі соціалістичні і соціал-демократичні, не ставить у своїх програмних документах завдання, пов'язані з руйнуванням парламентської республіки та принципу розподілу влади і місцевого самоврядування. Тому з точки зору принципів, програмних позицій ніяке політичне утворення в Україні,

велике чи мале, за винятком відвертих екстремістів, не має ідейних підстав, щоб негативно ставитися до принципу розподілу влади і місцевого самоврядування. Немає сумніву, що у такій позиції деяких кіл переважають чисто прагматичні цілі, пов'язані з особистими інтересами окремих людей.

Засвоївши стару химеру, що Ради, як зазначається у діючій ще Конституції України 1978 р., становлять політичну основу України, що «всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів», представники цих кіл аж ніяк не бажають зрозуміти, що Верховна Рада України, як і парламенти усіх демократичних держав, це не всевладний орган, який може робити що завгодно, приймати будь-які закони, безпосередньо здійснювати оперативне керівництво усіма іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Насправді вона є саме законодавчим органом, який, не маючи безпосередньо підлеглої йому «вертикалі», здійснює спрямовуюче державне керівництво шляхом розробки та прийняття законів, які є актами вищої юридичної сили, а також шляхом всебічного контролю за їх виконанням.

Слід зауважити, що така роль, такий статус парламенту не тільки не принижує його політичне і правове значення, а, навпаки, підкреслює його особливе місце у системі державної влади як органу, що за допомогою законів визначає напрямки і межі діяльності двох інших гілок державної влади. Основне завдання полягає в тому, і це притаманне переважній більшості країн з демократичним політичним режимом, високою професійною підготовкою депутатів і державних службовців, щоб кожна гілка влади у межах своїх повноважень плідно працювала із структурами, що належать до інших гілок державної влади, щоб між ними не було ніякої конкуренції, тим більше політичної боротьби. Не можна забувати, що принцип розподілу влад і було запропоновано саме для того, щоб кожна влада зрівноважувала інші, діяла у системі «стримувань» і «противаг».

Оскільки існують різні думки з приводу того, у якій гілці державної влади більше повноважень, а у якій — менше, слід сказати, що відповідна міра повноважень кожної гілки державної влади не є постійною величиною. В умовах конкретної ситуації співвідношення повноважень може змінюватися, що, однак, аж ніяк не може розглядатися як зміна загального правового статусу, соціально-політичної ролі законодавчого чи виконавчого органу влади. За цих умов передусім принцип політичної доцільності, який у той же час не може розглядатися як абсолютний критерій. Саме про це свідчить досвід ряду інших демократичних країн, де, як це було у Франції, діюча і зараз Конституція 1958 р. посилила повнова-

ження Президента, що не заважає Франції бути однією з розвинутих демократичних держав. Вирішальну роль у подібних випадках відіграє рівень політичної культури представників різних політичних кіл, депутатів парламенту, службових осіб органів виконавчої влади, всіх суб'єктів політичного процесу. Саме такий підхід потрібен нам зараз, коли в умовах гострої кризи Президент держави як її глава повинен взяти на себе відповідальність за стан справ у республіці, одночасно поширивши свої повноваження. На це спрямований Конституційний договір між Верховною Радою та Президентом України.

Ця позиція знаходить все більшу підтримку у політичних колах республіки, але забагато хто й досить не може або не бажає погодитися із зазначеними вище реаліями. У значній кількості депутатів Верховної Ради України дуже поширеною, наприклад, є думка про можливість якось узгодити ідеї проекту Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів» з ідеями, що мають своїм першоджерелом Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні».

Саме ця думка висловлювалася деякими учасниками розширеного засідання Президії Верховної Ради України, у якому брали участь Президент України Л. Кучма і відповідальні працівники адміністрації Президента. Зокрема говорилося про те, що «слід взяти найкраще, що є у кожному з зазначених проектів», що на Верховній Раді слід «розглядати ці два проекти законів разом» тощо. Але такий підхід свідчить про методологічні хиби у роботі Верховної Ради, бо не можна поєднувати дві прямо протилежні теоретичні концепції та будувати на цій основі систему управління у державі. У результаті було прийнято компромісне рішення — створена погоджувальна комісія з представників Верховної Ради і адміністрації Президента, яка повинна була внести свої пропозиції щодо зближення протиріч. Слід, проте, зазначити, що йдеться не про якісь тактичні розбіжності, а про принципово різні стратегічні позиції, про визначення генерального шляху у розвитку Української держави. Питання організації місцевого самоврядування, як і принцип розподілу влад, є невід'ємною інституцією політичного режиму парламентаризму. Розподіл державної влади пов'язаний з інститутом самоврядування хоча б вже тим, що принцип розподілу державної влади у повному обсязі діє тільки на вищому державному рівні, де саме і здійснюється законодавча влада. Що стосується місцевого рівня, то загальні державні справи, а також справи, пов'язані з управлінням об'єктами державної власності, вирішують на цьому рівні органи, які представляють на місцях центральну державну виконавчу владу. Всі пи-

тання місцевого значення, а також управління об'єктами комунальної власності — це сфера впливу органів місцевого самоврядування, які не пов'язані між собою адміністративною підпорядкованістю, мають чітко визначений і незалежний бюджет, а також коло повноважень та обов'язків.

За цих умов дійсно розв'язується ініціатива місць, значною мірою зменшується чи зовсім ліквідується їхня залежність від вищих державних структур. На жаль, Конституційний договір між Верховною Радою та Президентом України не повністю забезпечує такий стан справ. Ним передбачається, що на рівні області та району (крім районів в містах) діятимуть не самоврядні органи, а органи державної виконавчої влади, хоча керівників цих органів — голів відповідних адміністрацій — обиратимуть громадяни, які проживають на території областей та районів. До наступних виборів функції голів місцевих адміністрацій виконуватимуть голови відповідних Рад, що у якійсь мірі порушує принцип «виконавчої вертикалі», Адже є підстава зазначити, що формування злагодженої і розвинутої системи місцевого самоврядування знаходитиметься в Україні у стадії подальшого вдосконалення.

Особливо слід сказати що те, що навряд чи і надалі необхідно зберігати принцип депутатської недоторканості у тому вигляді, в якому він зараз існує. Депутатська недоторканість може мати місце лише на період сесії парламенту, при умові, що і в цей час депутата не затримано на місці вчинення ним злочину.

Конституційна угода між Верховною Радою та Президентом України має вирішальне значення для початку нового конституційного процесу в Україні. Що стосується поняття «нового», то з цього приводу слід зробити кілька зауважень. Справа в тому, що майже три роки в Україні здійснювалася активна робота з підготовки проекту нової Конституції України. За цей час робочою групою, створеною Конституційною комісією, підготовлено кілька проектів нової Конституції, вони двічі виносилися на загальнонародне обговорення, було зроблено кілька десятків тисяч різних зауважень та доповнень, які було старанно розглянуто і в значній масі враховано. Різні політичні партії та окремі особи вносили свої ініціативні проекти нової Конституції. Проте закінчилися повноваження Верховної Ради старого скликання, прийшли у Верховну Раду нові люди і зразу ж виникло питання про підготовку нового проекту Конституції України. Чому нового, чому проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1993 р. не можна прийняти за основу для подальшої роботи? Склало-

ся враження, що нібито знов слід починати з нуля. Було створено нову Конституційну комісію, яка, і це вірно, має здійснювати повсякденну, безпосередню роботу з підготовки проекту нової Конституції України, секції по окремих розділах Конституції, призначено експертів з числа провідних фахівців, і на цьому організаційна робота практично закінчилася.

На нашу думку, дуже важливо, щоб питання, пов'язані з укладенням Конституційної угоди між Верховною Радою та Президентом України не вплинули негативно на конституційний процес в Україні, не були гальмом стосовно до розробки проекту нової Конституції України у повному її обсязі. «Мала Конституція» — це ще не повна Конституція, не можна погодитися з тим, що усі країни СНД вже мають свої Конституції, деякі з них взяли за основу розроблений в останньому варіанті проект Конституції України, але сама Україна своєї Конституції ще не має, що виключає необхідні умови щодо розвитку усєї системи українського законодавства. Безумовно, слід максимально прискорити конституційний процес в Україні.

Надійшла до редколегії 10.12.94

В. Ф. ПОГОРІЛКО, чл.-кор. АПН України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Вузловим питанням політичної і правової реформ в Україні об'єктивно стало нині питання реформування державної влади. В цьому напрямі наше суспільство пройшло певний шлях.

По-перше, зазнала істотних змін природа, суть державної влади. Вона стала насамперед дійсно суверенною, незалежною у внутрішньому (щодо партійних органів) і зовнішньому відношеннях.

По-друге, відбулися значні зміни у системі і структурі органів державної влади.

Найістотнішими з цих змін є утворення інституту Президента і обрання Президента України; перетворення Верховної Ради із символічного органу законодавчої влади у реальний, структурований Парламент, в якому депутати виконують свої функції на постійній основі; перетворення органів місцевої державної влади у органи місцевого самоврядування; перетворення органів прокуратури із союзних у республіканські; початок утворення Конституційного суду Укра-

їни, здійснення судової реформи; утворення ряду нових міністерств, державних комітетів і відомств тощо.

По-третє, зазнали змін принципи здійснення державної влади, зокрема стали утверджуватися принципи розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, верховенства права, закону, реальна конституційність, законність, гласність тощо.

По-четверте, радикально змінився зміст діяльності усіх органів державної влади, напрями їх роботи, функції і повноваження. Це стосується змісту діяльності як органів законодавчої влади, так і органів виконавчої та судової влади, зокрема збільшились масштаби законодавчої діяльності і державотворчої роботи Парламенту, внутрішньополітичної і зовнішньополітичної діяльності органів виконавчої влади тощо.

По-п'яте, істотно змінились умови діяльності органів державної влади: стали реальністю багатопартійність, демократичні вибори і референдуми, відбувається перехід до ринкових відносин, здійснюється приватизація, утверджується ідеологічний плюралізм, Україна стає рівноправним суб'єктом міжнародних відносин тощо.

Разом з тим у здійсненні державної влади та її реформуванні мають місце істотні недоліки, які впливають як на політичну, так і інші реформи.

1. Не створено цілісної системи органів державної влади. Зокрема, у системі органів судової влади зволікається створення Конституційного суду; у системі органів виконавчої влади відсутні місцеві органи державної виконавчої влади; у системі органів законодавчої влади не створено інституту Уповноваженого Парламенту з прав людини. Ряд органів державної влади безпідставно ліквідовано. Це стосується зокрема органів народного контролю. Не визначено повною мірою статус ряду органів державної влади, зокрема Прокуратури. Це певною мірою перешкоджає нормальному функціонуванню кожної ланки органів державної влади і всієї системи цих органів, зумовлює недостатню ефективність діяльності державної влади тощо.

2. Далеко не повно і не зовсім послідовно провадяться в життя проголошені принципи здійснення державної влади, насамперед принципи розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, верховенства права та інші. Як наслідок цього розподіл влади перетворився у багатовладдя і боротьбу, протистояння влад. Не зовсім чітке визначення і розмежування функцій і повноважень веде до того, що кожний вид органів державної влади фактично прагне до повновладдя і переваг щодо іншої влади.

3. Помітні слабкість, малоефективність, недосконалість механізму здійснення державної влади, недостатнє правове, наукове, інформаційне та інше забезпечення влади. Особливо негативним для діяльності органів державної влади є стан правового забезпечення їх діяльності, а саме: стан Конституції України, законів про окремі органи державної влади (Кабінет Міністрів тощо), регламентів або інших нормативно-процесуальних актів. Негативно позначається на діяльності органів державної влади відсутність концепцій державної влади в цілому і кожного виду державної влади зокрема.

4. Законодавчо недостатньо гарантована діяльність органів державної влади у вигляді системи стримань і противаг. Незбалансованість системи стримань і противаг між органами державної влади зумовлює їх нестабільність, невиправдану змінюваність. Мало місце майже суцільне оновлення складу народних депутатів під час виборів, одночасне оновлення кількох ланок органів державної влади і місцевого самоврядування в ході виборів.

5. Загальна криза суспільства, особливо політична і економічна, об'єктивно зумовлює кризу державної влади і спрямування нею значної частини своїх зусиль на самозбереження. В таких умовах абсолютно невиправданим є допущення практично безмежного внутрішнього і зовнішнього впливу на державну владу в цілому і окремі її ланки. Зовні цей вплив має місце з боку іноземних держав і міжнародних організацій насамперед через засоби масової інформації; внутрішній вплив має місце з боку банків, інших комерційних структур. В результаті цього впливу відбувається зміщення влади: офіційна, державна влада стає формальною, а неофіційна влада реальною, або принаймні виникає суцільне двовладдя чи багатовладдя, поряд з державним багатовладдям. Названі негативні явища істотно знижують авторитет і ефективність діяльності органів державної влади.

6. Органи державної влади, часом не маючи достатньої уяви про зміст та складність виконуваних функцій, беруть на себе непомірний обсяг роботи. Як наслідок цього, вони, об'єктивно не маючи змоги виконати відповідну роботу у визначений час і на належному рівні, втрачають ще більше свій авторитет і поринають ще глибше у боротьбу, протистояння на шкоду загальній справі. Це помітно, зокрема, у діяльності Парламенту, окремих його постійних і тимчасових комісій.

7. Органи державної влади не лише використовують різні методи вирішення одних і тих же питань в економічній, соціальній та інших сферах, а й мають діаметрально протилежну стратегію, прагнуть утверджувати в Україні різні соціаль-

ні системи, чим іноді поглиблюють кризу суспільства у відповідних сферах. Залишається невизначеним не лише майбутній суспільний лад, а й форма держави за характером правління, характером здійснення державної влади.

Подолання існуючої кризи державної влади і продовження її реформування об'єктивно потребує вирішення комплексу практичних і теоретичних проблем.

1. У найбільш стислі строки доцільно завершити створення цілісних систем органів законодавчої, виконавчої і судової влади і системи органів державної влади в цілому. За своєю суттю ця система має бути національною системою державної влади, а не конгломератом інститутів (елементів) різних національних систем. Вона має враховувати менталітет народу України, його традиції і конкретні умови державотворення. Має бути, зокрема, завершено створення Конституційного суду України, створено місцеві органи державної виконавчої влади, утворено інститут Уповноваженого Парламенту з прав людини, поновлено органи державного контролю тощо. Державні органи мають бути дійсно суверенними, демократичними, правовими інститутами влади.

2. Слід істотно вдосконалити порядок формування органів державної влади — законодавчої, виконавчої і судової, оскільки цей порядок значною мірою зумовлює характер відповідних органів державної влади. Насамперед потребує вдосконалення виборча система, зокрема в частині фінансування виборів. Вибори мають фінансуватись переважно або виключно державою з тим, щоб народні депутати та інші особи, яких обирають громадяни України, не перетворювались у виразників волі осіб та структур, які фінансують вибори, замість того, щоб бути виразниками волі народу, своїх виборців.

Визнати таким, що не виправдало себе, висунення претендентів на кандидати у народні депутати виборцями у кількості не менше 10 чоловік, оскільки це штучно ускладнює вибори і веде до утворення напівпартійного Парламенту, який працює значною мірою на півпостійній основі. Крім того, доцільно не практикувати одночасні (протягом одного і того ж року) вибори народних депутатів і Президента України, а також представницьких органів державної влади і відповідних органів місцевого самоврядування, оскільки відсутність у новостворених органів влади досвіду протягом певного часу надзвичайно негативно позначається на діяльності всіх органів державної влади, знижує рівень і ефективність цієї діяльності, дискредитує державну владу або її окремі органи чи інститути.

Всі органи державної влади мають формуватись протягом певного часу після прийняття рішення про їх утворення або після закінчення терміну повноважень раніше утворених. Необґрунтований вакуум влади породжує нову, нелегітимну владу.

3. Необхідно поліпшити механізм здійснення державної влади. Насамперед доцільно значно змінити правові основи організації і здійснення державної влади: завершити підготовку проекту нової Конституції України, а також проектів законів про окремі органи і інститути влади, які не мають належної конституційно-правової основи (проекту Закону України про Кабінет Міністрів України та інших) та регламентів відповідних органів державної влади. В разі неможливості прийняття Конституції найближчим часом використати максимальний строк (1 рік), наданий Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом для чіткого визначення функцій і повноважень кожної ланки державної влади, порядку їх формування та передбачити відповідні гарантії їх діяльності, тобто утворити збалансовану систему стримань і противаг кожної ланки органів державної влади.

4. Виходячи з того, що стабільність державної влади, результативність діяльності кожного органу державної влади, їх авторитет залежать від правильності і обґрунтованості рішень (законів тощо), які вони приймають, від стратегії і практики їх у внутрішній і зовнішній політиці, слід **забезпечувати** більш послідовне втілення в життя основоположних принципів здійснення державної влади: принципів розподілу державної влади, верховенства права, гласності, професіоналізму і змінюваності представників влади тощо. Мають бути більш чітко і повно передбачені наслідки порушення цих принципів кожним органом державної влади (розпуск, імпічмент, вотум недовір'я, відставка тощо).

Головним у вдосконаленні організації і діяльності органів державної влади має вважатись, звичайно, вдосконалення змісту діяльності цих органів, тобто їх функцій і повноважень.

Виходячи з того, що Парламент України, хоча і був тривалий час символічним органом законодавчої влади, але в цілому користується повагою в суспільстві і державі як вищий представницький орган влади, він має у повному обсязі здійснювати законодавчу функцію (в тому числі прийняття Конституції і внесення до неї змін і доповнень). При цьому він може, звичайно, винести будь-яке питання в межах закону на референдум.

Уряд як орган державної влади, який одним з небагатьох був тривалий час реальним органом влади, зокрема, виконав-

чої влади, має зберігати свої основні функції і повноваження, а також основні його структури. Президент України має бути главою держави і главою виконавчої влади. Виходячи з того, що інститут президентства є принципово новим у нашій державі, нині нашу державу недоцільно проголошувати президентською республікою.

5. У функціонуванні кожного органу державної влади і всієї системи органів державної влади мають якомога повніше враховуватись всі основні політичні, економічні та інші внутрішні і зовнішні фактори, які впливають на їх діяльність, особливо ментальність народу, його традиції, і разом з тим створюватись більш сприятливі умови діяльності для всіх ланок органів державної влади.

Потребує невідкладного вирішення і ряд інших практичних питань реформування державної влади, а саме: здійснення судово-правової реформи; створення цілісної системи місцевих органів влади (органів місцевого самоврядування і місцевої державної виконавчої влади); завершення створення цілісної інфраструктури Парламенту по інформаційному, науковому та іншому забезпеченню його функціонування з урахуванням його однопалатної структури і статусу єдиного органу законодавчої влади України; уточнення статусу Автономної Республіки Крим; створення консультативних і дорадчих інститутів органів державної влади; перехід на постійну роботу до Парламенту всіх народних депутатів України; остаточно визначення терміну (довічності, безстроковості) обрання всіх суддів тощо.

Поряд з вирішенням цих та інших практичних питань реформування державної влади об'єктивно необхідним є вирішення відповідних питань теоретичного характеру.

1. Насамперед потребує дальшого розвитку теорія поділу державної влади та її системи в цілому. Хоча поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову сприйнятий у нас порівняно недавно, він не викликає, як правило, сумніву чи заперечень. Викликає сумнів лише абсолютизація, фетишизація цього поділу на фоні ряду державних органів та інших інститутів, які не охоплюються цими трьома видами державної влади. Цілком справедливо висловлюється думка про можливість виділення інших видів державної влади, зокрема контрольно-наглядової, до якої відносяться, як правило, органи прокуратури та деякі органи, функції яких повністю не охоплюються органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

2. Потребують дальшого дослідження функції кожного виду органів державної влади, що дозволить зробити більш обґрунтовані висновки щодо правомірності окремих напрямів діяльності органів законодавчої, виконавчої і судової влади і,

з другого боку, щодо утворення окремих органів державної влади. Актуальними в цьому відношенні є, зокрема, питання про наявність у Верховній Раді як органу законодавчої влади функції державного будівництва, про доцільність існування як окремих органів судової влади арбітражних судів, оскільки нині розрізняються такі функції правосуддя, як конституційне, адміністративне, цивільне і кримінальне судочинство, не визнаючи тим самим як самостійне арбітражне судочинство.

3. Проблематичною є не лише розгалуженість окремих видів органів державної влади, але і їх склад та структура. Потребує, зокрема, обґрунтування кількісний склад нашого Парламенту, кількість його постійних комісій, наявність Президії Верховної Ради та інших його структур, існування яких не має під собою належної теоретичної основи.

4. Значною теоретичною проблемою є проблема взаємовідносин органів державної влади, їх співвідношення, пріоритетів, порядку формування. Насамперед це стосується статусу і пріоритетів Парламенту, Президента і уряду. Особливо це стосується пріоритету законодавчої влади — Парламенту та виконавчої влади.

5. Актуальними є проблеми ключових інститутів окремих ланок державної влади, зокрема статусу депутатського мандату, інституту відкликання народного депутата, парламентського імунітету, парламентської меншості, парламентської опозиції тощо.

Надійшла до редколегії 15.04.95.

М. В. ЦВІК, академік АПН України

ВЗАМОЄМОДІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ, ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ВЛАДИ ТА РЕФЕРЕНДУМУ В СИСТЕМІ НАРОДОВЛАДДЯ

Дебати, що розгорнулись останнім часом в українському суспільстві, з таких фундаментальних питань, як створення нової Конституції України, шляхи і темпи проведення реформ, організація державної влади, підкреслюють необхідність теоретичного дослідження цих питань, виявлення ролі держави і права у їх вирішенні. Провідне значення у цьому відношенні має належне використання принципу розподілу влади, що дозволяє уникати свавілля, перевищення влади та її узурпації у суспільстві і є невід'ємною ознакою демократичної, соціальної, правової держави, якою згідно з численними проектами її Конституції повинна стати Україна. Багаторіч-

ний досвід країн, які використовували цей принцип, свідчить про неминучість виникнення час від часу протиріч між законодавчою і виконавчою гілками влади. Але це вважається нормальним явищем. Ці протиріччя треба долати за допомогою існуючих між цими гілками влади взаємостримувальних і противаг. Таким чином запобігається виникнення гострих конфліктних ситуацій, уникається погроза їх переростання у відкриту конфронтацію.

Не випадково Президент України у зверненні до Верховної Ради 4 квітня 1995 р. підкреслив життєву необхідність «забезпечити єдність у здійсненні стратегічної політики всіх гілок влади»¹.

Між тим саме в умовах сьогодення України ми ще недавно були свідками періодичного загострення протиріч між законодавчою і виконавчою гілками влади. Це особливо небезпечно у зв'язку з тим, що в Україні й досі не прийнято нову Конституцію.

Виконавча влада має підстави бути незадоволеною недостатньо швидкими темпами створення законодавчої бази для здійснення реформ, невисокими якістю і стабільністю створюваних законів, їх суперечливістю, необґрунтованим, на її думку, втручанням парламенту у сферу виконавчих повноважень.

В свою чергу парламентарії висловлюють незадоволення якістю роботи урядових установ, частими помилками та повільними темпами проведення реформ. У значній частині депутатів викликав тривогу намір Президента докорінно реформувати зверху донизу стародавню систему Рад як державних органів, нижчі ступені якої розглядались як своєрідні опорні пункти загальнодержавного парламенту, а також надати Президенту право розпускати при наявності певних обставин парламент.

Певну роль у відносинах законодавчої і виконавчої влади відіграють міжпартійні суперечки і чисто суб'єктивний чинник. Конфлікти, що виникають між цими гілками влади, час від часу породжують небезпеку виникнення тупикової ситуації. За таких умов нерідко погрожують апелюванням до народу, несуваються пропозиції про проведення голосування щодо неузгоджених питань, або про довіру певній особі чи органу.

Пропонуючи Верховній Раді прийняти закон про владу, Президент підкреслив, що в разі його незатвердження він звернеться до народу. Є чимало пропозицій щодо затверд-

¹ Голос України. 1995. 6 квіт.

ження шляхом референдуму проекту нової Конституції України або її окремих положень¹.

Зазначені обставини актуалізують питання про встановлення оптимального для розв'язання проблем взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади та референдуму місця кожного з цих інститутів у системі народовладдя.

Принцип народовладдя здійснюється демократичною державою через всю систему її органів — законодавчих, виконавчих, судових, наглядово-контрольних. Народ є джерелом державної влади, а народний суверенітет — джерелом державного суверенітету. Останній обмежений лише необхідністю дотримання основних невід'ємних прав і свобод громадянина. Народ має суверенне право як встановлювати, так і змінювати форму державного управління². Саме тому встановлена демократичним шляхом державна влада є найбільш легітимною, тобто такою, що відповідає цінностям ідеалам, які склалися у суспільстві.

Легітимація влади у цивілізованому суспільстві відбувається перш за все через загальні, засновані на демократичній системі вибори³. В результаті їх проведення в умовах президентської та напівпрезидентської республіки створюються загальнонародні і разом з тим загальнодержавні органи влади: народне представництво — парламент та глава держави і виконавчої влади — Президент, до яких, переходить влада народу.

Цей перехід влади не може бути обвальним, він має регулюватися демократичними конституційними принципами та нормами, передусім принципом розподілу влади. Згідно з цим принципом народ України, обираючи своїх представників, делегує їм лише ті владні повноваження, які віднесено до компетенції законодавчої гілки влади та Президента. Наступний розподіл прав і повноважень між органами виконавчої і судової влади, а також контрольними органами здійснюється, як правило, за участю загальнонародного представницького органу та всенародно обраного Президента. Ці органи у державі є первинними.

Легітимація влади може бути здійснена й шляхом прямого волевиявлення народу на референдумі. У політичній історії такий підхід ми бачимо у багатьох ідеологів і політичних дія-

¹ Див., напр.: *В. ШАПОВАЛ*. Конституційний процес: якою має бути його заключна стадія? // *Українсько-право*. 1995. № 2. С. 4—6; *Юзьков Л.* Конституційний процес в Україні (основні віхи і процедура завершення) // *Закон і бізнес*. 1995. 8 бер.

² Див.: *Четвернин В. А.* Демократическое конституционное государство, Введение в теорию. М., 1993. С. 77—78; *Нерсисянц В. С.* Пути развития советского государства и права. Пульс реформ. М., 1989. С. 39—48.

³ Див.: *Политологический энциклопедический словарь*, М., 1993. С. 153.

чів від Руссо до де Голля, які віддавали перевагу прямому народоправству як більш яскравому прояву демократії, тим більш що суверенітет, за думкою Руссо, не може бути відчужений. Тому й всі рішення парламенту, особливо у сфері питань державного устрою, повинні набувати юридичної сили лише після їх затвердження суверенним народом.

Така концепція, починаючи з Монтеск'є, викликала і викликає низку заперечень. Більш того, визнаючи корисним поєднання прямого народоправства з функціями народного представництва, більшість теоретиків-державознавців віддають перевагу представницькій демократії перед безпосередньою, підкреслюючи деякі її переваги. Вони звертаються до державної практики, де спроби застосування прямого народоправства як системи спостерігались головним чином у масштабах малих державних утворень, наприклад, деяких швейцарських кантонів. Дж. Стюарт Мілль з цього приводу відмічав: «Тому, що в суспільстві, як воно за розміром більше маленького міста, всі члени особисто можуть прийняти участь лише у самій незначній частині громадських справ, ідеальним типом форми управління може бути лише представницька»¹.

Перевага парламентського шляху прийняття законів вбачається у тому, що вони можуть бути детально обговорені в комісіях і на сесії, а це, як правило, повинно забезпечити отримання більш якісного результату. Тому вважається, що «представницьке управління дає більше шансів на отримання справедливого, корисного, раціонального законодавства, ніж управління пряме»². Таких результатів не можна досягти шляхом референдуму, де вимагається тільки однозначна і коротка відповідь «згоден» чи «незгоден» щодо законопроекту в цілому. Ось чому ще Монтеск'є вимагав, щоб народ робив через своїх представників усе те, що він не може зробити сам³. Він вбачав велику перевагу управління через представників у тому, що вони здатні детально обговорити і вирішити справи, до чого народ не підготовлений. Професійність народного представництва, його спроможність отримати до прийняття остаточних висновків відповідні консультації, прийняти, коли це необхідно, компромісні рішення, які відображають точку зору різних політичних сил, у тому числі й меншості, дозволяє запобігти внутрішніх конфліктів. У літературі давно зазначалось, що у представницьких органах «точки зору різних груп, які часом мають значні відміни, примирюються таким чином, що результатом є єдине рішення»⁴.

¹ Мілль Дж. Стюарт. Представительное правление. СПб., 1897. С. 34.

² Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб, 1898. С. 196.

³ Монтескье Ш. Л. Дух законов. М., 1955. Кн. II. Гл. II.

⁴ Елинек Г. Общее учение о государстве, СПб, 1908. С. 426—427.

Отже, застосування референдуму є обмеженим, хоча в деяких випадках, і корисним. Щодо законодавчого органу, то загальну уяву про зміст його роботи дає поєднання ним законодавчої, установчої і контрольної діяльності.

У системі народовладдя слід розрізняти органи первинного і повторного народного представництва. Перші утворюються безпосередньо шляхом народного голосування. Вони і обирають органи повторного представництва, до яких, зокрема, можна віднести уряд держави. В Україні органами повторного представництва є Верховний суд, Конституційний суд, Вищий арбітражний суд, Генеральний прокурор.

Органами первинного представництва в Україні є Верховна Рада і Президент республіки. Як парламент, так і Президент обираються всенародним голосуванням, і у цьому розумінні у рівній мірі є представниками народу. Але депутатський корпус, крім того, має представляти (особливо, враховуючи мажоритарну виборчу систему) ще й інтереси регіонів та територій. У той же час Президента як главу держави і виконавчої влади обирає весь народ (корпус виборців), а кожного з депутатів — лише виборці окремого округу.

Отже, кожний орган первинного народного представництва — парламент і Президент — має свої переваги, але лише разом вони можуть повною мірою виражати народну волю. Ось чому небажане виникнення будь-яких серйозних протиріч між ними. Тому ж трохи однобічно виглядає положення Декларації про суверенітет і відповідної статті проекту Конституції України, згідно з якими від імені народу України може виступати лише Верховна Рада. До обох первинних органів, взятих у єдності, можна віднести думку, висловлену Б. Чичеріним щодо народного представництва, яке «повинно бути не збіркою суперечливих точок зору, якою є суспільство, а центром, де сходяться головні політичні напрямки, що встигли набути сили у народі, а тому мають значення і для держави»¹.

Торкаючись питання про співвідношення народовладдя і розподілу влад, слід сказати, що в усіх цивілізованих країнах народовладдя здійснюється перш за все за допомогою законів, які виражають волю населення. У той же час розподіл влади ґрунтується на рівновазі усіх її гілок, на їх взаємостимуванні. У цьому розумінні народовладдя, суверенітет народу у межах своєї компетенції здійснює не тільки законодавець, а й виконавець і судова влада. Тому замість принципу повновладдя верховного представницького органу, що проголошувався тривалий час, але був не більше, ніж гаслом, зараз і

¹ Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1898. С. 8.

в теорії, і при розробці проекту нової Конституції України виходять з того, що законодавча влада діє в обмеженій сфері і не повинна приймати рішень щодо питань, які відносяться до компетенції виконавчої або судової влади, вирішуються шляхом референдуму або обмежують права людини. Саме із обмеженості повноважень законодавчої влади виходив ще Д. Медісон. Коли він писав, що «законодавча влада є пануючою»¹, то мав на увазі не підлеглість виконавчої влади законодавчій, а тільки загальнообов'язковість законів, що приймаються парламентом. Абсолютно правий і Б. Г. Сіган, за думкою якого «треба обмежити владу законодавчих органів так, щоб вони не мали змоги втручатися у законні приватні справи людей»². Для реального здійснення народовладдя дії парламенту мають сполучатися і узгоджуватися з діями такого ж органу первинного представництва народу, як Президент, котрий очолює виконавчу владу.

Сучасна практика діяльності законодавчої і виконавчої влади України свідчить, що їх взаємні претензії багато в чому справедливі. Хоча законодавча влада і заклала, прийнявши понад 500 законів, основу для здійснення докорінних реформ, але темпи законодавчої роботи далеко не відповідають сучасним вимогам. Багато зауважень викликають якість і стабільність законодавства, планування і організація законодавчих робіт. Недостатньою є наукова обґрунтованість законів, відсутня належна система урахування суспільної думки, чимало хиб є у використанні законодавчої техніки. Рівень політичної і правової культури багатьох депутатів заважає приймати конче необхідні компромісні рішення, не дозволяє позбутися правового нігілізму³.

Результатом небажання йти на компроміс є те, що й досі не прийнято нову Конституцію України. Закони нерідко суперечать один одному. Особливо неприпустимо в умовах проголошення курсу на побудову правової держави існування законів, окремі положення яких суперечать чинній Конституції. Є випадки, коли під час доробки в комісіях попередньо схвалених парламентом проектів законів до їх змісту вносяться зміни, що суперечать висловленій шляхом голосування волі депутатів. Так, під час доробки схваленого парламентом у другому читанні тексту 180 статей проекту Кодексу торгового мореплавства до них, за даними експертизи, було внесено

¹ Мэдисон Д. Федералист. № 51. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Д. Мэдисона, А. Джоя. М., 1993. С. 348.

² Сіган Б. Г. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. К., 1993. С. 24.

³ Див.: Козюбра М. Інфляція законів як джерело правового нігілізму// Уніан-Право, 1994. № 1. С. 3.

150 суттєвих змін¹. Формулювання частини законів є надмірно абстрактними, що призводить до необхідності їх конкретизації у численних відомчих актах. Так, Земельний кодекс та закони про приватизацію було конкретизовано і деталізовано у кількох десятках підзаконних, по більшості відомчих, нормативних актах².

Існує тенденція прямого втручання парламенту у сферу діяльності уряду, обговорення на його сесіях суто управлінських питань, аж щодо проведення сівби, збору урожаю, забезпечення паливом і т. д., прагнення до постійного виклику урядовців на засідання парламенту для реалізації надмірно широко тлумаченого депутатського права на запит та ін.

Значні недоліки і відступи від вимог законів властиві й діяльності виконавчої влади. На її роботі позначається те, що й досі не створено єдину загальнодержавну виконавчу вертикаль від Президента до місцевої адміністрації. Це породжує відсутність чіткого розподілу повноважень виконавчих і представницьких органів влади на місцях. Відсутнє чітке законодавче регулювання відносин між різними центрами виконавчої влади — адміністрацією Президента, Кабінетом Міністрів, міністерствами, виконавчими органами на місцях. На невисокому рівні перебуває державна дисципліна. Слід посилити контроль за виконавчою діяльністю, належним використанням механізмів юридичної відповідальності за порушення законності і дисципліни.

Для виконавчої влади, на жаль, характерна також тенденція втручання у сферу діяльності інших влад. При використанні наданого Верховною Радою Президентові права на видання указів з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, час від часу формулюються приписи, що суперечать чинним законам України, фактично потребують їх відміни. В органах виконавчої влади працює велика група депутатів-керівників, які й досі не склали своїх депутатських повноважень.

Для подолання властивих діяльності як законодавчої, так і виконавчої влади недоліків в умовах сьогодення необхідне більш чітке розмежування діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади, підвищення якості роботи кожної з них. Йдеться про подолання неприхованого втручання у сферу компетенції іншої гілки влади, виходу кожної з гілок за межі її конституційних повноважень. Слід ліквідувати таку прогалину в праві, як відсутність достатньо детального розмежу-

¹ Див.: *Туглук В.* Чіі інтереси захищають лобісти//Голос України, 1955, 7 бер.

² Закон і бізнес. 1992. № 46.

вання і закріплення заходів взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади, системи їх взаємних стримувань і протипаг. Вагомий внесок у цю справу зроблено шляхом прийняття Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України.

Звичайно, не можна не погодитись з тим, що «остаточно розмежувати функції та повноваження органів законодавчої і виконавчої влади практично неможливо»¹. Це обумовлюється можливістю загального втручання кожної влади у сферу діяльності іншої в порядку взаємостримувань і встановлених протипаг, за допомогою, скажімо, президентських законодавчої ініціативи та права вето, здійснення парламентського контролю за урядом, функціонування інститутів Конституційного суду, державного правозахисника та ін. Але все це не знижує значення і необхідність удосконалення механізмів взаємодії парламенту з виконавчою владою. Так, дуже важливо конкретно врегулювати діяльність контрольної палати у складі парламенту і максимально прискорити її створення з метою здійснення суворого контролю за витратами державних коштів. З урахуванням зарубіжного досвіду законодавство має урегулювати, в яких саме випадках і в якому порядку можна розпускати парламент. Слід реально відновити і послідовно втілювати в життя дію правила про несумісність одноразового зайняття посад в системі двох гілок влади. Обидва органи первинного народного представництва — парламент і Президент — повинні мати право ініціювати проведення народного референдуму щодо взаємної довіри, щоб у найбільш складних випадках мати змогу долати таким чином виникаючі між законодавчою і виконавчою владами конфлікти.

Відомо, що після структурування Верховної Ради в ній сформовано численні партійні та інші фракції і групи. Існуючі між ними політичні протиріччя розкололи парламент. В результаті цього він значною мірою перестав бути, як раніш, органом територіального представництва населення. Тому для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів всього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату — Раду територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковою стримомою щодо нижньої палати і засобом запобігання її надмірної конфронтації з іншими гілками влади.

Важливу роль арбітра у розв'язанні конфліктів між законодавчою і виконавчою владами повинен в майбутньому віді-

¹ Корнєєв А. Відповідь на анкету ж. Уніан-Право//Уніан-Право, 1995, № 2. С. 2.

гравати Конституційний суд України. Сформувати його у стилі строки є конче необхідним.

Центральним чинником здійснення народовладдя, реалізації перелічених заходів і створення належних умов для передбаченої законом взаємодії усіх гілок влади є якомога скоріше прийняття нової Конституції України. Тільки через Основний закон «ми зможемо домогтися сталої влади, політичної та економічної системи суспільства, забезпечити незворотність розпочатих перетворень»¹. Вважаємо, що є усі можливості для прийняття нової Конституції раніше строку в один рік, який для цього передбачений Конституційним договором між Верховною Радою і Президентом України.

Надійшла до редколегії 20.03.95

*В. Я. ТАЦІЙ, академік АПН України,
Ю. М. ГРОШЕВИЙ, академік АПН України*

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ

Фундаментальні гілки влади — законодавча, виконавча і судова, які уособлюють собою єдину верховну державну владу та її поділ, зовсім не виключають можливості існування інших функціонально самостійних правових інститутів. Їх наявність визначається реальними потребами побудови правової держави та державно-правового життя суспільства в даний конкретний період, необхідністю демократичних форм контролю і нагляду, «стримування» будь-якої з фундаментальних гілок влади у випадках, коли їх діяльність не відповідає принципам та положенням Конституції. Важливо, щоб ці інститути вписувалися в рамки загальнодемократичних процесів та сприяли балансу функціональних гілок влади.

Слід визнати, що у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає з суті публічності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади — контрольною (наглядовою), яка на конституційному рівні має за мету охорону конституції та забезпечує, з одного боку, відповідність законодавчих та інших нормативних актів Конституції України та конституційним законам, а з другого — верховенство права в усій юридичній практиці та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади, в тому числі й дотримання прав громадян, гарантованих Конституцією і конституційними законами України².

Подібний досвід регулювання правових засобів охорони конституційної законності міститься в деяких конституціях

¹ Голос України. 1995. 6 квіт.

² Див.: Чиркин В. Е. Контрольная власть//Гос-во и право, 1993, № 4. С. 10—18; його ж. Три ипостаси государства//. Там же. № 8. С. 107—116.

зарубіжних держав (Республіки Беларусь, Франції, Іспанії та ін.)¹.

Інститут конституційного контролю є, як показує практика, гарантом дотримання конституційної законності, послідовної реалізації принципу, згідно з яким конституція (основний закон) має вищу юридичну силу. Крім того, сучасний етап розвитку державності, особливо в країнах — учасницях СНД, характеризується, зокрема, послабленням органів законодавчої влади та посиленням органів виконавчої влади у сфері нормотворчості. Ця тенденція, яка виразилась у встановленні урядом фактичної монополії на підготовку законопроектів, розширенні його арсеналу засобів та можливостей «тиску» на парламент з метою прийняття цих законопроектів, стрімкому розповсюдженні делегованого і псевдоделегованого законодавства тощо, нерідко приводить до того, що діяльність органів конституційного контролю набуває в ряді випадків справді демократичного змісту.

У Конституції України мають бути передбачені механізми, що забезпечують перевірку конституційності будь-якого закону (крім прийнятого шляхом референдуму) та іншого нормативного акту органами, які посідають самостійне місце та організаційно відокремлені від інших гілок влади.

Правильне позначення місця цих органів у проекті Конституції України має ключове значення для визначення їх суті, функцій, правового статусу, організаційної побудови, форм та методів діяльності. Прорахунки у визначенні правової природи органів, покликаних охороняти Конституцію, безвідносно до того, чи тягнуть вони приниження їх соціальної ролі або, навпаки, надмірно розширюють їх повноваження, таять у собі наслідки, небезпечні як для громадян, так і для суспільства в цілому, бо принижують значення принципу верховенства права та положень Конституції, які мають вищу юридичну силу.

Специфіка діяльності органів, покликаних охороняти Конституцію, повинна полягати в тому, що вона носить комплексний характер і здійснюється однопрофільними органами, які мають різні функції в охороні Конституції, але об'єднані загальною цільовою установкою. Інакше кажучи, ці органи мають особливу юрисдикцію і відповідну процедуру, відмінну від органів адміністративного контролю.

Аналіз положень конституцій багатьох зарубіжних держав, присвячених конституційним судам, конституційним радам, іншим органам конституційного контролю, приводить до висновків про те, що, по-перше, функції органів урегульовані особливими главами (розділами) конституцій і відокремлені

¹ Див.: Конституции буржуазных государств. М., 1989.

від глав про правосуддя; по-друге, ці органи можуть бути колегіальними та одноособовими, обраними та призначеними, діючими протягом певного терміну, але особо підкреслюється, що завжди робота в цих органах несумісна із зайняттям будь-якої іншої посади; по-третє, ці органи незалежні у здійсненні своїх функцій і не підпорядковані жодній гілці влади, підкоряються лише конституції та закону; по-четверте, система органів конституційного контролю, діюча в тих чи інших країнах, багато в чому обумовлена специфікою правової системи (так, в країнах англо-саксонського права конституційний контроль покладений на загальні суди, в багатьох державах Європи функції охорони конституції здійснюють особливі органи — конституційні суди, конституційні ради, частково прокуратура і омбудсмени)¹.

Заслуговує на увагу питання про систему органів конституційного контролю у світовій практиці.

В сучасних умовах конституційний контроль здійснюється головним чином трьома видами органів: загальними судами, конституційними судами, конституційними радами.

Конституційний контроль, здійснюваний загальними судами, поширений в основному в країнах англо-саксонського права, і його особливість полягає у тому, що при розгляді судом справи будь-яка сторона може заявити про неконституційність застосованого закону, а справа надсилається до Верховного суду, і, якщо закон визначається неконституційним, він не застосовується судами, адміністративними та іншими органами держави і, таким чином, втрачає реальне значення.

Враховуючи відносну складність, а головне — дорожнечу наведеної процедури, деякі латиноамериканські країни віддали перевагу іншому шляхові, яким пішли й держави континентальної Європи: створенню спеціальних органів конституційного контролю у вигляді конституційних судів та конституційних рад, а в деяких країнах при створенні таких органів використовуються окремі елементи системи загальних судів. Наприклад, в Італії поряд з можливістю безпосереднього звернення до конституційного суду зберігається порядок «загального права». Сторона у судовому процесі або сам суддя, прийшовши до висновку про неконституційність закону, який підлягає застосуванню, можуть передати дане питання на розгляд конституційного суду. Різновидом першого порядку є створення у складі Верховного суду особливої палати по конституційному контролю, яка формується

¹ Див.: Осавелюк А. М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Гос-во и право. 1993. № 12. С. 105—114.

особливим чином і іноді включає до себе фахівців з конституційного права.

В конституційному суді процес конституційного контролю відбувається за правилами судової процедури. Конституційна рада розглядає питання про конституційність того чи іншого закону, адміністративного акта не за правилами судової процедури.

У деяких країнах, наприклад, в Італії, рішення конституційного суду має силу закону (ст. 136 Конституції Італії).

Контроль носить попередній або наступний характер. Попередній контроль за конституційністю законів (до їх промульгування та опублікування) здійснюють конституційні ради, наступний — загальні суди в країнах, де вони наділені відповідними повноваженнями (у США, Канаді, більшості країн Латинської Америки, Австралії, Індії та ін.). Контроль омбудсменів, генеральних контролерів, лічильних палат, народних захисників носить лише наступний характер: вони перевіряють на конституційність за скаргами та іншими приводами факти, які мали місце.

В зарубіжних країнах рішення конституційних судів звичайно публікуються і припускається, що усі заінтересовані сторони керуються цими рішеннями. Лічильна (контрольна) палата, омбудсмен, народний захисник звичайно раз на рік надсилають до парламенту звіти, де зазначають заходи, потрібні, на їх думку, для удосконалення діяльності відповідних органів. Якщо контрольний орган вважає, що зловживання значні, він може порушити справу в суді і звернутися до таких органів держави, які наділені правом карати винних і зміщувати їх з посади.

У деяких країнах народний захисник (Іспанія), посередник (Франція) не позбавлені окремих функцій оперативного виправлення встановлених недоліків. Конституційний суд Німеччини поряд з вирішенням питання по суті може висловитись також про заходи щодо удосконалення законодавства (ст. 93 Конституції ФРН).

Різні й засоби формування органів конституційного контролю. Як правило, виділяють три їх види: парламентський, позапарламентський та змішаний.

Парламентський засіб формування застосовується в Німеччині, де бундестаг і бундесрат обирають по 8 членів Федерального конституційного суду; позапарламентський — в Японії, де кабінет міністрів призначає 15 членів Верховного суду, а імператор — його головного суддю за поданням кабінету міністрів. Змішана процедура діє, наприклад, в Італії. Конституційний суд тут складається з 15 суддів, котрі призна-

чаються по одній третині президентом республіки, парламентом на спільному засіданні палат і вищими судовими інстанціями (касаційний суд обирає 3 членів, державна рада і лічильна палата — по 1).

У деяких державах до системи нагляду за законністю включено й прокуратуру. Крім країн — учасниць СНД, подібну функцію покладено на прокуратуру і в тих країнах, де остання має форму публічного міністерства (наприклад, ст. 124 Конституції Іспанії.)

Тут доречно підкреслити, що у підсумковому документі конференції за темою «Трансформація прокуратури в орган, зумісний з демократичними принципами права», проведеної Радою Європи за участю 16 країн Європи (травень 1993 р.)¹, зверталась увага на неспроможність спроб переробляти прокурорську систему однієї країни за принципом іншої. Значалося також, що нову прокуратуру складно створювати навіть в умовах стабільності, ще складніше — в період політичних і соціальних змін, будь-яка створювана прокуратура має бути зумісною з культурою та історією країни, соціально-політичними реаліями у сфері дотримання законності, сприйматися суспільством, де вона функціонує.

В останні десятиріччя для контролю за дотриманням прав людини в діяльності органів виконавчої влади створено систему особливих органів (омбудсмен — у скандинавських країнах, деяких штатах Індії; народий (публічний) захисник — в Іспанії та інших країнах; посередник — у Франції, який оцінює застосування законів з точки зору їх справедливості; колегія народного правозахисту — в Австрії; контрольна палата — у Польщі тощо). Наприклад, омбудсмен, виявивши хиби або зловживання, вказує на це відповідному органу або службовій особі і пропонує їх усунути. У разі відмови він має право звернутися до суду або в парламент. Омбудсмен діє не тільки за скаргами громадян, а й за власною ініціативою. У Франції громадяни звертаються до посередника не тільки безпосередньо, а й через свого сенатора або депутата.

У багатьох конституціях ці органи охарактеризовано як автономні. Так, в ст. 89 Основного закону Намібії 1990 р. (а ця конституція багато в чому увібрала до себе досягнення сучасної юридичної думки) зазначено: «Омбудсмен незалежний і підкоряється тільки конституції та закону». За органічним законом Іспанії № 3-1981, «народний захисник не одержує вказівок ні від якої влади», у здійсненні своїх фун-

¹ Див.: Законность. 1994. № 3. С. 28; Гожен Донна. Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Совет Европы, М., 1994. С. 19—23.

кції він незалежний і діє за власним переконанням. Відповідно до ст. 128 Конституції Бангладеш 1972 р. «генеральний аудитор при здійсненні своїх функцій не підкоряється управлінню або контролю будь-якої особи або влади». Закон ФРН 1951 р. про конституційний суд характеризує останній як «самостійний і незалежний від усіх інших конституційних органів». У законі Франції 1958 р. про конституційну раду підкреслено: рішення ради не підлягають оскарженню; вони обов'язкові для усіх публічних властей (включаючи парламент і президента), органів адміністрації та юстиції.

Створюються й спеціальні органи загального і фінансового контролю: лічильна палата (Польща), генеральні контролери, генеральні аудитори, на яких покладений контроль за фінансовою діяльністю міністерств, державних установ та ін.

Ясна річ, що правові засоби охорони Конституції України не можуть бути прямим аналогом системи конституційного контролю, яка діє у тій чи іншій країні, а повинні, з одного боку, відповідати принципам правової держави, міжнародним стандартам, позитивним нормативним традиціям України, а з другого — забезпечити вищу юридичну силу Конституції та бути ефективним гарантом неухильного дотримання прав громадян.

У проекті Конституції України функцію охорони Конституції доцільно покласти на Конституційний суд України, Генеральну прокуратуру України, Уповноваженого з прав людини (можливо також на Контрольну палату (комісію) Верховної Ради), присвятивши цим органам спеціальний розділ. Особливо слід підкреслити, що цей розділ має містити вказівки на функції зазначених органів, порядок їх утворення, їх компетенцію, гарантії їх незалежності. Що стосується безпосередньо діяльності органів, здійснюючих охорону Конституції, то вона має бути урегульована відповідними конституційними законами.

Відносно компетенції Конституційного суду перш за все доречно відмітити, що у сучасному конституційному праві цей суд не розглядають як орган судової влади. Його компетенція може бути поділена на загальну і виключну. Загальна компетенція полягає у тому, що Конституційний суд розглядає справи про відповідність Конституції та конституційним законам законів та інших актів Верховної Ради; Конституції та законів Республіки Крим; указів Президента; актів Кабінету міністрів; актів міністрів та інших керівників центральних органів виконавчої влади; актів обласних (земельних) Рад і обласних (земельних) виконавчих комітетів; актів місцевого самоврядування. Конституція має містити перелік посадових осіб, які мають право порушувати відповідне клопотання перед Конституційним судом.

Виключна компетенція полягає у тому, що Конституційний суд дає висновок про дотримання Конституції Президентом України, прем'єр-міністром, іншими посадовими особами, які затверджуються законодавчою владою. Рішення Конституційного суду носять обов'язковий характер. Склад Конституційного суду утворюється на паритетних засадах законодавчою владою і Президентом.

Дискусійним залишається питання, чи мають загальні або господарські суди право безпосередньо звертатися до Конституційного суду, якщо вважають, що закон, у відповідності з вимогами якого має бути вирішено справу, суперечить Конституції або іншим законам. Уявляється, що таке право може бути надано суду лише за умов розвинутої правової системи.

Затягнулася дискусія щодо місця прокуратури у системі поділу влади. Ми виходимо з того, що: а) підпорядкування прокуратури виконавчій або судовій владі у теперішній час може зруйнувати систему «стримань і противаг», яка склалась у державі; б) жодний з існуючих державних органів не може взяти на себе наглядову функцію прокуратури за виконанням законів учасниками суспільних відносин; в) реалії сьогодення вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури як гаранта законності та Конституції.

При цьому посилення правозахисного потенціалу прокуратури може бути забезпечено шляхом зміщення пріоритетів загальнонаглядової діяльності на користь захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, передусім слабо захищених громадян, прямого закріплення її обов'язку спостерігати за відповідністю підзаконних актів конституційним правам і свободам людини та громадянина. Уявлення щодо перетворення загальнонаглядової діяльності прокуратури як одноманітної акції не підкріплено ні теорією, ні практикою державно-правового будівництва сучасної України.

Слід також відкинути міркування про «піднаглядність суду прокуратурі» і впливаюче звідси прагнення розглядати прокуратуру як елемент судової влади. Судова влада має здійснюватися лише судом, але це не означає неправомірність механізмів, які забезпечують відповідність закону рішень судової влади як індивідуальних актів застосування права.

Виходячи з наведеного, в Конституції слід закріпити єдність прокурорського нагляду і таку його компетенцію: нагляд за відповідністю Конституції та законам України правових актів і дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод громадян; нагляд за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання і по-

передне слідство; підтримання державного обвинувачення в суді і захист в суді майнових та інших інтересів держави, а також нагляд за відповідністю судових актів Конституції та закону; нагляд за дотриманням законів у місцях виконання заходів кримінального покарання, а також застосування інших заходів примусового характеру. Навряд чи доцільно визначати підслідність справ, які розслідуються прокуратурою; інша річ, що прокурор має бути наділений правом прийняти до свого провадження будь-яку кримінальну справу. Доцільно зберегти у Конституції принцип єдиноначальності в органах прокуратури і призначення Генерального прокурора України Верховною Радою України за сумісним поданням Президента України та Голови Верховної Ради України.

Уповноважений з прав людини — посадова особа, яка призначається у відповідності з Конституцією з метою посилення гарантій державного захисту прав і свобод людини, сприяння дотриманню і поваги її прав та гідності. Уповноважений розглядає скарги на порушення прав і свобод, встановлених міжнародними актами і договорами, учасником яких є Україна, та Конституцією України. Рішення Уповноваженого з конкретної справи носять для відповідних органів і посадових осіб рекомендаційний характер, але він має право звернутися до загального суду із заявою в захист прав і свобод особи, порушених діями або рішеннями державного органу, органу місцевого самоврядування або їх посадових осіб, а також брати участь у судовому процесі в установлених законом формах. Важливо передбачити право Уповноваженого звертатися до Конституційного суду, якщо той чи інший закон порушує права і свободи людини¹.

Надійшла до редколегії 20.03.95

В. В. ЦВЕТКОВ, академік АПН України

ДО ПИТАННЯ ПРО КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Соціальне значення управління — по суті самоочевидна істина, аксіологічне питання, що передбачає ціннісний підхід до його вивчення. Але при цьому слід розрізняти такі категорії, як цінність та оцінка. Якщо перша дає загальну, базову характеристику предмету і явищу, то друга — їх позитивним і негативним сторонам.

Якості соціальної цінності та ефективності управління органічно взаємопов'язані. Соціальна цінність є першочерго-

¹ Див., напр., Проект Закону Російської Федерації про Уповноваженого з прав людини.

вим поняттям по відношенню до ефективності, в той же час висока ефективність управління є одним із проявів його соціальної цінності.

Віднесення тих чи інших явищ до соціальних цінностей визначається принципами суспільного устрою та нормами людського співжиття і тому вони не однорідні в різних за своїм економічним і політичним базисах суспільства, але в основі їх лежать загальнолюдські цінності.

Соціальна цінність в значній мірі характеризує статику об'єкта, в той час як ефективність — його динаміку. В практиці управління те чи інше управлінське рішення або дія не викликають сумніву в їх соціальній цінності, хоча їх ефективність часто залишає бажати кращого і знаходиться на низькій і навіть на нульовій позначці. Ефективною і соціально цінною буде та управлінська діяльність, яка дає позитивні результати, коли досягається об'єктивно обумовлена мета. Це положення дає загальне якісне уявлення, але цього недостатньо для отримання шуканого кількісного знання, якщо хочемо порівняти результати управлінських дій.

В останній час у зв'язку з ускладненням соціальних процесів і збільшенням можливостей електронної техніки спостерігається різкий зріст кількості критеріїв і показників для визначення параметрів багаточисельних явищ в суспільстві, в тому числі в сфері управління.

Поняття ефективності передбачає певний елемент порівняння. Але чи можливо кількісно виміряти ефективність функціонування системи управління, апарату управління? Суворому кількісному виміру цей показник важко піддається. Хоча нам можуть бути досить добре відомі залежності, що зв'язують кінцевий результат заданої мети з виконаним обсягом і змістом управлінської діяльності, але ці залежності часто не мають кількісного характеру, новий стан системи також не завжди характеризується кількісними параметрами.

Питання теорії, методології та методики оцінки функціонування апарату управління не отримали якоїсь глибокої розробки, цю проблему дослідники та й практики управління намагались обійти: висловлені в літературі критерії оцінки стосуються головним чином ділових рис працівників, в той час як більш важлива в справі підвищення ефективності управлінської праці періодична оцінка стану реалізації завдань, оцінка за основними параметрами виконуваної роботи, орієнтація на результати праці, комплексна оцінка якості і кількості виконавчої роботи. А якщо до цього додати, що деякі теоретики і практики менеджменту заперечують взагалі корисність самої науки управління і можливості вирішувати з її допомогою конкретні проблеми, які ставить

життя, то спрощеність підходу до проблеми ефективності управління безпосередньо позначається на результатах управлінської діяльності.

В практиці конкретно соціологічних досліджень робляться спроби вирішити проблеми кількісної оцінки ефективності управлінської діяльності. Але вони знаходяться на досить низькому науковому рівні і найчастіше мають умоглядний і описовий характер, що є відображенням загального стану розробки теорії ефективності.

Простіше визначати економічний аспект ефективності, в показниках якого часто опосередковуються результати досягнення мети функціонування системи. Оцінка економічної ефективності основана на кількісному вимірі економії трудових, часових і фінансових затрат. Річна економічна ефективність управлінського персоналу в сфері управління в загальному вигляді визначається як відношення економічного ефекту, отриманого в результаті економії затрат, до загальної суми затрат на управління.

Але управління в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства не може бути зведене до економічного аспекту, тут не менш важливі політичний, соціальний, психологічний і морально-етичний аспекти, які не піддаються кількісній оцінці. Крім того, об'єктивні труднощі кількісного виміру результатів управлінської діяльності складаються з обмежених можливостей перенесення соціальних цінностей на мову математики. Очевидно, що соціальні процеси за самою своєю природою не можуть бути повністю формалізовані і вимірні. Важко уявити, як такі людські якості і цінності, як гуманізм, егоїзм, альтруїзм, емоції, пристрасті, а також уся гама людської психіки і духовної сфери, які в тій чи іншій мірі впливають на процеси управління і відбиваються на їх ефективності, можна формалізувати і точно виміряти. І все ж проникнення методів кількісного аналізу в управління (до речі, як і в юриспруденцію) відбувається неухильно. Цьому сприяє й ситуаційний підхід до управління, яскравими виразниками якого стали Г. Кунц і С. О'Донелл. Їх головна ідея полягає в тому, що ефективне управління «завжди ситуаційно», а основним конструктивним положенням ситуаційного підходу, який вони використовують в своїй книзі, є «проекування середовища, у якому люди працюють спільно в групах, здатних досягти мети»¹. І все ж «ситуаційні» ідеї автори використовують лише на описовому рівні.

Одним з важливих шляхів підвищення ефективності управління є пошук і використання таких чинників (індикаторів) управлінського процесу, які могли б служити їх

¹ Див.: Кунц Г., О'Донелл С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981. Т. 1, 2.

кількісній (числовій) характеристиці. Йдеться про використання великого потенціалу електронної обробки управлінської інформації, робота з якою складає до 80% усіх затрат праці в сфері управління.

Вимір доступних кількісній характеристиці чинників і явищ процесу управління є ступенем його пізнання і основою досягнення високої ефективності. І якою б складною не була категорія «ефективність управління», повне заперечення можливості її відносного виміру і пошуку узагальненого відображення необґрунтовано.

Практикологи вважають, що будь-яку працю, перш ніж її удосконалювати, підвищувати продуктивність, ефективність, необхідно оцінювати, і в принципі, на їх погляд, немає такої праці, таких дій, результати яких неможна було б виміряти і оцінити.

Але праця по управлінню в соціальній сфері важко піддається якійсь зовнішній оцінці. Даний тип праці безпосередньо не виробляє споживчої вартості, які б можна було виміряти. Вона відноситься до розряду розумової праці, оцінка ефективності якої взагалі і управлінської праці зокрема вимагає особливого підходу, специфічного понятійного апарату. І все ж є спроби перевести економічні категорії або категорії, що застосовуються при оцінці фізичної праці, в сферу розумової праці, практично не змінивши їх попереднього стану. Оперування даною термінологією при вимірі ефективності управлінської праці може потягнути за собою неправильне її тлумачення, що позбавляє її всього змістовного навантаження. Працівник розумової праці відтворює лише знання, інформацію, ідеї, але не матеріальну продукцію. Розумова праця не підлягає звичайному кількісному виміру і не виробляє чогось такого, що само по собі ефективно. Тільки якісно результати в найбільшій мірі характеризують управлінську — розумову за своєю природою — працю.

Фахівці в галузі промислової психології і управління відзначають, що значна частина літератури, присвячена проблемі управлінської ефективності, базується на більш ніж особистому досвіді або характеристиках особистих якостей, які мають «хороші» менеджери, що вони мають робити, щоб бути ефективними, або якими можуть бути результати їх діяльності.

Для більшості літератури з проблем ефективності управління характерна концентрація уваги лише на особі, лише на процесах або на результатах, пов'язаних з ефективним управлінням, хоча воно представляє собою функцію складних взаємодій між цими перемінами. Особу, процес і результат доцільно розглядати в їх динамічному взаємозв'язку.

І все ж існує низка способів, за якими може бути оцінена ефективність діяльності держави або фірми. В масштабах суспільства це: 1) рівень реального національного продукту на душу населення; 2) ступінь росту реального національного продукту на душу населення; 3) міра використання затрат; 4) придатність до споживання випуску; 5) рівень конкуренції; 6) адекватність і точність планування.

При розрахунку ефективності управління в сфері матеріального виробництва слід враховувати низку обставин: не можна змішувати господарську ефективність з ефективністю управління; ефективність господарської системи і ефективність управління можуть мати загальні виміри і часто на практиці визначаються за допомогою двох основних синтетичних економічних показників — продуктивності праці і рентабельності. Останні можуть застосовуватись як можливі вимірювачі ефективності управління, але вони мають досить загальний характер і не враховують поодинокі показники, які визначають вплив додаткових процесів, що протікають у виробництві і управлінні.

Ще більш складні питання виміру ефективності виникають у сфері публічної адміністрації. Вирішення їх наштовхується на складне переплетіння багатьох аспектів політичного, економічного, організаційного, правового, психологічного і етичного характеру.

Крім того, визначення ефективності будь-якого виду соціальної діяльності залежить від специфічних форм і методів досягнення поставленої мети. Все це в особливих заходах (ступені) проявляється у виконавчо-розпорядчій діяльності, в діяльності апарату державного управління, рівень роботи якого є одним з важливих критеріїв загальної культури будь-якого суспільства, а також політичного і соціально-правового становища в ньому особи.

Ось чому підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок державної системи управління, удосконалення її структури, організації і практичної діяльності є складовим елементом загального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку країни.

Для характеристики процесу підвищення ефективності управління необхідна система показників і критеріїв ефективності (детальних і узагальнюючих). Сьогодні немає єдиної точки зору щодо питання про визначення і соціально-економічну сутність таких показників, не розроблено методик їх розрахунку, а також чинникові характеристики ефективності системи управління в цілому, в окремих її ланках і на різних рівнях управлінської ієрархії, немає позитивних методик оцінки ефективності діяльності державних органів управління і

методики територіального порівняння ефективності їх функціонування, хоча це завдання особливо актуальне в умовах подальшого удосконалення державного управління, його децентралізації і посилення уваги до якісних показників роботи.

Важливою функцією публічної адміністрації є реалізація політичних цілей при мінімальних затратах, яка в будь-якому випадку має бути успішною, тобто ефективною. В бізнесі це питання прирівнюється до «оптимізації», отримання максимальної вигоди при таких затратах ресурсів.

Економічний смисл ефективності всеохоплюючий в тій мірі, що він може звести усі відповідні оцінки до звичних грошових форм. В сфері управління бізнесом цей процес здійснюється через ринкові механізми.

В адміністративно-політичній діяльності, яка забезпечується ресурсами головним чином із центрального «резервуару» ресурсів, поняття економічного аспекту ефективності пов'язане з політичними цілями (програмами) і соціальними наслідками, і «вихідна» продукція здійснюється в основному через організаційно-правовий механізм. Ділове управління обумовлено специфічними, соціально вузькими завданнями ресурсної ефективності, яка обмежується даною фірмою.

Еквівалентні завдання для державної системи в кінцевому рахунку відносяться до благоустрою всього народу, політично організованого громадянського суспільства. Будь-яка концепція ефективності державного управління має враховувати не лише економічні й людські ресурси та можливості, але й соціальні потреби суспільства, політичні та організаційні чинники.

Дійсно, ціннісні судження про працю в сфері управління в силу її специфіки надзвичайно складні. Прагнення отримати хоча б відносно точні оцінки діяльності і можливості управлінських працівників завжди наштовкуються на складні людські проблеми. Додатковою складністю є і та обставина, що в повному обсязі управлінську діяльність практично неможливо оцінити в конкретний момент, бо деяка її частина, можливо, найзначніша, виявиться у віддаленому майбутньому, та й саме функціонування апарату управління ефективне не саме по собі, а виявляється в ефективній діяльності об'єкта управління. Але без постійного функціонування механізму оцінки, кількісних і якісних вимірів управління перестає контролюватися, а отже, і удосконалюватися.

Скільки ж має бути (або може бути) цих комбінацій соціальних, матеріальних, організаційних умов, індивідуальних характеристик і моделей поведінки, з якими б зв'язували розуміння ефективного управління і його виміри? Які його засоби і результат? Відповісти на ці питання дуже складно.

Процес управління — надзвичайно складна комбінація управлінських діянь, зворотних зв'язків і залежностей, які можна виділити в самому загальному вигляді і в основному ті з них, що впливають на кінцеві результати управління. Кількісному виміру вони, як правило, не підлягають, а тому ми не можемо з більшою точністю встановити в кількісному вираженні їх дії на якість процесу управління і його результати, а отже, і ефективність управління, оскільки ця категорія характеризується перш за все якісним станом управління.

Для кількісної міри потрібно знати продукт даної сфери людської діяльності. Управління не має самостійного продукту, а лише продукт матеріального і духовного виробництва. Явища і факти соціального прогресу можна розглядати як спільний (загальний) продукт працівників, безпосередньо зайнятих в конкретних сферах суспільного життя, і управлінців. Управлінська праця безпосередньо не створює елементів вартісної формули, тобто у вимірі її результатів не можуть застосовуватись вартісні кількісні показники. Простіше, безумовно, визначити економічний аспект ефективності управління, в показниках якого часто опосередковуються результати управлінської діяльності. В сфері виробництва, наприклад, ефективність управлінської діяльності можна представити певними вимірними результатами, такими, як підвищення продуктивності праці, ріст виробництва і прибутку, зменшення собівартості та інші економіко-виробничі показники, що виражені в цифрах. При цьому критерії ефективності застосовуються не до мети, а до засобів їх досягнення.

Сьогодні перед державною системою управління стоїть завдання незвичайної складності — забезпечити максимально швидкий і максимально можливий безболісний в соціальному відношенні перехід до ринкової економіки. Досягти заданої мети можна різними засобами. Одні країни обрали «шокову терапію», інші — еволюційний шлях, одні ігнорують соціальні наслідки, інші — враховують їх.

Оптимальність в досягненні мети залежить від багатьох умов. Зараз відмічається великий розрив між оптимальним управлінням і межею сфери допустимого управління, тобто стан розузгодження управління. Воно залежить, як правило, від різних причин: високої стохастичності процесу, поганої організаційної структури, помилок в прийнятті основних і часткових рішень, низької професійної підготовки управлінських кадрів, слабкої технічної бази для обробки інформації та ін.

Але може бути обрана її помилкова «траєкторія», яка не приведе до заданої мети, і тоді система управління стає не ефективною.

Усі ці характеристики відповідають теперішньому стану державного управління України, яке непомірно багато забирає грошей і людських ресурсів суспільства при критично нульовому, якщо не негативному, ефекті.

Не можна знайти пояснення цьому в надзвичайності соціально-економічних і політичних процесів розвитку постсоціалістичного суспільства або в широко розповсюдженій думці, що управлінська діяльність в сфері безпосереднього здійснення державної влади є непродуктивною діяльністю — це чисто зовнішнє сприйняття, що не розкриває внутрішніх зв'язків цієї діяльності з кінцевими результатами управлінської дії в напрямку зміцнення і розвитку даного суспільного устрою, його економічної, політичної і соціальної основи. Якщо подібна залежність існує, а сумнівів на цей рахунок бути не може, то ефективність управління в цій сфері має визначатися якісними критеріями політичної і соціальної ефективності, які кількісно не завжди можливо точно виміряти. Хоча деякі елементи політичної ефективності, наприклад, такі, як виборчі кампанії, можуть бути визначені кількісно, не говорячи вже про соціально-побутові наслідки державного управління для громадян країни.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що кількісний «замір» такої категорії управління, як ефективність, здійснити досить складно, оскільки багато видів управлінської діяльності володіють кількісною невизначеністю, за винятком технічної роботи по збору і обробці інформацій.

Трудові операції посадових осіб в своїй основі носять творчий характер і сама «технологія» управління в цілому не має кількісних показників. Тому чисельний «замір» ефективності і якості управлінської системи практично здійснити не вдається, хоча загальна оцінка ефективності і якості функціонування системи управління може бути здійснена в формі співвідношення чинного стану системи управління з її оптимально прогнучим станом.

Для визначення ефективності управління необхідно виділити критерій, за яким можна судити про результативність управлінської діяльності, тобто критерій ефективності. Критерій ефективності управління є засобом оцінки даної категорії. Основним змістом управлінської діяльності є досягнення мети управління.

Виходячи з цього, критерій ефективності управління може бути визначено як рівень досягнення цілей управління, ступінь досягнення об'єктом управління бажаного стану. Але

можуть існувати й інші показники функціонування управлінської системи (затрати, втрати управління, чинник часу та ін.), але це поодинокі показники, а загальні результати можна оцінити лише за критерієм ефективності.

Отже, ефективність управління можна розглядати як за-сіб співвідношення поставленої мети з досягнутою, або досягнутого результату з очікуваним чи наміченим раніш результатом (в даному випадку ефективність — синонім результативності). Тому є практично два важливих критерії оцінки функціонування апарату управління — ефективність і економічність діяльності на шляху до досягнення мети.

Управлінська ефективність в основному оцінюється шляхом дослідження ступеню досягнення організацією поставлених перед нею цілей. Цілі управління можуть бути різними, вони можуть мінятись, відповідно до них змінюються критерії ефективності. Тому необхідно чітко формування і диференціювання мети управління при визначенні ефективності управління.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є найбільш повна відповідність управлінської діяльності корінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей і завдань по реформуванню суспільства, швидкого виводу української економіки з катастрофічного стану і перетворенню України в розвинуту країну світу.

Зазначений критерій носить загальний оціночний характер і не розкриває необхідну визначеність такого складного суспільного явища, як управління. Це пояснюється не лише суб'єктивним підходом, який при цьому неминуче виявляється, але перш за все складністю внутрішньої структури даного явища, складністю і різноманітністю внутрішніх і зовнішніх об'єктивних зв'язків і наявністю багатьох властивостей, які є у цього виду соціальної діяльності.

Тільки системний підхід може допомогти врахувати більшість складних причинно-слідчих взаємозв'язків і взаємозалежностей, дозволить представити всі чинники, що впливають на підвищення ефективності державного управління як інтегрального цілого. Знаючи усі чинники, можна з більшою точністю визначити ефективність управління.

Для визначення ефективності управлінських структур, їх об'єктивної оцінки слід мати науково обґрунтовану модель управління, що б дозволило створити систему критеріїв, за допомогою яких можна було б оцінити практичні діючі типи управління.

Надійшла до редколегії 20.12.94

ПРАВОМОЧНОСТІ СУДУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Українська держава пройшла дуже складний шлях становлення своєї виборчої системи та виборчого права. Одним з найважливіших елементів характеристики цього демократичного процесу є можливість судового розгляду спорів, які виникають в період проведення кампаній по виборам депутатів між суб'єктами виборчого права.

У 1917 р. самостійна Українська держава проіснувала менше року. Протягом 1918—1920 рр. різні суверенні уряди удержувалися не більш 3—4 місяців. В таких умовах неможливо було займатися серйозними розробками законодавчих актів про вибори. Встановлення комуністичного режиму призвело до формування недемократичної виборчої системи, яка позбавила частину населення (заможний клас) права брати участь у виборах, встановила нерівну для різних класів багатоступінчасту систему проходження у члени законодавчої палати¹. Природно, що диктатура пролетаріату не припускала будь-якої можливості судового втручання у виборчий процес.

Конституцією 1937 р. було формально встановлено рівноправну систему виборів, проте в умовах тоталітарного режиму виборчі права не забезпечувалися ані судовою, ані іншою формою захисту.

В післясталінський період у 1963 р. було прийнято новий цивільний процесуальний кодекс УРСР, глава 30 якого регулювала процедуру розгляду в судах заяв громадян на неправильності в списках виборців. Всього шість статей (238—243) регулювали даний процес, проте це уже був новий підхід, оскільки під судовий контроль передавалися акти радянської влади, бо оскаржувалися рішення виконкому місцевої Ради депутатів трудящих про відхилення заяв громадян щодо неправильностей в списках виборців. Відповідачем за такими заявами до суду викликався представник Ради депутатів, тобто влада уже повинна була постати перед судом на одному рівні з громадянином.

У 1978 р. прийнято нову конституцію УРСР, де було зафіксовано, що контроль за волевиявленням виборців не допускається (ст. 88), тобто встановлювалася заборона для держави впливати на поведінку людини в період формування представницьких органів влади.

¹ Йдеться, зокрема, про ст. 21 конституції УРСР 1919 р. (див.: Конституційні акти України. 1917—1920. Невідомі конституції України). К., 1992. С. 230.

Викликає інтерес аналіз кримінального судочинства з питань виборчого права. Норми, зафіксовані кримінальними кодексами УРСР 1923 та 1927 рр., були спрямовані на захист не виборчих прав громадян, а встановленої більшовиками виборчої системи від неугодних властям осіб, які були позбавлені права брати участь у виборах через політико-ідеологічні мотиви (учасники громадянської війни на боці білої гвардії, представники заможних класів та релігійних громад, колишні члени опозиційних до комуністів партій та особи, критично настроєні щодо радянського режиму). Кримінальна відповідальність щодо цієї категорії осіб встановлювалася у випадках, якщо вони взяли участь у виборах.

У процесі «хрущовської» демократизації суспільства в новому кримінальному кодексі 1960 р. уже не було одіозних норм «сталінського» періоду, а спеціальна глава IV «Злочини проти політичних та трудових прав громадян» містила три статті (127—129), спрямовані на захист виборчих прав громадян. Вони передбачали кримінальне покарання за перешкодження здійсненню виборчого права, підлог виборчих документів, неправильний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування членом виборчої комісії або іншою службовою особою.

Зараз у зазначений зміст цих статей укладається більш широкий зміст у порівнянні з часом після прийняття у 1960 р. кримінального кодексу. Тепер перешкодження вільному здійсненню громадянином свого права обирати і бути обраним має тягнути за собою кримінальну відповідальність осіб, які вчиняють ці дії шляхом насильства, обману, погроз. До таких дій відносяться: заборона або перешкодження у проведенні передвиборчої агітації, завідомо неправильний підрахунок голосів виборців; підлог виборчих документів, порушення таємниці голосування; опублікування або розповсюдження іншим шляхом завідомо неправдивої інформації щодо кандидата в депутати; перешкодження з'явленню виборця для зустрічі з кандидатами в депутати та перешкодження в ознайомленні зі списками виборців.

Після проголошення Україною у серпні 1991 р. повного суверенітету і ліквідації монополізму компартії в суспільному житті розпочався процес демократичного реформування виборчого законодавства. Був прийнятий Закон від 5 червня 1991 р. «Про вибори Президента України»¹, в який перед виборами другого Президента внесли зміни від 24 лютого 1994 р. Згодом, 18 листопада 1993 р., був прийнятий Закон «Про вибори народних депутатів України», а 24 лютого

¹ Автор статті офіційно презентував проект цього Закону і виступав з доповіддю на сесії парламенту України в 1991 р.

1994 р. — Закон «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних в містах, обласних Рад». Ці закони суттєво розширили правомочності суду у виборчому процесі, хоча їх норми ще потребують значного удосконалення. Позитивним є те, що тепер оскаржуються не тільки рішення про відмову у виправленні неточностей у списках виборців, але й інші рішення виборчих комісій, в тому числі рішення Центральної виборчої комісії (Центрвиборчкому). Зокрема, відповідно до Закону «Про вибори Президента України» підлягає оскарженню в Верховний Суд України рішення Центрвиборчкому про відмову в реєстрації партії чи виборчого блоку для участі у виборах Президента України (право на висування претендента в кандидати на пост Президента). Верховний Суд України зобов'язаний розглянути такий позов протягом 10 днів з моменту прийняття рішення Центрвиборчкомом (ст. 21.4).

З заявою до Верховного Суду України про відміну реєстрації кандидата в Президенти може звернутися особа, уповноважена від партії чи виборчого блоку або від ініціативної групи виборців, які безпосередньо висунули претендента (ст. 28.8). Суб'єкти, які висунули претендента в кандидати на пост Президента, можуть оскаржити в Верховний Суд України відмову Центрвиборчкому в реєстрації його як кандидата в Президенти (ст. 28.7). Оскарження такої відмови для особи, яка бажає зареєструватися кандидатом в депутати парламенту, законодавством не передбачено.

Щоб бути зареєстрованим кандидатом в Президенти або в народні депутати, претендент повинен зібрати встановлену законом кількість підписів виборців, тому закони про вибори Президента і народних депутатів України встановлюють можливість судової перевірки дійсності підписів виборців (відповідно ст. ст. 27.7, 24.6).

Обидва закони (ст. ст. 30,3 24,6) передбачають право Центрвиборчкому звернутися до Верховного Суду України з клопотанням про відміну рішення про реєстрацію кандидата в Президенти або в народні депутати. Підставами для цього можуть бути: встановлення факту невідповідності частини підписів виборців, а їх виключення з обліку потягло за собою зменшення кількості підписів нижче того мінімуму, який згідно із законом потрібний для реєстрації; зміна передвиборчої програми кандидата таким чином, що його нові орієнтири призводять до порушення чинних законів про права людини і національну безпеку; реєстрація в кількох округах кандидата в депутати парламенту.

Чинне законодавство України зобов'язує кандидатів в депутати і на пост Президента надати декларацію про доходи.

Невірні відомості, зазначені в такій декларації, є підставою для звернення Центрвиборчкому до Верховного Суду України з заявою про відміну реєстрації кандидата в Президенти (ст. 29.2). Закон про вибори народних депутатів України не містить такої вказівки.

Предметом судового розгляду є також питання про визнання виборів недійсними. Таке рішення приймає Центрвиборчком, однак воно згідно з даними законами може бути оскаржено у Верховний Суд України (відповідно ст. ст. 43.2, 47.3).

Підставами для визнання виборів недійсними можуть бути: порушення порядку висунення майбутніх кандидатів та їх реєстрації, обмеження прав кандидатів; ненадання їм гарантій щодо захисту їх прав та недоторканості, грубі порушення ведення передвиборчої агітації; використання грошових фондів з порушенням положень законів; недодержання порядку голосування і законності в діях членів виборчих комісій; порушення таємниці голосування, порядку підрахунку голосів та оформлення їх результатів; погроза фізичною розправою кандидатам, членам їх сімей та родичам; фальсифікація результатів виборів; інші умови, які суд може визнати такими, що суттєво вплинули на результати виборчої кампанії.

До суб'єктів, наділених правом на оскарження, відносяться: кандидати в депутати або на пост Президента, партії, виборчі блоки, групи виборців за місцем проживання і трудові колективи, які висунули кандидата в депутати або претендента в кандидати на пост Президента.

Усі наведені випадки судового розгляду віднесено до компетенції Верховного Суду України, що не може бути визнано правомірним, оскільки, визначивши підсудність цих справ Верховному Суду України, законодавець позбавив учасників процесу права на апеляційну або касаційну скаргу, що неприпустимо в демократичному суспільстві.

Необхідність встановлення порядку розгляду справ про порушення виборчого законодавства потягла за собою значні зміни в цивільному процесуальному кодексі України, який був доповнений главами 30-А—30-Г. Встановлена процедура відображає різноманітність і багатоваріантність ситуацій, які виникають під час виборчої кампанії, і є підтвердженням того, що суд відіграє все більш суттєву роль у виборчому процесі. Усі справи, котрі перебувають в юрисдикції Верховного Суду України, розглядаються судовою колегією з цивільних справ у складі трьох суддів у відкритому судовому засіданні в семиденний строк, але не пізніше ніж за один день до виборів. Процес змагальний, тому викликаються сторони,

які повинні дати мотивовані пояснення щодо своїх позицій, досліджуються докази і проводяться дебати.

В рішенні суду мають бути відповіді на питання: 1) чи підлягає скарга задоволенню, а рішення Центрвиборчкому про визнання виборів недійсними відміні; 2) чи підлягає скарга відхиленню, а рішення Центрвиборчкому про визнання виборів недійсними залишається без змін. У своєму рішенні суд зобов'язаний обґрунтувати власну думку.

В законах про вибори Президента і депутатів парламенту (ст. ст. 37, 51) міститься перелік підстав для притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності осіб за порушення законодавства про вибори. Ці норми спрямовано на захист демократичних основ виборчого права. Відзначаючи позитивні моменти нового виборчого законодавства України, слід пам'ятати, що воно потребує свого удосконалення, особливо в галузі судового реагування на порушення та неординарні правові ситуації. Наше багатостраждальне суспільство вельми болісно реагує на хибні, несправедливі дії службових осіб. Тому ідея судового захисту від бюрократів у виборчих комісіях повинна стати основним стрижнем усіх законів. Але цього не трапилося, тому потрібно подальше удосконалення законодавства про вибори.

За законом рішення Центрвиборчкому можна окаржити в суд тільки у випадку прийняття ним рішення про визнання виборів недійсними, але не вирішене питання, як бути з іншими випадками неправомірних дій Центрвиборчкому.

У ст. 14.7.3. зазначено, що Центрвиборчком дає роз'яснення щодо порядку застосування виборчого закону, але не ясно, як бути під час виборчої кампанії, коли роз'яснення дані неправильно, парламент не реагує або на канікулах (досвід 1994 р.). За нашим законом відсутні суб'єкти, які б мали зреагувати на неправомірний акт Центрвиборчкому.

Наприклад, у квітні 1994 р. в Суворовському виборчому окрузі № 300 м. Одеси було призначено другий тур голосування, до якого допущено два кандидати, котрі набрали найбільшу кількість голосів у першому турі. У другому турі за п'ять днів до голосування кандидат, що перебуває на першому місці за підсумками першого туру, знімає свою кандидатуру і залишається один кандидат. Центрвиборчком дав роз'яснення, що в ситуації, коли у другому турі один з кандидатів вибув з балотування, в бюлетені для голосування на повторних виборах залишається тільки одна кандидатура. Таке роз'яснення явно суперечить змісту ст. 46 зазначеного закону, де чітко вказано, що повторне голосування проводиться по двом кандидатурам, які отримали більшість голосів у першому турі, при цьому не враховуються кандидати, котрі вибули

з балотування. Тому окружна комісія повинна була включити до бюлетеню кандидатів, які у першому турі перебували на другому і третьому місцях. Проте, керуючись зазначеним роз'ясненням, окружна комісія відмовила особі, яка перебувала на третьому місці, у включенні до бюлетеню для голосування. Уже на першій сесії Верховна Рада України визнала роз'яснення Центрвиборчкому незаконними і не затвердила повноваження кандидата, який перебував на другому місці, вважаючи, що він обраний з порушенням норм закону з вини Центрвиборчкому, оскарження неправильного роз'яснення якого не передбачено законом. Між тим у даному випадку виявилися порушеними права людини (кандидата, який після першого туру перебував на третьому місці) бути обраною. І хоча він, орієнтуючись на ст. 46, вимагав від окружної комісії, а згодом від Центрвиборчкому внесення своєї кандидатури до бюлетеню для голосування у другому турі, остання взагалі не розглянула його скаргу, що за законом також не підлягає оскарженню. Спроба звернутися до Верховного Суду України закінчилась відмовою йому в прийомі заяви.

Якщо б Верховний Суд України усвідомив себе третьою владою і керувався демократичними принципами про неприпустимість відмови в захисті прав громадянина, він зміг би знайти обґрунтування для прийняття позову до провадження і його розгляду. Цей наочний приклад свідчить про необхідність обґрунтування низки пропозицій щодо зміни законодавства про вибори. Наведемо пропозиції щодо доповнення і зміни трьох законів, які регулюють виборчий процес.

Серед основних принципів і умов проведення виборів всіх суб'єктів влади має бути зафіксований ще один принцип — судовий порядок розв'язання всіх питань, пов'язаних з тлумаченням і роз'ясненням норм виборчого законодавства. Закріпивши в законі цей принцип, ми і поставимо шлагбаум на шляху чиновницької анархії в застосуванні норм закону, які вони тлумачать виходячи не тільки з власного розуміння ситуації, що виникла, а й можливо, з політичного інтересу. Повинен бути філософськи засвоєний принцип про те, що в державі, яка бажає мати імідж демократичної та правової, не може бути жодного управлінського рішення, яке неможливо було б не оскаржити не тільки за ієрархією, але й, що особливо важливо, в судовому порядку.

Чинне виборче законодавство, незважаючи на його прогресивність, приймалося депутатським корпусом, який у своїй значній частині ще просякнутий духом адміністративно-командної системи і надповаги до місця і слова чиновника. Такий світогляд — наслідки ідеології тоталітаризму. Цим по-

яснюється відсутність в нормах закону права оскаржити в суд усі рішення виборчих комісій будь-якого рівня, котрі відносяться до реалізації пасивного або активного виборчого права громадянина. Йдеться лише про загальні акти нормативного характеру. Крім того, слід зафіксувати в законах положення про те, що усі рішення виборчих комісій, які стосуються їх організаційної діяльності і відносяться до реалізації конституційного права обирати і бути обраним, можуть бути оскаржені в судовому порядку. Йдеться не тільки про оскарження актів виборчих комісій, але й про їх діяльність, яка може виражатися в дії або бездії, котрі спрямовані на ущемлення, обмеження чи нереалізацію виборчого права громадянина. Це особливо важливо для чинного законодавства, яке ще не забезпечує вибори на багатопартійній основі. В цих умовах виборчі комісії створюються без дотримання принципу представництва партій в окружних і дільничих виборчих комісіях.

Особливо слід сказати про відповідальність за порушення виборчого законодавства. Положень старих законів, порушення яких є підставою для притягнення певних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності, ще недостатньо. Зараз неможливо обмежуватися адміністративною чи кримінальною формою відповідальності. Слід ефективно застосовувати також цивільно-правову (стягнення збитків і штрафів), державно-правову (зняття з реєстрації; визнання недійсними результатів виборів на дільниці, в окрузі, в усій країні; розпуск виборчих окружних, дільничих комісій і створення нових, можливо, із зміненням порядком формування), дисциплінарно-правову (покарання службової особи, яка не виконує вимог закону, за нормами законодавства про працю). Це відповідає міжнародним стандартам цивілізованих країн.

Норми виборчих законів щодо відповідальності мають бути відсилковими до норм галузевого законодавства. Таким чином складеться виборче законодавство, до якого включатимуться не тільки закони про вибори, але й норми галузевих законів, які містять положення про відповідальність за їх порушення.

Виборче законодавство України потребує зазначених новацій, над якими слід попрацювати державознавцям. І депутатському корпусу України необхідно з нових позицій подивитись на становлення виборчої системи, засоби гарантування її демократичних і справедливих принципів. Таким засобом є судовий контроль за правильною реалізацією законів і судовий вплив у разі порушення закону або відхилення від тих розпоряджень, які містяться в його нормах.

Надійшла до редколегії 16.02.95

МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Важливим аспектом правової реформи в Україні, побудови державності є визначення ролі та місця прокуратури у системі державної влади. Це обумовлено тим, що, незважаючи на певні недоліки та витрати, які в силу низки причин політичного, правового та іншого характеру мали місце у діяльності органів прокуратури, вона завжди відігравала важливу роль в нашій країні в підтриманні режиму законності та правопорядку, охороні прав і законних інтересів громадян.

Місце прокуратури у механізмі державної влади визначається функціями, які вона здійснює. Ці функції уявляють собою основні напрямки її діяльності, які реалізуються із застосуванням специфічних форм та методів у межах передбачених Законом України про прокуратуру повноважень (компетенції). Перелік функцій прокуратури на різних етапах розвитку держави може змінюватися, що пов'язано зі змінами політичного, економічного, правового та іншого характеру, які відбуваються в суспільстві¹.

Питання про функції прокуратури внаслідок його важливості звертає до себе увагу не лише юристів, але й багатьох політиків. Проте єдності поглядів на цю проблему немає. Одні автори вважають, що прокуратуру слід залишити у тому вигляді, в якому вона існує тепер², інші відстоюють думку, що прокуратуру потрібно звільнити від функцій нагляду (повністю або частково), залишив за нею лише функцію державного обвинувачення в суді³. Компромісна позиція з цього питання відображена в проекті Конституції України (в ре-

¹ Чинним Законом України «Про прокуратуру» (ст. ст. 5, 29) на органи прокуратури покладено 10 функцій: загальний нагляд; нагляд за дотриманням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю; розслідування злочинів; підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення та господарських спорів у арбітражних судах; нагляд за виконанням законів в місцях виконання покарань і застосування інших законів примусового характеру; нагляд за дотриманням законів в Збройних Силах, органах Служби безпеки; участь в розробці заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням; участь в удосконаленні законодавства, роз'ясненні чинного законодавства; узгодження дій правоохоронних органів з боротьби із злочинністю.

² Див., напр.: Долежан В. Компетенції прокуратури обмежувати не годиться//Голос України. 1992. 9 вер.

³ Див.: Михеєнко М. М. О необхідності преобразования прокуратуры//Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. Х., 1992. С. 5—7.

дакції від 26 жовтня 1993 р.). У цьому документі зберігаються функції нагляду за дотриманням законів органами, які здійснюються оперативно-розшуковою діяльністю, дізнання і попереднє слідство, і законів у місцях виконання законів кримінального характеру, але суттєво звужуються межі загального нагляду.

За думкою автора даної статті, який не претендує на остаточне вирішення цієї проблеми, за прокуратурою слід залишити чотири основні функції: загальний нагляд; нагляд за дотриманням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності, провадженні дізнання і попереднього слідства; нагляд в місцях виконання кримінального покарання і застосування інших заходів примусового характеру; кримінальне переслідування осіб, які скоїли злочин.

Предметом наглядової прокуратури, яка умовно зветься загальним наглядом, є дотримання законів органами влади і управління, організаціями і установами, громадськими рухами і політичними партіями, посадовими особами і громадянами, а також відповідність законам актів, які вони видають. Супротивники збереження даної функції прокуратури керуються при цьому різними мотивами. Одні вважають загальний нагляд внаслідок невизначеності його меж малоефективним і тому в практичному плані непотрібним; інші, навпаки, вбачають в ньому небезпеку самостійності інших органів влади та управління і навіть громадян. Зокрема, була висловлена думка, що «відновлення функції «загального нагляду» прокуратури поставило б її не лише над іншими владами, але й над конкретними людьми, що суперечило б самій природі правової держави і громадянського суспільства»¹.

Твердження про неефективність загального нагляду — теза, яка ніколи і ніким не перевірялася. Немає навіть науково обгрунтованої методики оцінки ефективності загального нагляду. Коли ж оцінювати ефективність зазначеної діяльності прокуратури за кількістю порушень законів, які вона виявляє та усуває, то ці показники у неї вище, ніж у інших контролюючих органів. Одночасно прокуратура у порядку загального нагляду стежить за виконанням законів і контролюючими органами, активізуючи тим самим їхню діяльність щодо виконання функціональних обов'язків.

Немає ніяких підстав і для побоювання, що у випадку залишення за нею функції загального нагляду прокуратура може стати над іншими органами влади та управління і конкретними людьми. Спеціалістам відомо, що основні засоби прокурорського реагування — протести, подання, позови то-

¹ Кравчук Л. Державотворення і нова Конституція України//Голос України. 1992. 12 лист.

що — не мають адміністративно-розпорядчого характеру. Прокуратура лише указує на порушення законів і вимагає їх усунення. Самі ж рішення по суті приймаються відповідними органами і посадовими особами або, якщо прокуратура звертається до суду, — судом.

Винятком є лише припис прокурора про усунення порушень закону, яке у відповідності з чинним Законом про прокуратуру підлягає негайному виконанню. Але цей засіб прокурорського реагування може застосовуватися лише тоді, коли, по-перше, порушення закону має очевидний характер; по-друге, може заподіяти істотну шкоду інтересам держави, підприємствам, установам, організаціям і громадянам, якщо не буде усунуто негайно. Проте і припис прокурора може бути оскаржено вищому прокурору.

Вирішуючи питання про долю загального нагляду, слід також мати на увазі, що при здійсненні даної функції органи прокуратури розв'язують низку соціально-корисних завдань. Одним з них є забезпечення законності правових актів, які видають органи влади та управління, що є необхідною умовою нормальної діяльності усіх державних органів, громадських організацій, господарських підприємств і установ; має важливе значення в плані охорони прав і законних інтересів громадян; сприяє підвищенню правової культури і правосвідомості посадових осіб та громадян.

Через функцію загального нагляду прокуратуру підключено до системи державного контролю та інших державних органів, що дозволяє їй позитивно впливати на ефективність державного управління. Це пов'язано з тим, що загальний нагляд прокуратури має не тільки заборонний аспект, чим викликає до себе негативне ставлення з боку багатьох господарників і навіть деяких політиків, але й організаційно-управлінський вплив. Ця риса прокурорського нагляду, на жаль, не усвідомлюється навіть багатьма юристами і внаслідок цього не застосовується у повній мірі на практиці для вирішення економічних, соціальних та інших питань.

Важливим завданням прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян, яке у значній мірі також вирішується засобами загального нагляду. Найбільш значущими напрямками цієї роботи є нагляд за дотриманням законів, спрямованих на охорону трудових прав громадян; законів, забезпечуючих право громадян у соціальній сфері, екологічну безпеку громадян та ін. Загальнонаглядові засоби застосовуються прокурорами для захисту прав людини як у зв'язку із зверненням громадян до прокуратури, так і за ініціативою самої прокуратури, що є особливістю правозахисної діяльності цього органу. Іншою важливою особливістю правозахисної

діяльності прокуратури є те, що засоби загального нагляду застосовуються на практиці для відміни не тільки індивідуальних рішень, які зачіпають права окремих громадян, але й актів, які порушують права багатьох громадян.

Характеризуючи соціальне значення загального нагляду, слід відмітити також те, що дана діяльність прокуратури є дійовим засобом попередження злочинів. При здійсненні загального нагляду прокурори виявляють і усувають правопорушення, які можуть перерости у злочин або створюють умови для скоєння злочинів.

Наведене дозволяє зробити висновок, що і у майбутньому загальний нагляд має бути однією з основних функцій прокуратури, сприяти утвердженню верховенства закону і зміцненню правопорядку в Україні.

До числа основних функцій прокуратури відноситься також нагляд за дотриманням законів при здійсненні попереднього слідства, дізнання і оперативно-розшукової діяльності. Необхідність збереження цієї функції ніким не заперечується, проте висловлюються пропозиції щодо її звуження за рахунок передачі окремих повноважень прокурора суду (санкціонування арешту обвинуваченого та ін.).

У цьому зв'язку слід відмітити, що сама по собі ідея судового нагляду за попереднім слідством у нашій країні не є новою. Така практика існувала ще у перші роки радянської влади і була визнана незадовільною, бо, з одного боку, не забезпечувала дійовий нагляд за дотриманням законності у діяльності органів попереднього слідства, а з другого — негативно позначалася на відправленні правосуддя. Усе це не можна не враховувати при вирішенні питання про розширення судового нагляду за попереднім слідством за рахунок звуження прокурорського нагляду в цій сфері.

З прийняттям Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (лютий 1992 р.) не тільки розширилися межі прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю, але й виникли додаткові проблеми організаційного та іншого характеру. Одна з них пов'язана із тим, що чинне законодавство поставило перед прокурорами нове для них завдання — здійснення нагляду за дотриманням законності при проведенні оперативно-розшукових заходів, які уявляють собою специфічний вид правоохоронної діяльності, але не надало органам прокуратури додаткових повноважень. У практичному плані це означає, що прокурорський нагляд у даній сфері є малоефективним, не забезпечує повною мірою захист прав і законних інтересів громадян.

На практиці викликає ускладнення й те, що нагляд за виконанням Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» покладено лише на Генерального прокурора України і підпорядкованих йому прокурорів Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя. Прокуратури міст і районів, які становлять основну ланку прокурорської системи, від цієї роботи названим законом відсічено. Усунення значених та інших недоліків у правовому регулюванні прокурорського нагляду за дотриманням законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності продиктоване деякими міркуваннями, одним з яких є посилення гарантій прав громадян на особисту недоторканість.

Прокуратура є тим органом держави, на який покладене завдання щодо забезпечення законності у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення і при виконанні покарань, тобто в установах, де в силу ізоляції від суспільства громадяни залишаються найменш захищеними з позиції дотримання їхніх прав і законних інтересів. Це важливе, але не єдине завдання прокуратури у цій сфері. Разом з нею прокурори у своїй діяльності сприяють адміністрації виправно-трудових закладів у вихованні та перевихованні засуджених, попередженні скоєння ними злочинів.

Усі розглянуті функції прокуратури відрізняються одна від другої безпосередніми завданнями, які стоять перед прокурорами при їх вирішенні, а також повноваженнями, якими наділені прокурори законом для виконання цих завдань. Разом із тим слід підкреслити, що прокурорський нагляд єдиний, а його ділення на функції (галузі) носить умовний характер, має ціль організаційного характеру. Можна також сказати, що всі наглядові напрямки діяльності прокуратури (загальний нагляд, нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю, і нагляд за додержанням законів у місцях тимчасового обмеження свободи громадян) є підфункціями і у своїй сукупності утворюють єдину наглядову функцію, яка визначає соціальне призначення прокуратури України.

Поряд із нею іншою функцією прокуратури, яка визначає її соціальний статус, є кримінальне переслідування осіб, котрі скоїли злочин¹. Змістом даної функції є не нагляд, а правозастосовча діяльність органів прокуратури з боротьби із злочинністю, яка включає: порушення кримінальної справи прокурором або слідчим прокуратури, розслідування тим або іншим кримінальної справи, затвердження прокурором

¹ Див. також: *Точилковский В. Н. О месте прокуратуры в системе государственной власти//Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. С. 8.*

обвинувального висновку і направлення справи до суду, підтримання ним обвинувачення в суді.

Дана функція прямо не сформульована у чинному законі про прокуратуру. Проте аналіз закріплених у ньому функцій і завдань свідчить, що функція кримінального переслідування виконується прокуратурою і зараз, займає у структурі її діяльності значне місце. Вважаємо, що вона має бути самостійно закріплена в Конституції України та Законі України «Про прокуратуру».

Функція кримінального переслідування, як вже зазначалося, не є наглядовою. Разом із тим вона тісно пов'язана з наглядовими функціями прокуратури, що виявляється, зокрема, у тому, що окремі її елементи (порушення кримінальної справи прокурором, участь прокурора в розслідуванні злочинів, затвердження обвинувального висновку) є водночас формами прокурорського нагляду. На наш погляд, це свідчить про те, що усі основні функції прокуратури є ланками однієї системи і випадення хоча б однієї з них може призвести до руйнування усієї системи.

Поряд з основними на прокуратуру можуть бути накладені й додаткові функції. Проте при цьому треба, щоб додаткові функції не перешкождали виконанню прокуратурою її основних функцій. Серед додаткових функцій, які зараз виконує прокуратура, важливе значення має функція координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю, яку Законом України «Про прокуратуру» було виключено із компетенції прокуратури і лише у листопаді 1993 р. відновлено Верховною Радою України. Згідно з даною функцією прокурори усіх рівнів координують діяльність органів прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки та інших органів, які беруть участь у боротьбі із злочинністю. Точніше, дана функція за своїм характером є управлінською, проте вона не перешкоджає реалізації прокуратурою її основних функцій, оскільки і прокурорський нагляд несе управлінське навантаження.

Важливе значення у зазначеному аспекті має питання про співвідношення прокуратури та суду. Безперечною є теза про те, що у правовій державі судова влада самостійна і має діяти незалежно від інших влад, в тому числі й прокуратури. Тому не може бути й мови про повернення до тих відносин, які мали місце між прокуратурою і судом, коли прокурори здійснювали нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах. У правовій державі це нонсенс.

Безперечним є і те, що судова влада не може вирішувати завдання, які стоять перед нею, без взаємодії з іншими органами, в тому числі з прокуратурою. А будь-яка взаємодія

державних органів притискає їх повний взаємовплив. Отже, самостійність судової влади означає лише те, що правосуддя має здійснюватися судами незалежно від сторонніх незаконних впливів інших влад. Тільки так слід розуміти принцип незалежності судів, бо його гіпертрофування таїть у собі небезпеку безконтрольності та судового свавілля.

Щоб не допустити цього, судова влада не тільки повинна функціювати в режимі самоконтролю, але й мати зовнішній контроль, де важливу роль можуть і повинні відігравати органи прокуратури. Відзначимо, що з інших гілок влади зовнішній контроль має: законодавча влада — у вигляді Конституційного суду, а контроль за виконавчою владою здійснюють парламент, суд та інші органи. Має зовнішній контроль й прокуратура. Поряд з тим, що Генеральний прокурор України у своїй діяльності по здійсненню нагляду за додержанням законів відповідальний перед Верховною Радою і їй підпорядкований, значна частина прокурорської діяльності, особливо у сфері кримінального судочинства, контролюється також судом, і це не підриває один з найважливіших принципів організації та діяльності органів прокуратури — незалежність їхньої діяльності від будь-яких органів державної влади та управління.

Вважаємо, що зовнішній контроль за судовою діяльністю з боку прокуратури також не загрожує діяльності суду, оскільки йдеться не про підпорядкованість одного органу іншому, а про створення такого режиму взаємодії, при якому кожний з цих органів доповнював і посилював би інший і водночас виступав би по відношенню до іншого як противага і стримуючий механізм.

Проблема взаємин прокуратури і суду охоплює також такі питання як: співвідношення захисної функції прокуратури і суду, розмежування прокурорського нагляду і судового контролю за попереднім слідством і дізнанням, форми взаємодії органів прокуратури і судів при здійсненні профілактики злочинів та ін. Кожен з них у силу своєї важливості заслуговує на самостійне дослідження.

Дискусійним є питання про місце прокуратури у майбутній Конституції України. За думкою одних авторів, вона має бути розміщена у розділі законодавчої влади. В основу даного судження покладено тезу, що прокуратура як орган нагляду за виконанням законів входить до системи законодавчої влади, оскільки законодавча влада не тільки видає закони, але й має контролювати їхнє виконання. Інші автори відносять прокуратуру до виконавчої влади, вбачають її у структурі Міністерства юстиції та у відповідному розділі Конституції. У проекті Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р.

прокуратура знаходиться у розділі судової влади, де, на наш погляд, вона і має знаходитися.

Проте в організаційному відношенні прокуратура і суд мають залишатися самостійними, що є необхідною умовою їх взаємодії в режимі стримування і противаг.

При цьому ми виходимо з того, що прокуратура, будучи багатофункціональним державним інститутом, пов'язана з усіма гілками влади, особливо з судовою, проте в жодну у повній мірі вона не вписується. Принаймні у теоретичному плані прокуратуру правомірно розглядати як один з органів судової влади, оскільки даним поняттям в його широкому значенні охоплюються не тільки суди, але й інші правоохоронні органи, діяльність яких повністю або частково здійснюється у межах кримінального, цивільного і арбітражного судочинства. Замість поняття «судова влада» для позначення третьої гілки державної влади пропонуємо термін «юридична влада».

Надійшла до редколегії 26.12.94

В. Д. ВОЛКОВ, чл.-кор. АПН України

ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСТА

В Україні, починаючи з 1990—1991 рр., йде процес реформування влади на місцях на засадах принципів самоврядування. У зв'язку із цим в юридичній літературі багато уваги приділяється розробці проблем, пов'язаних з правовим статусом органів місцевого самоврядування. У дослідженні ж проблеми правового статусу міста як територіальної основи місцевого самоврядування спостерігається суттєве відставання. Про це йшлося на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні», де, зокрема, говорилося про необхідність розробки статусу міст Києва, Севастополя, а також тих, що є великими індустріальними центрами. Про це йдеться і в правовій літературі¹.

У результаті ступінь розробки і законодавства про правовий статус органів місцевого самоврядування, з одного боку, і міст — з другого, різний. У першому випадку за останні чотири роки розроблено і прийнято низку нормативних актів, в яких вивчається правовий статус Рад народних депутатів та інших органів місцевого самоврядування. У другому випадку

¹ Див.: напр.: *Бутко І.* До питання про статус українського міста// Місцеве і регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1—2 (6—7). С. 58.

норми, що закріплюють права й обов'язки міст, розкидано в численних актах, і до цього часу немає єдиного документа, який би визначав правовий статус міста. Це не виправдано ні в теоретичному, ні в практичному відношенні, більш того, призводить до послаблення ролі міста в складному механізмі управління розвитком соціально-економічних процесів в Україні. Актуальність розробки правового статусу міста викликана й тим, що в проекті Конституції України (редакція від 23 листопада 1993 р.) ст. 188 передбачає, що статус міст та інших адміністративно-територіальних одиниць визначається Конституційним законом України. Тому завданням юридичної науки є розробка концепції Конституційного закону про статус міста.

Останнім часом виразно виявилися тенденції до більшого розширення і поглиблення організуючого впливу міста на розвиток політичного, економічного і соціального життя суспільства. Свідченням цього є створення в Україні Асоціації міст, Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування. У Донбасі створено Асоціацію шахтарських міст.

Розгляд міста як цілісного організму ставить перед юридичною наукою важливі завдання в галузі дослідження і наукового обґрунтування природи міста як суб'єкта права й визначення його правового статусу.

Місто — суб'єкт права. В юридичній літературі є різні погляди щодо віднесення міста до суб'єктів права¹. Одні автори вважають місто суб'єктом права (В. С. Основін, В. А. Ржевський), другі щодо цього висловлюють сумнів, оскільки місто самостійно в правових відносинах не бере участі (В. В. Щетинін), треті відносять до суб'єктів права тільки орган влади, що виступає в правовідносинах від імені міста (М. В. Вітрук, Л. П. Юзьков). Аналіз чинного законодавства дає підстави підтримати думку авторів, які визнають місто суб'єктом права. Воно має свої, закріплені в правових актах межі. Населення, що проживає в місті, вибирає органи місцевого самоврядування і надає даній території риси, притаманні політичній організації. Місто має свою власність та бюджет. Для реалізації своїх завдань місто наділене комплексом прав і обов'язків.

Визнання міста суб'єктом права і його фактичне становище в суспільстві як однієї з важливих форм соціально-економічної і територіальної організації є підставою для аналізу правового статусу міста.

¹ Докладніше про це див.: Волков В. Д. Правовой статус социального города // Экономико-правовые проблемы управления городом. Донецк, 1983. С. 37—51.

Поняття правового статусу міста та його елементи. Фактичне становище міста в соціально-економічному і політичному житті суспільства знаходить свій юридичний вираз в правовому статусі міста. Правовий статус відображає закріплене в праві становище міста, яке воно займає в суспільстві на сучасному етапі розвитку Української держави.

Правовий статус складається з кількох елементів. В юридичній літературі немає єдиної думки щодо структури правового статусу. Наприклад, відносно правового статусу органів управління одні автори до елементів правового статусу відносять права, обов'язки, завдання, функції і відповідальність (Ю. А. Тихомиров, М. В. Цвік, В. Ф. Опришко), інші обмежуються правами й обов'язками і вважають, що категорії мети, завдання і функцій не є правовими. З цим навряд чи можна погодитися, бо наявність тільки прав і обов'язків не охоплює всього правового становища органів управління, оскільки останні у відриві від мети, завдань і функцій не дають уявлення про зміст роботи організації, співвідношення різних видів її діяльності.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити чотири основні елементи правового статусу міста: 1) мета, завдання і функції; 2) правові основи утворення міста та його структура; 3) права, обов'язки і відповідальність; 4) правовий режим управління містом.

Виходячи з цього, можна припустити, що під правовим статусом розуміється регламентоване нормами права його становище в суспільстві.

Сукупність зазначених елементів складає зміст правового статусу міста. Слід розрізняти спільний для всіх міст правовий статус, спеціальний статус певної категорії і типу міст, наприклад, правовий статус міста Києва — столиця України,¹ та індивідуальний статус конкретного міста.

Спільний правовий статус міста як учасника державно-правових відносин є єдиним і рівним для усіх міст. У той же час правовий статус міста в господарсько-правових відносинах не може бути рівним для міст різних категорій і типів. Правовий статус міста не слід змішувати з правовим статусом тих суб'єктів прав і обов'язків, які функціонують на базі міста, хоча вони між собою найтісніше пов'язані.

Завдання і функції міста. Місто для його жителів виступає як безпосередня сфера життя. У містах в кінцевому рахунку розв'язуються завдання щодо створення найбільш сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних, культурних запитів населення і забезпечення налагодженого жит-

¹ Див.: Давидов Р. Столиці України — надійний правовий статус? Місце та регіональне самоврядування України. 1992. Вип. 2. С. 18—21.

тя з безпосередньою участю самих жителів і захисту їх інтересів.

Завдання міста реалізується через його функції. Під функцією міста необхідно розуміти основні напрямки його діяльності. Слід відзначити, що в юридичній літературі глибоко досліджені функції держави та її органів. Проте відсутні спеціальні роботи, присвячені комплексному вивченню функцій міста та їх класифікації. У соціально-економічній літературі відзначається, що суспільна функція міста складається із таких напрямків діяльності: економічної, політичної та соціальної сфери. Аналіз законодавства дає підстави зробити висновок, що перша з них спрямована на управління комунальною власністю, фінансовими засобами, на забезпечення розвитку відповідної території. Друга — на забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ, охорону громадського порядку, забезпечення режиму законності в місті, захист інтересів і прав місцевого самоврядування. Третя полягає в поліпшенні задоволення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво-важливих послугах. В законодавстві потрібно чітко зафіксувати, які саме функції властиві місту.

Правові основи утворення міста. Розв'язання цих питань входить до компетенції Верховної Ради України. Вона визначає порядок віднесення населених пунктів до категорії міст. Безпосередньо процедура утворення міст визначена Положенням про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р.¹ У Положенні вказано три основних критерії, за наявності яких населений пункт може претендувати на перехід у ранг міста. По-перше, населення має налічувати понад 10 тис. чол., причому враховується їх рід занять. Відсоток робітників, службовців та членів їх сімей у загальному складі населення не повинен бути менше двох третин. По-друге, наявність промислових підприємств. По-третє, наявність комунального господарства, міського житлового фонду, мережі соціально-культурних закладів і підприємств побуту.

У Положенні встановлюється класифікація міст. Вони поділяються на міста республіканського, обласного та районного підпорядкування.

Структура міста. Регіональним чинником, що визначає структуру міста як соціально-економічної системи є його функції у економічній, політичній і соціальній сферах. Це закріплено у Положенні про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою. З урахуванням трьох

¹ Див.: Відомості Верхов. Ради УРСР. 1981. № 12. С. 204—209.

основних критеріїв, за наявності яких населений пункт може претендувати на перехід у ранг міста, структура міста включає: населення (перший критерій); галузі, що утворюють місто (другий критерій); галузі, що обслуговують місто (третій критерій). Це обов'язкові елементи (підсистеми), тісно взаємопов'язані і без них неможливе функціонування міста.

Галузі, що утворюють місто, залежно від їх поєднання визначають функціональний профіль міста, який дає змогу розділити їх на певні типи. Галузі, що утворюють місто, для кожного типу міст мають свою специфіку, яку необхідно враховувати при практичній реалізації завдань, пов'язаних з управлінням містом і його правосуб'єктністю. Склад галузей, що утворюють місто, в цілому для всіх міст єдиний і залежить від чисельності та соціальної структури населення.

Права і обов'язки міста. Місто як суб'єкт права має певні права і обов'язки, потрібні йому для здійснення цілей, завдань і функцій. Права і обов'язки міста у певних сферах діяльності акумулюються в такій категорії, як компетенція. Законодавство України розмежовує компетенцію міста та його органів місцевого самоврядування, територіального колективу міської Ради народних депутатів і органів громадської самодіяльності. Тому компетенція міста та його органів місцевого самоврядування — це не одне і теж, хоча вони тісно пов'язані між собою. Місто породжує органи місцевого самоврядування і, зокрема, міську Раду народних депутатів, воно дає їй своє ім'я; з ліквідацією міста виникає питання про дострокове припинення роботи Ради. Функції міста є тим початком, на базі якого визначається компетенція міста та його органів. Компетенція міста в основному реалізується в діяльності органів місцевого самоврядування. Разом із тим само місто має права і обов'язки, що здійснюються у конкретних правовідносинах. Коли йдеться про компетенцію міста, то завжди мається на увазі єдиний суб'єкт права. Проте, якщо він стосується органів міського самоврядування, то кожен з них є самостійним суб'єктом права і правові положення у них різні.

Правосуб'єктність міста, зокрема його конкретні права і обов'язки, у юридичній літературі не розкриті і в законодавстві не одержала достатнього закріплення. В той же час місто є суб'єктом права і виступає учасником правовідносин на підставі як представництва, так і безпосередньо.

Місту в особі територіального колективу законодавством надається право вирішувати всі питання місцевого значення. Проте на практиці це формулювання не набуло свого змістовного значення. Суть навіть не в тому, що немає спільного для усіх міст переліку місцевих питань, які довіряються розв'язувати територіальним колективам. Справа в тому, що якщо

цей перелік буде встановлено, то він має бути закріплений у Конституційному законі, щоб ніхто не міг втручатися у його здійснення. Компетенція міста і його органів самоврядування має бути винятковою і захищатися правом та інститутами правової охорони. Якщо цього не зробити, то ми не побачимо головного, у чому полягає власна компетенція міста і органів міського самоврядування. Саме їх власна компетенція є одним із стрижневих елементів правового статусу міста. Якщо держава делегує свої окремі повноваження місту, останнє в обов'язковому порядку наділяється відповідними повноваженнями, які забезпечуються необхідними матеріально-фінансовими та іншими ресурсами.

З урахуванням внутрішніх функцій міста можна виділити три групи правовідносин за його участю: у політичній, економічній і соціальній сферах. Суть правовідносин, що виникають у політичній сфері, полягає в тому, що вони виникають між носіями влади — громадянами, об'єднаними в територіальні колективи, і органами місцевого самоврядування. Ці відносини регулюються нормами державного права у повному обсязі.

Друга група правовідносин, суб'єктами яких є місто, пов'язана з його фінансово-економічною основою і господарською діяльністю. Місто має свою комунальну власність та місцевий бюджет, право на економічний і соціальний розвиток, використання природних ресурсів на своїй території та ін. Третя група правовідносин за участю міста пов'язана з функціями щодо поліпшення умов життєдіяльності населення.

Відносини другої та третьої груп регулюються різними галузями права.

Відповідальність міста. Одним із елементів правового статусу міста є власна відповідальність. Децентралізація державного управління, передача містам прав щодо самостійного розв'язання питань місцевого значення вимагають підвищення їх відповідальності за правильне виконання суспільних функцій. Покладення на відповідального суб'єкта необхідності нести увесь тягар, усі несприятливі наслідки, викликані неправовим або невмілим використанням владних важелів — у цьому й полягає зміст категорії «відповідальність міста». Йдеться про відповідальність тільки по колу питань, які зобов'язуються розв'язувати місто, тобто територіальний колектив безпосередньо або через створювані ним органи самоврядування.

Питання про відповідальність міста залишається не дослідженим, воно не знайшло чіткого регламентування в законодавстві України.

У законодавчому порядку слід закріпити суб'єктів і підстави відповідальності: перед ким суб'єкти несуть відповідальність, вид і міру такої відповідальності.

Управління містом. Правовий режим управління містом є організаційним початком усієї його діяльності. Суб'єктами міського Управління виступають: місцеві співтовариства (територіальні колективи); міська Рада народних депутатів та її органи; органи територіального громадського самоврядування.

Місцеві співтовариства, тобто самі жителі міста, безпосередньо беруть участь в управлінні містом. Тут слід звернути увагу на те, що правовий статус людини у міському управлінні змінюється, він розглядається не як об'єкт влади, а як її суб'єкт. Господарськими та іншими справами в місті мають керувати жителі міста, а не органи центральної влади. При цьому якщо держава має справу з громадянами, то місцева влада — із жителями.

Ефективне здійснення ними управління міськими справами передбачає поєднання і взаємодію на міському рівні інститутів прямої та представницької демократії.

Формами безпосереднього розв'язання жителями питань місцевого життя є референдуми, вибори, збори та ін. Шляхом здійснення цих форм населення виражає свою обов'язкову для виконання волю, ухвалює рішення, що мають певні юридичні наслідки.

Суб'єктами міського управління є органи місцевого управління. До них належать: а) представницькі органи, які називаються Радами народних депутатів; б) голови міських Рад народних депутатів.

Ради та їх голови обираються територіальними колективами і несуть перед ними відповідальність за належне здійснення своїх повноважень.

Голови міських Рад одночасно є головами виконавчих комітетів Рад народних депутатів. Вони безпосередньо або через структурні підрозділи виконавчих комітетів здійснюють виконавчо-розпорядчі функції.

Органи місцевого самоврядування посідають провідне місце в системі управління містом. Практично в їх руках знаходиться найбільший обсяг владних важелів. Саме вони приймають переважну більшість рішень і представляють територіальні колективи у відносинах з фізичними та юридичними особами, державними органами.

Зараз відбувається реформування організаційної структури місцевого самоврядування. Навіть ставиться на обговорення й проект Закону про Ради народних депутатів, у якому передбачається повернення до попереднього статусу Рад — вони розглядаються не як органи місцевого самоврядування, а

як органи державної влади на місцях. Таке рішення може серйозно негативно вплинути на децентралізацію державної влади та систему самоврядування в місті.

Навпаки, у новому Законі про Ради слід чітко визначити коло питань місцевого значення і закріпити компетенцію органів місцевого самоврядування. Суб'єктами міського управління є і органи територіального громадського самоврядування. Вони створюються за ініціативою громадян на підставі добровільного волевиявлення. До них належать громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничі комітети та ін. Органи територіального громадського самоврядування населення можуть наділятися правами юридичної особи і здійснювати економічну діяльність, мати та самостійно використовувати фінансові ресурси, що утворюються за рахунок доходів і економічної діяльності, добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян і інших надходжень.

Таким чином, місто не можна розглядати тільки як сукупність підприємств, установ і організацій. Місто — це перш за все люди, соціальна спільність. Люди несуть в собі ту невиловиму рису, ту невидиму ознаку життя, що не менш чітко, ніж архітектура, відрізняє одне місто від іншого. Слід виховувати любов до міста, повагу до його історії та людей, прививаючи ці якості через особисту причетність кожного жителя до справ рідного міста.

Усе це викликає потребу розробити комплексну теорію міста, яка б поєднувала воедино економічні, технічні, правові та управлінські аспекти, а також спеціальне законодавство про місто.

Основою майбутніх перетворень має стати Конституційний закон «Про статус міста». У ньому повинні бути чітко визначені завдання і функції міста, порядок утворення і народногосподарська структура, компетенція та організація міського управління¹.

Місто як форма організації населення для управління місцевими справами, як ланка політичної та економічної організації суспільства, як суб'єкт права настійливо вимагає не побічного, а безпосереднього законодавчого регулювання саме правового статусу міста. Прийняття законів про органи місцевого самоврядування або про місцеве самоврядування не виключає потреби в законі «Про статус міста». Він підвищить відповідальність органів самоврядування за здійснення суспільних функцій міста, виховуватиме у громадян почуття гос-

¹ Див.: Волков В. Д. Проблемы совершенствования общего правового статуса города // Управление развитием города. К., 1986. С. 174—193.

подарів, патріотів свого міста, виробленню навичок управління, підвищенню відповідальності кожного громадянина за стан загальних справ.

Надійшла до редколегії 18.03.95

О. Ф. ФРИЦЬКИЙ, д-р юрид. наук, проф.
Академії внутрішніх справ України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДОСВІДУ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФРАНЦІЇ І В УКРАЇНІ

В процесі розробки законодавства про місцеві органи влади на місцях в Україні все більшої актуальності набуває вивчення досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу. Найбільшою мірою позитивно сприймається досвід Франції. Між тим законодавство про організацію і діяльність місцевого самоврядування в Україні регламентується чотирма, взаємно виключаючими актами: Конституцією України, Законами України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», «Про Представника Президента України» і «Про формування місцевих органів влади і самоврядування».

Французький досвід приваблює тим, що він дозволяє мирними засобами вирішити давню суперечку законодавчої і виконавчої влади, а саме: з одного боку, побудувати сильну президентську «вертикаль», тобто впровадження представників Президента України на місцях, але лише з наглядово-контрольними функціями за діяльністю місцевих органів самоврядування плюс повноваженнями, необхідними для вирішення на місцях справ, які мають загальне державне значення, а з другого — створити систему органів місцевого самоврядування, незалежних від представників Президента на місцях. Це і дає підстави для порівняльного аналізу основних проблем місцевого самоврядування у Франції і в Україні.

Проблеми територіальної організації місцевого самоврядування в Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» закріплено поняття місцевого самоврядування в Україні як територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. У Франції місцеве самоврядування розглядають як частину території держави. Воно ототожнюється з поняттям територіальної основи місцевого

самоврядування, яке закріплене в українському законодавстві.

Крім того, у Франції не розрізняються місцеві (базові) і регіональні рівні місцевого самоврядування. Воно існує на трьох рівнях — комун, департаментів і регіонів. Всю територію Франції, поділено на частини, у яких функціонують 36 763 комуни, 100 департаментів і 26 регіонів. Кожний з трьох рівнів місцевого самоврядування не підпорядкований вищому, тобто відсутня горезвісна вертикальна лінія підпорядкування. На практиці це означає, що регіони не мають владних повноважень щодо здійснення власної компетенції департаментів, а департаменти — щодо комун. Усі вони відповідають лише перед населенням і законом. Проте це не протирічить співробітництву між ними при вирішенні спільних завдань.

Якщо не з'ясовувати змісту термінів, можна стверджувати, що не лише в Україні, але й у Франції не повинно бути регіонального самоврядування, що можливе лише існування самоврядування на рівні сил, селищ і невеликих міст. Таку позицію можна захищати, якщо визнати за аксіому, що місцеве самоврядування — це самоорганізація громадян на певній території. А така позиція хибна, коли під місцевим самоврядуванням розуміється територіальна організація, в межах якої здійснюється самоврядування.

На жаль, у процесі перебудови організації і діяльності місцевих Рад спостерігається негативна практика видавати бажане за дійсне. Це стосується насамперед горезвісного Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» з його надуманим визначенням самоврядування, рівнями тощо.

У цьому законі сутність місцевого самоврядування зводиться до територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя.

Але ж основне в місцевому самоврядуванні не самоорганізація, а право на управління своїми внутрішніми силами, право вирішувати місцеві справи внутрішнього управління за власними нормативними актами в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Ось чому в Європейській Хартії про місцеве самоврядування під місцевим самоврядуванням розуміються право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати (тобто самостійно визначати свої повноваження) значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Проблеми побудови системи місцевого самоврядування.

Існуюча система місцевого самоврядування у Франції виникла в 1982 р. на підставі децентралізації самоврядування. Владні повноваження здійснюються членами відповідної ради (радниками). Вони обираються населенням, що мешкає на території відповідної комуни, департаменту чи регіону.

Чітко розмежовані виконавча влада відповідного рівня місцевого самоврядування, яка не є державною виконавчою владою, і виконавча влада єдиної влади, яку здійснюють уповноважені, призначені президентом Франції і урядом префекти на рівні департаментів і регіонів. Перша — спрямована на вирішення всіх місцевих справ. Друга — здійснює дві важливі функції: не втручаючись в діяльність органів місцевого самоврядування, забезпечує додержання законності в їх діяльності і контролює фінансову діяльність цих органів.

В Україні формально теж існують ці два різновиди виконавчої влади на місцях. Проте насправді чіткої грані між владою, яку здійснюють органи місцевого самоврядування і представники Президента з місцевою державною адміністрацією, не існує. По суті і перші, і другі здійснюють лише одну державну виконавчу владу, причому останні реалізують певну частку компетенції, яка повинна належати органам місцевого самоврядування. Доки розмежування влади, здійснюваної органами місцевого самоврядування і державної виконавчої влади, яка притаманна державній адміністрації, не буде законодавчо закріплено неможливо стверджувати про існування в Україні місцевого самоврядування.

Щодо законодавства України, то, по-перше, в цілому правильно визначаючи територіальну основу місцевого самоврядування (за винятком міст, які можуть бути районного, обласного і республіканського самоврядування), закон в той же час закріплює другий рівень місцевого самоврядування — регіональний, територіальну основу якого становлять район і область. Відповідно визначаються й органи місцевого (сільські, селищні і міські Ради) та регіонального самоврядування (районні і обласні Ради). Якщо із закріпленням низової ланки системи місцевого самоврядування ще можна погодитись за умови уточнення статусу міст (лише міста районного підпорядкування можуть бути частково системи місцевого самоврядування), то закріплення в законі регіонального рівня системи місцевого самоврядування як його підсистеми не витримує ніякої критики. Адже його зміст протирічить загальному поняттю місцевого самоврядування, оскільки безпосередньо самоорганізація населення у масштабі області, міста республіканського і обласного підпорядкування взагалі неможлива.

По-друге, навіть згадану недосконалу систему місцевого самоврядування повністю руйнує Закон України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». З одного боку, всі Ради від сільської до обласної визначаються органами місцевого самоврядування. В той же час Ради районів, областей і міст республіканського підпорядкування наділяються ще функціями органів державної влади. Відновлюється вертикальна лінія підпорядкованості нижчестоящих Рад вищестоящим (ст. 4 Закону), що повністю протирічить сутності місцевого самоврядування. Порушується принцип розподілу державної влади, оскільки органи місцевого самоврядування будуть здійснювати не виконавчу владу недержавного характеру, а поєднувати в процесі своєї роботи дві гілки суто державної влади — нормотворчу і виконавчу. По суті згаданий закон руйнує саму ідею створення в Україні системи місцевого самоврядування.

Проблеми компетенції органів місцевого самоврядування. Компетенція органів місцевого самоврядування комун, департаментів і регіонів у Франції визначається законом від 1 січня 1983 р. «Про розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування». На його підставі парламентом Франції прийнято близько 30 законів, 183 коментарів до них. Ця серйозна робота зайняла 10 років.

Розподіл компетенції між рівнями місцевого самоврядування здійснюється на підставі відомого принципу визначення і закріплення виконавчої компетенції комуни, департаменту, регіону, спільної компетенції певних рівнів самоврядування і компетенції, яка належить виключно державі.

До компетенції державних міністерств відноситься, зокрема, така група повноважень, як керівництво університетами, розташованими на території певних рівнів самоврядування; підготовка і розподіл викладацьких кадрів до них; керівництво лікарнями тощо. До спільної компетенції різних рівнів самоврядування відноситься вирішення таких завдань, як, наприклад, капітальне будівництво, будівництво шляхів державного значення тощо. Виключна компетенція різних рівнів місцевого самоврядування Франції, власне кажучи, однакова для кожного з них. Вона включає повноваження комун, департаментів та регіонів у сферах соціальної, освіти, урбанізму, транспорту, економіки і місцевого розвитку.

Звичайно, в залежності від фінансових можливостей кожного з певних рівнів самоврядування та чи інша може бути головною. Так, головною для департаментів є соціальна сфера. На допомогу матері, захист материнства і дитинства, догляд за хворими і особами похилого віку, утримання будин-

ків старих, надання медичної допомоги витрачається понад 50% бюджету департаменту.

Комуни основну увагу приділяють сфері економіки і місцевого розвитку. Деякі групи повноважень є «маскрізним» для всіх рівнів місцевого самоврядування. Так, комуни забезпечують навчання дітей віком від 2 до 9 років, департаменти — навчання у коледжах дітей віком від 10 до 14 років, регіони — навчання у ліцеях підлітків від 14 до 18 років.

Використовуючи досвід визначення компетенції місцевого самоврядування у Франції, доцільно б при розробці нового закону про місцеве самоврядування в Україні використати принцип визначення виконавчої компетенції держави у вирішенні місцевих справ; спільної компетенції держави і місцевого самоврядування; спільної компетенції різних рівнів місцевого самоврядування; виключної компетенції кожного з рівнів місцевого самоврядування України.

Проблеми фінансування і бюджетного контролю місцевого самоврядування. В місцевому самоврядуванні Франції привертає увагу чітка відпрацьованість порядку складання, виконання бюджету, звітування про його виконання кожним з рівнів самоврядування. Крім того, держава визначає органи зовнішнього контролю за виконанням бюджету з боку префектів та рахункових палат певного рівня.

Особливістю складання бюджету у Франції є те, що кожний з рівнів місцевого самоврядування складає бюджет самостійно без втручання органів держави.

Бюджет — це прогноз, але обов'язковий для виконання. У Франції він складається з двох частин: поточного бюджету (заробітна платня тощо) і бюджету інвестицій (капіталовкладення, будівництво тощо). Кожна з частин підрозділяється на видаткову і прибуткову частини бюджету. У процентному відношенні середній бюджет певного рівня самоврядування складається з місцевих податків і зборів, які становлять близько 40% бюджету; державних дотацій, які складають приблизно 35% бюджету; займів банківських кредитів від спеціальних банків — близько 10%; різних послуг населенню — близько 15%.

Чітко визначені строки звітування органів самоврядування за виконання бюджету минулого року (з 1 січня по 14 лютого поточного року) і затвердження нового бюджету (до 31 березня поточного року).

У Франції розроблено процедуру підготовки і прийняття бюджету. Готує проект бюджету рада відповідного рівня місцевого самоврядування. Після його прийняття бюджет підписується всіма муніципальними радниками. Після цього він надсилається на розгляд префекту, який має право зро-

бити свої зауваження і адресувати їх відповідній раді. Якщо рада у строки, передбачені законом, не усунула зазначені недоліки або не відповіла на зауваження префекта, то вона позбавляється права вносити будь-які зміни до бюджету. В цьому разі діє бюджет, підписаний префектом. Крім контролю за бюджетом, з боку префекта, у Франції існує інша гілка контролю за фінансуванням місцевого самоврядування, а також за виконанням ним бюджету. Це лічильні палати, які становлять певну систему, що складається з трьох рівнів: департаментського, регіонального і центральної лічильної палати Франції. Створення й функціонування лічильних палат — давня традиція цієї держави.

Лічильна палата у департаментах здійснює контроль за законністю рішень муніципалітетів з фінансових питань, правильністю грошових витрат, виконанням бюджету.

Регіональна лічильна палата створена у 1982 р. для здійснення більш ретельного контролю за фінансовими витратами, зокрема бюджету, оскільки всі бюджетні рахунки підлягають фінансовому контролю. Спори з фінансових питань між муніципалітетами і префектами вирішуються цими палатами подібно тому, як інші спірні питання нефінансового характеру вирішуються адміністративними судами.

Отже, існує жорсткий фінансовий контроль. Не копіюючи повністю французьку систему, місцевому самоврядуванню України корисно було б використати досвід складання, використання бюджету певного рівня самоврядування та змісту про його виконання (строки, процедура, контроль).

Секрет плідної роботи французької системи місцевого самоврядування складається з багатьох компонентів і традицій, відмінного відпрацювання законодавства, добре підібраних кадрів, прекрасної фінансової системи «бюро ратії» в кращому розумінні цього терміну тощо. Проте головним уявляється вирішення на всіх рівнях питання про власність. Успіх французького самоврядування слід шукати в тому, що все, що знаходиться на території місцевого самоврядування, є його приватною власністю. Це дозволяє органам самоврядування на договірній основі укладати контракти з підприємцями, робити все, щоб комуни і міста Франції стали ще прекраснішими, ніж вони є.

Доки в Україні власність знаходитиметься лише у державі, а приватизація по суті здійснюватиметься лише на словах, місце самоврядування у нас приречене на провал.

Проблеми взаємовідносин місцевої державної адміністрації з органами місцевого самоврядування. Поряд з органами місцевого самоврядування, які здійснюють виконавчу владу на місцях, у Франції паралельно з ними існує й місцева дер-

жавна адміністрація на рівні департаментів і регіонів, яку очолює префект, котрий призначається президентським указом строком на 3 роки. Він є представником президента та уряду Франції на території відповідного департаменту або регіону і з'єднує мешканців цих територій з урядом.

Префект зобов'язаний забезпечувати на своїй території безпеку, громадський порядок у містах і комунах, на підприємствах. Він є гарантом забезпечення прав і свобод громадян, паспортного режиму, додержання правил дорожнього руху, придбання зброї тощо, державні служби префектур, які є місцевими органами міністерств (за винятком міністерств оборони, фінансів, освіти, юстиції), координують взаємини між ними.

Але головне повноваження префекта — це здійснення адміністративного контролю за додержанням органами місцевого самоврядування законів. У 1992 р., наприклад, префектам було надіслано 5,5 млн. актів органів місцевого самоврядування, на 140 тис. з них були зроблені зауваження.

Взагалі взаємовідносини префектів з органами місцевого самоврядування будуються на правовій основі. Якщо між ними виникають суперечки щодо зауважень префекту до окремих рішень цих органів, закон передбачає розгляд справ в адміністративному суді. При цьому дія відповідного акту до його розгляду у судовому засіданні не припиняється. Префект має право у двохмісячний строк звернутися до суду з проханням про розгляд справи.

У 1992 р. до адміністративних судів Франції було передано 1800 позовів, 80% з яких задоволено.

Отже, наявність на території департаментів і регіонів двох влад — державної і місцевого самоврядування — не заважає їхньому партнерству, нормальним взаєминам завдяки чітко визначеній в законі компетенції кожної з них.

Модель взаємовідносин префектів як представників президента і уряду на місцях та органів місцевого самоврядування Франції цікава для України перш за все тому, що французьке законодавство чітко визначає і розмежовує компетенцію двох видів виконавчої влади на основі невтручання однієї з влад у сферу діяльності другої, передаючи суду розгляд спорів між ними.

Проблеми державного керівництва і підтримки місцевого самоврядування. У Франції державне керівництво місцевим самоврядуванням та його підтримку здійснює перш за все міністерство внутрішніх справ і територіального устрою. В структурі цього міністерства створено генеральну дирекцію в справах місцевого самоврядування, яка надає правову, організаційну і технічну допомогу органам місцевого самовря-

дування. Другий структурний підрозділ міністерства — генеральна дирекція адміністрації — здійснює керівництво префектурами. Нарешті, генеральна дирекція національної поліції безпосередньо керує її діяльністю на території департаментів та регіонів.

Державне керівництво місцевим самоврядуванням у сфері фінансової діяльності здійснює міністерство фінансів і економіки Франції, яке допомагає йому у процесі складання бюджету шляхом виділення їм дотацій, субсидій і субвенцій.

Децентралізацію і місцевого самоврядування у Франції було запроваджено на підставі загальнодержавної національної програми, яка здійснюється протягом 10—12 років. В Україні не існує ні державного керівництва місцевим самоврядуванням, ні державної програми його становлення і розвитку. Наукові сили, які працюють у цьому напрямку, розпорошені, немає єдиної концепції вирішення цієї проблеми у Верховній Раді України і Президента, спостерігається короткостроковий термін підготовки законопроектів. Між тим Франція, маючи 200-річний досвід функціонування місцевого самоврядування, вирішила проблему децентралізації не за один день.

Отже, підраховуючи викладене, можна зробити висновок, що при впровадженні місцевого самоврядування в Україні необхідно: 1) враховувати те, що в країнах, де існує місцеве самоврядування, у його системі відсутня вертикальна лінія підпорядкування. В сучасний період розвитку державності в Україні впровадження цієї вимоги практично неможливо; 2) враховувати, що влада, яку мають здійснювати місцеві органи самоврядування є не державною, а самоврядною (навіть чи зараз її спроможні здійснювати місцеві Ради). Тому першою її проблемою є питання не теоретичного, а практичного розмежування державної і самоврядної влади, що в даний момент неможливо; 3) законодавчо визначити обсяг виключної компетенції держави у вирішенні місцевих справ органами законодавчої і виконавчої влади; спільної компетенції держави і місцевого самоврядування; спільної компетенції різних рівнів місцевого самоврядування (якщо вони чітко визначатимуться); виключної компетенції кожного з рівнів місцевого самоврядування; 4) надати органам місцевого самоврядування право складати, приймати і виконувати місцевий бюджет самостійно, але під контролем органів держави; 5) щоб органи місцевого самоврядування самостійно визначали власну систему місцевих податків і зборів; 6) визначити в законодавстві орган, який би вирішував по суті спори між державними органами і органами місцевого самоврядування. Проект Закону «Про місцеві Ради народних депутатів»

у п. 6 ст. 4 розділу I передбачає, що місцеві Ради, їх виконкоми мають право оскаржити рішення відповідних органів влади вищого рівня в судовому порядку. На наш погляд, зазначені спори має розглядати спеціальний суд — адміністративний, який здійснює цю функцію в багатьох країнах, де впроваджене місцеве самоврядування; 7) для впровадження місцевого самоврядування в Україні потрібна солідна фінансова база. Без поліпшення економічного стану України таку базу навряд чи можна створити; 8) обов'язковою умовою становлення місцевого самоврядування в Україні має бути реальна передача всієї власності, яка знаходиться на території відповідної місцевої Ради, у її муніципальну власність; 9) для здійснення державного керівництва, підтримки місцевого самоврядування в Україні потрібна розробка державної програми його становлення та розвитку; 10) вирішити питання про створення конкретних органів державного керівництва та підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Отже, ідея впровадження місцевого самоврядування в нашій державі є доцільною. В ідеалі — це єдина прогресивна форма здійснення влади на місцях. Але ми лише на початку складного шляху становлення і розвитку самоврядування. Тому навряд чи варто знищувати систему місцевих Рад, яка існує більш 75 років. «Створюючи — не руйнує» — ось принцип, який має бути покладений в основу тривалої й складної роботи по створенню місцевого самоврядування в Україні.

Надійшла до редколегії 15.02.95

НАУКОВОЗНАВЧІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ НАУКИ

П. М. РАБІНОВИЧ, чл.-кор. АПН України

МЕТОДОЛОГІЯ ПРАВознавства: ПРОБЛЕМИ ПЛЮРАЛІЗАЦІЇ

Радикальні зміни, яких зазнали в останній чверті ХХ ст. державно-правові явища в усьому світі, особливо у країнах Східної Європи (включаючи й Україну), зумовили необхідність адекватної «реакції» з боку правознавства, котре функціонувало у цих країнах. Приведення цієї науки у відповідність із соціальними реаліями потребує передусім її методологічного переозброєння. Воно, вочевидь, стає можливим головним чином на шляху звільнення її від колишньої адміністративної заідеологізованості, «розкріпачення» методологіч-

них підходів, плюралізації використовуваних методів дослідження. Це — необхідна передумова об'єктивності пізнання державно-правових явищ, поступального розвитку юридичної науки, свободи наукової творчості.

Сучасна методологічна ситуація у суспільствознавстві України та інших країн колишнього СРСР, яка характеризується переходом від уніфікованої, єдино дозволеної, «одержавленої» методології до різноманітних методологічних засад, парадигм, так чи інакше поширюється й на вітчизняне правознавство. Демонізація або, так би мовити, роздержавлення методології — безперечно плідний процес, який збагачує, демократизує пошуки істини, вивільняє та стимулює дослідницьку енергію, дозволяє більш повно і всебічно досягнути предмет дослідження юридичної науки — специфічні державно-правові закономірності.

Складовою цього переходу є критично-конструктивна «інвентаризація» тієї методології, яка під назвою «марксистсько-ленінська» неподільно панувала понад півстоліття в усьому колишньому радянському суспільствознавстві. Таке переосмислення має віддиференціювати, які з методологічно значимих положень марксизму: а) лишаються й нині підставними і зберігають значні евристичні потенції; б) спростовані суспільною практикою, як такі, що вже відразу були помилковими, нездійсненними; в) були правильними за певних історичних умов, але внаслідок зміни останніх втратили свою обґрунтованість¹. Тільки такий — науково-професійний — аналіз дозволить уникнути як «оптового» канонізування, ідеалізування згаданої методології, так і повного її заперечення, нехтування (коли, як то кажуть, разом з водою можна виплеснути й дитину...).

Вже сьогодні можна зафіксувати перші позитивні результати зазначеної методологічної тенденції в українському правознавстві, втілені, зокрема, у переосмисленні «класичних» та у запровадженні таких понять, як «загальносоціальне право», «права людини», «права нації», «правова держава», «держава соціально-демократичної орієнтації», «правовий закон». Її результати відображені й в останніх фундаментальних законопроектах — проектах нової Конституції України, котрих (навіть після всенародного обговорення її офіційного проекту 1992 р.) було розпрацьовано ще кілька варіантів.

¹ Див. напр.: *Козюбра М. І.* Методологічні проблеми юридичної науки//Проблеми правознавства. 1992. Вип. 52; *Оксамитний В. В.* Методологічні проблеми розвитку юридичної науки в Україні//Правова держава. 1994. Вип. 5; *Костицький М. В.* Методологія пізнання української історико-правової дійсності//Вісник Львів. ун-ту. Сер. юрид. 1993. Вип. 30,

Проте методологічний плюралізм не повинен перетворюватися на методологічний анархізм, методологічну нерозбірливість, сваволю, «всєядність». Остання ситуація (а її симптоми можна подекуди спостерігати як у правознавстві, так і в інших суспільних науках сучасної України) не сприяє напрацюванню положень, адекватних предмету дослідження, гальмує формуванню практично корисних висновків. Запобігти таким небажаним «витратам» зазначеного процесу можна, як уявляється, за умов дотримання принаймні таких трьох загальнометодологічних постулатів.

Об'єктивна обумовленість методів дослідження, що обираються, його предметом. Передусім предмет дослідження (тобто певна грань, «сторона», аспект об'єкта дослідження) «веде» за собою й дослідницький метод, визначає межі його застосовуваності, придатності. (Наприклад, якщо йдеться про можливість застосування математичних методів у правознавстві, то навряд чи можна не погодитись з таким твердженням: перш ніж рахувати, треба визначити, а що ж саме слід рахувати; а на таке питання не спроможна дати відповідь жодна математична наука).

Необхідність встановлення єдиної істини, вірогідність якої можна довести й перевірити за допомогою певного об'єктивного критерію. При цьому не можна не бачити й того, що у разі, коли поняття істинності інтерпретувати як відповідність суспільствознавчих висновків об'єктивним інтересам (потребам) окремих людей або окремих частин соціально неоднорідного суспільства, доведеться визнавати плюралізм істин: їх буде стільки, скільки існуватиме видів таких «часткових» групових інтересів.

Як правило, саме з таких позицій обґрунтовується неприйнятність поняття істинності (правильності) для характеристики ціннісних суджень. Так, на думку одного з відомих юристів «постановка питання про спотворені системи ціннісних орієнтацій виходить з того, що є якась еталонна система, від якої ведеться відлік. Насправді ж, ясна річ, такої системи немає. Відлік можна вести лише від найпоширенішої, переважаючої системи ціннісних орієнтацій, властивих населенню даної країни (регіону, вікової, професійної групи)... але навряд чи є об'єктивні підстави вважати її правильною або неправильною, поганою або доброю. Оцінка системи цінностей сама є продукт ціннісного підходу»¹. Та чи не буде тоді такий плюралізм своєрідним проявом агностицизму, здатним, за його об'єктивним значенням, виправдовувати будь-які акції, аби тільки вони відповідали чийсь інтересам?

¹ Кудрявцев В. Н. Социальные деформации. М., 1992. С. 61—62.

Неодмінним показником прийнятності, евристичності певного дослідницького підходу, методу є його спроможність наближувати, призводити до розкриття соціальної сутності явища, що вивчається (а не до приховування, затушковування її). Такою сутністю, взагалі кажучи, є здатність даного явища задовольняти інтереси певної частини соціально неоднорідного суспільства (а у деяких випадках — й усього суспільства).

Будь-які методологічні пошуки й новації мусять бути спрямовані на розкриття реальної соціальної сутності державно-правових явищ, а не на «втечу» від неї. Така втеча може досягатись різними способами: скажімо, шляхом ігнорування чи спотворення об'єктивної діалектики загальнолюдського і частковолюдського, національного і класового у державно-правових явищах, або шляхом протиставлення індивіда і колектива на засадах «монадизації» особистості, або ж шляхом заперечення необхідності застосування критерію істинності щодо оцінних понять і суджень, без яких суспільної науки не існує.

Наведені положення можливо аксіоматизувати: вони стверджені реальною дослідницькою практикою багатьох поколінь вчених у різних галузях соціальних знань.

Однак у сучасних процесах плюралізації правознавчих методів дослідження зазначені аксіоми іноді ігноруються, внаслідок чого якраз і виникають ситуації методологічного безладдя, еkleктизму, «хаосу». Ці, можна сказати, методологічні аномалії спричиняються найчастіше такими способами.

1) Використання певних методів дослідження поза межами їх застосовуваності, тобто абсолютизація, гіперболізація їх евристичних можливостей (здебільшого внаслідок ігнорування закономірної залежності між предметом і методом дослідження). Так виникає загроза передемонополізації методології.

Наприклад, висловлюється думка про те, що у сфері юриспруденції універсального методологічного значення має бути наука про закономірності самоорганізовуваних системних явищ — сінергетика¹. А деякі представники такого напрямку психології, як соціоніка, запевняють, що встановлені нею закономірності можуть бути безпосередньо застосовані для пояснення хіба що не всіх соціальних явищ, зокрема й внутрішньодержавних відносин².

¹ Див.: Венгеров А. Б. Си́нергетика и политика // *Общественные науки и современность*. 1993, № 4. С. 5—6.

² Див.: Букалов, А. В., Бойко А. Г. Соционика: Тайна человеческих отношений и биоэнергетика, К., 1992. С. 11.

2) «Оприроднювання» законів державно-правових явищ (зокрема, так би мовити, космізація, фізікалізація, біологізація дослідницьких засад щодо права й держави, тобто намагання «механічно» вивести закономірності останніх безпосередньо з положень тих або інших природничих наук).

Так, в одній із статей стверджується, що ідеї, на які реально спиралась радянська суспільно-політична практика за часів СРСР, «суперечили фундаментальним основоположним принципам побудови Всесвіту, а саме: принципу необхідної різноманітності форм життя природи і суспільства, принципу вільного розвитку й конкуренції цих форм, принципу природного відбору»¹. Гадаємо, що невідповідність ряду тих ідей загальнолюдським цінностям можливо довести і без апеляції до законів Всесвіту (з яких у будь-якому разі не можна прямо «вивести» політичні й правові засади соціального існування).

Деякі відомі вчені вважають за можливе «виводити» соціально-змістовні риси особистості (скажімо, прагнення до власності, схильність до лідерства, до владарювання) з її генетичних, біологічних програм². До яких практичних висновків здатно призвести біологізування в інтерпретації правових явищ, може свідчити хоча б таке. Як відзначають дослідники, в американському суспільствознавстві набула певного поширення концепція злочинності як соматичної хвороби, а злочинця — як хворої людини; відповідно й вважається, що подолати злочинність спроможна медицина: досить лише шляхом хромосомних та фізіологічних обстежень шестирічних дітей виявити серед них потенційних злочинців та помістити їх до терапевтичних таборів з тим, аби перетворити таких дітей на «добрих соціальних тварин»².

3) Соціально-беззмістовна, «пуста» абстрактизація понять про досліджувані державно-правові явища (шляхом використання загальнолюдських термінів) без конкретно-історичної сутнісної інтерпретації, розшифровки значення таких понять,

¹ Василенко В. А., Козюбра Н. Н., Мартыненко П. Ф. и др. Об объективных предпосылках и исторической перспективе провозглашения независимой Украины//Высокий замок. 1991. 30 нояб.

² Див., напр.: Амосов Н. О природе человека//Физкультура и спорт. 1992. № 9—10. С. 4.

³ Див.: Moran R. Biomedical research and the politics of crime control//Biology, crime and ethics: A study of biological explanation criminal behavior. Cincinnati. 1985. P. 327—343.

що такими термінами позначаються¹. Між тим, чи мають ці поняття (скажімо, поняття прав людини) дійсно загально-, а не частково людське значення, виявляється лише тоді, коли вони «заземлюються», тобто застосовуються у конкретних умовах місця і часу, якими, власне, й визначається їх соціально змістовне розуміння, смислове «наповнення». А воно ж, як свідчить практика, нерідко буває досить неоднозначним, неодноманітним.

4) Факторна «зрівнялівка», тобто обстоювання рівнозначності впливу на досліджуване явище численних різноманітних факторів, від котрих воно так чи інакше залежить. У такий спосіб затушковуються відмінності між необхідними й випадковими зв'язками явищ, створюється ґрунт для заперечення й дискредитації поняття об'єктивного закону або підміни його більш широким (але й менш змістовним) поняттям залежності.

Так, ще М. Грушевський, характеризуючи причини виникнення держави, вказував передусім два внутрішні органічні процеси: «економічну диференціацію» і «зріст соціальних авторитетів» та додавав до цього «територіалізацію» (міграції, переселення, мандрівки) і війни, завоювання. Причому за різних конкретно-історичних умов кожен з цих факторів, на думку вченого, здатний відігравати неоднакову роль у державотворчих процесах². Таке, до певної міри небезпідставне, уявлення, однак, здатне призвести до висновку про те, що принаймні з перших згаданих «процесів» кожен може рівнозначно ставати визначальною причиною виникнення держави.

5) Методологічна «зрівнялівка», тобто прокламування рівноцінності усіх методів дослідження, ігнорування їх певної субординованості, системної залежності (у той час як така субординованість об'єктивно зумовлюється різнорівневістю, багатоаспектністю державно-правових явищ).

¹ Прикладом такої абстрактнізації є наступна дефініція поняття держави: «Держава як політична організація — це такий суспільний організм, який покликаний захищати людей певної території і регулювати за допомогою правових норм взаємовідносини між ними, використовуючи при необхідності спеціальні органи примусу» (Політологія. Львів, 1993. С. 262). Хоча зазначені у цій дефініції ознаки так чи інакше властиві державі, проте вони аж ніяк не розкривають її соціально-змістовну сутність.

² Див.: Грушевський М. Початки громадянства (генетична соціологія). Відень, 1921. С. 251—252. Додамо також, що, визначаючи основні рушійні чинники розвитку суспільства, М. Грушевський називає три групи факторів: біологічні, економічні й психологічні і підкреслює неприпустимість абсолютизації кожної з них. (Там же. С. 41, 62, 171); а це теж, мабуть, дозволяло їх «зрівнювати», нівелювати.

6) Термінологічна мімікрія, тобто словесне «перевдягнення», або, як то кажуть, зміна «вивіски» дослідницьких підходів і методів. Йдеться про те, коли внаслідок своєї рідної термінологічної алергії їх «старі» назви (справді дискредитовані часто-густо спотвореною практикою використання позначуваних ними понять) змінюються на які завгодно інші, зокрема, новітні, які хоча й звучать надто «модерно», проте реально використовуються у тому ж значенні, зречення від якого було назовні задекларовано. Так, у монографії, спеціально присвяченій типологізації культур, виділено такі її типи: первісна, рабовласницька, середньовічна (феодална), буржуазна і перехідна до... «нового типу»¹.

Усе викладене, гадаю, свідчить про підставність науковознавчої вимоги методологічної дисципліни (безперечно, є формально-обов'язково уніфікованої, не «одержавленої»). Увільнення методології правознавства від адміністративно-командної ідеологічної запрограмованості не означає її свободи від фактологічної, логічної, а врешті решт її істинності «дисципліни», свободу від звертання до такого визначального критерію правильності методології, як реальні наслідки впровадження її результатів у суспільну практику. Саме ця практика й «вирішує», якій же методології бути².

Ця ж практика, до речі, найпереконливіше довела й доводить, що ніколи не існувало, не існує й не існуватиме методології соціального пізнання, абсолютно нейтральної у соціально-орієнтованому, соціально-змістозному відношенні, тобто методології, так би мовити, соціально-дистильованої, «очищеної» від впливів з боку загального світогляду, переконань і установок дослідника, який її обирає й використовує, а потім так чи інакше оцінює здобуті з її допомогою результати. А такий світогляд, такі переконання й установки є конкретним продуктом певних соціальних і природних умов, обставин життя його носія або ж тієї частини суспільства, ін-

¹ Див.: *Бабій Л. Т.* Діалектика розвитку історичних типів культури (філософсько-соціологічні проблеми). Львів, 1991.

² Показово, що критерієм істинності результатів досліджень, здійснених на підставі згаданої вище синергетики, проголошується непередбачуваність (див.: *Венгеров А. Б.* Вказ. праця. С. 57).

¹ Ясна річ, коли суспільствознавство інтерпретується з «оприродинчення» позицій, це відкриває шлях до заперечення необхідності оцінювальних суджень у цій галузі знань. Наприклад, відомий вчений Л. М. Гумільов, вважаючи, що чимало історичних подій можна безпосередньо пояснити як результат космічних променів у певному місці та в певний час і відповідного біохімічного реагування на них людських організмів, стверджував, що з історії, (яку він розглядав як одну із природничих наук) «треба виникнути... оцінки», «забути слова «гірше-краще» (див.: *История — наука естественная. Визит к профессору Гумилеву//Сельск. молодежь.* 1991. № 10. С. 47—49).

тересам якої об'єктивно (тобто незалежно від того, усвідомлює це дослідник чи ні) відповідають, «служують» результатам дослідження.

Дотримування саме такої дисципліни — необхідна передумова евристичної ефективності процесу плюралізації методології юридичної науки у сучасній Україні.

Надійшла до редколегії 25.02.95

І. М. ДАНЬШИН, чл.-кор. АПН України

ПРИРОДА ТА ВИЗНАЧЕННЯ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ НАУКИ

В останні роки прикладні кримінологічні дослідження набувають великого значення. Їх результати використовуються в законотворчому процесі. Потребу в них мають правоохоронні органи в своїй повсякденній діяльності у боротьбі зі злочинністю. Висновкам цих досліджень приділяється значне місце в юридичній науці. Зазначена обставина заслуговує, безумовно, позитивної оцінки.

Тим часом обгрунтоване побоювання, що прикладний аспект кримінології може закрити собою розробку її фундаментальних теоретичних проблем. Хоча зрозуміло, що тут необхідне розумне поєднання того і другого. Це стає можливим завдяки правильному розумінню та урахуванню в подальшому істинної природи кримінологічних знань. Природу цієї науки, гадаємо, можна достовірно виявити, попередньо ознайомившись з питаннями: 1) про її становлення; 2) про її зміст; 3) її комплексного характеру.

1. Початок систематизованому вивченню злочинності, її причин та заходів боротьби з нею (повторюю, систематизованому вивченню, а не висловлюванню окремих думок, поодиноких уявлень про це явище) був покладений в XVIII ст. Ці проблеми було піднято і викладено, природно, з урахування розвитку гуманітарних наук того часу, у творах філософів, правознавців-теоретиків та політичних діячів, котрі спирались на соціологію суспільного життя (Локк, Гельвецій, Монтеск'є, Дідро, Беккарія, Бентам, Вольтер та ін.). Уже тоді було названо деякі чинники, які обумовлюють існування злочинності. Це економічні та кліматичні умови життя в тій чи іншій країні, рід занять, звичаї та спосіб життя її народів, високий рівень злиденності людей, «дурні закони», несправедливий політичний устрій тощо. При цьому в боротьбі зі злочинністю акцент наголошувався на попередженні окремих її проявів, до системи якого включались: усунення економічної

перівності, просвітництво та виховання народу, встановлення розумного громадського порядку, створення «мудрого законодавства» і т. ін.

Що стосується криміналістів, то представники панівної тоді класичної школи в кримінальному праві відсторонились від розв'язання кримінологічних аспектів злочинності. Вони, користуючись виключно юридико-догматичним методом, зосередили свою увагу на вченні про злочини і покарання. Їх не цікавили проблеми злочинності та її причини, бо вони додержувались принципу індетермінізму і тим самим відкидали соціальну обумовленість злочинів. Вони стояли на філософських позиціях Гегеля і Канта, які визнавали абсолютну свободу людської волі. Злочин, за їх уявленням, — це результат, прояв індивідуальної, абсолютної вільної, ні від чого незалежної волі людини, яка не має коренів в навколишньому світі. У зв'язку з цим питання про причини злочинів і злочинності для них само собою знімалось.

Така кримінально-правова концепція не могла задовольнити потреби практики боротьби з постійно зростаючою злочинністю. Тому в ХІХ ст. виникають два нові напрямки (школи) в кримінальному праві — антропологічний та соціологічний. В перебігу нескінченних наукових суперечок представників цих напрямків відбувається інтенсивне нарощення кримінологічних знань. Тоді ж і з'явилося найменування кримінологічної науки — «кримінологія».

Засновники антропологічного напрямку та їх послідовники (Ч. Ломброзо, Е. Феррі, Р. Горофало, Д. О. Чиж, Д. А. Дриль та ін.) виходили з того, що злочин уявляє собою не соціальне, а біологічне явище. Його коріння лежать нібито в природі людини. Такий висновок вони обґрунтовували, спираючись на дослідження особи злочинців методами антропологічної, психологічної, психіатричної та інших природничих наук. Ці дослідження полягали в накопиченні та описуванні фактів, які ілюстрували їх гіпотезу. Вчення про злочини підмінювалось вченням про природженого злочинця. Факт вчинення злочину розглядався як один з симптомів соціальної небезпеки особи. Антрополози ігнорували юридичне вчення про злочини і покарання. Наука про злочини ставала особливим розділом антропології, тобто природничою наукою про особу злочинця.

Для соціологічного напрямку було характерним поєднання і кримінально-правової доктрини, і соціологічного підходу до вивчення злочинності. Його прихильники (Г. Тард, А. Прінс, Ван-Гамель, Ф. Ліст, М. Я. Фойницький, М. М. Гернет, М. П. Чубинський, С. К. Гегель та ін.) в злочині вбачали одне із негативних соціальних явищ, а з-поміж причин зло-

чинності вони в першу чергу виділяли соціальні чинники. Вони були переконані, що причини злочинності слід шукати не стільки у порочному індивіді, скільки у порочному суспільстві. В зв'язку з цим вони проводили свої дослідження, широко користуючись статистичними, соціологічними, психологічними та юридичними методами. Зокрема, вони вивчали вплив на злочинність віку, статі, шлюбу, бідності (злиденності), житла, алкоголізму, проституції, марновірств та неосвіченості населення, економічних та фізичних чинників. Ідеї соціологічної школи — один з наріжних каменів кримінальної політики і кримінологічної науки.

Сучасна світова кримінологічна наука неоднозначно розв'язує питання про свій предмет, своє місце в системі інших наук, цілі та завдання. Вона знає безліч теорій, наукових побудов, концепцій, які пояснюють злочинність та її причини. Їх можна поділити на три групи: соціологічні теорії, які пояснюють злочинність впливом навколишнього середовища; біологічні теорії, які вбачають корені злочинності в особливостях особи злочинця; еkleктичні теорії і концепції, згідно з якими є та причини злочинності є результатом сукупного впливу соціальних, біопсихологічних чинників. Слід зауважити, що найбільш поширеними концепціями злочинності та її детермінант є ті, котрі відносяться до першої, іноді частково до третьої групи. Значна більшість кримінологів України схиляється до соціологічного пояснення злочинності та її причин, зрозуміло, з певними застереженнями, які випливають із специфічності нещодавнього і сучасного розвитку нашого суспільства. Кримінологія наших днів значно удосконалила методи своїх наукових шукань, багато з яких запозичено нею з інших гуманітарних та природничих наук, що успішно розвиваються в останні роки.

Таким чином, уже такий стислий розгляд шляхів становлення та розвитку кримінології дає підстави стверджувати, що в підвалинах цієї науки покладено прогресивні філософські, політологічні та правові положення щодо людини, суспільства і правопорядку в ньому.

2. Зміст будь-якої науки визначається її предметом, під яким розуміється те, що пізнає, вивчає і досліджує дана наукова галузь. Йдеться про певні об'єкти, явища, процеси, відносини, а також різноманітні теоретичні проблеми, які виникають під час такого пізнання.

До числа проблем, які становлять стрижень предмета кримінології, відносяться: злочинність; окремі злочини як прояви злочинності; особа злочинця; чинники злочинності, причини і умови окремих злочинів; попередження злочинності та окремих видів (груп) злочинів. Це основні компоненти предмета

кримінології. Однак поряд з ними до її предмета, на наш погляд, слід додати й деякі інші проблеми, які мають істотне значення для глибокого і всебічного вивчення різних аспектів злочинності та її попередження. Вони є похідними від головних, центральних проблем кримінології і носять уточнювальний характер. В цьому зв'язку слід відмітити так звані «фонові» явища злочинності, проблеми віктимної поведінки громадян, а також прогнозування злочинності¹.

Виключення з предмета кримінології будь-якого компонента підриває її наукову визначеність і самостійність. Не можна, наприклад, зводити кримінологію тільки до вивчення особи злочинця. Ті, хто так робить, зводять її в залежності від підходу або до кримінальної антропології, або до поверхової етімології злочинності. Не мають рації й автори (Ю. Д. Блувштейн, В. В. Романов та ін.), які не включають до предмета кримінології проблему попередження (профілактики) злочинності і злочинів. В дійсності ця проблема невіддільна від іншої проблематики кримінологічної науки. Відривати її від кримінології означає, що дана проблема, з одного боку, позбавляється вихідних, початкових теоретичних основ і конкретної спрямованості, а з другого — це безпідставно урізає предмет кримінологічної науки.

Існує й інше, вкрай широке поняття предмета кримінології. Воно викладене в працях деяких американських соціокримінологів (Т. Селін, Е. Сатерленд та ін.). Ці вчені, відмежовуючись від правового поняття злочину, створюють власне уявлення про заборонене, яке далеко виходить за межі того, що розуміє під ним кримінальний закон. Кримінологія, на їх думку, повинна нібито самостійно визначати межі вивчаємих нею явищ, «користуватись своїм власним язиком». Предметом кримінології вони визнають деліквентну (девіантну) поведінку, яка є більш широким поняттям ніж злочин. Сюди відносяться деяка поведінка людей, яка відхиляється від норми, всілякі її форми, котрі чинять будь-який шкідливий вплив на громадські інтереси.

Такий надзвичайно широкий, розпливчастий підхід до визначення предмета кримінології перетворює її у аморфну науку з неясними межами дослідження, призводить до змішення її предмета з предметами соціології та психології, відкриває простір для суб'єктивних оціночних суджень. Неможливо плідно вивчати те, про що нема чітких уявлень. Тому антилегалістська концепція предмета кримінології не може бути передумовою для плідних кримінологічних досліджень.

¹ Див.: Дажышин И. Н. Криминология (понятие, предмет, задачи, система криминологической науки). Х., 1994. С. 7, 14, 15.

Повернемося до нашого розуміння предмета кримінології. Всі її компоненти (елементи) щільно і нерозривно примикають один до одного, хоча вони і лежать в різних зрізах суспільного життя (в економічному укладі, соціальних умовах, моральній сфері, правових та організаційно-управлінських структурах). Результати їх вивчення створюють окремі блоки кримінологічних знань, які добуваються за допомогою різних методів, а саме: статистичних, соціологічних, психологічних, формально-юридичного аналізу.

Кожний блок кримінологічних знань передбачає вибір і набір тих чи інших методів дослідження. Так, злочинність як соціальне явище вивчається за допомогою системного, соціологічних і статистичних методів. Але злочинність — явище не тільки соціальне, воно водночас визнається й явищем правовим, оскільки обсяг меж злочинного визначається кримінальним законом, який підрозділяє вчинки людей на дозволені і заборонені під загрозою застосування покарань. Тому тут неможливо обійтись і без методу формально-юридичного аналізу. Цей метод також застосовується у кримінології при вивченні і окремих злочинів як фактичних проявів злочинності, і засобів впливу на неї, і певною мірою при вивченні особи злочинця, звичайно, у сполученні з іншими методами наукових досліджень. Цим ще раз підтверджується багатоплановість предмета кримінологічної науки.

3. Одна з особливостей цієї науки полягає в її комплексності. Це означає, що вона щільно пов'язана з низкою інших наук, в першу чергу з правовими, такими, як кримінальне та кримінально-виконавче право, кримінальний процес, криміналістика, адміністративне право та ін.¹

Зупинимось тільки на взаємозв'язку кримінології та кримінального права. Кримінологічна наука, як відомо, запозичує, а точніше, бере із кримінально-правової теорії і розчиняє в собі такі основоположні поняття, як злочин, правова характеристика конкретних складів злочинів, покарання, правова характеристика конкретних складів злочинів, покарання, його види, співучасть, попередня злочинна діяльність тощо. Кримінальне право значною мірою впливає на визначення кола і змісту кримінологічних досліджень.

Крім того, кримінологічні знання дозволяють розширяти, уточнювати, поглиблювати кримінально-правові дослідження. Вони збагачують кримінальне право конкретно-соціологічним матеріалом, який використовується при конструюванні та тлумаченні кримінально-правових понять та інститутів. Численна кримінологічна інформація значно впливає як на

¹ Див.: Даньшин И. Н. Вказ. праця. С. 21—27.

розвиток самої теорії, так і на кримінальне законодавство і практику його застосування.

Близкість цих двох наук одного часу дала привід вважати кримінологію складовою частиною кримінального права (О. А. Герцензон, А. А. Піонтковський та ін.). Однак після тривалої дискусії наведена точка зору була визнана необґрунтованою і закріпився погляд, що кримінологія — це самостійна галузь знань. Вона не може бути включена до складу кримінального права або якоїсь іншої науки. Кримінологія відрізняється від інших правових наук своїм предметом (жодна з них не вивчає злочинність в цілому, детермінацію злочинності і злочину, особу злочинця в широкому плані та комплекс заходів щодо подолання злочинності), а також методами дослідження. І в той же час вона не претендує на особливе, базове місце серед наук кримінального циклу, про що заявляють деякі автори (Г. Грос, О. Кінберг, Ж. Пінатель та ін.).

Вивчення кримінологічних проблем неможливо без глибокого проникнення у різні сфери суспільного життя, а отже, без широкого використання досягнень багатьох гуманітарних і природничих наук, які досліджують закономірності соціального розвитку і закони поведінки людей. Маються на увазі науки про суспільство та людину — філософія, соціологія, психологія, педагогіка, економічні теорії та інші науки цієї спрямованості.

Особливо тісний зв'язок у цьому відношенні простежується між кримінологією і соціологією. Ця галузь знань, окрім суспільства в цілому, вивчає окремі сторони його складного організму: соціологію особи, умови формування її поглядів, соціологію родини, соціальних груп, праці, зайнятості, вільного часу, проблеми урбанізації та міграції тощо. Значне місце в ній приділяється соціальній патології — проблемам алкоголізму, наркоманії, проституції, безробіття та інших соціальних аномалій. Усі перелічені проблеми мають велике значення також для кримінології. Слід враховувати й те, що у кримінологічній науці використовуються методи конкретно-соціологічних досліджень.

Необхідно мати на увазі й зворотний зв'язок — адже кримінологія збагачує соціологію своїми основними поняттями, результатами соціоправових досліджень злочинності та її конкретних проявів, встановлює їй критерій відмежування злочинності від інших соціальних аномалій.

Іноді таке зближення кримінологічних і соціологічних проблем приводить деяких авторів до висновку, що нібито кримінологія є розділом соціальної патології — соціології злочинності. Зазначений висновок не може претендувати на твердо обґрунтоване вирішення даного питання тому, що, по-

перше, патологія суспільного життя охоплює різнопорядкові соціальні явища, обумовлені чинниками, які не збігаються. В цій сфері неможливо виразно виділяти базові та похідні від них наукові знання. По-друге, багатопластову кримінологічну науку, яка уже здобула самостійність, неможливо утиснути в межі соціології або іншої гуманітарної чи якоїсь природничої науки.

Взагалі, коли йдеться про взаємозв'язок кримінології з будь-якими правовими та іншими науками, необхідно застерегти від хибних міркувань про характер їх взаємин. Перш за все кримінологія не розчиняється в знаннях інших наук, не втручається в їх сферу. Кримінологія лише синтезує різні дослідження з питань злочинної поведінки, які здійснюють представники інших наук, рецептує окремі їх положення, що торкаються проблем злочинності і особи злочинців, творчо інтегрує і адаптує подібні запозичення для власних потреб, зокрема, для формулювання і обґрунтування своїх положень, висновків і рекомендацій, для створення свого понятійного апарату, використання методів цих наук в кримінологічних дослідженнях. Говорячи про останнє, не слід зводити кримінологію до сукупності методів, бо вона в дійсності є не що інше, як сукупність певних наукових знань. Не зайвим буде нагадати, що для збереження чистоти кримінології не слід допускати надмірне, бездумне захарашення її деталями, окремими міркуваннями, запозиченими від інших наук, неперероблених відповідним чином, а також положеннями, зовсім віддаленими від її предмету.

Незважаючи на широкий комплексний характер, кримінологічна наука має свій особистий предмет, тому що вивчає певну галузь суспільних відносин, не пориває з власною правовою основою, має чіткі критерії для розмежування від суміжних галузей знань. Кримінології належить провідна роль у розв'язанні проблем злочинності, її детермінант і попередження, особи злочинців. Ніяку іншу наукову галузь, повторюємо, спеціально не зорієнтовано на це.

Спираючись на наше розуміння природи кримінологічної науки, наведемо її визначення. Кримінологія — це комплексна наука про закономірності злочинності та її конкретних проявів, особу злочинця, чинники, причини і умови, які породжують, обумовлюють злочинність і окремі злочини, а також про засоби і форми соціального та правового впливу з метою їх усунення. Подальший розвиток кримінологічної науки залежить головним чином від поглибленої розробки її теоретичних фундаментальних основ, на що слід особливо наголосити, а також інтенсивного проведення широких прикладних досліджень.

Надійшла до редколегії 20.02.95

З. А. ПАВЛОВИЧ, д-р юрид. наук, проф.
юрид. ін-ту ОДУ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН

Аграрна політика, будучи складовою соціально-економічної політики Української держави, відіграє важливу роль у формуванні і розвитку ринкових відносин. В сучасних умовах основним її змістом є економічне стимулювання, спрямоване на зацікавлення селян в кінцевих результатах праці, їх соціальну активність. Державі потрібна всебічно науково обґрунтована, цілеспрямована конструктивна аграрна політика, яка б за своєю логікою та принципами не лише повною мірою відповідала курсу на прискорену ринкову трансформацію економічної системи країни, а й була її провідною ланкою, стимулюючим фактором¹. Звичайно, що у цій справі певна роль належить державі та її органам. Проте, на жаль, в даний час регулятивні функції держави у сфері АПК по цілому ряду позицій тимчасово втрачені. Адже ефективність процесу переходу України до ринкових відносин значною мірою залежить не лише від економічних чинників та використання атрибутів ринку (рівності усіх форм господарювання, господарської незалежності, самоврядування, підприємництва, конкуренції тощо), але й від якості правового регулювання дії самих ринкових атрибутів.

Отже, можна вважати, що ефективність аграрної політики перебуває у прямій залежності від ефективності законодавчого регулювання процесів у цій надзвичайно складній сфері економіки. Йдеться в першу чергу про аграрне законодавство.

Проблема ефективності аграрного законодавства та чинників, які впливають на це, особливо актуалізується тепер, коли України стала суверенною державою, і в одному з основних секторів її економіки — агропромислового — відбувається процес приватизації, становлення нових організаційних форм господарювання. Звичайно, що в цей період виникають суперечності між вимогами економічного розвитку і станом їх законодавчого регулювання з боку держави та її органів.

¹ Див.: Шляхом радикальних економічних реформ: Доповіль Президента України Л. Кучми про основні засади економічної та соціальної політики//Уряд. кур'єр. 1994. № 158—159. С. 12.

До основних чинників, які негативно впливають на аграрну політику, якість і ефективність аграрного законодавства і тим самим на регулювання процесів, що відбуваються у сільському господарстві та АПК України в цілому, слід віднести, по-перше, зниження активної ролі держави та її органів в перехідний до ринку період. Цьому «активно сприяє» відсутність нової Конституції України, яку слід було, на наш погляд, розробити і прийняти в першу чергу, а вже на її основі займатися галузевою законотворчістю. По-друге, недостатню урегульованість самої процедури прийняття законів і нормативних актів Верховною Радою і Кабінетом міністрів України. Адже до цього часу не прийнято Закон про Кабінет міністрів. По-третє, недостатнє дотримання принципу науковості і гласності при розробці та обговоренні актів аграрного законодавства. По-четверте, відсутність в аграрному законодавстві, у переважній більшості випадків правових актів прямої дії. Майже до кожного закону, постанов Кабінету міністрів України, а також указів Президента України для безпосереднього їх втілення в життя приймається низка додаткових правових актів, інструкцій Міністерства фінансів тощо. Однією з причин такого становища є відсутність можливості для широкого обговорення найбільш важливих проектів законодавчих і нормативних актів науковцями, практиками та ін. Внаслідок цього регулятивна якість цих актів у ряді випадків є низькою, що призводить до внесення до них через короткий проміжок часу після прийняття змін і доповнень або прийняття їх у новій редакції. Найбільш характерними прикладами можуть бути закони України «Про пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про селянське (фермерське) господарство», ЗК України. За період 1990—1993 рр. вони приймалися Верховною Радою України двічі, повторно — у новій редакції. У той же час до них приймалися зміни і доповнення (останні приймалися у 1994 р.). По-п'яте, недотримання державою своїх зобов'язань щодо розрахунків за вирощену і здану під держзамовлення сільськогосподарську продукцію, а також постачання селу техніки, мінеральних добрив, пального, будівельних матеріалів у 1991—1994 рр. Пошосте, на жаль, саме у центральній ланці АПК — сільському господарстві — протягом багатьох десятиліть допускалися суттєві теоретичні і практичні помилки. До цього слід додати, що регулятивні функції держави щодо цін, зокрема еквівалентності товарообміну між містом і селом, по суті втрачені, хоча в перехідний період до дійсно ринкових відносин вони мають бути посилені. В протилежному разі лібералізація цін в умовах монопольного становища підприємств, які

здійснюють виробництво засобів виробництва для села, заготівлю сільськогосподарської продукції тощо, недостатньо ефективна правова регламентація приватизації у сфері АПК можуть призвести до дезорганізації усіх виробничих процесів на селі і як наслідок — виникнення продовольчої кризи в Україні.

Досвід деяких зарубіжних країн, зокрема Франції, ФРН, США та ін., переконливо свідчить, що стабільність і рівновага в економіці, як і її динамічний розвиток, досягаються не стихійно, а під впливом поєднання економічних і правових методів регулювання на рівні держави. Вільно регульованого ринку без участі держави немає і не може бути в жодній країні, оскільки відсутність державного регулювання може призвести до хаосу і анархії в економіці.

В Україні за останні два роки на фінансування потреб сільського господарства використано близько 900 млн. доларів, які було залучено на підставі міжнародних угод. Крім того, у 1994 р. бюджетні видатки на розвиток АПК становили 22,7 трлн крб. плюс 58 трлн крб. податкових пільг. Національним банком України було також видано у цей період 87,9 трлн. крб. кредитів для гарантованої закупівлі основних видів сільськогосподарської продукції за держконтрактом¹. Проте в Україні спостерігається зниження виробництва сільськогосподарської продукції, не дивлячись на такі великі капітальні вкладення в цю галузь економіки. Одна з причин такого становища полягає саме у недостатньо ефективному державному регулюванні процесу переходу до ринкових відносин, зокрема, приватизації малоефективній діяльності селянських (фермерських) господарств та ін.

Звичайно, сільське господарство вимагає постійної державної підтримки як галузь з підвищеним виробничо-господарським ризиком, оскільки виробничий процес у цій сфері не може повністю контролюватися людиною. В зв'язку з цим необхідна конституційна гарантія державної протекціоністської аграрної політики. Це питання могло б бути вирішено у розділі нової Конституції України «Громадянське суспільство і держава».

Важливою складовою частиною переходу України до ринкових відносин є проведення аграрної реформи в Україні. Цей процес розпочався з прийняттям 18 грудня 1990 р. постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу». В сучасних умовах суттєва роль у цій справі належить Указу Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні

¹ Див.: Подолати кризу в АПК: Виступ Президента України Л. Кучми на нараді з питань розвитку агропромислового комплексу//Уряд кур'єр. 1995. № 2—3. С. 4.

заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва». Проте, на жаль, деякі положення цього документу, зокрема щодо механізму набуття права власності на землю, а також його реалізації землевласником, вступають у протиріччя з чинним законодавством. Так, Указом Президента передбачається провести поділ земель, які є у колективній власності, на земельні частки (пай) із зазначенням розміру частки в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі. Після цього кожному пайовикові передбачено видати сертифікат на право власності саме на цю земельну ділянку (пай). Ці та деякі інші положення названого Указу, на наш погляд, суперечать Конституції України та деяким законодавчим актам, зокрема законам України «Про власність», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», ЗК України.

У Конституції України ніде не говориться про можливість вилучення земель з власності колективних сільськогосподарських підприємств чи колгоспів з метою її розподілу між членами згаданих організаційних форм господарювання. Стаття 12 Конституції України передбачає, що земля, яку займають колгоспи, закріплюється за ними у безплатне і безстрокове користування. Стаття 14 Закону України «Про власність» не передбачає можливості набуття права власності громадян на земельну ділянку (пай) шляхом виділу його із земель, що перебувають у колективній власності.

Указом Президента передбачено також, що право на земельну ділянку (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави тощо. Проте чинне земельне законодавство, як і цивільне, таких видів зобов'язань не передбачає. В Указі є й деякі інші порушення чинного законодавства.

При таких обставинах згаданий Указ Президента має бути відмінений або на нього Верховній Раді України слід накладати вето. Звичайно, що у цій справі є ще один варіант — внесення відповідних змін безпосередньо до тексту Указу.

Отже, одним з основних аспектів аграрної реформи є питання власності на землю. Типове уявлення з цього приводу, яке існує тепер, це — загальна приватизація землі і повсюдне створення селянських (фермерських) господарств. На наш погляд, це помилкова точка зору. Раціональніше було б закріплювати землю для введення селянських (фермерських) господарств у довгострокову оренду. Саме таким шляхом провадилась аграрна реформа у деяких країнах Західної Європи. Переважна більшість сільськогосподарських земель перебуває на правах оренди у Бельгії, Голандії, Франції та ін.

Аграрна політика України не повинна бути ні чисто «колективною», ні «фермерською». У цій справі раціональність полягає у поєднанні різноманітних форм власності і господарювання з урахуванням соціально-економічних, кліматичних та інших особливостей того чи іншого регіону України.

Таким чином, можна вважати, що однією з найбільш складних проблем молоді Української держави є аграрна. Шлях відродження України, її незалежності лежить саме через її вирішення. У світі поки що немає досвіду перетворення колективних і державних сільськогосподарських підприємств на індивідуальні, які не завжди є більш ефективними щодо результатів господарювання. Тому необхідна не лише розробка власної Програми аграрної реформи України, а також ґрунтовне правове забезпечення її реалізації. Досвід функціонування селянських (фермерських) господарств в Україні свідчить про низьку продуктивність цієї організаційної форми господарювання. Колективні сільськогосподарські підприємства, колгоспи і радгоспи і в даний час залишаються основними виробниками і постачальниками сільськогосподарської продукції. В зв'язку з цим не доцільно поки що проводити повсюдно приватизацію земель. До того ж розмір земельних ділянок, які передаються у приватну власність, в окремих випадках не повинен перевищувати 5 га сільськогосподарських земель. Землі у приватну власність слід передавати з спеціально створеного резерву земель.

В Україні в останні роки вжито певних заходів щодо законодавчого і нормативного урегулювання надзвичайно складних проблем діяльності АПК. Сукупність цих актів дозволяє говорити про створення основ аграрного законодавства держави. На вирішення проблем у сфері АПК спрямована, зокрема, дія Закону України від 15 травня 1992 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», а також деяких інших правових актів. Проте спроба вирішити складні проблеми соціального розвитку села і АПК в законодавчому порядку, без відповідного попереднього економічного аналізу можливостей задоволення потреб цієї сфери економіки у матеріально-технічних ресурсах на місцях не може дати бажаних результатів. Підтвердженням цьому є теперішній стан справ саме щодо соціального розвитку села і АПК України в цілому.

Більш ефективним заходом у цій справі могла б бути Довгострокова програма розвитку села і АПК України, роботу над якою слід почати з кожного господарства, районних ланок з зазначенням конкретних джерел фінансування, задоволення потреб сільськогосподарських товаровиробників у ма-

теріально-технічних засобах виробництва тощо. Для надання такої програмі загальнообов'язкового характеру вона має бути прийнята Верховною Радою України у формі закону.

Важлива роль держави і законодавчого регулювання щодо цінового паритету між містом і селом, а також стосовно матеріально-технічного постачання сільського господарства і АПК України в цілому. На жаль, в даний час регулятивні функції держави втрачені і у цій сфері відносин. Свідченням цьому є багатократне збільшення цін на техніку та інші засоби виробництва, які купують селяни. За період з 1985 по 1994 рр. зростання цін на промислову продукцію, що застосовується у сільському господарстві, випереджає ціни на вироблювану даною галузею продукцію у 6—11 разів. Так, якщо у 1985 р. трактор МТЗ — основна машина, що застосовується у колгоспах, колективних сільськогосподарських підприємствах та радгоспах, дорівнював, наприклад, вартості 11—15 т молока, то у 1994 р. за цей трактор вже необхідно було продати 230 т молока, щоб його придбати, або 320 т пшениці чи 112 т насіння соняшника¹. Якщо до цього додати й те, що в державі і далі існують монополізм і гігантоманія щодо виробництва засобів виробництва для сільського господарства та інших галузей АПК, то очевидно, що при такому економічному механізмі не може бути ринкових відносин. Справа йде до дальшого руйнування сільського господарства, його економічних зв'язків з переробними галузями тощо.

В даний час колективні та державні сільськогосподарські підприємства, особисті господарства громадян, селянські (фермерські) господарства, акціонерні колективи, спілки селянських господарств, а також підприємства переробної і харчової промисловості, по суті, не можуть впливати на якість і комплектність сільськогосподарської та іншої техніки, їх ціну, оскільки поміж її виробниками не існує конкуренції за ринки збуту. Одним з можливих організаційних варіантів розв'язання цієї проблеми могло б бути прийняття відповідного законодавчого акту, спрямованого на демонополізацію виробництва у цій сфері. В ньому, зокрема, доцільно передбачити заборону випуску заводами-виготовлювачами більше 20—25% одного й того ж виду техніки. Цим самим можна було б стимулювати заводи виробляти більш різноманітні модифікації техніки, що, в свою чергу, сприяло б розвитку конкуренції між ними.

Аграрна політика України нерозривно пов'язана з дієвістю і ефективністю аграрного законодавства. Її реалізація багато в чому залежить від стану організації державного ре-

¹ Див.: Хватит ломать — пора строить!//Одесск. известия. 1995. 11 янв.

гулювання сільського господарства і АПК України в цілому. Правове становище органів державної виконавчої влади, які функціонують у даній сфері, їх структура, функції і компетенція мають відповідати існуючим у даній час формам власності, різноманітності внутрігалузевих і міжгалузевих зв'язків з метою максимального сприяння їх розвитку. Адже соціальний зміст функціонування механізму державного регулювання АПК полягає у його впливі на виробництво, зацікавленості господарств усіх форм власності у максимально ефективних кінцевих результатах. Проте в сучасних умовах цей механізм працює недостатньо ефективно. Одна з суттєвих причин такого становища — у відсутності єдиного координуючого органу усіма сферами і галузями АПК. Створення на місці Держагропрому УРСР Міністерства сільського господарства, а згодом Міністерства сільського господарства і продовольства України не вирішило проблеми координації агропромислового виробництва на державному рівні. Причиною такого становища є те, що, по-перше, відсутня відповідна структурна побудова цього органу, а по-друге — немає відповідної законодавчої та нормативної бази для виконання координаційної функції Міністерством сільського господарства і продовольства України або іншим органом державної виконавчої влади.

Не вирішує проблеми координації у даній сфері створена Указом Президента від 28 травня 1993 р. Надзвичайна комісія з питань агропромислового комплексу України. Немає акту, де були б детально визначені повноваження цього органу, його функції і компетенція. До того ж цей орган не є постійно діючим.

Одним із варіантів розв'язання проблеми координації АПК України могло б бути покладення цих повноважень на Міністерство сільського господарства і продовольства України або створення Комісії Президії Кабінету міністрів України з питань агропромислового комплексу як постійно діючого органу. Відповідна комісія досить ефективно діяла в Україні на початку 80-х років і повернення до такої організаційної структури органу державної виконавчої влади в умовах формування ринкових відносин могло б бути ефективним і корисним для вирішення проблеми координації у сфері АПК.

Для підвищення ефективності функціонування АПК необхідна, по-перше, злагода як в державі, так і у міждержавних відносинах, відновлення економічних зв'язків з метою стабільного виробництва потрібної сільськогосподарської техніки, забезпечення АПК паливом, мастилами, мінеральними добривами тощо; по-друге, стабілізація фінансів, діяльності усіх гілок влади; по-третє, паритетність міжгалузевих обмі-

ну. Важливо не допускати дальшого збільшення цін на сільськогосподарську техніку. В зв'язку з цим в даний час доцільно встановити моріторінг цін на помислову продукцію, яка постачається селу.

Надійшла до редколегії 18.01.95

О. А. ПІДОПРИГОРА, академік АПН
України

ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ З ПРИВОДУ ПРИСКОРЕННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОГО ПРОГРЕСУ В УКРАЇНІ

Після закінчення другої світової війни переможені Німеччина і Японія дуже швидко відновили довоєнний рівень своєї економіки і почали нарощувати її ефективність. Як це не парадоксально, цьому стрімкому розвитку певною мірою сприяли країни-переможниці. За репараціями з Німеччини було вивезено все технологічне обладнання і устаткування. Це спонукало Німеччину налагоджувати своє виробництво на більш високій технологічній основі. В цьому були зацікавлені й західні союзники СРСР. Їм була потрібна сильна Німеччина як буфер проти Радянського Союзу. Ті ж процеси, але, можливо, трохи за інших чинників протікали і в Японії.

Завдяки впровадженню у виробництво нових технологій, найновішого устаткування і організованості Німеччина і Японія швидко досягли вищого рівня виробництва і зайняли позиції лідерів. Пізніше цей процес-досвід успішно використала Південна Корея, а також країни так звані «малі дракончики» та ін. Зазначені та інші країни з високорозвинутою ринковою економікою давно усвідомили, що сучасне виробництво без належного науково-технічного забезпечення просто неможливе. Більш того, виробництво і науково-технічний прогрес (НТП) розглядаються як єдиний взаємообумовлений, безперервний розвиток науки, техніки, культури і виробництва. У цьому процесі пріоритетне значення посідає розвиток науки і техніки, які значною мірою теж зумовлені рівнем виробництва.

Що собою являє НТП? Накопичені людством знання, так би мовити, в чистому вигляді не можуть завжди бути використані безпосередньо у виробництві. Їх потрібно трансформувати у відповідні знаряддя, засоби виробництва чи матеріал. Ці перетворення знань у безпосередньо продуктивну силу здійснюються через винаходи, корисні моделі, нову техніку, прогресивну технологію тощо.

Використання нової техніки у виробництві породжує нові проблеми, шляхи розв'язання яких має відшукати наука.

Відбувається новий виток спіралі на якісно новій основі (новій техніці). Він розпочався з наукових пошуків і завершився постановкою нових завдань науці.

З такого бачення НТП можна зробити принаймні три висновки: 1) НТП є складовою єдиного, безперервного і взаємообумовленого науково-виробничого процесу; 2) виробничий процес не може успішно розвиватися без належного науково-технічного забезпечення; 3) розвиток науки, техніки та виробництва взаємообумовлені і все ж провідна роль належить науці.

Якщо ми справді бажаємо вивести економіку з кризового стану, слід починати з науки. Президент НАН України академік Б. Є. Патон у доповіді на сесії Верховної Ради України «Про стан науки та її роль у економічному розвитку України» в червні 1994 р. підкреслював, що низький рівень життя, занепад держави є наслідком насамперед її неспроможності ефективно використати досягнення науки і техніки. Саме капітал знань, що його містять у собі насамперед досягнення науки і техніки, має стати рушійною силою нової економіки України¹.

Шкода, що Б. Є. Патон не розгорнув цієї тези. Не прийнялася належною увагою до цієї тези і Верховна Рада України. Надання пріоритету науці потребує значних коштів. Але іншого виходу немає. Цим шляхом пройшли багато країн. Україна має потужний науково-технічний потенціал, який здатний дати їй великі науково-технічні досягнення і допомогти вийти з кризового стану. Проте тут також необхідне істотне реформування.

По-перше, слід будь-яким чином припинити «відток розуму» з України. Від'їздять за кордон молоді перспективні вчені, чим наноситься непоправна шкода Україні. В той же час складається враження, що ця проблема керівників держави мало хвилює. По-друге, зусилля, кошти, матеріальні ресурси варто зосередити на тих напрямках розвитку науки і техніки, де є реальні потенційні можливості найближчим часом одержати значні досягнення. По-третє, ті численні науково-дослідні установи, які на сьогодні не можуть дати реальних результатів, варто реформувати, переорієнтувати, просто ліквідувати або, принаймні, законсервувати на певний час. Кошти та інші ресурси мають бути зосереджені на головних напрямках. По-четверте, істотного реформування потребує відомча наука, де зосереджений значний науковий потенціал, а віддача нижча від академічної та вузівської науки. Відомча наука має годувати саме себе².

¹ Див.: Голос України. 1994. 7 липня.

² Див.: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 12. С. 165.

Принагідно відзначити, що ні доповідь Президента НАН України, ні постанова Верховної Ради України по цій доповіді не надають фактично пріоритетності науці і техніці. Це видно хоча б з тієї долі державного бюджету, яка виділяється на їх розвиток — 1,7% валового внутрішнього продукту. На думку Б. Є. Патона, науково-технічні досягнення — це лише один з видів ресурсів, який певною мірою зумовлює перспективу держави. Так, наприклад, як впливає на майбутнє наявність енергоносіїв, залізної руди тощо.

Постанова Верховної Ради України з цього приводу не містить тези про визнання НТП як вирішальної передумови соціально-економічного розвитку держави. Шкода, але варто погодитися з констатацією Б. Є. Патона, що наука в очах багатьох державних діячів бачиться не як джерело необхідних Україні знань, а лише як можливість скорочення видатків бюджету. Немає такої оцінки і в Законі України від 13 грудня 1991 р. «Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності»¹.

Отже, державні структури явно недооцінюють роль і значення НТП для соціально-економічного розвитку держави, як і самої державності. Між тим ніщо так не розвиває і не зміцнює державу, як її науково-технічний потенціал. Саме він визначає економічну незалежність держави, її обороноздатність, соціально-побутовий рівень, добробут тощо. Це зумовлюється фінансовими та іншими можливостями держави, постановкою і належним стимулюванням науково-технічної творчості населення та ін. Зазначені чинники в Україні зараз взагалі не впливають на розвиток науково-технічного потенціалу, а скоріше спонукають його розвал. Між тим саме науково-технічний потенціал зумовлює прискорення і ефективність НТП.

В Україні приділяється недостатня увага державному матеріальному і моральному стимулюванню науково-технічної творчості. Не стимулюється з боку держави винахідництво, раціоналізація та інші види технічної творчості. До цього часу не прийнято будь-якого нормативного акту про охорону прав раціоналізаторів. Із патентного законодавства вилучені розділи про державне матеріальне і моральне стимулювання винахідництва, раціоналізації та ін. Складається враження, що державу мало цікавить ця творчість. Патентне законодавство України не сприяє розвитку винахідництва і раціоналізації. Між тим ці види технічної творчості складають основну сутність НТП.

Становлення науково-технічного потенціалу та його множення зумовлюється також довгостроковими чинниками. Науково-технічний потенціал держави постійно накопичуєть-

¹ Див: Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 12. С. 165.

ся, причому його накопичення, оновлення має бути безпервним.

Визначенню напрямків НТП обов'язково має передувати добре налагоджена державна система науково-технічного прогнозування як складова більш масштабного соціально-економічного прогнозування, але складова пріоритетна. Від науково-технічного прогнозування залежить майбутнє держави. Так, свого часу вчені колишнього СРСР не помітили або зробили вигляд, що не помітили, перевод зарубіжного автотранспорту на дизельні двигуни, більш глибокої переробки нафти тощо. Наслідки цього ми відчуваємо й зараз. Таких прикладів можна навести, на жаль, багато. Президент України Л. Д. Кучма, перебуваючи на «Південмаші», відзначив, що наші технології відстають від зарубіжних. Це все наслідки несвоечасного передбачення шляхів розвитку науки і техніки. У колишньому СРСР була хоч якась система науково-технічного прогнозування. В Україні її зараз немає, її треба створити відповідно до згаданого Закону України «Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності». Зазначена система має працювати під егідою Державного комітету по науці і технологіям за участю НАН України. Головними завданнями науково-технічного прогнозування має бути визначення пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки, передбачення можливих результатів науково-дослідних робіт та їх наслідків для соціально-економічного розвитку держави. Науково-технічне прогнозування має здійснюватися на ближчу і дальню перспективу, супроводжуватися рекомендаціями, за своєю вірогідністю максимально наближеними до ймовірних. Чим вище вірогідність наукових передбачень, тим ефективніше розвиватимуться наука і техніка, а отже, й прискорення НТП.

Науково-технічний потенціал і, отже, прискорення НТП базуються на трьох основних факторах: освіта, наука, культура. При цьому перше місце посідає саме освіта, рівень і зміст якої зумовлюють рівень і науки, і культури. Зрозуміло, що рівень науки, у свою чергу, зумовлює й рівень освіти. І все ж таки і культура починається з освіти.

Освіта складається з трьох етапів: дошкільної, шкільної (середньої) і вищої. Система освіти колишнього Союзу в цілому задовольняла суспільство, і можна з упевненістю сказати, що вона не поступалася зарубіжній. Тому ті новації, що останнім часом так пропагувалися, навряд чи доцільні. Йдеться про дво- чи триступеневу вищу освіту (молодший спеціаліст, бакалавр, магістр), поголовне захоплення перетворенням майже усіх інститутів в університети та інші сумнівні новації, які здійснюються тільки заради новацій.

Освіта починається від дня народження людини. Така форма дошкільного виховання, як дитяча, витримала випробування часом і, навіть, запозичена деякими високорозвинутими країнами. Тому від неї не варто відмовлятися, навпаки, її слід розвивати і удосконалювати. Ця теза підтверджується ще й тим, що багато молодих батьків просто не готові виховувати своїх дітей або не хочуть. У більшості високорозвинутих країн вихованню дітей батьки приділяють значно більшу увагу, ніж у нас. Матері, як правило, не працюють, а зайняті домашнім господарством і вихованням дітей. Нам цей шлях стане доступним ще не скоро. Навіть якщо молода мама не працює, а зайнята тільки вихованням дітей, далеко не кожна така мама готова належним чином виконувати свої вихователські функції. Тому залишаються дитячі садки як найбільш доступна для переважної більшості населення форма дошкільного виховання.

Вони мають бути забезпечені сучасними дитячими іграшками та іграми. Насамперед, це мають бути комп'ютерні ігри і іграшки, якими б діти прилучалися до сучасної комп'ютеризації. Відомо, що діти дошкільного віку легко сприймають іноземні мови. Вони здатні настільки оволодіти іноземною мовою щоб мати можливість досить вільно спілкуватися зі своїми однолітками-іноземцями. Вони часто стають перекладачами при спілкуванні дорослих. Зрозуміло, що таке швидке опанування іноземною мовою можливе при щоденному спілкуванні дітей зі своїми однолітками-іноземцями.

В дитячому садку діти можуть накопичити такий словарний запас, який дасть їм можливість набагато легше опанувати іноземні мови в середній школі.

Відомо, що найкраще зберігаються в пам'яті людини знання (інформація), одержані у ранньому дитинстві. Разом з вивченням іноземних мов діти мають одержати в дитячому садку необхідну підготовку до школи. Уже зараз у садках дітей навчають читати, рахувати і, навіть, простому письму.

Дитячі садки повинні навчати дітей елементарним основам культури, виховувати повагу до старших, своїх товаришів, чесність, відвертість, ввічливість. Важливе місце має посідати музичне та культурно-освітнє виховання. Все це передумови науково-технічної культури, без якої неможливий розвиток науки і техніки. Звичайно, таке навантаження на дітей має здійснюватися в легкій ігровій формі і в межах дозволеного медициною.

Задоволення перелічених вимог можуть забезпечити лише висококваліфіковані вихователі. Їх зарплата та інші пільги мають бути такими, аби забезпечити їх конкурсний відбір.

Середня освіта також у принципі досить успішно виконує свою соціальну функцію. Наші кращі випускники середніх шкіл, як показує досвід, можуть успішно конкурувати з іноземними. Але й середня школа потребує удосконалення. При цьому автор має на меті глянути на освіту через призму прискорення НТП. Отже, середня освіта — одна з істотних складових науково-технічного потенціалу. Вона може і повинна дати солідну основу для підготовки фахівця. Крім ґрунтовної загальноосвітньої підготовки, вона повинна завершити вивчення іноземних мов. На нашу думку, кожний випускник середньої школи має вільно володіти принаймні двома іноземними мовами. Адже це основний засіб одержання іноземної інформації про стан науки і техніки. Продовження їх вивчення після дитячого садку має починатися з першого класу в усіх школах. У вузі студент повинен мати змогу користуватися іноземними мовами для підвищення свого фахового рівня, а не вивчати їх, як це має місце зараз у наших вузах.

Серйозного удосконалення потребує вивчення рідної мови. Адже інколи буває соромно за наших студентів. Зараз надзвичайно слабка гуманітарна освіта, недостатнє усвідомлення значення загальнолюдських цінностей, а без них не може статися висококваліфікований фахівець в галузі науки і техніки. Безумовно, випускник має вільно володіти російською мовою, оскільки це єдиний і основний засіб спілкування з народами СНД, чим нерозумно нехтувати.

Поряд з цим навчальні програми середньої школи мають бути вивільнені від непотрібної інформації. Слід чітко визначити необхідний мінімум для випускника середньої школи. Не варто примушувати учнів старших класів поглиблено вивчати основи вищої математики чи фізики, якщо у них здібності і нахил до історії чи мов, і навпаки. Отже, середня школа після восьмого класу має бути профільною — фізико-математичною, гуманітарною тощо. Там, де неможливо створювати такі школи, слід формувати профільні класи.

Виправдала себе й вища освіта. Спілкування наших кращих студентів і викладачів з іноземними колегами свідчить про те, що наші студенти, випускники і викладачі вузів не тільки не поступаються зарубіжним колегам, а й часто-густо перевищують їх. Різниця стосується матеріального забезпечення, і вона не на користь наших співвітчизників. Тому, на нашу думку, ради радикальних, часто сумнівних реформ вища освіта не потребує, але передусім тут необхідно навести елементарний порядок. Навчальна дисципліна студентів, якість знань, а отже, фаховий рівень багатьох випускників нижче будь-якої критики. І тут винні не навчальні плани і програ-

ми, які, безумовно, варто постійно удосконалювати. У деяких вузах України склалася така ситуація, що студент може цілий семестр не ходити на лекції та практичні заняття і успішно складати курсові іспити та заліки, тобто, навчальний план не виконує, але успішно «оволодіває знаннями». Цьому сприяють адміністративні звички в наказовому порядку встановлювати лише одну форму іспиту — письмову. При такій формі самий ледачий і нездатний студент на «шпорах» складає будь-який іспит — йому треба тільки сказати, коли й де. Викладачі не спроможні проконтролювати, та це й нижче їх гідності бути наглядачами.

Така форма демократизації, як вільне відвідування лекцій, для нашого студентства, мабуть, ще не настала. І ніякі умовисновки відносно того, що на чудову лекцію підуть, — тут ситуації не пояснюють. На лекціях присутні 20—30% студентів, і це за відсутності навчальної літератури.

Найбільша помилка в організації навчального процесу у наших вузах полягає в тому, що ми все шукаємо засоби, як краще навчити студента. Зарубіжні вузи, навпаки, лише контролюють самостійне навчання студентів. Адже за логікою студент має вчитися сам, а викладач повинен лише допомагати йому і перевіряти, чи набув він необхідного мінімуму знань.

Примусити студента оволодівати знаннями може лише один чинник — конкурсний метод працевлаштування. Викладач-екзаменатор має лише вимогливо, об'єктивно і справедливо оцінювати знання студента.

За ставленням студентів до навчання їх можна поділити на чотири групи. Першу групу складають найбільш здібні і сумлінні студенти, які працюють на повну силу. З них виходять добрі дослідники і просто хороші фахівці. Їх приблизно 15—25% від загальної кількості студентів. Останню групу складають студенти, які не мають ні здібностей до навчання, ні бажання вчитися. Їх батьки «всунули» до вузу, за них батьки і «вчаться». Ця група також складає від 15 до 25%. Між цими двома групами перебуває основний склад студентів, приблизно 50—60%. Цю частину студентів також можна поділити на дві групи. Одна з них примикає ближче до першої групи — це «хорошисти», які інколи мають лише по одній «четвірці». Друга група може мати непогані здібності до навчання, але, дивлячись на останню групу, вони й собі більше лоботрясничаять, ніж навчаються. У них поверхові, відривочні знання і з них добрих фахівців не виходить.

Як підняти рівень знань студентів, їх успішність? Передусім посиленням вимогливості до оцінки знань студентів. Але

це шлях малоефективний. Багатьох викладачів влаштувувати імідж «доброго» екзаменатора.

Можна піти іншим шляхом. Відкрити двері вузів для всіх бажаючих. В тих вузах, до яких немає конкурсу, зараховувати всіх без вступних іспитів. Тільки на цьому можна істотно заощадити наші мізерні кошти. В тих вузах, де є конкурс, зараховувати за результатами вступних іспитів, але набирати на 10—15% більше від визначеної кількості студентів першого курсу. За результатами першого року навчання безжалісно відраховувати тих, хто не виявив ні необхідних здібностей до навчання, ні бажання вчитися.

Звичайно, ці методи придатні для тих вузів, де конкурс складає не більше як два чоловіки на одне місце. В тих же вузах, де конкурс значно вищий, ці методи не придатні.

По можливості треба розширити мережу вищих навчальних закладів. Ця теза, безумовно, зустрінє заперечення, мовляв, немає коштів. Але не забуваймо, що Південна Корея зараз приймає до вузів із 100 своїх випускників середньої школи — 80, а Україна — лише 20 зі 100. Правда, за останні роки ця цифра трійки зросла за рахунок комерційних вузів і зараз ніби то складає 27¹.

Варто також за результатами навчання видавати випускникам вузів різні, хоча б за кольором, дипломи. Частково це вже мало місце щодо тих, які мали 75% відмінних оцінок і не більше 25% хороших. В такий спосіб треба було б відтінити й тих випускників, які мають у дипломі лише «трійки» або понад 75% «трійок». Це також певною мірою стимулювало б навчання.

Ці та інші заходи сприяли б зростанню науково-технічного потенціалу і прискоренню НТП. Держава, яка не здатна знайти кошти або шкодує їх для фінансування науки, освіти, культури, приречена на зубожіння, прозябання і бідність. Історія не знає випадку, коли б наука розорила державу.

Надійшла до редколегії 15.12.94

*В. І. ПРОКОПЕНКО, д-р юрид. наук,
проф. КДУ*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ТРУДОВИЙ ДОГОВІР» І «КОНТРАКТ» У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Правовою формою реалізації права на працю громадян України є трудовий договір. За його допомогою працівники реалізують свої здібності до продуктивної і творчої праці

¹ Див.: Рыночная площадь. 1994. № 29. 22 люля.

на одному або одночасно на кількох підприємствах, в установах, організаціях.

Вперше легальне поняття «трудовий договір» було дано в Кодексі законів про працю (КЗпП) УРСР 1922 р. Відповідно до ст. 27 КЗпП трудовим договором визнавалась угода двох або більшого числа осіб, за якою одна сторона (найнятий) дає свою робочу силу іншій стороні (наймачеві) за плату. При цьому трудовий договір укладався як тоді, коли не було колективного договору, так і тоді, коли такий договір був.

З розвитком державного сектора народного господарства в юридичній літературі пізніших років терміни «наймана праця», «наймач», «найманий» визнавались такими, що не відповідали природі соціалістичних трудових відносин. Вважалось, що ці відносини складались не шляхом купівлі-продажу робочої сили, а на принципах товариської співдружності вільних від експлуатації людей, що виконують конкретні трудові функції в загальній спільній праці трудового колективу конкретного підприємства, установи, організації¹.

Такий масовий наступ на термінологію привів до того, що без внесення змін до КЗпП в ч. 1 ст. 27 робилася виноска: «Замість слова «наймач» зараз вживається термін «підприємство, установа», а замість «найнятий» — термін «робітник (службовець)» або «особа, яка поступає на роботу».

В КЗпП України 1971 р. термін «наймач» був замінений терміном «підприємство, установа, організація». Це було правильним, оскільки в умовах переважаючої державної власності на засоби виробництва останні були розподілені по підприємствах, установах, організаціях, яким надавали статус юридичних осіб і право виступати суб'єктами трудових правовідносин.

Пізніше Законом України від 20 березня 1991 р. «Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю України при переході до ринкової економіки» була змінена ст. 21 КЗпП, що давала легальне визначення трудового договору. В новій редакції цієї статті термін «підприємство, установа, організація» був замінений терміном «власник або уповноважений орган».

В остаточній редакції ст. 21 КЗпП України 1971 р. дає легальне визначення поняття трудового договору як угоди між працівником і власником підприємства, установи, орга-

¹ Особливе значення цьому питанню надавав М. Г. Александров. В своїх довоєнних і післявоєнних публікаціях, передусім в підручниках «Советское трудовое право», він завжди звертав увагу на термінологію в назві суб'єктів трудових відносин. Навіть в останніх публікаціях він повертався до цього питання (див.: Александров Н. Г. Договорный принцип социалистического труда (К 50-летию КЗоТ РСФСР 1992 года) // КЗоТ РСФСР и современность. М., 1974. С. 21—22.

нізації або уповноваженим ним органом, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором або угодою сторін.

У своїх попередніх публікаціях ми звертали увагу на те, що працівник укладає трудовий договір з власником тоді, коли останній безпосередньо управляє своїм майном, або з підприємством чи організацією, створеною власником. Але ми не можемо погодитись з тим, що уповноважений власником орган на управління майном і виробничим процесом виступає стороною трудового договору, особливо тоді, коли праця застосовується на засобах виробництва державної власності. Поступаючи на роботу, працівник укладає трудовий договір не з державою як власником і не з уповноваженою службовою особою, що управляє підприємством чи організацією, яка сама перебуває з власником у відносинах найму поряд з іншими найманими працівниками, а з створюваним власником підприємством чи організацією як юридичною особою. Тому, на нашу думку, ст. 21 КЗпП України підлягає зміні. Стороною трудового договору поряд з власником має бути не уповноважений на управління орган, а підприємство, установа чи організація¹.

Характерно, що в опублікованому для всенародного обговорення проекті Трудового кодексу Російської Федерації в ст. 26 стороною трудового договору поряд з працівником визнається «роботодавець»², яким може бути і власник, і підприємство, установа, організація.

Законом України від 20 березня 1991 р. ст. 21 КЗпП України була доповнена ч. 3, в якій вводилось поняття «контракт» як особлива форма трудового договору. Цей термін, новий для трудового законодавства, з'явився з прийняттям Закону СРСР від 4 червня 1990 р. «Про підприємства в СРСР».

За законодавством України в контракті строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватись, угодою сторін. Але при цьому було зроблено застереження, що сфера застосування контракту визначається законодавством.

¹ Див.: Прокопенко В. Власник і уповноважений ним орган як суб'єкт трудового права//Право України. 1994, № 10. С. 24.

² Див.: Российская газета. 1994. 26 окт.

З цього доповнення ст. 21 КЗпП України випливає низка висновків. По-перше, в трудовому законодавстві України вжито новий термін «контракт». Цей термін не несе в собі відмінного від договору змісту, бо, виходячи з етимологічного його значення, контракт — це договір. По-друге, закон наголошує, що контракт становить особливу форму трудового договору. В філософському розумінні формою визнається зовнішня оболонка явища. Таку оболонку трудові договори можуть мати усну або письмову. Але і раніше трудові договори в ряді випадків укладались у письмовій формі, наприклад, при організованому наборі робітників, про роботу з особливими природними географічними і геологічними умовами, умовами підвищеного ризику для здоров'я тощо. Ці договори не становлять особливої форми трудового договору, а є його окремими видами. Тому зазначення в ст. 21 КЗпП України, що контракт становить особливу форму трудового договору, на нашу думку, є помилковим. На те, що контракт — вид трудового договору, а не його особлива форма, звертали увагу й деякі науковці.

По-третє, контракт є строковим трудовим договором. Він укладається на виконання як роботи, що носить строковий характер, так і робіт, що носять постійний або в усякому випадку тривалий характер. Але, будучи строковим трудовим договором, контракт не створює особливої форми трудового договору. Ні строк договору, ні його письмова форма не створюють контракту¹. Цей висновок підтверджується постановою Кабінету міністрів України від 16 листопада 1994 р. № 779, якою встановлено, що трудові договори з працівниками, діяльність яких пов'язана з державною таємницею, укладаються у письмовій формі. Постанова не вимагає, щоб такі договори укладались на певний строк, тому вони не названі і не є контрактами у розумінні ст. 21 КЗпП України.

Виходячи з принципу добровільності оформлення трудових відносин, сторони при укладенні трудового договору можуть досягнути угоди про різні види оформлення трудових відносин: як трудовий договір, так і контракт, навіть у випадку, коли сфера застосування контракту на дану категорію працівників не поширюється. Тому ми підтримуємо думку, що контракт може застосовуватись на підприємствах з новими формами організації та оплати праці — на орендних, акціонерних, кооперативних і спільних підприємствах, в господар-

¹ Див.: Дрижчана С. Аспекти правової природи контракту//Право України. 1992. № 8. С. 11.; Никитинський В. визначає контракт як письмовий договір, що укладений між двома сторонами із взаємними зобов'язаннями (див.: Никитинський В. Контракт в трудовому праві//Сов. гос-во и право. 1991. № 8. С. 52).

ських товариствах, на приватних підприємствах, тобто там, де суб'єкти володіють більшою самостійністю в питаннях організації та стимулювання праці¹.

Нормативну основу застосування контракту становлять норми, що вміщені в законах України, указах Президента, постановах Кабінету міністрів України. У цих нормах передбачається можливість або обов'язок оформлення трудових відносин шляхом укладання чи переукладання контракту. До таких правових актів слід віднести закони України «Про підприємства в Україні» — ст. 16, «Про статус і соціальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» — ст. 42, «Про освіту» — ст. 49, «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» — ст. 25», «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» — ст. 25 та ін.

У ряді випадків законодавчі акти, що визначають контракт як обов'язкову форму трудового договору, доповнюються підзаконними актами. Так, Кабінет міністрів України постановою від 19 березня 1994 р. № 170 «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору» наголосив, що контрактна форма трудового договору застосовується у випадках, прямо передбачених чинним законодавством, щодо працівників, які працюють або працевлаштовуються за трудовими договорами на визначений строк чи на час виконання певної роботи. Цією ж постановою затверджене Положення про порядок укладання контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівників².

У випадках, передбачених законом, власник або уповноважений ним орган має право вимагати від працівника переоформлення трудового договору шляхом укладання контракту. При відмові працівника від такого переоформлення з ним можуть бути припинені трудові відносини на підставі п. 6. ст. 36 КЗпП України.

Значення контракту в літературі оцінюється по-різному. Так, С. Дріжчана в своїй кандидатській дисертації, визначаючи контракт як новий вид трудового договору, не шкодує епітетів для доведення його переваги над звичайним трудовим договором. На її думку, контракт має більш об'ємний, у порівнянні з іншими видами індивідуальних угод, зміст, охоплює умови, що відносяться до соціальної сфери, служить підставою виникнення і функціонування трудових правовідносин, дозволяє добитись максимальної заінтересованості працівника у підвищенні продуктивності і якості праці, є регулятором не тільки трудових, а й тісно пов'язаних з ними

¹ Див.: *Никитинский В.* Вказ. праця. С. 52.

² Див.: *Орієнтир.* № 12. Додаток до газ. «Уряд. кур'єр». 1994. 24 бер.

інших відносин. В контракті можуть передбачатись будь-які умови, навіть такі, що певною мірою ущемляють працівника порівняно з нормами законодавства про працю. Це є цілком прийнятним, тому що таким контрактом можуть встановлюватись інші, більш суттєві пільги для працівника, які компенсують дані ущемлення прав, і це не суперечить чинному законодавству, а сам контракт — ст. 9 КЗпП України¹.

Г. Заворотнюк вважає контракт палицею для розправи і саме цю тезу він виніс у назву своєї статті².

Нам визначення Г. Заворотнюка більше до вподоби, бо контракт значно обмежує трудові права працюючих, навіть не вміщуючи умов, що ущемляють їх права. А якщо він ще включає умови, коли навіть мінімальні трудові гарантії роботодавцем не дотримуються, навряд чи можна говорити про належний захист трудових прав працівників і потребу правового регулювання державою трудових відносин взагалі. При цьому є загроза того, що ущемлення трудових прав може й не компенсуватись ніякими додатковими пільгами і перевагами. Та й як визначити співвідношення, що дозволило б проводити порівняння, компенсується чи не компенсується ущемлення прав працівника наданням йому додаткових пільг і переваг?

Зараз це питання вирішене Положенням про порядок укладання контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівників від 19 березня 1994 р. Ним передбачено, що умови контракту, які погіршують становище працівника порівняно з чинним законодавством, угодами і колективними договорами, вважаються не дійсними. Більш того, на відміну від ст. 21 КЗпП України, що передбачає можливість встановлення прав, обов'язків і відповідальності сторін (у тому числі й матеріальної), в п. 20 Положення визнано, що контрактом не може бути запроваджено по відношенню до працівника повної матеріальної відповідальності, крім випадків, передбачених ст. 134 КЗпП України.

Міністерство освіти України за погодженням з ЦК профспілки працівників освіти і науки наказом від 5 серпня 1993 р. № 293 затвердило Положення про порядок наймання та звільнення педагогічних працівників закладів освіти, що перебувають у загальнодержавній власності.

Особливістю цього Положення є те, що при регулюванні порядку укладання контракту з педагогічними працівниками

¹ Див.: Дрижчаная С. Защита трудовых прав и граждан при заключении и прекращении трудового договора в условиях формирования рынка 1994. С. 48—53; її ж: Аспекти правової природи контракту. С. 10—12.

² Див.: Заворотнюк Г. Контракт як палиця для розправи//Голос України. 1994. № 84. 6 трав.

закладів освіти використані міжнародні правові норми про працю. Так, п. 3.2 Положення передбачено, що обов'язковими умовами укладання контракту відповідно до Рекомендації Міжнародної Організації Праці повинно бути: визначення сфери застосування контракту законодавством держави; наявність бажання працівника укласти контракт; неможливість встановлення трудових відносин на невизначений строк у зв'язку з характером передбаченої роботи, умови її виконання, інтересам працівника.

У даному випадку використана Рекомендація № 166 «Про припинення трудових відносин з ініціативи підприємця», що прийнята Міжнародною Організацією Праці 22 червня 1982 р. В пункті 3 Рекомендації записано, що:

1) необхідно передбачити відповідні гарантії проти використання договорів про найом на визначений строк, мета яких ухилитись від надання захисту, передбаченого Конвенцією 1982 р. про припинення трудових відносин і даною Рекомендацією;

2) з цією метою можна, наприклад, передбачити один або більше з таких заходів: а) обмеження використання договорів про найом на визначений строк випадками, коли, враховуючи характер роботи, що передбачається, відносини не можуть встановлюватись на невизначений строк; б) вважати договори про найом на визначений строк, за винятком випадків, зазначених в підпункті 2) а даного пункту, договорами про найом на невизначений строк; в) вважати договори про найом на визначений строк і які продовжувались один або кілька разів, за винятком випадків, зазначених в підпункті 2) а даного пункту, договорами про найом на невизначений строк.

Міністерство освіти України використало з Рекомендації Міжнародної Організації Праці лише один запропонований засіб: неможливість встановлення з працівником трудових відносин на невизначений строк, доповнивши цю умову визначенням законодавством сфери застосування контракту і наявності згоди працівника укласти контракт.

При цьому за змістом Рекомендації Міжнародної Організації Праці для гарантії проти використання договорів про найом на визначений строк достатньо одного із запропонованих заходів. Для визнання дійсним контракту з педагогічними працівниками закладів освіти необхідна наявність усіх трьох умов, передбачених п. 3.2 Положення.

На жаль, в Положенні про порядок наймання та звільнення педагогічних працівників не передбачені наслідки у разі порушення вимог п. 3.2 при укладанні контракту. За логікою змісту Рекомендації Міжнародної Організації Праці

договори про наймання на роботу на визначений строк і які продовжуються один чи кілька разів слід вважати договорами про наймання на роботу на невизначений строк. Таке доповнення до Положення повинно внести саме Міністерство освіти України або Пленум Верховного Суду України про практику розгляду судами трудових справ з цього питання має дати роз'яснення відповідного змісту.

Та обставина, що контракт значно полегшує власнику або уповноваженому ним органу припинення трудових відносин з працівником в разі закінчення строку контракту, не повинна обумовлювати визначення його особливою формою трудового договору. Чинне законодавство передбачає достатньо підстав для розірвання трудових відносин з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, якщо виявиться неналежне виконання працівником з певних суб'єктивних чи об'єктивних причин своїх трудових обов'язків. Тим більш, що законодавство, яке визначає сферу застосування контракту, вимагає обов'язкового укладання контракту лише в певних випадках, зокрема з керівниками підприємств, що перебувають у загальнодержавній власності.

Щодо інших працівників вимога укладання контракту не є обов'язковою. Так, ст. 49 Закону України про освіту визначає, що педагогічні працівники приймаються на роботу за трудовими договорами, на конкурсній основі. Керівники закладів освіти на практиці зрозуміли це положення закону як введення обов'язкової форми оформлення трудових відносин за допомогою контракту.

Відсутність обов'язкової вимоги в законі про оформлення трудових відносин з педагогічними працівниками тільки шляхом укладання контракту підтверджується й п. 2.4 Положення від 5 серпня 1993 р., в якому наголошено, що при прийнятті на роботу чи продовженні трудових відносин з працюючими може застосовуватись будь-яка форма трудового договору: безстрокова, строкова, на час виконання певної роботи, контракту. Пунктом 6.6 цього ж Положення ще раз підкреслено, що трудовий договір з педагогічними працівниками може укладатись на невизначений строк.

На нашу думку, термін «контракт» має застосовуватись до таких угод, що ставлять своєю метою виникнення трудових відносин у майбутньому. Контракт може укладатись з молодю людиною, яка направляється на навчання для здобуття певної спеціальності і бере на себе зобов'язання повернутись і працювати на підприємстві чи в організації, що його направила на навчання. Контракт може укладатись зі студентами останніх курсів вузу про роботу молодим спеціалістом пі-

сля закінчення вузу на певному підприємстві, в установі, організації.

Було б доцільним при переведенні з одного підприємства, установи, організації на інше при наявності домовленості між керівниками обох підприємств згоду на переведення на нове підприємство від можливого порушення його прав при відмові укласти з ним трудовий договір.

В усіх цих випадках контракт якийсь час буде існувати без виникнення трудових відносин, поки працівник не приступить до виконання своїх трудових обов'язків.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що трудовий договір є загальним порядком оформлення трудових відносин при наймі (влаштуванні) на роботу. У випадках, коли відповідно до чинного законодавства контракт становить обов'язкову форму оформлення трудових відносин, він створює окремий вид трудового договору.

Коли укладання контракту не є обов'язковим, то контракт як строковий трудовий договір має укладатись тоді, коли робота, що пропонується працівнику, носить строковий характер. Контрактом можуть оформлятись також відносини, відповідно з якими сторони мають на меті укласти трудовий договір у майбутньому.

Надійшла до редколегії 22.12.94

В. А. ПЛАКСІН, канд. юрид. наук, доц. ДДУ.

Г. Ю. ЖИРНИЙ, канд. юрид. наук, доц. ДДУ.

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ БЕЗРОБІТТЯ

Концепція завершального переходу до ринкових відносин в Україні передбачає створення ринку праці. При всій складності інших проблем зміна трудових відносин на ринкових засадах, певно, є найвизначальною, тому що самим радикальним засобом лікування економіки від адміністративно-командного синдрому служить зміна характеру праці шляхом перетворення її в дійсно вільну, спонуковану економічним інтересом.

В умовах різноманітності видів власності і визнання рівності різних її форм неминуче виникає питання про юридичне закріплення і практичне додержання права кожного працівника на свою робочу силу. Ці обставини об'єктивно породжують ринок праці, виникнення якого в сучасних умовах неминуче викличе безробіття. З метою вжиття заходів щодо зниження соціальної напруги в країні у зв'язку з виникненням безробіття, а також для правового регулювання суспільних

відносин в умовах його існування Верховна Рада України 1 березня 1991 р. прийняла спеціальний нормативний акт — закон «Про зайнятість населення». Цей закон конче необхідний і важливий, але ще більш важливим має бути прийняття державою заходів щодо попередження безробіття.

Характер таких заходів залежить від виду безробіття і того середовища, в якому воно існує. Економічною наукою визначаються такі види безробіття: а) технологічне — виникає як наслідок науково-технічного прогресу; б) структурне — породжується внаслідок закриття застарілих підприємств і виробництв, скорочення випуску продукції деяких галузей; в) «конверсійне» — аналогічне структурному, воно викликане скороченням чисельності збройних сил і зайнятих в галузях воєнної економіки; г) «економічне» — носить постійний характер, зумовлений коливаннями ринкової кон'юнктури, поразкою частини товаровиробників у конкурентній боротьбі; д) молодіжне — виникає на таких етапах життєвого циклу людини: після закінчення середньої школи (якщо не вдалося вступити до навчання або влаштуватися на роботу) і після отримання професійної освіти за відсутності направлення на роботу або коли ця робота не влаштовує молоду людину; е) приховане — спостерігається там, де робітників більше, ніж потрібно за технологією для випуску кінцевої продукції; ж) застійне — розповсюджене серед працездатних людей, які не хочуть, а з часом і не можуть працювати (серед них є також особи без постійного місця проживання).

Можливості держави впливають на рівень безробіття, залежать від її різновиду. Можна прогнозувати технологічне, структурне, «конверсійне» і молодіжне безробіття й вживати необхідних заходів щодо його попередження або скорочення. На рівень безробіття інших видів держава може впливати, хоча уже в меншій мірі. Який же механізм впливу держави на рівень безробіття? Безперечно, наша держава шукає свої шляхи вирішення проблеми. Цікавий і зарубіжний досвід.

В державах з розвинутою економікою законодавець, уряд і профспілки роблять все для запобігання масових звільнень. Тим же, хто звільняється з роботи за ініціативою підприємця, держава гарантує нормальне людське існування.

Наприклад, в Греції допускається звільнення протягом 1 місяця не більше 3% робітників або до 30% службовців. Для звільнення більшої кількості людей роботодавець повинен отримати дозвіл міністерства праці. Робітники, звільнені за скороченням штату, мають право на допомогу в розмірі місячного заробітку за кожний пропрацьований рік.

Законодавство Франції дозволяє роботодавцю звільнити більш ніж 10 чоловік за умови, що він подасть своє обгрун-

тування таких дій до центральної комісії у справах підприємств. Мінімальний розмір вихідної допомоги становить 1/10 частини місячного заробітку за кожний пропрацьований рік. При трудовому стажі робітника на цьому підприємстві більш ніж 10 років виплачується встановлена надбавка.

В Бельгії період попереднього повідомлення про майбутнє звільнення робітника — від 3 до 6 місяців. Вихідна допомога йому встановлюється у розмірі 2/3 заробітку за 4 місяці, не рахуючи допомоги по безробіттю.

В Голандії випадки колективного або індивідуального звільнення з роботи підлягають затвердження місцевою владою. Процедура попередження про звільнення робітників займає тривалий період (від 1 до 6 місяців) із забезпеченням їх заробітною платою.

Цікавим є і досвід Японії. Одним з напрямків державної політики — встановлення загальних принципів зайнятості і трудових відносин. З одного боку, держава виступає як суб'єкт макроуправління працею шляхом створення систем суспільних робіт, визначення політики в націоналізованих галузях; з іншого — регулює діяльність підприємців в сфері праці за допомогою законодавчих обмежень, виходячи не тільки з інтересів монополій, а й враховуючи вимоги працівників, профспілок, різних політичних сил.

Завданнями державних органів по труду є формування державної політики в галузі праці і соціальних питань, стимулювання внутрішньо-фірмових новаторських програм підвищення продуктивності праці, співробітництва працівників і адміністрації підприємств, контроль за охороною праці тощо.

Якщо за якихось обставин підприємство припиняє свою діяльність, держава вживає заходів щодо перенавчання персонала, переведення його на нові місця роботи, підтримує тих підприємців, які залучають до праці осіб старшого віку, частково непрацездатних і тих, хто має труднощі з працевлаштуванням.

Уряд Японії виділяє різноманітні дотації і субсидії для розвитку мережі курсів з перепідготовки і навчання як для приватних, дрібних і середніх фірм, так і для великих компаній.

Які ж заходи попередження безробіття повинні бути передбачені законодавством України? Відзначимо відразу, що тих заходів, про які згадується в законі «Про зайнятість населення», зараз, в умовах економічної реальності недостатньо.

Гадаємо, що насамперед законодавство повинно передбачати умови, за яких підприємству було б економічно не вигідно звільняти робітників, а здійснювати це можна було б тільки у ключних випадках, коли збереження з ними трудових

відносин неможливо внаслідок виникнення екстремальної ситуації.

Враховуючи, що центр ваги в правовому регулюванні трудових відносин все більш зміщується в бік локального нормотворення, доцільно закріпити обов'язок власника майна або уповноваженого ним органу передбачати в колективних договорах заходи щодо попередження звільнення робітників і створення гарантій підтримки їх життєвого рівня, відповідного рівню зайнятого населення. Поряд з цим в статутах підприємств, інших суб'єктів господарювання також повинні передбачатися аналогічні заходи. Можливість здійснення контролю за виконанням вимог в цій частині реально забезпечується трудовим законодавством (ст. 15 КЗпП України, ст. 6 закону «Про підприємства в Україні»). Цими нормами передбачена реєстрація відповідного колективного договору і підприємства місцевими органами державної виконавчої влади, які мають право вимагати від підприємства вжиття належних заходів щодо забезпечення зайнятості робітників.

Іншим напрямком попередження безробіття є стимулювання державою різних видів діяльності. Для цього слід створити такі умови, за яких громадяни були б зацікавлені займатись перш за все підприємництвом. Сюди можна віднести, наприклад зниження розміру податків для тієї категорії осіб, що займаються підприємництвом в сферах діяльності, які держава визначила пріоритетними, створення таким особам режиму найбільшого сприяння, зокрема, проведення пільгової кредитної політики, розширення зони іноземного інвестування тощо.

Практика держав з розвинутою ринковою економікою показує різко негативний вплив хронічного безробіття на трудову мотивацію людей, які звикли жити на допомогу по безробіттю і поступово втрачають зацікавленість в пошуках роботи. Ясно, що безробіття суспільству коштує дорого, а в умовах інфляції воно становиться для нього найважчим тягарем.

Чинне законодавство спрямоване на підтримку людини, з якою трудові відносини уже припинено, і не здатне якимсь чином відвернути втрату робочого місця або захистити осіб, які працюють в екстремальних умовах, коли їм загрожує безробіття і пов'язані з ним несприятливі наслідки. Завдання держави має полягати в попередженні безробіття взагалі і особливо масового безробіття. Це повинно стати пріоритетним напрямком політики держави.

Розв'язання даної проблеми багато в чому залежить від вдосконалення законодавства, що регулює процедуру визнання підприємств, банкрутом. Закон «Про банкрутство», мабуть

повинен встановлювати певні обмеження на звільнення робітників в період санації і зміни форми власності. Наприклад, в Росії дозволено в даний період звільняти тільки до 30% усієї кількості персоналу.

Поряд з цим доцільно передбачити й інші соціальні обмеження. Так, слід встановити вимоги про зміну терміну реалізації програм з модернізації і перепрофілювання підприємства, якщо є загроза звільнення значної частини робітників (наприклад, 20, 30% або іншої кількості) за умови, що в цьому місті або регіоні немає альтернативних форм зайнятості. Засобом досягнення такої мети може стати, наприклад, створення спеціального фонду, за допомогою якого можна було б фінансувати підприємство для збереження частини трудового колективу у випадку модернізації чи перепрофілювання підприємства.

Багато можливостей для попередження масового звільнення робітників мають безпосередньо підприємства. Завдання полягає в тому, щоб вони, з одного боку, були зацікавлені в цьому, а з другого — їм було б невигідно звільняти робітників за вказаних обставин. Підприємства можуть: шляхом відрахувань від прибутку створювати спеціальний фонд для наступного фінансування заходів, спрямованих на досягнення зазначеної мети: ширше використовувати неповний робочий час, роботу за сумісництвом; створювати біржі праці, завданням яких є забезпечення кожного працівника на підставі індивідуального підходу робочим місцем в межах цього підприємства, сприяння звільненим робітникам в працевлаштуванні на іншому підприємстві тощо.

Надійшла до редколегії 09.01.95

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ

М. І. МЕЛЬНИК, канд. юрид. наук, головний консультант Комісії Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією

ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: ШЛЯХИ ЇЇ ВИРІШЕННЯ

На сучасному етапі формування і становлення України як незалежної демократичної правової держави особливо небезпечним для держави явищем є корупція. Вона підриває ав-

торитет демократичних інститутів держави, гальмує хід економічних реформ, зневажає права і законні інтереси громадян, негативно впливає на моральний стан суспільства. В цих умовах посилення боротьби з корупцією є об'єктивною необхідністю.

Боротьба з корупцією, як і з будь-яким іншим суспільно небезпечним явищем, повинна здійснюватись на підставі і в межах закону. Разом з тим чинне законодавство не забезпечує необхідну правову основу протидії корупції в усіх її сучасних проявах. КК України передбачає відповідальність лише за вчинення окремих (злочинних) корупційних ділянок. За інші корупційні та пов'язані з ними діяння чинне законодавство відповідальності не передбачає. Отже, щоб посилити боротьбу з корупцією, слід створити відповідну правову базу.

Підготовка законодавства, спрямованого на посилення боротьби з корупцією, може здійснюватися двома шляхами: 1) внесенням змін і доповнень до чинного законодавства; 2) підготовкою окремого закону (законів). Кожному з них властиві як переваги, так і недоліки.

Перший шлях є, так би мовити, більш традиційним, більш прийнятним для існуючої системи законодавства. Його перевага полягає в тому, що при цьому не треба (точніше, неможливо) створювати щось принципово нове, таке, що може порушити сталі принципи і правові засади. Процес впровадження їх у життя буде «безболісним», такі новели органічно «вплетуться» у чинну систему законодавства. Найбільш суттєвим недоліком є те, що в результаті такого підходу не можна створити принципово нових правових інститутів для посилення протидії корупційним проявам, їх попередження, виявлення і припинення. Отже, такий шлях — це шлях половинчастих заходів, заходів косметичного характеру, від якого не можна чекати чогось радикального і ефективного, навіть при великому бажанні це зробити. Ситуація ж з розповсюдженням і поширенням корупції в Україні вимагає саме радикальних, неординарних заходів.

Другий шлях дає можливість передбачити принципово нові підходи, створити нові правові інститути для боротьби з корупцією. Разом з тим він є значно складнішим, ніж перший, особливо з точки зору законодавчої техніки. Поява нових правових інститутів зразу ж потягне за собою велику кількість узгоджень нових положень з положеннями чинного законодавства, створення відповідного механізму їх реалізації. Тобто, при такому підході є реальна небезпека, що нові правові інститути «не запрацюють» внаслідок їх неузгодженості з положеннями діючих законодавчих актів. До речі, саме такою була одна із основних причин, які послужили під-

ставою того, що Рада Федерації РФ не схвалила прийнятий Державною Думою РФ закон «Про боротьбу з корупцією». Рада Федерації РФ прийшла до висновку, що цей закон не може бути введений в дію, оскільки багато його положень не узгоджуються, а в ряді випадків прямо суперечать чинному законодавству.

Комісія Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, розпочинаючи роботу над відповідним законодавством, постала перед ділемою: працювати над створенням окремого закону «Про боротьбу з корупцією» чи готувати відповідні зміни і доповнення до чинного законодавства? Це питання не було новим, воно носило дискусійний характер з самого початку роботи по підготовці антикорупційного законодавства ще Верховною Радою України минулого скликання. Як відомо, тоді було прийнято остаточне рішення про необхідність підготовки окремого закону. Цей підхід був схвалений вищим законодавчим органом країни. Відповідно до Державної програми боротьби із злочинністю (постанова Верховної Ради України від 25 червня 1993 р.) проект закону про боротьбу з корупцією мав бути підготовлений і розглянутий ще у 1993 р. Верховна Рада України минулого скликання двічі розглядала проект Закону України «Про боротьбу з корупцією» і схвалила його в першому читанні. Тобто, на законодавчому рівні концептуально було вирішено, що має бути окремий закон «Про боротьбу з корупцією». Крім того, постановою від 26 січня 1993 р. Верховна Рада України з метою відповідного спрямування зусиль у боротьбі з організованою злочинністю зобов'язала себе законодавчо визначити поняття «корупція», «мафія» та ін. Згідно ч. 2 ст. 5 Закону України «Про державну службу» у чинному законодавстві мало б бути визначено поняття корупційних дій.

Неодноразово у якомога стислі строки прийняти закон про боротьбу з корупцією просив Верховну Раду і Президент України Л. Кучма (п. II Указу Президента України від 21.07.94; виступ Президента на засіданні Верховної Ради 11 жовтня 1994 р.).

Виходячи з цього і було прийнято рішення — готувати окремий закон, який був би актом прямої дії. Таким чином, більш простий підхід, який обмежувався внесенням змін і доповнень до чинного законодавства, було відхилено.

Результатом діяльності робочої групи, яка була створена Комісією Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, стали три законопроекти: «Про боротьбу з корупцією», «Про внесення змін і доповнень до чинного законодавства щодо відповідальності посадових

осіб», «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про боротьбу з корупцією». В ці законопроекти було закладено єдиний концептуальний підхід. Всі вони щільно пов'язані між собою і взаємодоповнюють один одного. Планувалося, що ці проекти розглядатимуться і прийматимуться в пакеті.

В проекті Закону «Про боротьбу з корупцією» було сформульовано такі основні положення: визначено поняття корупції; дано перелік видів корупційних діянь; визначено суб'єктів корупції; визначено спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції. Проект цього закону був підготовлений як акт прямої дії щодо адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Щодо цивільно-правової та матеріальної відповідальності за такі правопорушення, то вони настають згідно з чинним законодавством, але з новаціями, передбаченими у проекті Закону «Про боротьбу з корупцією», що робить механізм притягнення до зазначених видів відповідальності більш простим і ефективним. Кримінальна відповідальність за корупційні діяння, які містять склад злочину, настає згідно з відповідними статтями КК України. У проекті Закону «Про внесення змін і доповнень до чинного законодавства щодо відповідальності посадових осіб» передбачалось посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини. Однак це не означало, що все обмежиться лише встановленням більш жорстких санкцій. У проекті в новій редакції викладено главу 7 Особливої частини КК, а також цілу низку військових посадових та інших злочинів, запропоновано криміналізувати деякі інші суспільно небезпечні діяння. Передбачено новий підхід щодо підстав звільнення від кримінальної відповідальності за давання хабара і посередництва у хабарництві, по-новому сконструйовані норми, які передбачають відповідальність за різні види посадових зловживань, що, на думку авторів проекту, дає додаткові можливості правоохоронним органам для розкриття і доказування фактів хабарництва та інших посадових злочинів.

Оскільки законодавчі новели, закладені у проекті Закону «Про боротьбу з корупцією», повинні узгоджуватися з тими чи іншими нормами чинного законодавства, було підготовлено низку змін і доповнень до діючих законодавчих актів (КЗпП, КПК, Кодексу про адміністративні правопорушення та ін.).

При розгляді зазначених проектів у комісіях Верховної Ради України та на її Президії виявилось, що не всі поді-

ляють запропонований підхід. Знову виникла дискусія з приводу шляхів створення законодавчої бази для боротьби з корупцією. У зв'язку з цим було запропоновано підготувати альтернативний проект закону, тобто піти шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Такий проект був підготовлений науково-експертним відділом Верховної Ради України. Але він не знайшов підтримки ні у представників правоохоронних органів, ні у фахівців, які були залучені до підготовки такого законодавства. Не вдалося і об'єднати два основних альтернативні проекти, оскільки в них було закладено принципово різні концепції. І тому на розгляд Верховної Ради після ще одного детального доопрацювання було запропоновано пакет законопроектів, підготовлених Комісією з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Однак це не свідчить про остаточне вирішення проблеми законодавчого забезпечення боротьби з корупцією. Основна робота в цьому напрямку попереду. І основне рішення за Верховною Радою України.

Надійшла до редколегії 15.12.94

*А. С. ВАСИЛЬЄВ, академік АПН України,
Є. Л. СТРЕЛЬЦОВ, д-р юрид. наук, проф.
ОДУ*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ І ФУНКЦІЇ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ

Реформи, які відбуваються у нашому суспільстві, знову дуже гостро піднімають питання про керівника, визначення цього поняття, його ознаках та функціях. Як відомо, від «мистецтва» керівника багато в чому залежить утворення або зміна владної структури, міністерства, відомства, конкретної виробничої або іншої організації, видозмінення людського фактора, технологічних процесів та ін., що в кінцевому рахунку дає змогу створити такий «організм», який утілював би в собі як нові, так і вічні цінності. Крім того, чітке вичленення цього поняття потрібне для певного, в тому числі й правового, впливу (стимулювання відповідної позитивної поведінки або обмеження, припинення негативної поведінки) на певну категорію осіб, які виконують ті чи інші функції. Для усунення змісту зазначеного впливу, його механізму та ефективності слід попередньо розглянути питання про роль і місце тих осіб, які є об'єктами такого впливу.

Зараз така необхідність актуалізується тією обставиною, що у господарському житті України з'являється багато організацій, підприємств та фірм, організація яких включає до себе різні типи керівників з недостатньо визначеним правовим статусом, нечітко зафіксованими правами і обов'язками. Крім того, розвиток правової системи України і формування конкретних галузей законодавства, зокрема цивільного, адміністративного, трудового та ін., потребує більш чіткого визначення деяких фундаментальних юридичних понять, в тому числі таких, як «керівник», «службова особа», «службовець» та ін.

Зрозуміло, проблема, що порушується, надзвичайно складна і різноманітна. По суті фахівці з усіх галузей знань звертаються до неї, щоб знайти відповідь на усі питання, які виникають в її рамках. Біологи, психологи, педагоги, соціологи, інші фахівці активно розробляють цю тему¹ як в Україні, так і в країнах далекого зарубіжжя. На жаль, вчені-юристи, участь яких в подібних розробках конче необхідна, не виявляють до них належної уваги. І це при тому, що саме такі фахівці могли б виробити поняття, які б задовольнили представників практично усіх галузей знань, бо правова наука формалізує розробки інших суспільних і природознавчих наук, підготовляючи їх до використання в соціальних процесах.

На відміну від представників юридичної науки законодавчі органи України зацікавлено відносяться до визначення таких понять, як «керівник», «службова особа», «службовець» та ін. Перші кроки у цьому напрямку вже зроблено. Так, у грудні 1993 р. прийнято Закон України «Про державну службу», в ст. 1 якого визначено поняття державної служби і державного службовця, а в ст. 2 сформульовані поняття «посада» і «службова особа». В ст. 15 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу України» здійснено спробу визначити правове становище службових осіб державної контрольно-ревізійної служби, яка також має відношення до загальної проблеми службової особи. Проте, незважаючи на їх безсумнівну корисність, ці закони не вирішили усі питання, які виникають у фахівців. Тому звернення до цієї проблеми і зараз є оправданим та необхідним.

В складність даного питання багато в чому обумовлена різним підходом до визначення поняття службової особи в

¹ Див.: Головаха Е. И., Кроник А. А. Психологическое время личности. К., 1988; Кречевский Р. Л. Если Вы — руководитель... Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. М., 1993; Кузьмин Е. С., Волков И. П., Емельянов Ю. Н. Руководитель и коллектив. Л., 1987; та ін.

галузях права. Відсутність єдиного визначення поняття службової особи в праві створює певну плутанину вже на початку вивчення цього питання при викладенні його в курсах державного, адміністративного, трудового, кримінального та інших галузей правової науки. Згодом це призводить до понятійного різнобою при розв'язанні конкретних питань на практиці, помилок при застосуванні законодавства¹. Наприклад, окремі категорії осіб в кримінальному праві визнаються службовими, а в адміністративному праві такі особи до службових не відносяться².

Передумови різночитання даного терміна кореняться: а) в розрізненні кола осіб, які відносяться до службових за соціальним становищем працівника; б) в різному співвідношенні понять «службова особа» і «представник влади»; в) в різному тлумаченні характеру функцій, притаманних службовій особі; г) в неоднаковому підході при класифікації службовців до так званих функціональних працівників або фахівців; д) у використанні при визначенні єдиного поняття взаємовиключних елементів та ін.

Таке становище уявляється нам ненормальним в силу цілої низки причин. По-перше, це створює значні труднощі в науково-практичному плані, оскільки при класифікації службовців, до яких відноситься службова особа, не дотримується принцип чіткого визначення критерію класифікації, мають місце різні підходи до визначення службової особи в межах однієї й тієї ж наукової дисципліни. По-друге, це неправильно також в сууго методичному плані, оскільки одному й тому ж поняттю в різних галузях права придається різний зміст. По-третє, з точки зору оцінки ідейно-тематичного змісту нормативних актів це також викликає серйозні заперечення, бо, за думкою фахівців, які займаються проблемою такої оцінки, відмітна особливість законодавства виявляється саме в тому, що висвітлення певної життєвої ситуації в правових актах має здійснюватись в єдиному і суворо визначеному аспекті. Так чи інакше будь-яке правове поняття не повинно мати двоякого розкриття, бо юри-

¹ Враховуючи ці складності, деякі фахівці пропонували взагалі відмовитись від поняття службової особи в кримінальному законодавстві (див.: *Тадевосян В. С.* К разработке проекта УК СССР//Сов. гос-во и право. 1954. № 4. С. 72).

² Див.: *Мамохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 124.

дичне відношення до дійсності є відношення належного і обов'язкового.

Видання законів — монополія держави, яка не повинна в певний конкретний момент по-різному регламентувати одне й те ж питання¹. Це положення може бути застосовано й до поняття службової особи, про що неодноразово зазначалося в літературі². Проте єдиного підходу до розв'язання цього питання ще не вироблено. Можливо, це пояснюється тим, що аналізом даного поняття займалися фахівці, які репрезентували різні галузі права і оцінювали це поняття, виходячи з своїх вузьковідомчих позицій. Враховуючи це, ми зробили спробу підійти до проблеми, що досліджується, з позицій поліаспектного аналізу. Основну увагу в статті приділено питанням сучасного розвитку даного поняття, що й визначає предмет дослідження.

На даному етапі розвитку правової системи України можливі, на нашу думку, два шляхи визначення поняття службової особи: вузьке, коли це поняття ототожнюватиметься по суті лише з однією категорією службовців, а саме: службовців державного апарату, і більш широке, коли це поняття поширюється на «всіх» керівників того чи іншого рангу.

Почнемо з визначення державних службовців. У ст. 1 Закону України «Про державну службу» дається визначення понять «державна служба» і «державні службовці». Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави і одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. У ст. 2 цього закону визначені поняття «посада» і «службова особа». Посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових обов'язків. Службовими особами, за даним законом, вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апаратів, інші

¹ Див.: Ушаков А. А., Реутов В. П. Об идейно-тематическом содержании нормативных актов//Сов. гос-во и право. 1976. № 11. С. 107

² Див.: Вяткин К. К. К понятию должностного лица//Рабочий суд. 1925. № 23—24; Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате//Вопр. сов. административного права. М., 1949; Козлов Ю. М. Как управляется социалистическое предприятие. М., 1968; Светлов А. Я. Ответственность за должностные преступления. К., 1978; Устименко В. В. Специальный субъект преступления. Х., 1989; та ін.

державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-радних (експертних) функцій. Такі визначення дуже важливі як в змістовному, так і в принципіальному розумінні. Якщо раніш визначення службової особи формулювалось лише в кримінальному законодавстві (причому ст. 164 КК України містила визначення службової особи, яке при всій корисності мало яскраво виражений кримінально-правовий ухил¹), то тепер це визначення сформульоване в Законі України «Про державну службу», що, на наш погляд, є серйозним кроком до уніфікації фундаментального поняття службової особи, котре повинно мати єдину змістовну оцінку, незалежно від тих галузей права, де воно практично використовується.

Разом з тим сформульовані в законі визначення не знімають усіх питань у визначенні поняття службової особи, перш за все тому, що вони не розкривають функціональний зміст діяльності цих осіб. Вказівка на покладення на службових осіб організаційно-розпорядчих і консультативно-експертних функцій не вносить особливої ясності, оскільки в свою чергу потребує уточнення. Враховуючи наведене, вважаємо, що при визначенні поняття службової особи слід виходити з уясування змісту будь-якої більш загальної категорії, яка включає категорію «службова особа» як видове поняття.

Передусім ми вважаємо, що виділення даної категорії має спиратися на якусь-то класифікацію державних службовців з метою уясування особливостей їх правового статусу. Суть такої класифікації залежить від тих критеріїв, які ми покладаємо в її основу². Якими ж можуть бути ці критерії?

Не дивлячись на багатоманітність можливих критеріїв класифікації державних службовців (зокрема, по галузям управління, по способу заміщення посад, характеру і змі-

¹ Для кримінального права поняття службової особи важливе як поняття суб'єкта службового злочину, оскільки кримінальне законодавство не переслідує цілей визначення службової особи у власному розумінні цього слова, її прав і обов'язків у цілому, а прагне встановити підвищену відповідальність для осіб, які виконують якісь більш важливі, ніж інші особи, функції для держави. Як зазначає В. Т. Нор, кримінальний закон спочатку вирішує питання про те, що уже вчинено суспільно небезпечне діяння, а потім — ким воно вчинено (див.: Нор В. Т. Имущественная ответственность за неправильные деяния должностных лиц. Львов, 1974. С. 66).

² Див.: Стрельцов Е. Л. Методологические проблемы уголовно-правовой борьбы с преступлениями в сфере экономики // Методологич. проблемы уголовно-правового регулирования общественных отношений. М., 1989. С. 47.

сту службових функцій, обсягу повноважень та ін.), для визначення службової особи слід обрати такий критерій, який дозволяє відмежувати службових осіб від іншої категорії службовців. З цією метою корисно звернутися до законодавства, котре визначає правове становище і компетенцію державних службовців в залежності від функцій, які вони виконують. Аналіз цього законодавства свідчить, що термін «службова особа» застосовується до тих працівників адміністративно-управлінського апарату, які наділені хоча б деякими управлінськими, розпорядчими повноваженнями по організації роботи інших осіб: керівництво трудовим колективом у повному обсязі; організація праці та виробництва; контроль і перевірка виконання; прийом, звільнення і переведення на іншу роботу робітників, службовців; застосування заходів заохочення і стягнення; розгляд звернень громадян. Зазначені функції мають одну загальну рису. В них реалізуються повноваження по здійсненню державної влади в процесі соціального управління у широкому розумінні. Причому владні повноваження реалізуються у формі видання відповідних владних приписів (актів управління), які спрямовані на організацію праці та поведінки інших осіб. У процесі виконання таких владних приписів між керуючим (службовою особою) і підлеглим (адресатом владного припису) встановлюється певний правовий зв'язок, який обумовлює виникнення відповідних правових наслідків: прав і обов'язків працівників-виконавців щодо здійснення ними владних приписів службових осіб. Іншими словами, службові особи виступають як провідники державної політики в різних галузях господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва. Вони зосереджують в своїх руках розпорядження значними матеріальними, фінансовими і трудовими ресурсами, виконують важливі організаційно-господарські або інші управлінські функції і саме в силу цього наділяються владними повноваженнями і несуть підвищену відповідальність за результати своєї службової діяльності.

Отже, в основу визначення посадової особи слід включити такі суттєві ознаки, як: а) перебування на службі в будь-якій державній установі, організації, на підприємстві; б) виконання за посадою, що займається, організаційних, адміністративно-управлінських функцій, пов'язаних з реалізацією влади; в) здатність вчиняти при здійсненні цих функцій дії, внаслідок яких можуть настати відповідні правові наслідки для інших осіб.

Виходячи із зазначених ознак, можна запропонувати таке визначення службової особи. Службовими особами є

працівники, які перебувають на державній службі; виконують за посадою, що займається, організаційні, адміністративно-управлінські функції, пов'язані з реалізацією державної влади, і користуються правом вчиняти при здійсненні цих функцій дії, внаслідок яких можуть настати певні правові наслідки. Вважаємо, що відображені у цьому визначенні ознаки службової особи так чи інакше мають знайти своє законодавче закріплення. Єдине визначення службової особи доцільно сформулювати в Законі України «Про державну службу»; внести на підставі цього закону відповідні корективи в інші нормативні акти, які стосуються діяльності службових осіб.

Крім того, спираючись на сформульоване визначення, можна більш докладно проаналізувати правовий статус самих службових осіб як особливої категорії службовців. З цією метою доцільно класифікувати службових осіб за змістом функцій, які вони виконують, і обсягом наданих ним повноважень.

В залежності від конкретного змісту управлінських функцій та характеру повноважень службові особи можна класифікувати на: керівників, представників адміністративної влади, відповідальних (провідних) спеціалістів, які здійснюють організаційно-управлінські функції.

Керівники — це службові особи, основний зміст організаційної діяльності яких полягає в тому, щоб спрямовувати і керувати роботою безпосередньо підпорядкованих ним працівників: спеціалістів, виконавців, представників допоміжно-технічного персоналу, інших службовців. Правовою підставою діяльності керівників є положення про відповідні органи або їх структурні підрозділи і должностні інструкції, де закріплено: по-перше, припис, згідно з яким керівники несуть повну відповідальність за ефективність керівництва дорученою ним ділянкою роботи і в межах своєї компетенції приймають остаточні рішення з усіх питань, що виникають в процесі такого керівництва; по-друге, положення, згідно з яким керівники наділені адміністративно-розпорядчими повноваженнями, правовою формою прояву яких є давання обов'язкових для виконання вказівок з усіх питань діяльності підпорядкованих їм об'єктів, службових осіб і спеціалістів (видання наказів, затвердження інструкцій тощо). Таким чином, керівники — це категорія службовців, які виконують найважливіші організаційно-управлінські функції, що забезпечують нормальне функціонування конкретних об'єктів або їх структурних підрозділів як організаційно оформлених і відносно автономних соціальних колективів.

На відміну від керівників відповідальні (провідні) спеціалісти здійснюють керівництво не цілісними об'єктами або їх структурними підрозділами, а виконанням будь-якої управлінської функції (або її елементів). Згідно з чинним законодавством до відповідальних (провідних) спеціалістів відносяться службові особи державних установ, організацій, підприємств, які здійснюють повноваження з реалізації спеціальних управлінських функцій (організація техніко-технологічного забезпечення виробництва, управління наукою і культурою тощо). Головне у змісті зазначеної категорії службових осіб полягає в тому, що вони від імені і за дорученням відповідних органів управління, установ або підприємств особисто керують виконанням певних спеціальних функцій і підготовлюють для керівництва управлінські рішення або самі у межах своїх повноважень за дорученням керівників приймають такі рішення, які спрямовані на реалізацію спеціальних функцій. Праця цієї категорії службових осіб носить яскраво виражений творчий характер, оскільки основною її метою є розробка рішень з тієї чи іншої спеціальної функції управління або розробка і здійснення програми організуючого впливу на людей за відповідним видом діяльності. Сутність і особливості їх діяльності полягають у специфічному впливові від імені і за дорученням держави (на поведінку інших осіб поза відповідних органів державного управління, але на підвідомчих їм підприємствах, в установах і організаціях. Причому за своїм характером і змістом — це саме організаційна службова діяльність, яка забезпечує злагоджену, цілеспрямовану роботу колективу людей, але не шляхом адміністративних приписів, а за допомогою науково-теоретичного обґрунтування необхідності точно слідувати професійним рекомендаціям, дотримуватися встановлених вимог відносно цілей, засобів і методів їх реалізації, а також шляхом здійснення контролю за точним дотриманням зазначених рекомендацій.

Інакше кажучи, відповідальні (провідні) спеціалісти наділені організаційними повноваженнями контрольно-консультативного характеру, що і є підставою для юридичної характеристики їх правового статусу, який визначає їх права, обов'язки, відповідальність і правові форми діяльності¹. При цьому основна ознака, яка виділяє провідних спеціалістів як службових осіб із іншої категорії службовців, залишається такою ж: їх постійна чи тимчасова робота пов'язана з організацією діяльності інших осіб або вони постійно чи тимчасово здійснюють інші дії, які мають юридич-

¹ Див.: Конин Н. М. Основы правовой организации и управления производством. Саратов, 1976. С. 139.

не значення (зокрема, пов'язані з встановленням, зміною або припиненням прав і обов'язків фізичних чи юридичних осіб). Сюди ж, за нашою думкою, слід віднести також тих працівників, які в державних структурах можуть й не займати службове становище, а наділяються такими повноваженнями на певний час. Наприклад, «рядовий» лікар державної поліклініки тимчасово залучається для освідчення осіб, яких направляють на військову службу з виданням відповідних документів. На цей час характер його повноважень (свідчить про те, що він стає службовою особою). Саме наділення постійно чи тимчасово особи, що працює в державних структурах, певними повноваженнями, дає підстави для визнання її службовою особою. При цьому не має значення, як відбувається зайняття посади, пов'язаної з цими повноваженнями: в результаті виборів чи за наказом, особою, яка постійно чи тимчасово перебуває в Україні або за її межами, і, нарешті, особа виконує ці функції за винагороду чи безплатно. Усі ці обставини не пов'язані з питанням про компетенцію даної службової особи. Головне полягає в тому, що зміст її діяльності носить організаційно-владний характер, а її службові дії спрямовані на здійснення спеціальних функцій і тягнуть за собою певні правові наслідки.

До особливої категорії службових осіб слід віднести також представників влади. Влада — це реальний процес здійснення (соціальними суб'єктами своєї ролі в тих чи інших формах, тими чи іншими методами, в тому числі шляхом нав'язування її іншим особам¹. Образно кажучи, до цієї категорії службових осіб можна віднести відповідних представників усіх трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Основна ознака, яка виділяє цю категорію із числа інших службових осіб державних структур, полягає в тому, що вони мають право постійно чи тимчасово приймати рішення або давати розпорядження відносно інших осіб, не підпорядкованих їм у службовому відношенні. До представників влади слід віднести у першу чергу депутатів Рад всіх рівнів — від Верховної Ради України до сільських Рад, а також службових осіб виконавчих органів Рад. В той же час при оцінці осіб, працюючих в системі судових органів і виконавчої влади, слід пам'ятати про ознаки, які надають їм владні повноваження. У системі судових органів це, наприклад, судді та судові виконавці. Вва-

¹ Див.: Ашин Г. К., Беленький В. Х., Кубова Л. Ф. Суб'єкт влади и суб'єкт управління//Сов. гос-во и право, 1975, № 8. С. 114.

жаємо, сюди ж слід віднести також народних засідателів. Залучення останніх до судової діяльності передбачено законодавством України. Вони є необхідною складовою частиною системи правосуддя, мають рівні права із суддями. На час участі у судовій діяльності вони звільняються від основної роботи із збереженням зарплати. Отже, є підстави вважати їх представниками влади, які тимчасово виконують службові функції.

У системі міністерства внутрішніх справ до представників влади відноситься весь особливий склад, у службі безпеки — оперативний склад і слідчі, в прокуратурі — слідчі, прокурори, помічники і заступники прокурорів. Є міністерства, де владний характер його представників може проявитися лише за певних умов. Наприклад, певні представники міністерств оборони, охорони здоров'я тощо можуть отримати владні повноваження у випадку будь-яких соціальних і політичних ускладнень, які зачіпають інтереси оборони України, а також збройних конфліктів, епідемій, епізотій та ін.

Представники влади, як і інші службові особи, здійснюють організаційно-владні функції відносно інших (хоча і не підпорядкованих їм організаційно) фізичних і юридичних осіб. Тому віднесення їх до службових осіб не викликає будь-яких труднощів. Складніше справа з тими особами, які не керують будь-якими об'єктами або соціальними колективами, хоча і залучаються для здійснення певних, заохочуваних державою соціальних функцій. Як правило, ці функції виконуються на громадських засадах і у вільний час. До цієї категорії осіб відносяться, зокрема, дружинники, громадські автоінспектори, громадські інспектори охорони лісів, рибнагляду, торгінспекції, громадські контролери та ін. Усі ці особи у межах своїх повноважень можуть давати вказівки, обов'язкові для інших осіб. У певних місцевостях України робляться реальні кроки по активізації діяльності даних осіб. Тому важливо визначити, чи відносяться ці особи до службових. Уявляється, що тут має бути врахована одна основна ознака. Якщо держава зацікавлена у розвитку такої діяльності, наділяє цих осіб певними владними повноваженнями для здійснення потрібних державі дій тощо, то і цих осіб можна віднести до категорії представників влади, тимчасово виконуючих дані обов'язки.

Тепер визначимо правовий статус осіб, які працюють не в державних структурах, але виконують організаційно-управлінські функції. Спочатку складається враження, що ці працівники, наприклад, президент акціонерного товариства, генеральний директор приватної фірми, директор ко-

мерційного банку, високопоставлений представник релігії, повністю підпадають під категорію службових осіб. Проте тут усе значно складніше.

Аналізуючи владні повноваження цих представників, ми вказали на такий важливий критерій, як зацікавленість держави. Саме вона повинна визначати, чи відносяться керівники недержавних структур до службових осіб. Усіх керівників таких структур слід поділити на дві основні групи: на тих, хто тою чи іншою мірою володіє державною владою, і тих, хто такою владою не володіє. Уся справа не в найменуванні посади, а в характері функцій, які дана особа може виконувати. Якщо керівнику, який працює у державному органі, державою ж надано певні повноваження для виконання владних функцій, то він має називатися службовою особою. Якщо ж керівник займає високий пост в комерційній структурі, проте владних повноважень від держави не отримує, він повинен називатися не службовою особою, а просто керівником. Зрозуміло, тут можливі деякі винятки. Наприклад, керівник комерційної структури може бути включений в державну комісію з перевірки будь-якого об'єкта і у зв'язку з цим наділений певними владними повноваженнями. Отже, в цей момент він підпадає під категорію осіб, які у нашому випадку (на прикладі комісії) виконують функції представників влади.

Гадаємо, що тимчасова або постійна робота, служба тощо в державних органах, які переслідують загальнодержавні цілі та завдання, потребує особливої правової охорони. І ці особи повинні називатися службовими. Якщо ж певна особа займає високий пост в організації, яка не є державною, і в першу чергу переслідує власні, хай і позитивні, цілі, а вже згодом домагається, щоб вони не суперечили державним інтересам, то вона не може називатися службовою, хоча й безперечно також потребує правового захисту. Такий захист, природно, може бути лише загальним, як у будь-якого громадянина. А особливе регулювання і захист зберігаються лише у відношенні державних службових осіб та їх діяльності. Причому особливе становище повинно підвищувати і відповідальність державних службових осіб, в той час як таку відповідальність не можна докласти на керівників недержавних організацій.

Запропонована інтеграція проблеми не означає «увода від відповідальності керівників різних недержавних структур. У разі вчинення ними, наприклад, суспільно небезпечних діянь вони мають підлягати кримінальній відповідальності. Проте при цьому вони не можуть підлягати відповідальності по тим же статтям КК, за якими підлягають відпо-

відальності державні службові особи. Це було б не тільки соціально несправедливо, а й практично необґрунтовано, оскільки керівники недержавних структур не є службовими особами¹.

Таким чином, аналіз даної проблеми свідчить, що наявність Закону України «Про державну службу» дає досить підстав для того, щоб диференціювати усіх керівників на відповідні групи. Осіб, які займають посади в державних структурах, слід об'єднати і виділити в одну категорію — службових осіб. Осіб, які займають керівні посади в недержавних структурах, слід віднести до другої групи і не використовувати при їх характеристикі термін «службова особа».

Надійшла до редколегії 20.01.95

В. П. ТИХИЙ, чл.-кор. АПН України

ОБ'ЄКТ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Щоб визначити об'єкт злочинів проти суспільної безпеки, необхідно встановити, якій саме групі суспільних відносин як частині загального об'єкту завдається шкода здійсненням цих посягань. У найменуванні глави Х Особливої частини і диспозиції ст. 90 КК, в літературі та практиці об'єктом цих злочинів називають суспільну безпеку. Саме термін «суспільна безпека» вказує на те, що мова йде про безпеку суспільства. Суспільна безпека відповідає інтересам всіх громадян, виступає в якості загального блага, загальної цінності, реально покликаної служити кожній людині. Вона є однією з постійних потреб суспільства і, як і інші потреби, соціально обумовлена, володіє об'єктивним змістом, якісною визначеністю, впливає на людей, детермінує і спонукає їх до діяльності щодо її забезпечення.

Суспільна безпека є одночасно і ідея, соціальний ідеал, і реальна історична дійсність. Як соціальний ідеал суспільна

¹ Один із авторів цієї статті пропонував, наприклад, встановити для керівників недержавних структур, які отримали по лінії своєї роботи певну грошову винагороду або іншу матеріальну вигоду за вчинення чи невчинення в інтересах того, хто дає, або третіх осіб певних дій, кримінальну відповідальність за комерційний підкуп або підкуп в підприємстві. Пропонувалась також конкретна редакція такої норми. Даний злочин пропонувалось вмістити в главу КК України «Господарські злочини» (див.: *Стрельцов Е. Л. Ответственность за преступления в сфере предпринимательства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 1992*).

безпека відбиває бажану теоретично передбачувану мету, а як реальна дійсність суспільна безпека є втіленням певних ідей про неї, ідеала стану суспільства. Між суспільною безпекою як ідеалом і суспільною безпекою як реально існуючою дійсністю немає і не може бути тотожності. Повна реалізація суспільної безпеки як ідеала є результат тривалої діяльності, а суспільна безпека як соціальна дійсність являє собою лише одну із стадій (етапів), ступінь на шляху до цього результату, тобто, між суспільною безпекою як ідеалом і реальною дійсністю стоїть процес перетворення їх в життя. При цьому діяльність по досягненню суспільної безпеки завжди повинна відповідати суспільній безпеці як ідеї, ідеалу, тому про «повну» суспільну безпеку можна вести мову лише тоді, коли забезпечені оптимальні і стабільні умови для життєдіяльності і розвитку особи і суспільства, якщо вони надійно захищені від усіляких небезпек, гарантовані проти них. Реально ж суспільна безпека означає як мінімум певний стан захищеності суспільства від тих чи інших небезпек.

Важливе значення для забезпечення суспільної безпеки має захист суспільства від джерел підвищеної небезпеки (транспорт, небезпечних виробництв, зброї, бойових припасів, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів та інших джерел, перш за все енергії). Їх підвищена небезпечність для суспільства вимагає необхідності забезпечення адекватної підвищеної захищеності, гарантованості суспільства від небезпек цих джерел. Тому не випадково саме ці джерела небезпек і виступають як предмети і засоби злочинів проти суспільної безпеки.

Безпека руху та експлуатації транспорту і безпека виробництва — це спеціальні види безпеки¹, а безпека від інших джерел підвищеної небезпеки — загальна. Остання є загальною тому, що цим джерелам притаманна постійна загальна підвищена небезпека (загальнонебезпечні джерела), вони використовуються в найрізноманітніших сферах життя суспільства і порушення правил безпечного поведіння з ними створює загальну небезпеку, небезпеку для багатьох благ разом узятих, в той час як злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту і безпеки виробництва створюють лише обмежено загальну небезпеку заподіяння шкоди. Отже, відносини, що забезпечують безпечне функціонування транспорту, безпеку виробництва і загальну безпеку — це

¹ Див.: Касинюк В. И., Корчева З. Г. Вопросы квалификации транспортных преступлений. К., 1988. С. 4—10; Бажанов М. И. Преступления против политических и трудовых прав граждан. Х., 1965. С. 20; Борцов В. И. Основные проблемы охраны безопасности производства в уголовном законодательстве Украины. Х., 1993. С. 25—27.

різні, самостійні суспільні відносини, на які посягають відповідні злочини. Тому відповідальність за злочини проти безпеки та експлуатації транспорту (транспортні злочини) безпеки виробництва і суспільної безпеки повинна передбачатись в окремих самостійних главах Особливої частини Кримінального Кодексу¹.

Таким чином, під злочинами проти суспільної безпеки слід розуміти лише злочини проти загальної безпеки. Їх об'єкт обумовлюється як характером загальнонебезпечних джерел, так і колом благ, яким може бути заподіяна шкода. З урахуванням цих благ, а також характеру, потужності і розповсюдженості цих джерел і будується система відносин суспільної безпеки як об'єкт злочинів проти неї. Заради більш повного з'ясування останніх необхідно виявити і дати аналіз їх складових елементів.

В структурі суспільних відносин виділяють предмет (те, стосовно чого існують відносини), суб'єктів (носіїв) відносин і зміст — суттєвість соціального зв'язку суб'єктів, тобто їх поведінку, діяльність².

Предмет відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів. Руйнівні, уражаючі властивості джерел підвищеної загальної небезпеки, їх небезпека для суспільства обумовлюють постійну потребу в забезпеченні його безпеки, тобто в суспільній загальній безпеці. Вона представляє собою стан захищеності суспільства від загроз джерел підвищеної загальної небезпеки. Саме заради досягнення суспільної безпеки від цих джерел небезпек і функціонують відносини суспільної безпеки як родовий об'єкт злочинів. Інакше кажучи, вона (суспільна безпека) і є предметом відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів³, бо предметом суспільних відносин може бути все те, «що входить в коло людських потреб»⁴.

Суб'єкти (учасники) суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів. Суспільні відносини не можуть існувати

¹ Більш детально див.: *Тихий В. П.* Проблемы уголовно-правовой охраны общественной безопасности (понятие и система преступлений, совершенствование законодательства): Автореф. дис. д-ра юрид. наук. Х., 1987. С. 10, 13—16.

² Див.: наприклад, *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. М., 1978. С. 58; *Тацій В. Я.* Объект и предмет преступления Х., 1988. С. 13—65.

³ Слід мати на увазі, що назву, позначення об'єкту розглядаючих злочинів не можна змішувати з його структурою. Ця назва не відображує всіх елементів відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів. Про співвідношення структури об'єктів злочинних посягань і їх найменувань див.: *Кудрявцев В. Н.* Объективная сторона преступления. М., 1960. С. 147—148.

⁴ Див.: *Плетников Ю. К.* Теория общественных отношений: Сущность и актуальные проблемы (Социологические исследования). 1978. № 2. С. 23.

без їх суб'єктів, бо саме відношення означає, що в ньому є сторони, котрі відносяться один до одного. Оскільки суспільна безпека є загальною безпекою, безпекою для всіх, вона практично виступає спільною безпекою і забезпечується всіма громадянами, всім суспільством та його органами. Тому суб'єктами відносин суспільної безпеки як об'єкту злочинів є, з одного боку, органи суспільства, а з другого — громадяни.

Забезпечення суспільної безпеки виступає важливим елементом виконання державою її правоохоронної функції. В системі суспільства, держави, забезпечуючих суспільну безпеку ведуче місце займають органи, для яких це служить основною або входить в одну з основних безпосередніх функцій. Функції, права і обов'язки учасників відносин суспільної безпеки визначаються нормами права. Нормативним шляхом держава встановлює порядок поведження з загальнонебезпечними джерелами, а також дозвільну систему на цю діяльність. Слід відмітити, що права та обов'язки громадян залежать від того, дозволено чи не дозволено їм поведження з загальнонебезпечними джерелами. Особи, яким дозволено поведження з конкретними джерелами небезпеки, зобов'язані в процесі поведження з ними забезпечити безпеку, тобто попереджати такі побічні наслідки власної діяльності, як небезпека. Діяльність осіб, яким дозволено поведження з тим чи іншим загальнонебезпечним джерелом, направлена як би усередину, забезпечуючи безпеку поведження з ним. Тому, наприклад, порушуючи правила безпеки поведження з радіоактивними матеріалами або вибуховими речовинами чи необережно зберігаючи вогнепальну зброю і боеприпаси, винний тим самим змінює відносини суспільної безпеки. Він або не виконує, або неналежним чином виконує покладені на нього обов'язки, саме по безпечному поведженню з загальнонебезпечними джерелами, змінює ці відносини «з середини».

Обов'язки тих осіб, яким не дозволено поведження з тим чи іншим загальнонебезпечним джерелом, полягають в тому, щоб вони взагалі не здійснювали неконтрольованих суспільством, вказаних у законі діянь по поведженню з цими джерелами. Наприклад, при незаконному провозі на повітряному судні вибухових чи легкозаймистих речовин, незаконній пересилці таких чи їдких речовин по пошті чи багажом, незаконнім носінні, зберіганні, виготовленні, придбанні і збуті зброї, бойових припасів, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, розкраданні вогнепальної зброї, бойових припасів чи вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів має місце неконтрольоване суспільством повед-

ження з загальнонебезпечними джерелами, і посягання на відносини суспільної безпеки здійснюється як би з зовні.

Отже, механізм порушення відносин суспільної безпеки є різним в залежності від того, дозволено, чи не дозволено особі поведіння з загальнонебезпечними джерелами: в першому випадку особа порушує відносини суспільної безпеки з середини, в другому — з зовні; в першому випадку суб'єкт зобов'язаний, попередити можливість вражаючого, руйнівного впливу загальнонебезпечного джерела, в другому — особі взагалі не дозволено поведіння з тим чи іншим загальнонебезпечним джерелом і вона по загальному правилу навіть позбавлена фізичної можливості здійснення цих дій, а цим самим впливати на вказані джерела небезпеки.

Зміст відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів. Ним є певний соціальний взаємозв'язок, взаємодія суб'єктів. Вона виражається в поведінці людей, в практичній їх діяльності, в їх діях або бездіяльності, бо ж суспільні відносини представляють собою необхідні форми їх виконання. Соціальний зв'язок між людьми здійснюється стосовно тих чи інших предметів і припускає обов'язок певної поведінки, в якій зацікавлене суспільство. Ці обов'язки закріплюються в соціальних нормах, моделях поведінки; найбільш важливі соціальні норми отримують правову форму. Як уже відмічалось, руйнівні, уражаючі властивості загальнонебезпечних джерел обумовлюють необхідність діяльності по захисту від небезпеки цих джерел, по забезпеченню суспільної безпеки. Саме тому, що спричинення шкоди вказаними джерелами можливо тільки при наявності певних умов, і здійснюється практична діяльність людей, яка запобігає створенню таких умов, виключає створення і перетворення небезпек в заповідання шкоди.

Таким чином, соціальний зв'язок відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів являє собою певний захисний механізм від небезпеки загальнонебезпечних джерел. Саме шляхом посягання на цей захисний механізм, на цей соціальний зв'язок і спричиняється шкода відносинам суспільної безпеки як родовому об'єкту злочинів. Спричинення шкоди здійснюється шляхом або зміни цього зв'язку, або його розриву. Зміна соціального зв'язку має місце в тих випадках, коли злочин здійснюється особою, якій дозволено поведіння з загальнонебезпечним джерелом. Такий суб'єкт не виконує чи неналежним чином виконує покладені на нього обов'язки по безпечному поведінню з загальнонебезпечними джерелами, і тим самим виключає себе з відносин

по забезпеченню суспільної безпеки від цих джерел, здійснюючи посягання як би «з середини»: При посяганні на соціальний зв'язок особою, якій не дозволено поводження з загальнонебезпечними джерелами, здійснюється не контрольоване суспільством поводження з ними і спричинення шкоди відносинам суспільної безпеки «з зовні» шляхом їх розриву.

Поводження з загальнонебезпечними джерелами повинно здійснюватись відповідно з певними правилами. Оскільки змістом даних правил є вимоги, яким повинна відповідати поведінка людей з точки зору захисту життя і здоров'я громадян, власності та інших благ від небезпеки вказаних джерел, тобто з точки зору суспільної безпеки ці правила називаються правилами суспільної безпеки. Це правила керованого суспільством поводження з загальнонебезпечними джерелами, правила контролюючого і передбачувального поводження з ними. Поводження з загальнонебезпечними джерелами в точній відповідності з даними правилами, відображуючись в конкретній поведінці людей, учасників суспільних відносин, не створює небезпеки заподіяння шкоди цими джерелами, попереджує таку небезпеку, забезпечує суспільну безпеку не тільки від необережних злочинів і нещасних випадків, але й від умисних посягань з застосуванням цих джерел. Тим самим перекриваються шляхи до влучення найбільш небезпечних предметів в руки злочинних елементів, уникається можливість використання цих предметів в злочинних цілях зі всіма впливаючими звідси наслідками; виключаються необережне спричинення шкоди і нещасні випадки при поводженні з загальнонебезпечними джерелами.

Таким чином, змістом відносин суспільної безпеки як родового об'єкту є практична діяльність людей по забезпеченню суспільної безпеки від загальнонебезпечних джерел, по запобіганню можливості завдання ними шкоди. Саме в сфері безпечного поводження з загальнонебезпечними джерелами і здійснюються розглядувані злочини. Їх об'єкт не життя і здоров'я громадян, не власність, а відносини, які забезпечують безпеку цих та інших благ від можливості спричинення їм тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами.

Відносини суспільної безпеки являють собою систему певних охоронних відносин. Вона заснована на необхідності охорони інтересів суспільства від небезпек загальнонебезпечних джерел і можливостей їх використання для завдання шкоди. Ці відносини виступають в якості захисного механізму інтересів суспільства, надійно гарантують їх від можливості завдання шкоди, є засобом запобігання такої можли-

вості. Самі відносини, тобто сам захист життя і здоров'я, власності та інших благ від можливості завдання їм тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами, і охороняються нормами КК про відповідальність за злочини проти суспільної безпеки. Іншими словами, змістом відносин суспільної безпеки є захисний механізм інтересів суспільства від небезпеки загальнонебезпечних джерел.

Викладене свідчить також і про те, що злочини проти суспільної безпеки завдають шкоду не всьому захисному механізму від небезпеки загальнонебезпечних джерел, не всій системі відносин по захисту від цих джерел, а лише тій частині відносин, які зв'язані з безпечним, тобто контролюючим і передбачуваним поведженням з даними джерелами небезпеки. Інші відносини по захисту від загальнонебезпечних джерел, як і по поводженню з ними, не обіймаються поняттям відносин суспільної безпеки як родовим об'єктом розглядуваних злочинів. Відносини суспільної безпеки забезпечують недоторканість інтересів суспільства не в формі безпосереднього захисту від завдання шкоди загальнонебезпечними джерелами, а в формі попередження самої можливості її завдання цими джерелами, в формі безпечного (не загрожуючого), тобто контрольованого і передбачуваного поведження з ними, інакше кажучи, на більш ранньому етапі здійснення захисту. Тому відносини суспільної безпеки виступають в якості системи гарантій, свого роду бар'єру, страхового полісу від потенційних небезпек загальнонебезпечних джерел, є надійним щитом, заслоном на шляху можливого завдання шкоди.

Нерідко стверджують, що об'єктом окремих злочинів проти суспільної безпеки є правила чи порядок поведження поведження — це нормативні категорії, нормативні розпорядження. Правила лише встановлюють порядок поведження з ними. Вони виступають в якості зовнішньої юридичної форми відбиття фактичних суспільних відносин, забезпечуючи їх нормальне функціонування. Саме фактичні суспільні відносини визначають зміст правил поведження з загальнонебезпечними джерелами, саме вони і стають під охорону кримінального закону, так як об'єктом злочинів можуть бути лише суспільні відносини.

Небезпека злочинів, в тому числі і проти суспільної безпеки, полягає не в порушенні правової оболонки, юридичних форм суспільних відносин, а в посяганні на останні, спричинені їм шкоди¹. Таким чином, підводячи підсумок розгляду концепції «об'єкт-правила поведження з загальнонебезпечними джерелами, порядок поведження з ними».

¹ Див.: Сташис В. В. Хозяйственные преступления. Х., 1971. С. 41.

слід, як сказав Ю. І. Ляпунов, призначити її неприйнятною, «бо ідея, у відповідності з якою не матеріальний зміст явища, а його юридична форма є охороняючою кримінальним законом соціальною цінністю, має своїм логічним наслідком висновок про те, що не зміст панує над формою, а навпаки. У дійсності ж, як було вже раніше доведено, антисоціальна суть суспільнонебезпечної поведінки проявляється в тому, що злочин шкідливо втручається в сферу суспільних зв'язків і відносин між людьми. При цьому він неминуче порушує правові форми закріплення організації і регулювання відповідних відносин, але самі юридичні форми не стають від цього об'єктом кримінально-правової охорони»¹.

Вірно відмічав Є. А. Фролов, що навіть в тих випадках, коли норми Особливої частини Кримінальних кодексів сформульовані таким чином, що в якості об'єкту на перший план виступають ніби-то правила поведінки і тому подібні явища, які відносяться до сфери правопорядку, та все ж основним об'єктом кримінально-правової охорони і тут слід вважати відповідні фактичні відносини»². Інакше кажучи, необхідно і тут розрізняти правила і регульовані ними відносини. Інша справа, що шляхом вказівки в законі на порушення тих чи інших правил законодавець орієнтує на ті суспільні відносини, які регулюються цими нормами і є об'єктом даного злочину.

Аналіз структури відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів дозволяє сформулювати висновок, що такими є відносини, які забезпечують суспільну безпеку від небезпек загальнонебезпечних джерел шляхом безпечного (контрольованого і передбачуваного) поводження з ними, запобігаючи тим самим можливості завдання тяжкої шкоди інтересам суспільства. Ці відносини як родовий об'єкт злочинів проти суспільної безпеки являють собою певну систему і включають в себе комплекс відносин, які відносяться до різних її сфер. Через завдання шкоди цим відносинам, які виступають безпосередніми об'єктами злочинів проти суспільної безпеки, і спричиняється шкода відносинам суспільної безпеки як родовому об'єкту розглядаючих посягань. Ці відносини характеризуються відносною самостій-

¹ Див.: Ляпунов Ю. И. Уголовно-правовая охрана природы органами внутренних дел., М., 1974. С. 21—22.

² Див.: Фролов Е. А. Объект уголовно-правовой охраны и его роль в организации борьбы с посягательствами на социалистическую собственность. Автореф. дис... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 52—53. Слід зазначити, що Є. А. Фролов допускає деяку неточність, стверджуючи, що правові явища виступають, хоча і не основним, але все ж об'єктом злочинів.

ністю, а отже і автономністю кримінально-правових норм, що їх захищають.

Додатковими безпосередніми об'єктами злочинів проти суспільної безпеки є життя, здоров'я, власність, так як саме їм завдається фактична шкода при здійсненні окремих видів досліджуваних злочинів. Завдання шкоди додатковим безпосереднім об'єктам злочинів проти суспільної безпеки обумовлюють виділення кваліфікованих видів окремих складів цих посягань, а при здійсненні ряду інших лише їх наступ тягне кримінальну відповідальність за ці діяння. Таким чином, завдання шкоди додатковим безпосереднім об'єктам суттєво підвищує небезпеку порушень відносин суспільної безпеки. Але в зв'язку з тим, що життя, здоров'я і власність є лише додатковими безпосередніми об'єктами злочинів проти суспільної безпеки, завдання їм шкоди є однією із ознак об'єктивної сторони складів даних посягань, повністю охоплюється ними і не вимагає додаткової кваліфікації за іншими статтями КК. Цей висновок впливає як із диспозицій статей КК про відповідальність за злочини проти суспільної безпеки, так і із змісту ст. 90 КК України, яка встановлює відповідальність за необережне знищення чи пошкодження майна, що спричинило людські жертви чи інші тяжкі наслідки, при відсутності ознак злочину проти суспільної безпеки.

Надійшла до редколегії 04.05.95

*В. І. БОРИСОВ, д-р юрид. наук, проф.
НЮА України*

РОДОВИЙ ОБ'ЄКТ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ БЕЗПЕКИ ВИРОБНИЦТВА

Кримінальна відповідальність за порушення правил охорони праці, безпеки окремих робіт та виробництв, поводження з деякими виключно небезпечними предметами — найбільш суворий вид правової відповідальності. Це визначає підвищене теоретичне і практичне значення дослідження ознак злочинів, які завдають шкоди безпеці виробництва. Серед них високу питому вагу займає родовий об'єкт цих злочинів. В літературі щодо нього висловлюються неоднозначні думки. Одні юристи, виходячи із близькості за формою і змістом норми «Порушення правил охорони праці» (ст. 135 Кримінального кодексу України — далі КК) з групою норм гл. X цього кодексу «Злочини проти суспільної безпеки, громадського порядку та народного здоров'я», які охороняють безпеку виробництва, роблять висновок, що

передбачені ними злочини; мають єдиний родовий об'єкт¹. Інші, навпаки, вважають, що злочини, передбачені цими нормами, мають різні родові об'єкти².

Слід відмітити, що спеціалісти неоднаково визначають коло норм, зазначених в гл. X, які корелюються з «Порушеннями правил охорони праці» (ст. 135 КК). Як правило, в цей перелік включають ст. 218 КК («Порушення правил безпеки гірничих робіт»), ст. 219 КК («Порушення правил при проведенні будівельних робіт»), ст. 220 КК («Порушення правил безпеки на вибуховонебезпечних підприємствах або у вибуховонебезпечних цехах») ³. Деякі з них доповнюють цей перелік ст. 221 КК («Порушення правил зберігання, обліку та перевозки вибухових речовин») ⁴. І. П. Лановенко який багато працює над цим питанням, до норм гл. X, якими охороняються відносини безпеки виробництва, за рахунок ст. ст. 218—220, 221 КК, а також 220¹ КК («Порушення правил пожежної безпеки»), 221¹ КК («Незаконний провіз на повітряному судні вибухових чи легкозаймистих речовин»), 225 КК («Незаконна пересилка легкозаймистих або ідких речовин») ⁵. З позицією І. П. Лановенко можна погодитися лише частково, оскільки зазначені ним статті дійсно мають відношення до охорони безпеки виробництва. Проте для деяких з них безпека виробництва виступає як факультативний об'єкт, якому шкода заподіюється не у всіх випадках вчинення злочину⁶. Це, зокрема, ст. ст. 220¹, 221¹ та 225 КК. Очевидно, що група кримінальних законів, що охороняють родовий об'єкт, повинна містити норми, які мають подібні безпосередні об'єкти. За цією підставою належною подібністю наділено норми, що містяться в ст. ст. 218—220, 221 та 228⁵ КК.

¹ Див., напр.: Яблоков Н. П. Общее понятие, система и классификация преступлений, связанных с нарушением правил охраны труда и техники безопасности//Вестн. МГУ. Сер. Право. 1969. № 2. С. 43.

² Див.: Курс советского уголовного права: Часть Особенная. Л., 1973, Т. 3. С. 699.

³ Див., напр.: Гринберг М. С. Преступления против общественной безопасности. Свердловск, 1974. С. 22.

⁴ Див.: Вахитов Ш., Махмутов М. Объект преступных нарушений правил охраны труда//Сов. юстиция. 1968. № 18. С. 13. Тут слід зазначити, що з прийняттям 14 квітня 1988 р. Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про кримінальну відповідальність за незаконні дії з радіоактивними матеріалами», яким із ст. 221 КК в ст. 228⁵ КК було перенесено відповідальність за порушення правил поводження з радіоактивними матеріалами, вказаний перелік, очевидно, повинен включати і ст. 228⁵ КК.

⁵ Див., Лановенко И. П. Чангули Г. И. Уголовно-правовая охрана трудовых прав граждан. К., 1989. С. 17—19.

⁶ Про факультативний об'єкт детальніше див.: Сташис В. В., Панов Н. И. Непосредственный объект и его значение для классификации преступлений//Пробл. правоведения. 1989. Вып. 50. С. 85.

Основними безпосередніми об'єктами передбачених в них злочинів є відносини безпеки виробництва, що відрізняються між собою сферами регулювання.

М. П. Яблоков, розглядаючи питання про родовий об'єкт злочинів, які вказані в ст. 135 та гл. X КК, пише, що і в тому, і в іншому випадку маються на увазі суспільні відносини, які складаються в процесі реалізації на виробництві норм охорони праці та техніки безпеки. Однорідність же суспільних відносин, на які посягають злочини цього виду, свідчить про однорідність цих злочинів, які мають єдиний родовий об'єкт. У зв'язку з цим М. П. Яблоков вважає, що родовим об'єктом цих злочинів є безпека для працівників та інших громадян виробничих процесів¹.

М. С. Гринберг також вважає, що дані злочини мають єдиний родовий об'єкт. Проте на відміну від М. П. Яблокова він як такі розглядає відносини суспільної безпеки, покликані утримувати технічну систему, що використовується в тій чи іншій сфері виробництва в безпечному, упорядкованому стані².

В. П. Тихий висловив думку, що злочин, передбачений ст. 135 КК, та група подібних йому злочинів, за вчинення яких встановлено відповідальність в гл. X, мають родовим об'єктом «безпеку та нешкідливість виробництва»³. Стосовно цього слід зазначити, що норми чинного КК України не включено до системи правових норм, які охороняють умови нешкідливості виробництва, хоча необхідність у цьому є. Лише в деяких випадках нешкідливість виступає як факультативний об'єкт кримінально-правової охорони (див. ст. 228 КК). Тому говорити про нешкідливість нарівні з безпекою виробництва як родовим об'єктом кримінально-правової охорони поки що передчасно.

Проти того, що ці злочини мають єдиний родовий об'єкт, висловилися М. Федоров, В. Глистин, Ш. Вахітов, М. Махмутов та ін. Зокрема, двоє останніх, погоджуючись з М. П. Яблоковим, в тому, що злочини, відповідальність за які передбачена ст. 135 та нормами гл. X КК, є однорідними, разом з тим зазначають, що вони мають різні об'єкти⁴. Слід зауважити, що таке твердження невіддале, оскільки визнання злочинів однорідними необхідно здійснювати на підставі єдиного для них родового об'єкта.

¹ Див.: Яблоков Н. П. Вказ. праця. С. 43.

² Див.: Гринберг М. С. Вказ. праця. С. 22.

³ Тихий В. П. Проблемы уголовно-правовой охраны общественно-безопасности (понятия и система преступлений, совершаемых за нарушение безопасности): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 1987. С. 10.

⁴ Див.: Вахітов Ш., Махмутов М. Вказ. праця. С. 13.

Встановлення об'єкту злочину, в тому числі для групи злочинів, що розглядаються, доцільно провадити шляхом структурно-системного аналізу змісту суспільних відносин, охоронюваних кримінальним законом.

В загальному плані питання про структуру і зміст суспільних відносин є предметом філософії та соціології. Незважаючи на певні розходження, найбільш поширеним є погляд, згідно з яким суспільні відносини складаються з трьох структурних елементів: предмета, з приводу якого існують відносини; суб'єктів (їх носіїв); суспільно значущої діяльності (соціального зв'язку) як змісту відносин. Це положення закріпилося у вітчизняній теорії кримінального права як при вирішенні загальних питань¹, так і при дослідженні окремих злочинів². При цьому справедливо відзначається, що структура суспільних відносин являє собою не просто суму складових елементів. Без єдності та взаємодії структурних елементів суспільних відносин, їх внутрішнього та зовнішнього взаємозв'язку, пише В. Я. Тацій, втрачається і соціальна сутність самих відносин³.

Для встановлення суспільних відносин значення має їх предмет, під яким розуміють усе те, з приводу чого чи у зв'язку з чим існують ці відносини. В літературі відзначається, що предметами суспільних відносин можуть виступати речі (тіла, фізичні предмети, а точніше їх соціальні властивості)⁴. Відносини, які встановлюються з приводу таких предметів, є матеріальними. Інша група відносин — ідеологічні. В. Я. Тацій вважає за можливе називати їх нематеріальними⁵. Спонукальною причиною формування нематеріальних відносин є ідеї, а також почуття, бажання. Але, перш ніж скластися, вони проходять через свідомість людей. Це істотна ознака нематеріальних відносин. Предметом таких відносин є соціальні, духовні блага чи цінності, які включають більш чи менш великі соціальні інститути⁶. Вважаємо вельми важливим доповнення В. Я. Тація про те, що предметом нематеріальних суспільних відносин може також виступати діяльність будь-яких установ чи інші сус-

¹ Див., напр.: Тацій В. Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві України. Х., 1994. С. 11.

² Див.; напр.: Панов Н. И. Квалификация насильственных преступлений. Х., 1986. С. 5; Антипов В. И. Уголовно-правовая борьба органов внутренних дел с посягательствами на общественную безопасность. К., 1987. С. 6—9.

³ Див.: Тацій В. Я. Ответственность за хозяйственные преступления. Объект и система. Х., 1984. С. 18.

⁴ Див.: Глистин В. К. Проблема уголовно-правовой охраны общественных отношений. Л., 1979. С. 48.

⁵ Див.: Тацій В. Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві України. С. 27.

⁶ Див.: Глистин В. К. Вказ. праця. С. 48.

пільні відносини¹. На останнє слід звернути особливу увагу.

Дійсно, оскільки в суспільстві всі відносини перебувають у безпосередній чи опосередкованій залежності і одночасно у розвитку, то поряд з іншими процесами, які відбуваються в системі суспільних відносин (наприклад, заміна одних, удосконалення інших), іноді виникає необхідність встановлення одних суспільних відносин для забезпечення інших (наприклад, з метою підтримання їх нормального функціонування або захисту).

Зазначені загальні судження дозволяють сформулювати положення на рівні особливого щодо об'єкту злочинів, які розглядаються. Суспільні відносини, які охороняються від злочинних посягань нормами, що містяться в ст. ст. 135, 218—220, 221, 228⁵ КК, відносяться до нематеріальних. Підставою їх формування є певні соціальні інститути, що складаються у суспільстві в процесі (з приводу) суспільно-виробничої діяльності людей. При здійсненні такої діяльності у її виконавців виникає потреба в створенні на виробництві стану (умов, середовища), який би гарантував збереження здоров'я, життя, забезпечував роботу (в частині цих благ) без побоювання, страху. Таке прагнення тим більш зрозуміле, коли в процесі виробництва поширені професійні захворювання, травматизм, загибель людей. Побоювання за своє здоров'я, життя у зв'язку з діяльністю деяких підприємств, із здійсненням окремих небезпечних робіт, використанням небезпечних матеріалів, речовин можуть відчувати і сторонні виробництву особи, повсякденне життя чи діяльність яких проходить поблизу (поруч, побіля) таких виробництв. Слід також відмітити, що у зв'язку з виробництвом та порушенням на ньому правил безпеки можуть мати місце й пошкодження, знищення майна як виробників (державних чи приватних підприємств), так і сторонніх осіб. Шкоду може бути завдано і навколишньому природному середовищу. Все це також обумовлює потребу в стані безпеки виробництва.

Відомо, що в загальному плані такі блага, як життя, здоров'я, власність, навколишнє природне середовище, охороняються законом в тому числі нормами КК (див. глави «Злочини проти життя, здоров'я, волі і гідності особи», «Злочини проти державної і колективної власності», «Господарські злочини» тощо). Проте в умовах виробництва загальних настанов явно недостатньо. Виникають потреби у створенні особливого виробничого стану, який би забезпечував безпеку працюючих на виробництві. Ці потреби є об'єк-

¹ Див.: Тацій В. Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві України. С. 41.

тами, мають тверді підстави в матеріальній дійсності, викликані суспільною працею. Будучи наслідком виробництва, такі потреби багатьох учасників виробничої діяльності акумулюються в соціальні. Разом з тим соціальні потреби не є предметом суспільних відносин. Роль їх полягає в тому, що вони виступають як соціальні передумови формування суспільних відносин, предметом («ядром») яких є суспільні інтереси. В соціологічній літературі «інтерес» визначають як об'єктивну, суспільно детерміновану, усвідомлену потребу громадськості індивіда, що сформована суспільними відносинами¹. Інтерес — це не сама потреба, зазначає Є. А. Якуба, а вибіркове ставлення до потреб, прагнення до їх задоволення². З цих суджень слід зробити висновок, про те, що не будь-які соціальні потреби, що виникають в суспільстві, трансформуються в інтереси, а лише ті з них, які усвідомлюються, сприймаються як спонукальні чинники формування суспільних інтересів. Наприклад, потреба, що виникає в процесі виробничої діяльності людей, у створенні безпечного стану набуває для членів суспільства певної привабливої сили, активізує їх міркування, спрямовує їх помисли по певному руслу, спонукає до відповідних правових дій та поведінки³. При цьому інтерес не можна розглядати тільки як результат усвідомлення соціальної потреби. Таким він стає в процесі формування суспільних відносин. В свою чергу, інтерес зовсім не тотожний суспільним відносинам⁴. Інтерес — це елемент, складова частина суспільних відносин, але таким він стає у взаємозв'язку та взаємодії з іншими структурними елементами відносин. Виходячи з цього, слід визнати, що предметом нематеріальних суспільних відносин є суспільні інтереси, з приводу чи у зв'язку з якими вони існують. Що стосується соціальних потреб, то вони виступають як передумови формування (встановлення) суспільних відносин.

Прагнення до безпеки має місце при здійсненні робіт, наприклад, в металургійній та хімічній промисловості, автомобілебудуванні, сільському та лісовому господарствах тощо, а також при проведенні будівельних і гірничих робіт, у вибухонебезпечних підприємствах та цехах, при поводженні з радіоактивними і вибуховими речовинами. Отже, всі види виробничої діяльності обумовлюють формування у

¹ Див.: *Перфильев М. Н., Орлов Л. В.* Социальные отношения. М., 1974. С. 142.

² Див.: *Якуба Е. А.* Право и нравственность как регуляторы общественных отношений при социализме: Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Х., 1970. С. 32.

³ Див.: *Кузнецов А. В.* Уголовное право и личность. 1977. С. 35.

⁴ Див.: *Глистин В. К.* Вказ. праця. С. 71.

її виконавців соціальних потреб і відповідних їм суспільних інтересів в забезпеченні безпеки виробництва.

Безпека виробництва охоплює різні види та рівні безпеки, обумовлені небезпекою, що виникає у зв'язку, з приводу виробничої діяльності людини або як результат такої діяльності. Основним видом безпеки, властивим будь-якому виробництву, є безпека праці. Цей стан охоплює внутрішню безпеку виробництва. Проте низка виробництв (в першу чергу це виробництва, про які йдеться в ст. ст. 218—220, 221, 228⁵ КК, містить загрозу (здатність її спричинити) також невиробничим інтересам, які формуються в сферах їх діяльності (навколо, побіля) або в результаті такої діяльності. Необхідність їх захисту від небезпеки обумовлює створення особливого виду безпеки поза виробництвом (зовнішньої), але у зв'язку з ним. Це умови функціонування виробництва, ведення окремих робіт, використання одержаної продукції, при яких виключено уражаючий або руйнівний вплив на інтереси суспільства небезпечних чинників. Такі умови підтримуються і забезпечуються різними заходами, в тому числі правового характеру. Необхідність забезпечення заходами кримінально-правового характеру саме (або в першу чергу) цього виду виробничої безпеки і стала, як уявляється, підставою для віднесення діянь, передбачених ст. ст. 218—220, 221, 228⁵, КК, до глави «Злочини проти суспільної безпеки, громадського порядку та здоров'я населення».

Виходячи з викладеного, можна зробити такий висновок: предметом відносин, що розглядаються, є безпека виробництва, два його види — безпека праці і суспільна безпека в сфері виробництва.

Основним суб'єктом відносин, що охороняються ст. ст. 135, 218—220, 221, 228⁵ КК, є держава, яка здійснює функції в цій сфері, через свої органи виконавчої влади. Відповідно до чинного законодавства держава через міністерства, відомства, органи нагляду забезпечує безпеку підприємств, установ, кооперативів, інших виробництв незалежно від форм їх власності. Іншим суб'єктом виступають виробництва та їх працівники. У відповідності з потребами останніх і формуються в основному відносини безпеки виробництва. Ключовою фігурою серед працівників є службові особи, які безпосередньо відповідають за організацію і дотримання вимог безпеки на виробництві. Суб'єктами цих відносин є також професійній спілки (їх об'єднання, органи), що відстоюють інтереси працівників в цій сфері. У зв'язку з діяльністю деяких виробництв суб'єктами відносин виступають також сторонні юридичні чи фізичні особи, зацікавлені в

безпечному функціонуванні таких виробництв, використанні їх продукції. Суб'єктами можуть бути й окремі громадяни, які вступають у правові відносини з виробництвом (наприклад, для одержання послуги) і в силу цього зобов'язані дотримуватися певних вимог безпеки.

Соціальний зв'язок має дві основні характеристики: він завжди взаємозв'язок, а також є предметним, бо встановлюється з приводу якогось предмета. Соціальний зв'язок є об'єктивною реальністю, що має внутрішню, властиву їй упорядкованість. У літературі відзначається, що лише ті зв'язки, що виникають в процесі соціальної діяльності людей, складають суспільні відносини, і це відрізняє їх від всіх інших зв'язків, існуючих в дійсності¹.

Безпека виробництва, як і інші суспільні відносини, є проявом певного взаємозв'язку суб'єктів. Для безпеки виробництва характерний вольовий соціальний зв'язок: сутність (зміст) подібного соціального зв'язку полягає в соціальній можливості чи неможливості або необхідності поводитися певним чином і в соціальній можливості певного стану². Це завдання здійснюється шляхом встановлення і упорядкування відносин на виробництві та в його сфері, підпорядкування їх певній меті. Упорядкування є не що інше, як створення своєрідного нормативного каркасу зв'язків, необхідного для функціонування відносин безпеки виробництва. Суб'єкти як елементи соціальної структури підпорядковані завданням такого функціонування й тому утворюють деяку цілісну єдність. Завдяки такій єдності суб'єкти виявляються в певних взаємовідносинах. Стан, що виключає вплив небезпечних виробничих факторів, досягається виконанням вимог безпеки, встановлених законодавчими актами, нормативно-технічною документацією, правилами, інструкціями. Порушення встановленого соціального зв'язку небезпечно тому, що призводить чи може призвести до виходу з-під контролю різних за потужністю фізичних, хімічних, біологічних сил, енергій, небезпечних явищ, якостей, властивих знаряддям, предметам, технічним системам тощо, які використовуються в процесі виробничої діяльності людини.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що родовим об'єктом злочинів, передбачених ст. ст. 135, 218—220, 221, 228⁵ КК, є відносини, які забезпечують безпеку вироб-

¹ Див.: *Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношения*. М., 1980. С. 80.

² Див.: *Коржанский Н. И. Объект посягательства и квалификация преступлений*. Волгоград, 1976. С. 15.

ництва, що й зумовлює необхідність об'єднання норм про відповідальність за такі посягання в одній главі КК.

Надійшла до редколегії 09.02.95

А. Ф. ЗЕЛІНСЬКИЙ, д-р юрид. наук, проф.
ЮУВС

ЛЮДСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА КРИМІНАЛЬНИЙ ЗАКОН

1. **Постановка питання.** Діяльність людини є, безперечно, ключовим поняттям сучасних гуманітарних наук. Ним користуються теорія кримінального права, законодавство і судова практика, хоча загальновизнаної її дефініції немає. В законі використовується поняття «діяння», що означає і окрему дію, і сукупність дій, а також бездіяльність, вчинені умисно чи необережно. Разом з тим в ст. 208 Кримінального кодексу України (далі — КК) йдеться про втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність (див. також ст. 177 проекту КК України від Комісії Верховної Ради з питань правопорядку та боротьби зі злочинністю). Згадується діяльність і в ст. ст. 94, 96, 101, 160 проекту КК. Стаття 209 КК передбачає покарання за організацією або керівництвом групою, діяльність якої, що здійснюється під приводом проповідання релігійних віровань чи виконання релігійних обрядів, поєднана з посяганням на життя, здоров'я і гідність особи. Звичайно, той, хто організує групову діяльність або керує нею, сам здійснює діяльність, в даному разі злочинну.

Але, як уже згадувалось, офіційного визначення того, що таке злочинна діяльність, в законі і судовій практиці ще немає, а це створює деякі труднощі у боротьбі з організованою і професійною злочинністю.

Філософи і психологи вважають діяльністю систему за-вдалегідь спланованих і підпорядкованих єдиному мотиву дій, спрямованих на досягнення певної мети. Нерідко кінцева мета діяльності є одночасно і її мотивом. Відповідно до цього можна стверджувати, що злочинна діяльність — це система передбачених кримінальним законом дій, що здійснюються особою через постановку і реалізацію проміжних цілей, які (цілі) виступають етапами задоволення мотивостворюючої потреби. Та чи інша злочинна діяльність відображає спрямованість особистості винного в його взаєминах з іншими людьми та суспільством. Це цілком усвідомлена, цілеспрямована вольова поведінка, що відрізняє її від так званих імпульсивних і необережних злочинів, а також напівавтоматичних дій, обумовлених звичками¹.

¹ Детальніше про це див.: *Зелінський А. Ф. Поняття преступной деятельности//Сов. гос-во и право. 1978. № 10; Йогс ж. Осознаваемое и неосознаваемое в преступном поведении. Х., 1986. С. 68—113, 119—128.*

Злочинна діяльність і каране діяння — взаємопов'язані, але не тотожні явища. Далеко не всіляке діяння є діяльністю, а разом з тим злочинна діяльність часто є множинністю кримінальних діянь (повторність, сукупність, рецидив). Таким чином, відповідно до своїх юридичних форм злочинна діяльність може бути єдиним злочином (продовжуваним чи складним), повторністю, сукупністю та рецидивом діянь. Відносно того, як пов'язані між собою злочинні дії і як детально вони плануються, слід відрізнити єдину цілісну, складну і загальну діяльність. Єдина цілісна діяльність складається з системи дій, запрограмованих як один вчинок, хоча може складатись й з багатьох дій (наприклад, «операція» по захопленню літака з пасажирями). Складна злочинна діяльність є сукупністю єдиних цілісних діяльностей, спланованих в загальних рисах. Юридично — це множинність злочинів у вигляді повторності та реальної сукупності, якщо ці злочини відокремлені один від одного часом та/місцями їх вчинення, наприклад, серія квартирних крадіжок, вчинених злодієм-«гастролером», що спеціально для цього приїхав в місто. І нарешті так звана загальна злочинна діяльність, яка складається із однорідних за мотивами злочинів, що їх вчинив злочинець протягом всієї своєї «кар'єри». Це, як правило, рецидив, хоча трапляються й випадки багаторічної безкарної діяльності злодія, хабарника, навіть убивці.

За кримінологічними ознаками відокремлюються також організована і професійна злочинні діяльності.

2. Кримінологічний аспект. У вітчизняній і світовій філософії панує уявлення про те, що людина, її особистість формується в процесі діяльності. Ще Гегель писав: «Людина є не що інше, як низка її вчинків»¹.

О. М. Леонтьєв, якого небезпідставно вважають творцем «діяльніської психологічної теорії», обґрунтував вивчення процесів появи і реалізації особистості під час її діяльності. При цьому він підкреслював, що маються на увазі не окремі дії та операції, а сукупність різних діяльностей². Злочинна діяльність, що часто здійснюється в екстремальній ситуації і стресовому стані, накладає на особу незгладимі відзнаки. Її супроводжують соціальне і психологічне відчуження особи злочинця та приєднання його до антисоціальної, «блатної» субкультури.

¹ Цит. за: Анисимов С. Ф. Мораль и поведение. М., 1970. С. 45.

² Див.: Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. М., 1977. С. 183. Слід відзначити, що творчість цього видатного вченого в 1930—1934 р. проходила у Харкові, де він, зокрема, очолював кафедру психології педагогічного інституту. Як раз в ці роки тут сформувалась так звана «харківська група психологів», що увійшла в історію світової психології.

Тому, власне, про особистість злочинця мова може йти лише відносно особи, винної в злочинній діяльності. Цей висновок вирішить, нарешті, багаторічні суперечки між кримінологами відносно поняття особистості злочинця. Слід відрізнити особистість злочинця, винного в злочинній діяльності, і особу, що вчинила злочин, що не є діяльністю. Тоді все стає на свої місця. Це зовсім не означає, що окремий злочин та людина, яка його вчинила, завжди не так небезпечні, ніж злочинна діяльність та злочинець. Досить згадати хоча б Чорнобильську катастрофу, окремі найжорстокі умисні посягання, вчинені імпульсивно, несподівано не тільки для оточуючих, але й для самого винного. Проте все ж специфічних ознак особистості злочинця в цих випадках не знайти.

Легалізація поняття злочинної діяльності в кримінології повинна обґрунтувати висновок про те, що дії, спрямовані на припинення злочинної діяльності, що вже розпочалась, слід вважати одним із засобів її попередження. Тут також немає єдиної думки серед спеціалістів.

3. Кримінально-правовий аспект. Серед обставин, що обтяжують покарання, згадується повторне вчинення злочину. І хоча в ст. 41 КК робиться застереження про те, що суд може і не визначати цю обставину як обтяжуючу, практично вона майже завжди впливає на призначення більш тяжкого покарання. З деякими незначними змінами ця норма відтворюється в ст. 67 проекту КК.

Можливі дві ситуації застосування п. 1 ст. 41 КК: 1) особа несе відповідальність за кілька тотожних злочинів, повторність яких у відповідній статті Особливої частини КК не передбачено (наприклад, неодноразові умисні тяжкі тілесні пошкодження); 2) покарання за раніш вчинений злочин призначено. У всіх інших випадках множинності злочинів діють спеціальні норми Загальної і Особливої частин КК.

На нашу думку, неодноразове вчинення злочинів лише тоді обґрунтовує посилення покарання відповідно до п. 1 ст. 41 КК, коли вони свідчать про єдину цілісну, складну або загальну протиправну діяльність. В першій з двох можливих ситуацій — це продовжуваний злочин, або повторність тотожних злочинів; в другій — рецидив однорідних злочинних дій, хоча можливе сполучення і дуже різних злочинів, якщо вони є складовими елементами системи загальної, а можливо, і складної діяльності. Для визначення цього юридична кваліфікація попередніх і наступних караних діянь має другорядне значення. В 20-х роках Е. Я. Немировський з цього приводу писав: «Новий злочин, навіть тотожний

першому, але такий, що був здійснений під впливом особливого збігу обставин, не знаходиться в зв'язку з ним, не свідчить про звичну або професійну злочинність»¹.

Дуже важливо ще раз підкреслити, що перш за все єдина мотивація, а не характер дій, свідчить про наявність злочинної діяльності. Тому вважаємо недосить обгрунтованою думкою про те, що повторність тождесних злочинів повинна каратись завжди найтяжче, ніж сукупність різнорідних².

На жаль, у чинному КК та його проекті багато статей Особливої частини передбачають повторність як кваліфікуючу обставину, що тягне за собою обов'язкове посилення санкцій, незалежно від наявності чи відсутності ознак злочинної діяльності. Час від часу кількість таких статей збільшується, це автоматично обумовлює посилення кримінальної репресії, не завжди справедливе. Вважаємо за доцільне відмовитись від таких норм Особливої частини КК, а правила призначення покарання за повторність і рецидив викласти в спеціальній статті Загальної частини, як це робиться відносно сукупності злочинів. При цьому було б корисно відзначити, що посилення покарання за повторність і рецидив можливо лише при наявності ознак злочинної діяльності. І заодно привести її законодавчу дефініцію.

І, на закінчення, про визнання засуджених особливо небезпечними рецидивістами (ОНР). Як відомо ця зловісна фігура з'явилась майже 36 років тому в Основах кримінального законодавства Союзу РСР і радянських республік. Згодом була відпрацьована досить громіздка система норм про умови визнання осіб, наших співвітчизників, особливо небезпечними, тобто, якщо згадати термінологію 30—40-х років, «ворогами народу». Та чи всі вони, ті хто офіційно, судом визнані «особливо небезпечними», дійсно непримиримі вороги? На підставі власних спостережень дозволю твердити, що це не так. Абсолютна більшість таких засуджених — психічно не зовсім здорові люди. Їх злочинна діяльність рідко коли відзначається цілеспрямованістю. Найбільш типова сукупність кримінальних вчинків виглядає так: украв — випив — побився — сів — звільнився — випив — украв — сів і т. д. Чергуються, як правило, крадіжки і хуліганство.

¹ Немировский Э. Я. Привычная и профессиональная преступность в новом УК // Изучение преступности и пенитенциарная практика. Одесса, 1928. Вып. 2. С. 50.

² Див.: Таганцев Н. С. О повторении преступности. СПб. 1887, С. 62.

Але подивимося на інститут особливо небезпечного рецидива з позиції його відповідності основним правовим і моральним засадам (принципам).

Перш за все він порушує принцип рівності усіх громадян перед законом. Так, цілком «мирний злодій», що в житті нікого не бив, але був признаний ОНР за незначні крадіжки, із ревнощів чи в бійці, спровокованій потерпілим, вчинив вбивство. Таке умисне вбивство вважається уже кваліфікованим (у цьому разі кваліфікована обставина відноситься не до події, а до особи убивці, що само по собі вже викликає сумнів), і суд може призначити покарання в вигляді смертної кари. Таке саме вбивство, вчинене людиною, неодноразово засудженою за агресивні вчинки, але не ОНР, кваліфікується за ст. 94 КК, яка не передбачає смертної кари.

І ще один приклад. Так звана «проста» крадіжка карається позбавленням волі до 3 років або виправними роботами на строк до 2 років. А така ж крадіжка, якщо її вперше вчинив хронічний хуліган, визнаний ОНР, тягне за собою позбавлення волі від 7 до 15 років з конфіскацією майна. Якщо замість виправних робіт суд може, не порушуючи закон, призначити 15 років позбавлення волі, то це означає, що карає не закон, а минулі гріхи підсудного, його особистість. То про яку рівність громадян перед законом можна говорити?

Одним із принципів кримінального судочинства завжди була відповідальність за злочин, тобто винувне вчинення діяння, передбаченого законом. Основою відповідальності є злочин, а не біографія злочинця. Кримінальне минуле лише тоді в деякій мірі (але не у визначеній!) може вплинути на розмір покарання, коли воно свідчить про проведення тієї ж самої злочинної діяльності і, отже, про велику міру ймовірності нових злочинів в майбутньому. Така ймовірність визначає так звану соціальну небезпеку особи злочинця. Але ж в ст. 26 КК, яка визначає умови визнання злочинця особливо небезпечним, про це нічого не згадується. Ця норма, як і весь інститут особливо небезпечного рецидиву, неефективна, бо вона несправедлива. «Кримінальна відповідальність, — пише В. Д. Філімонов, може бути регулятором поведінки людини в тому випадку, якщо вона адресовуватиметься до її дій, а не ознак її особистості»¹.

Стаття 26 КК, що визначає умови визнання рецидивиста особливо небезпечним, дає довгий перелік статей Особливої частини, порушення яких може обґрунтувати таке судово-

¹ Філімонов В. Д. Общественная опасность личности преступника. Томск, 1970. С. 262.

рішення. Про якусь-то цілеспрямовану злочинну діяльність не йдеться, а деякі види злочинів відзначаються своїм одноактним, ситуативним характером і практично не повторюються, наприклад, умисне тяжке тілісне пошкодження або блокування транспортних комунікацій. Тому часто-густо між неодноразовими судимістями особи, що визначена ОНР, немає логічного зв'язку, необхідного для будь-якої злочинної діяльності. Більш того, відповідно до п. 4 ст. 26 КК за вчинення будь-якого умисного злочину під час відбування покарання в місцях позбавлення волі засуджений може бути визнаний ОНР. А це досить часто злочини специфічні, обумовлені неприродними обставинами: втеча, злісна непокоря вимогам адміністрації тощо. Дивна логіка: усі знають про нелюдські умови перебування у наших колоніях і в'язницях, «беспредел», що твориться сильнішими над слабкими, антисанітарію та погане харчування, і в той же час ми не тільки жорстоко караємо за непокору і спробу втекти, а ще й оголошуємо непокірних особливо небезпечними. На мій погляд, втеча з місця позбавлення волі, що здійснюється без насильства, не повинна тягти за собою кримінальну відповідальність. Досить і дисциплінарної, арсенал якої багатий — від догани до переводу з колонії у в'язницю на строк до трьох років.

Проект КК змінює тільки назву — замість слова «рецидивіст» рекомендує — «злочинець», хоча у відповідній статті (42) йдеться про рецидив. Спростуються умови визначення злочинця особливо небезпечним, а все інше — без змін.

Впевнений в тому, що прийшов час відмовитись від кримінального таврування співвітчизників. Це нічого не дає, окрім підвищення рівня рецидивної злочинності: людині з «титулом» особливо небезпечного дуже тяжко після звільнення адаптуватись, знайти роботу, житло тощо. А для посилення покарання людей, що вперто, не зважаючи на перебування в місцях позбавлення волі, продовжують свою злочинну діяльність, досить спеціальної норми про відповідальність за повторність і рецидив. І, звичайно, треба вилучити із Особливої частини КК таку кваліфіковану обставину, як здійснення злочину ОНР (злочинцем). Не слід забувати, що дійсні «авторитети» злочинного світу і злочинці-професіонали майже ніколи не визнаються ОНР.

Надійшла до редколегії 07.12.94

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ МАТЕРІАЛЬНИХ СЛІДІВ ЗЛОЧИНУ

Пізнання злочину як події минулого ґрунтується на його слідах, які залишають причетні до розслідуваної події особи та предмети в матеріальному і соціальному середовищі. Відображення їх дій у матеріальній обстановці становить велику групу слідів злочину в широкому розумінні, яка охоплює різноманітні матеріальні носії інформації — речові докази та документи. Відображення пов'язаних з розслідуваною подією дій у свідомості осіб, причетних до злочину, становить групу «ідеальних слідів злочину». Ці сліди є предметом пізнання основних суб'єктів процесуального доказування (дізнавача, слідчого, прокурора, суду) і обмеженого кола судових експертиз, які вивчають психічні аспекти сприйняття особою оточуючої дійсності та ступінь адекватності актів поведінки сприйнятому (судова психіатрична експертиза, включаючи експертизу ступеня емоційної напруги, що свідчить про обізнаність або причетність допитуваної особи до розслідуваної події). Матеріальні сліди злочину — це безпосередні об'єкти дослідження більшості родів і видів судових експертиз. Тому обмежимо предмет нашого дослідження. Мова йтиме про матеріальні сліди злочину у вузькому значенні: сліди як результат змін матеріальної обстановки в процесі взаємодії та відображення властивостей матеріальних тіл і явищ, тобто про сліди, що виникають в «умовах відображення».

Цим поняттям відмежовуються всі інші сліди — матеріальні носії інформації, що виникли в «умовах позначення», під якими В. Я. Колдін розуміє знакову форму доказової інформації, відображену в документах, і яка є предметом дослідження, наприклад, класу судово-економічних експертиз¹. Тому до матеріальних слідів злочину віднесені різноманітні сліди фізична природа яких обумовлена процесами взаємодії і відображення.

Вибір матеріальних слідів-відображень як самостійного міжгалузевого предмета судово-експертного значення і експертної практики обумовлений загальними об'єктивними закономірностями:

а) процесу виникнення слідів, обумовленого фізичною природою взаємодіючих тіл (явищ) і способів їх взаємодії;

¹ Див.: Колдін В. Я. Фактические основания криминалистической идентификации//Правоведение. 1977. № 6. С. 70, 71.

б) акумулювання слідами-відображеннями різноманітної інформації про властивості і стани, зв'язки і відношення взаємодіючих об'єктів і процесів їх взаємодії; в) селективного і сумарного використання відображеної у слідах інформації, що становить методологію експертного пізнання фактичних обставин справи, пов'язаних з виникненням слідів-відображень, є предметом дослідження криміналістичної, судово-медичної, судово-автотехнічної та інших видів експертиз.

Матеріальні сліди-відображення як онтологічна база ретроспективного пізнання злочину складає суттєву основу предмета криміналістики і судової експертології. Саме тому матеріальні сліди злочину є загальною підставою для розробки взаємопов'язаного комплексу науково-технічних засобів і тактичних прийомів для їх виявлення, закріплення і попереднього дослідження слідчим і спеціалістом і подальшого поглиблення дослідження експертом в процесі проведення судових експертиз.

Загальна онтологічна і інформаційна природа слідів-відображень обумовлює й загальну експертну методологію їх пізнання, яка об'єднує окремі криміналістичні теорії і методи в гнучку взаємопов'язану систему конкретних експертних методик і експертних технологій.

Розглянемо сутність предмета судової експертизи матеріальних слідів злочину як міжгалузевої (міждисциплінарної) теорії, на наукових засадах якої ґрунтується експертна практика і які об'єднані єдністю об'єкта, цілей і методів дослідження.

Поняття «об'єкт як відправна основа предмету судової експертизи матеріальних слідів злочину охоплює дві сторони об'єктивної дійсності, яку вивчають за допомогою спеціальних знань: з однієї сторони, це обставини розслідуваної події, відображені у матеріальних слідах злочину і названі «загальним об'єктом» експертного пізнання (термін запропонований В. Д. Арсеньевим¹), а з другої — це самі матеріальні сліди — носії відображеної у них інформації про дані обставини, що складають «безпосередній об'єкт» експертного дослідження.

Кожний матеріальний слід є результатом перетворення сприймаючого його середовища за рахунок взаємодії не менше двох матеріальних тіл (явищ), здатних відобразити свої властивості у структурі іншого. Вони розглядаються як відображуючі і відображувані системи одночасно. Внаслідок цього кожний елементарний акт взаємодії включає щонай-

¹ Див.: Арсеньев В. Д. Соотношение понятий предмета и объекта судебной экспертизы // Проблемы теории судебной экспертизы. 1980. Вып. 44. С. 9, 10.

менше два матеріальних об'єкти (явища) і два потенційно можливих сліда відображення. Крім субстратної основи (взаємодіючі тіла і їх слідовідображення. Крім субстратної основи (взаємодіючі тіла і їх слідовідображення) у елементарному акті взаємодії присутній його незмінний компонент — процес взаємодії, який також матеріалізується у слідах як самостійний відображуваний об'єкт, на що правильно звернув увагу Г. В. Прохоров-Лукин¹.

Об'єктивно відображена у матеріальних слідах інформація про розслідувану подію лише тоді актуалізується і починає функціонувати, коли з'являються суб'єкти пізнання, відповідальні за розкриття і розслідування злочинів.

Тоді визначаються способи вилучення наявної у слідах інформації для вирішення конкретних судових задач, в тому числі за допомогою спеціальних знань знаючих осіб. У зв'язку з цим слід розкрити інформаційну сутність розглянутої онтологічної системи слідових зв'язків, яка включає взаємодіючі об'єкти, процес взаємодії і слідовідображення. Джерелом інформації є не сліди-відображення (як це нерідко подається в літературі), а взаємодіючі матеріальні об'єкти (явища), що її породжують, та сам процес взаємодії. Сліди-відображення в цій системі виступають як носії відображеної інформації², зміст якої визначають або структурні зміни слідоприймаючого об'єкта, утворені під впливом слідоутворюючого об'єкта — джерела інформації, або його власний, перенесений на слідоприймаючий об'єкт субстрат.

В інформаційному плані процес взаємодії як самостійний відображуваний об'єкт, по-перше, виступає у якості слідового обміну інформацією між взаємодіючими об'єктами, а, по-друге — сам продукує інформацію, відображену в слідах, виражену в сигналах зміни як морфологічної, так і субстратної основи слідоприймаючого об'єкта.

Вихідна класифікація безпосередніх об'єктів експертного дослідження має бути доповнена вченням про зв'язки взаємодії («слідові зв'язки») та їх класифікації. Категорія зв'язків, що реально виникають при взаємодії матеріальних тіл, які одночасно розглядаються як відображувані, так і відображаючі системи, з найбільшою повнотою синтезує різноякісну і різноспрямовану інформацію, відображену в матеріальних слідах.

¹ Див.: Прохоров-Лукин Г. В. Криминалистические аспекты типологии взаимодействия//Криминалистика и судебная экспертиза, 1988. Вып. 41. С. 9.

² Див.: Романов Н. С. Следы преступления как источники информации//Криминалистика и судебная экспертиза. 1990. Вып. 40. С. 4—13.

Саме зв'язки як результат взаємодії і відображення характеризують з найбільшою повнотою взаємодіючі об'єкти і процес (механізм і умови) їх взаємодії. Тому зв'язки взаємодії або «слідові зв'язки», які з'єднують відображувані і відображаючі об'єкти, мають інтеграційні властивості, відсутні в ізолювано взятих об'єктах та їх слідах, і є внаслідок цього вихідною системоутворюючою ланкою загального предмета експертного пізнання, його адекватною гносеологічною моделлю, яка дозволяє вилучити методами експертного аналізу оптимальну доказову інформацію про обставини розслідуваного злочину, пов'язані з виникненням даних зв'язків.

Таким чином «слідові зв'язки», закономірності виникнення і пізнання яких становлять гносеологічний фундамент загального предмета судової експертизи матеріальних слідів злочину, обумовлюють і мету експертного дослідження, оскільки структурні елементи цих зв'язків (взаємодіючі об'єкти і процес їх взаємодії, відображені в слідах) утворюють ту частину об'єктивної реальності (явища, події, обставини), встановлення якої визначає сутність експертного завдання.

Оскільки індивідуалізація осіб, які вчинили злочини (та обумовлена цим індивідуалізація знарядь злочину і об'єктів злочинного посягання), складає одне з визначальних завдань встановлення фактичних обставин розслідуваної події, поскільки індивідуалізація матеріальних тіл живої і неживої природи по залишених слідах створює важливий клас ідентифікаційних завдань, ціль яких — встановити по слідах взаємодії конкретний (одиничний) об'єкт будь-якої фізичної природи (тверде, рідинне чи газоподібне тіло) за будь-якими його проявами — зовнішньою будовою, складом речовини, функціональними властивостями чи енергетичними характеристиками.

Другий клас експертних завдань також обумовлений потребами слідчої практики, націлений на визначення природи, властивостей і станів взаємодіючих об'єктів. Розпізнання по слідах-відображеннях природи об'єктів з метою їх розшуку, встановлення їх окремих властивостей і характеристик, а також станів об'єктів, обумовлених розслідуваною подією — становить зміст діагностичних завдань.

Третій клас завдань включає встановлення процесу (механізму і умов) взаємодії об'єктів, визначає по слідах динаміку і умови взаємодії людей та речей, а також відображає потребу слідчої практики в установленні характеристик зовнішніх дій, рухів контактуючих об'єктів. Даний клас завдань іменується ситуаційним (термін Г. Л. Грановського), однак обсяг завдань та їх зміст трактуються криміналістами

неоднозначно. Вважаємо, що його зміст слід обмежити одиничним актом взаємодії або послідовними актами взаємодії як стадіями єдиного процесу.

Таким чином, відображені в матеріальних слідах злочину відомості про взаємодіючі об'єкти і процеси їх взаємодії складають єдину інформаційну базу для вирішення всіх трьох основних класів експертних завдань і тим самим підкреслюють їх діалектичну єдність.

Проте єдність умов для вирішення кожного класу експертних завдань зовсім не знімає специфіку в засобах (способах) досягнення кінцевих цілей — встановлення тотожності, діагностики властивостей і станів чи у вирішенні ситуаційних завдань. Саме спосіб (основний метод) досягнення кінцевої мети обумовлює диференційоване, селективне використання єдиної інформаційної бази, відображеної в слідах взаємодії і модельованої у зв'язках взаємодії.

Саме тому, виходячи з кінцевої мети експертного завдання, теорія і метод ідентифікації розглядають сліди взаємодії як функцію одиницності взаємодіючих об'єктів та самого акта взаємодії. Теорія і метод діагностики використовують ці ж сліди як функцію відображення властивостей і станів об'єктів, теорія і метод ситуалогії — як функцію динаміки процесу слідоутворення.

Тому кожна з окремих криміналістичних теорій вирішення експертних завдань (ідентифікації, діагностики, ситуалогії) розробляє іманентно властивий їм метод теоретичного пізнання, предмета і практичного вирішення експертних завдань. У розумінні метода як системи пізнавальних прийомів, спрямованої на досягнення шуканого результату, правомірно говорити про метод ідентифікації і метод діагностики, про метод ситуаційного аналізу як засіб вирішення відповідно ідентифікаційних, діагностичних і ситуаційних завдань.

Саме ціль і метод експертного дослідження мають визначити ті «слідові зв'язки» (предметно-актуальні зв'язки між відображуваним об'єктом і його слідом-відображенням), які треба вичленити із загального «інформаційного банку», що зберігається в матеріальних слідах розслідуваної події.

Для пізнання наявної у зв'язках взаємодії інформації система зв'язків, виходячи з цілей і завдань судово-експертного пізнання, може бути умовно поділена на три самостійні групи: а) за складом відображеної інформації (вид зв'язків); б) за напрямком її відображення (тип зв'язків); в) за цілями і методами її експертного пізнання (клас зв'язків).

За складом відображеної інформації зв'язки взаємодії можуть бути поділені на такі основні види: морфологічні, що несуть інформацію про зовнішню будову взаємодіючих об'єктів; субстанціональні, що несуть інформацію про склад і структуру об'єктів взаємодії; функціонально-динамічні, що несуть інформацію про навичкові дії людей або програмовану роботу механізмів; енергетичні, що несуть інформацію про різні енергетичні характеристики самого процесу взаємодії та їх просторово-часову локалізацію.

За напрямком і, певною мірою, обсягом переданої інформації зв'язки взаємодії діляться на прямі, зворотні, зустрічні і паралельні. Прямі зв'язки — одnobічне відображення властивостей впливаючого об'єкту на сприймаючому; зворотні — сприйняття впливаючим об'єктом властивостей сприймаючого; зустрічні — взаємне відображення властивостей взаємодіючих об'єктів і самого процесу взаємодії (повне взаємне відображення); паралельні — взаємодоповнюючі відображення властивостей будь-якого напрямку. Класифікація зв'язків за напрямком відображених властивостей дозволяє доповнити дефіцит «слідової» інформації за рахунок використання додаткової інформації про взаємодіючі об'єкти і процеси взаємодії, що є у паралельних, зворотних і зустрічних зв'язках.

Нарешті, всі описані види і типи зв'язків у залежності від цілей їх використання можна поділити на три основних класи відповідно класам основних експертних завдань і методам їх вирішення: ідентифікаційні, що індивіалізують взаємодіючі об'єкти; діагностичні, за допомогою яких розпізнається природа взаємодіючих об'єктів і з'ясовуються їх властивості та стани; ситуаційні, що визначають процес (механізм і умови) взаємодії об'єктів.

Описана концептуальна модель основних видів, типів і класів зв'язків взаємодії («слідових зв'язків») служить методологічною основою структури експертного пізнання.

Розподіл зв'язків за класом завдань, що вирішується і методами пізнання обумовлює функції зв'язків, які у свою чергу, визначають коло і класифікацію відображуваних і відображаючих об'єктів, їх властивостей і ознак, а також послідовність, алгоритм дій, що є основою кожного пізнавального метода¹.

Кожний з трьох основних методів експертного пізнання (ідентифікації, діагностики і ситуаційного аналізу) стано-

¹ Див.: *Сегай М. Я., Стринжа В. К.* Судебная экспертиза материальных следов преступления: методы решения основных классов экспертных задач//Криминалистика и судебная экспертиза. 1992. Вып. 45. С. 3—14.

вить лише частину предмета міжгалузевого експертного вчення і заснованої на ньому експертної практики. Тому клас експертного завдання і відповідний йому криміналістичний метод досягнення мети визначають тільки домінуюче значення якогось одного класу завдань, маючи на увазі, що не існує «чисто» ідентифікаційних, діагностичних чи ситуаційних завдань.

У теоретичному плані розробка «міжгалузевих» підходів виявилась дуже плідною. Вирішення експертних завдань, об'єднаних метою пізніше і однорідністю відображеної у слідах інформації призвело до створення «міждисциплінарних» ідентифікаційних методик, спрямованих на встановлення тотожності по відображенню в слідах різних навичкових властивостей (роботи В. Ф. Орлової), зовнішньої будови несхожих об'єктів (рук, ніг, знарядь злочину, вогнепальної зброї, знакодруючих пристроїв тощо — роботи Н. П. Майліс) або складу різноманітних матеріалів (речовин) — роботи В. С. Мітрічева. Такий «загальнометодичний» підхід сприяє не тільки розробці єдиних принципів пізнання однотипних властивостей широкого класу об'єктів, охоплених предметами різних видів експертиз, а й використанню для цієї мети одних і тих же спеціальних методів та інструментальних засобів. Так формуються базові інструментальні методи, що успішно використовуються в багатьох видах і родах судових експертиз.

Визнаючи, важливість і плідність «загальнометодного» підходу до розробки експертних методик і експертних технологій, слід разом з тим відмітити його негативні сторони.

Коли конструюється, наприклад, «рафінірована» ідентифікаційна методика, основна увага звертається на досягнення головної мети — виявлення сукупності ознак, яка індивідуалізує порівнювані ототожнювані об'єкти — шуканий і перевірюваний. Цьому підкорені всі стадії (етапи) експертного дослідження — попереднього, роздільного, порівняльного і оціночного. Діагностичні і ситуаційні завдання та підзавдання буцімто «маскуються», залишаються в затінку ідентифікаційного процесу.

Між тим кожне експертне дослідження слідів-відображень повинне розпочинатись і фактично розпочинається з визначення природи сліду і способу його виникнення, тобто з діагностичного і ситуаційного аналізу інформації.

У тих ідентифікаційних експертизах, де крім самого сліду-відображення інформаційною емкістю володіє й субстрат слідосприймаючої поверхні, яка може бути сприйнята шуканим об'єктом по закономірностям зустрічного відображення,

ситуаційний аналіз механізму слідоутворення є необхідною умовою можливості складання ідентифікаційної інформації на підставі зворотних або зустрічних зв'язків.

Думка В. Я. Колдіна про те, що основне завдання стадії роздільного дослідження — встановлення властивостей шуканого і перевірюваного (об'єктів)¹, є по суті розкриттям природи цієї стадії — точна діагностика властивостей ототожнюваних об'єктів. Без цього неможливий точний і цілеспрямований відбір суттєвих інваріантних ознак, які індивідуалізують порівнювані об'єкти.

Необхідність використання в тій чи іншій комбінації усіх трьох «ключових» методів рівною мірою прослідковується і при аналізі процесів діагностичного і ситуаційного вирішення експертних завдань. Наприклад, ситуаційному аналізу механізму зіткнення з метою визначення місцеположення потерпілих у салоні автомобіля передують транспортно-трасологічна діагностика пошкоджень транспортних засобів, що зіткнулись, та судово-медична діагностика травм у потерпілих. Лише після цього вирішуються загальні і окремі ситуаційні завдання.

«Монометодний» підхід не може застосовуватись і в тих випадках, коли експертне завдання може бути розв'язане різними методами. Наприклад, дописка знаку в цифровому записі може бути виявлена методом диференціальної діагностики фарбника штрихів або їх структури (при дописці одним і тим же пишучим приладом, але на різній підкладці). При відсутності різниці за цими показниками може бути використана ідентифікаційна почеркознавська методика досліджуваного цифрового запису.

Недоліки «монометодного» підходу до вирішення експертних завдань особливо рельєфно виявились при «перекладанні» традиційних експертних методик на автоматизовану інформаційну технологію. На це звернув увагу Л. Г. Еджубов, відмітивши, що відсутність високопрофесійного підходу до відбору і введення в кібернетичні програми точної і повної криміналістично значущої інформації перешкоджає ефективному використанню ЕОМ в експертному дослідженні².

Цей істотний недолік у розробках вузько орієнтованих ідентифікаційних, діагностичних або ситуаційних методик, коли «проскакують» етапи розв'язання окремих підзав-

¹ Див.: Колдин В. Я. Идентификация при производстве криминалистических экспертиз. М., 1957.

² Див.: Эджубов Л. Г. О некоторых негативных тенденциях в применении математических методов и ЭВМ в судебной экспертизе // Актуальни судебной экспертизы. Вильнюс, 1991. С. 76—79.

дань, оснований на використанні і взаємодії положень усіх трьох «ключових» методів, частково «пом'якшується» тим, що експертні методики в конкретних видах (родах) експертиз будуються за об'єктним принципом — по відображуваних або відображуючих об'єктах. Наприклад, конструюються методики ідентифікації нарізної і гладкоствольної зброї по стріляних гільзах (по відображуючих об'єктах). В таких вузьких «об'єктах» методиках недоліки методного підходу певною мірою нівелюються, проте виявляються інші недоліки: залишаються невитребуваними відображені в слідах інформаційні поля, які характеризують різні властивості одного й того ж відображуваного об'єкта і необхідні для вирішення одного й того ж експертного завдання. Так, у відеофонографічній експертизі методики чітко розмежовані по відображуваних об'єктах: дослідження відеофоноапаратури по «внутрішніх» слідах її взаємодії з магнітним носієм і дослідженням «зовнішніх відображуваних об'єктів — джерел зорової і звукової інформації, відбитої на тому ж носії. З цієї причини навикові властивості операторської майстерності, відображені в особливостях komponування зорового ряду, не підкріплюються технічними навиками управління відеокамерою, оскільки виявились штучно розділеними по «об'єктових» методиках, які роздільно досліджують «зовнішні» і внутрішні відображення.

Усі відмічені недоліки «методного» і «об'єктного» підходів можуть бути подолані при конструюванні експертних методик за «предметним» принципом. Суть цього полягає в тому, що визначальним стрижнем теоретичної моделі конкретної експертної методики служить не клас експертних завдань (ідентифікаційних, діагностичних, ситуаційних) чи відображуваних об'єктів, а онтологічна основа предмета конкретного виду експертизи, яка визначається об'єктивною інформацією, що вміщується в матеріальних слідах. Саме сліди відображення та їх слідосприймаюча поверхня є вихідною і центральною ланкою, яка зв'язує загальний об'єкт конкретного виду експертизи у вигляді обставин, що обумовлюють виникнення слідів і включають слідоутворюючі відображувані об'єкти як джерела інформації, з експертними методами теоретичного і практичного пізнання цього загального об'єкта.

Розгорнутий аналіз дозволяє відтворити, з одного боку, теоретичну модель усіх можливих обставин слідоутворення, які окреслюють коло питань, що потребують вирішення, а з другого — вибрати способи пізнання цих обставин, що визначають класи експертних завдань, а також ключові методи, методики і технології їх вирішення.

Надійшла до редколегії 05.01.95

НАЦІОНАЛЬНІЙ ЮРИДИЧНІЙ АКАДЕМІЇ УКРАЇНИ — 75 РОКІВ

У вересні 1995 р. виповнюється 75 річниця від дня заснування Харківського юридичного інституту, перетвореного 20 березня 1991 р. в Українську державну юридичну академію.

30 березня 1995 р. виданий Указ Президента України «Про статус Української державної юридичної академії», де говориться: «Ураховуючи високий інтелектуальний потенціал Української державної юридичної академії, її вагомий внесок у розбудову вищої школи, роль у підготовці юридичних наукових, науково-педагогічних кадрів та фахівців для державних органів, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, постановляю:

Надати Українській державній юридичній академії статус національного самоврядного (автономного) державного вищого навчального закладу, який здійснює діяльність відповідно до свого Статусу, що реєструється Міністерством освіти України, та іменувати її надалі Національною юридичною академією України».

Реалізація ідей правової, незалежної, суверенної Української держави вимагає посилення теоретичної та професійної підготовки юристів, їх уміння правильно застосовувати чинне законодавство, виявляти активність і цілеспрямованість у справі дотримання конституційного принципу законності. Таку підготовку і одержують молоді фахівці-юристи в академії.

Тільки за післявоєнні роки академія дала вищу освіту понад 50 тис. громадянам — більше, ніж усі юридичні вищі навчальні заклади України. Її випускники самовіддано працюють на різних посадах у державному апараті, судах, правоохоронних органах, органах юстиції, в народному господарстві.

Академія — провідний науковий осередок, де досліджуються актуальні проблеми державно-правового будівництва. Численні наукові монографії, підручники, навчальні посібники та інші роботи вчених академії широко відомі громадськості. Провідні професори та викладачі академії беруть активну участь у підготовці законопроектів, надають значну консультативну допомогу практичним юридичним закладам.

Академія має багаті навчальні, наукові та культурні традиції, які формувалися протягом тривалого часу. Ці традиції своїм корінням уходять в далеку історію одного з найстаріших та відомих вузів України — Харківського уні-

верситету, заснованого у 1805 р., та його юридичного факультету. Саме на основі цього факультету і деяких інших навчальних структур у 1920 р. був створений самостійний вуз — інститут народного господарства, де спочатку готували юристів з посиленою економічною підготовкою (орієнтацією). У 1930 р. на базі юридичного факультету інституту народного господарства остаточно сформувався Харківський юридичний вуз як автономний заклад, що спочатку мав назву Харківський інститут радянського будівництва та права, а з 1937 р. став називатися юридичним.

У Харківському юридичному інституті працювали видатні вчені-юристи: академіки АН України Герой праці В. М. Корецький, В. М. Гордон, М. І. Палієнко, члени-кореспонденти АН України М. О. Максимейко, В. Ф. Маслов, П. О. Недбайло; професори С. І. Вільнянський, В. М. Горшенєв, М. М. Гродзинський, О. Ф. Євтихєв, С. М. Канарський, В. П. Колмаков, О. Л. Малицький, Р. С. Павловський, П. Т. Полежай, А. Л. Рівлін, В. І. Сливницький, В. С. Трахтеров, В. С. Шелестов, С. Л. Фукс, М. В. Яновський.

В Національній юридичній академії України діють 7 факультетів (5 — на денному відділенні, 1 — на заочному та 1 — на вечірньому відділеннях), де навчаються більше 10 тис. студентів. За останні роки набір студентів в академію збільшився у кілька разів, значно зміцнилась її учбово-матеріальна база, поліпшилось житлово-побудове забезпечення студентів. І сьогодні, у важких економічних умовах, розширюється учбова база академії. Працює у новому, добре обладнаному приміщенні кафедра криміналістики, завершується будівництво відмінного учбово-спортивного комплексу та інших споруджень академії.

Викладання в академії здійснюють 24 кафедри, серед яких — 17 випускаючих. У складі кафедр налічується близько 400 викладачів: 74 професори та доктори наук, близько 200 доцентів і кандидатів наук. Більшість викладачів — вихованці академії. Серед викладачів і співробітників академії почесне місце займають учасники Великої Вітчизняної війни. Професор О. І. Свечкарєв — Герой Радянського Союзу.

Значний внесок у підготовку високоосвічених юристів і розвиток правової науки роблять професори Є. М. Азімов, С. А. Альперт, М. І. Бажанов, М. Й. Бару, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. П. Воронов, В. Д. Гончаренко, Ю. М. Грошевий, І. М. Даньшин, П. І. Жигалкін, В. В. Комаров, В. О. Коновалова, І. Ю. Красько, Г. А. Матусовський, В. Л. Мусіяка, М. І. Панов, А. Й. Рогожин, І. П. Сафронова, М. М. Сибільов, В. В. Сташис, М. М. Страхов, В. П. Тихий, Ю. М. Тодика, М. В. Цвік та багато інших. Тільки за остан-

ні п'ять років викладачами академії захищено 12 докторських і 50 кандидатських дисертацій. В академії діють докторантура (11 докторантів) і аспірантура (59 аспірантів).

Серед провідних викладачів, видатних науковців — 7 академіків і 10 членів-кореспондентів Академії правових наук України, 8 заслужених діячів науки і техніки України, 5 лауреатів державних премій України, 10 заслужених працівників народної освіти.

Академія здійснила перехід до широкого спектра нових напрямків підготовки юридичних кадрів, вивчення нової технології політичних і юридичних процесів. В основу цих радикальних змін покладена ідея безперервної освіти. Зроблено значний внесок в удосконалення цілей вищої юридичної школи. Академія є головною організацією по координації навчально-методичної роботи юридичних навчальних закладів України.

Проведена велика робота по удосконаленню змісту юридичної освіти, наукової організації і методичного забезпечення навчального процесу, розповсюдженню передових методів навчання, поглибленню інтеграції освіти, науки та юридичної практики, комплектуванню юридичних вузів найбільш підготовленою і професійно орієнтованою молоддю.

У підсумку академією розроблена концепція розвитку вищої юридичної освіти, сприйнята юридичною громадськістю, професійними об'єднаннями юристів, Академією правових наук України. Цю концепцію покладено в основу проекту Державної програми «Про розвиток вищої юридичної освіти в Україні».

Таким чином, в Національній юридичній академії України ефективно здійснюється реформа вищої юридичної освіти. Ця проблема є загальнонаціональною, загальнодержавною. Її сутність полягає в тому, щоб після переборення недоліків і дефектів минулого часу налагодити та забезпечити підготовку правознавців вищого класу відповідно до вимог демократичного правового суспільства, загальноєвропейських, світових стандартів, фахівців глибокої духовної, правової культури, дійсних знавців права і юридичної практики, відданих правовим ідеалам, борців за законність та непохитність правових засад в житті українського суспільства.

Сучасні тенденції суспільного розвитку сприяли впровадженню в академії нових навчальних дисциплін — правових основ підприємницької діяльності, міжнародного приватного права, основ римського цивільного права, правового регулювання відносин власності, спецкурсів з проблем економіки, принципів менеджмента, введення в маркетинг та

ін. Зараз виняткового значення в справі виховання висококваліфікованих спеціалістів набуває поєднання юридичної підготовки з загальнокультурною. У зв'язку з цим в академії створено кафедру культурології і розпочато викладання нових предметів, зокрема історії світової і вітчизняної культури.

Поряд з цим у навчальному процесі поглиблюється спеціалізація. Наприклад, на факультетах, що готують слідчих для органів внутрішніх справ або прокурорських працівників підсилюється спеціальна підготовка, що дозволяє ефективно поєднувати фундаментальну юридичну підготовку із спеціальною, яка враховує особливості майбутньої професійної діяльності випускників. Створюються проблемні науково-дослідні лабораторії.

Національна юридична академія України підтримує тісні творчі зв'язки із усіма юридичними вузами і провідними центрами юридичної науки України, перш за все з Академією правових наук та інститутом держави і права Національної Академії наук України.

Міцніють міжнародні зв'язки академії. Зараз спостерігається розширення контактів академії із зарубіжними вузами (Московським державним університетом, Санкт-Петербурзьким державним університетом, університетом Цінцінаті (США) та ін.)

Національна юридична академія України робить значний внесок в розбудову правової держави. Провідні вчені беруть участь у розробці проектів законів, інших нормативних актів вищих органів державної влади, а також у рецензуванні і проведенні правових експертиз законопроектів і проектів інших нормативних актів, підготовлених міністерствами та відомствами, а також постійними комісіями Верховної Ради України. Слід нагадати, що вага цієї роботи постійно зростає. Якщо у 1989 р. викладачі академії брали участь у розробці і рецензуванні 18 законопроектів України, то у 1994 р. — вже понад 60 проектів законів. Багато вчених працюють науковими консультантами в постійних комісіях Верховної Ради України. Професор В. Л. Мусіяка і доцент Б. І. Ольховський є народними депутатами Верховної Ради України, які безпосередньо беруть участь у законотворчому процесі.

Вчені академії брали участь у розробці концепції і основних положень проекту Конституції України. В. Я. Тацій був членом Конституційної комісії, а Ю. М. Грошевий та М. В. Цвік — членами робочої групи тієї ж комісії та експертами її секції. Значний внесок вчені Академії внесли також у розробку законів «Про Конституційний суд», «Про

громадянство», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про збройні сили України» та ін. Треба відзначити участь провідних професорів у роботі комісій з підготовки нових кодексів України: кримінального, цивільного, процесуальних. В цій роботі активно діють члени робочих груп — професори В. В. Сташис, М. І. Бажанов, М. М. Сибільов, В. Л. Мусіяка, Ю. М. Грошевий, С. А. Альперт, М. І. Панов, В. В. Комаров, Ю. М. Тодика, М. П. Воронов, Ю. П. Бітяк та ін.

Вчені академії постійно беруть участь у розробці й рецензуванні проектів постанов пленумів Верховного Суду, які мають певний вплив на вдосконалення правозастосовчої діяльності судів і правоохоронних органів.

Підтримуються тісні зв'язки з Верховним Судом України, Вищим арбітражним судом України, Генеральною Прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки України.

Багаторічний досвід науково-дослідної роботи, яка здійснюється в академії, тісний взаємозв'язок вчених з науковими центрами України та інших держав зумовили формування в Національній юридичній академії видатних наукових шкіл. Серед них — школи по загальнотеоретичним проблемам держави і права України, проблемам історії держави і права України, державознавства, цивільно-правових та кримінальних наук.

Національна юридична академія України, святкуючи свій славний 75-річний ювілей, являє собою творчу співдружність професорсько-викладацького складу, наукових працівників, навчально-допоміжного та адміністративно-управлінського персоналу, студентів та аспірантів, яка утворює значний центр правової освіти, науки і культури нашої Батьківщини.

НАШІ ЮВІЛЯРИ

* * *

Видатному ученому-правознавцю, активному організатору юридичної освіти Володимирі Володимировичу Сташису виповнилось 70 років.

Академік Академії правових наук України, Заслужений діяч науки, Заслужений працівник вищої школи, професор В. В. Сташис широко відомий юридичній громадськості нашої держави.

Початок його біографії характерний для покоління, на долю якого випало складне завдання — захищати нашу Вітчизну від ворожої навали у Великій Вітчизняній війні. Сімнадцятирічним юнаком В. В. Сташис добровільно пішов на фронт і відважно бився з фашистськими загарбниками в лавах легендарної 3-ї ударної армії, яка брала участь у штурмі Берліна. В одному із боїв В. В. Сташис був тяжко поранений.

Після демобілізації В. В. Сташис у 1946 р. поступив до Харківського юридичного інституту, пов'язавши з ним усе своє життя. Згодом, закінчивши аспірантуру і блискуче захистивши дисертацію, він у 1956 р. стає завідувачем кафедри кримінального права, котру очолював 35 років, тобто половину свого життя. Сім конкурсних строків перебував В. В. Сташис на цій посаді, створивши школу харківських криміналістів, авторитет якої високо цінується не тільки в Україні, а й далеко за її межами.

Розпочавши свою роботу на кафедрі за життя таких видатних учених, як професори М. М. Гродзинський, О. Л. Ривлін, В. С. Трахтеров, В. В. Сташис, спираючись на їх досвід і підтримку, поступово став формувати навколо себе молодих аспірантів, які зараз складають кістяк усього ушлявленого колективу. На кафедрі сьогодні працюють 10 докторів наук та професорів і 13 кандидатів наук. За безпосереднім керівництвом і участю В. В. Сташиса на кафедрі підготовлено та захищено більш 50 кандидатських і 9 докторських дисертацій. Окремо слід сказати про учнів В. В. Сташиса, які зараз займають провідні позиції в науці та юридичній освіті. Серед них — президент Академії правових наук України, ректор Національної юридичної академії, професор В. Я. Тацій, член-кореспондент Академії правових наук України, проректор з наукової роботи Національної юридичної академії України, професор М. І. Панов, проректор юридичного інституту при Одеському держуніверситеті, професор Є. Л. Стрельцов, начальник управління Академії правових наук України, професор В. І. Борисов, провідний спеціаліст кафедри кримінального права Національної юридичної академії України В. А. Ломако та ін.

В. В. Сташис зробив суттєвий внесок у розвиток науки кримінального права. Його наукові праці — монографії, коментарі, підручники, навчальні посібники, багаточисленні публікації в періодичних юридичних виданнях — охоплюють актуальні проблеми як Загальної, так і Особливої частини кримінального права України. Відзначимо лише деякі з них. Так, уже у середині 50-х років молодий вчений опублікував новаторські статті з питань предмета спекуляції

і відповідальності службових осіб за даний злочин. Ці роботи відповідали насущним потребам практики і відіграли конструктивну роль при підготовці КК УРСР 1960 р., де знайшли своє втілення ідеї автора. Продовжуючи свою розробку проблем відповідальності за господарські злочини, вчений видає монографію про кримінально-правову охорону народного господарства (1973 р.), яка тривалий час була без перебільшення настільною книжкою не тільки студентства, а й тих практичних працівників, які безпосередньо вели боротьбу із цими злочинами. В. В. Сташис сформулював науково обгрунтовану систему господарських злочинів, основи якої, не дивлячись на суттєві зміни в кримінальному законодавстві, не втратили свого значення і по сей час.

В. В. Сташис є беззмінним співавтором коментарів до КК України, які витримали три видання (1969, 1978, 1987 рр.). Широко відомі його розробки про відповідальність за убивства і тілесні ушкодження, що знайшло відображення в монографії «Злочини проти особи в КК УРСР та судовій практиці» (вид. 1976, 1981, 1987 рр.). Тут на великому практичному матеріалі подано теоретичні висновки щодо кваліфікації різних видів навмисних убивств, класифікації тілесних ушкоджень, проаналізовано питання розмежування цих злочинів та суміжних деліктів.

В. В. Сташис — редактор і співавтор багатьох підручників, за допомогою яких учились та учаться студенти юридичних вузів.

Значну роль відіграв учений у підготовці чинного КК України. Він є членом робочої комісії з його розробки і брав участь у засіданні Верховної Ради України при прийнятті цього законодавчого акта. У законотворчому процесі В. В. Сташис виступає як розробник тих чи інших нормативних актів або консультант. Він також брав участь в роботі з підготовки концепції судової реформи в Україні. В останні роки як член робочої групи він приділяє багато зусиль підготовці проекту нового КК України. Вихідні концепції цього проекту, його система, багато формулювань диспозицій є результатом багаторічних досліджень В. В. Сташиса та інших членів робочої комісії, які брали участь у складанні проекту. Зараз роботу над цим проектом завершено, і Кабінет міністрів України вніс його на розгляд Верховної Ради України.

В. В. Сташис тісно пов'язаний з правоохоронними органами, є членом науково-консультативних рад при Верховному суді та Генеральній прокуратурі України. З 1957 р. він беззмінний член редколегії журналу «Право України».

В. В. Сташис — талановитий педагог, лекції якого ха-

рактизуються точною послідовністю викладання, науковою логікою, багатством змісту, цілісністю та ясністю подання матеріалу, тісним зв'язком із запитам практици. Він користується заслуженою славю серед студентства. Випускники багатьох поколінь по праву вважають його своїм учителем і наставником.

У 1964 р. В. В. Сташис стає першим проректором Харківського юридичного інституту. Його проректорство — ціла епоха в житті цього вузу. Ініціатива, наполегливість, організаторський талант В. В. Сташиса відіграли вирішальну роль в тому, що вуз, який був до того часу досить ординарним, перетворився у передовий навчальний заклад, авторитет і досягнення якого стали відомі далеко за межами нашої республіки. Під керівництвом В. В. Сташиса було створено необхідну матеріальну базу для розвитку вузу: побудовано нові учбові корпуси, гуртожитки, спортивний комплекс, відкрито нові факультети, сформовані нові кафедри, підготовлено до читання і вивчення нові курси. Велика заслуга В. В. Сташиса полягає і в тому, що Харківському юридичному інституту був наданий статус Української державної юридичної академії, а згодом — за Указом Президента України, і Національної юридичної академії України. Тепер в академії навчаються кілька тисяч студентів, вона стала найкрупнішим юридичним закладом не тільки в Україні, а й масштабах колишнього Союзу РСР. В. В. Сташис і зараз робить усе можливе для того, щоб авторитет академії ще більш зміцнювався, удосконалювалися учбовий процес, матеріальна база, рівень підготовки спеціалістів. В останні роки В. В. Сташис як голова Методичної комісії при Міністерстві освіти України очолив роботу по складанню нового учбового плану юридичних вузів, пов'язаного із введенням звань бакалавра і магістра права. Багато зусиль він доклав до створення Академії правових наук України, заснованій за Указом Президента України і покликаний сприяти формуванню правової Української держави.

Ця діяльність В. В. Сташиса не залишилася непомітною. Він першим серед діячів вищої освіти (був удостоєний почесного звання Заслуженого працівника вищої школи України, нагороджений орденом Леніна, а у 1994 р. — удостоєний Почесного знака Президента України. Відзначимо, що за ратні подвиги на фронті і за доблесну працю на благо Вітчизни В. В. Сташис увінчаний багатьма державними нагородами, є лауреатом республіканської премії Національної академії наук України в галузі права.

Володимир Володимирович Сташис користується серед учених, практиків, студентства заслуженим авторитетом і

величезною повагою. Його життєвий досвід, глибока ерудиція, щедрість душі, уважне ставлення до людей високо цінуються всією юридичною громадськістю. Він зустрічає свій славний ювілей, зберігаючи велику працездатність і активність. Триває розквіт його творчих сил і таланту.

Президія Академії правових наук України приєднується до багаточисленних поздоровлень, які поступили на адресу ювіляра, і бажає йому довгих років життя, міцного здоров'я, великих успіхів у науковій, педагогічній діяльності та організації юридичної освіти, благополуччя і процвітання.

* * *

Виповнилось 70 років з дня народження члена-кореспондента Академії правових наук України, доктора юридичних наук, професора кафедри історії держави і права України Миколи Миколайовича Страхова. Ця знаменна дата в житті ювіляра співпала з 45-річчям його плідної наукової та педагогічної діяльності в стінах Харківського юридичного інституту, а зараз — Національної юридичної академії України.

М. М. Страхов народився 5 травня 1925 р. в Харкові у сім'ї службовця. Ще у шкільні роки він виявив великі здібності до навчання та інтерес до науки, брав участь у громадському житті. Найважливішою подією, що поклала відбиток на усе подальше життя М. М. Страхова, стала Велика Вітчизняна війна. Він самовіддано бився на її фронтах, був дуже тяжко поранений. Але одержані ним поранення, які назавжди б відсторонили будь-кого від участі у праці і громадських справах, не зломали Миколу Миколайовича. Мужня людина, він, долаючи безліч труднощів і суміщаючи роботу з навчанням, зумів одержати середню освіту.

У 1948 р. М. М. Страхов поступив до Харківського юридичного інституту — і назавжди пов'язав свою долю з цим відомим навчальним закладом, який зараз має статус Національної юридичної академії України.

Студент, аспірант, асистент, доцент, професор, член-кореспондент Академії правових наук України — ось віхи його біографії з 1948 р. до цього дня.

Ще у студентські роки М. М. Страхов був незмінною головою СНТ, і тепер не пориває з ним зв'язків. З любов'ю і повагою він займається зі студентами, які пишуть доповіді для обговорення їх у СНТ. Як правило, доповіді, підготовлені під його керівництвом, репрезентувалися на конкурсах різних масштабів, удостоювалися премій. І зараз М. М. Стра-

хов. залишається вихователем багатьох поколінь студентів і аспірантів, вимогливим наставником молодих колег.

М. М. Страхов є відомим в Україні та за її межами ученим-правознавцем. Свої здібності до наукових досліджень він виявив ще у студентські роки і у період навчання в аспірантурі як учень і продовжувач традицій професора С. Л. Фукса — одного із засновників харківської наукової школи історії держави і права.

М. М. Страхов — автор понад 100 наукових праць. Найбільш відомі його роботи з питань походження держави і права, особливо за умов азіатського засобу виробництва, історії держави і права стародавнього світу, історії аграрного права. Його підручники та навчальні посібники з історії держави і права України, а також зарубіжних країн стали необхідними для студентів-юристів, а також тих, хто поглиблює свої знання.

М. М. Страхов є куміром студентської молоді. Його змістовні лекції з історії держави і права сприймаються нею як захоплюючі оповідання, пробуджують глибокий інтерес до вивчення цієї наукової дисципліни.

Держава заслужено увінчала М. М. Страхова сьома нагородами за ратні та трудові подвиги.

М. М. Страхов користується не тільки повагою, а й любов'ю усіх, хто з ним спілкується. Це дуже добра і порядна людина. Його шанують як ученого-метра, моральну опору всього колективу Національної юридичної академії України, чудовий взірець виняткової мужності, заряджаючий усіх своїм оптимізмом.

Президія Академії правових наук України щиро вітає Миколу Миколайовича Страхова зі славним ювілеєм. Ми радіємо за нього, пишаємось ним як взірцем того, як треба жити, працювати, долати труднощі, зичимо йому міцного здоров'я, творчого довголіття, щастя.

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

28 березня 1995 р. відбулися загальні збори Академії правових наук України. Члени Академії заслухали та обговорили доповідь Президента Академії В. Я. Тація (звіт про роботу Академії у 1994 р. публікується у цьому номері вісника). У обговоренні доповіді взяли участь академіки В. Г. Гончаренко, А. П. Закалюк, В. В. Костицький, І. Г. По-

бірченко, А. Й. Рогожин, В. В. Сташис, а також члени-кореспонденти П. І. Жигалкін, М. Я. Сегай, О. Я. Светлов, Ю. М. Тодика.

У виступах наголос було зроблено на завданнях Академії, її президії, відділень та Київського регіонального центру. Йшлося про необхідність виконання державної програми «Правове забезпечення радикальних соціально-економічних реформ в Україні» (П. І. Жигалкін, М. Я. Сегай), створення законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази по боротьбі зі злочинністю (В. В. Сташис), розробки найважливіших нормативних актів, у тому числі й кодифікованих (В. Г. Гончаренко, Ю. М. Тодика).

Разом з цим висловлювалась занепокоєність тим, що деякі проекти, кодифіковані нормативні акти, розроблені за участю науковців Академії, тривалий час не розглядаються відповідними органами (О. Я. Светлов). Йшлося, зокрема, про проекти Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України. Зверталась увага на необхідність вивчення історичного досвіду законотворення (А. Й. Рогожин), розробки питань кримінологічної експертизи проектів нормативних актів (А. П. Закалюк).

Гостро було поставлено питання про відсутність у складі Академії фахівців з міжнародного публічного і приватного права, що стримує проведення конче необхідних досліджень, у тому числі й з проблем порівняльного правознавства (І. Г. Побірченко). Значна увага приділялась питанням координації наукових досліджень та співробітництву між Академією правових наук України та науковими установами і навчальними закладами юридичного профілю України та зарубіжних країн, перш за все країн СНД (М. В. Костицький, А. П. Закалюк, В. В. Сташис).

В заключному виступі Президент Академії В. Я. Тацій підвів підсумки з обговорених питань. Загальні збори визначили завдання Академії на 1995 р. і перспективу, а також прийняли зміни та доповнення до Статуту Академії.

М. М. СИБІЛЬОВ, головний вчений секретар Академії правових наук України

ПАМ'ЯТІ КОЛЕГ

Леонід Петрович Юзьков

Академія правових наук України, вся юридична громадськість нашої держави з глибоким сумом сприйняла звістку про смерть видатного українського вченого-правознавця академіка Академії правових наук України, заслуженого діяча вищої школи, професора Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка. Пішов з життя видатний український державознавець, який дуже багато зробив для формування правової системи незалежної України.

Л. П. Юзьков народився 28 січня 1938 р. в селі Новоселівці Положського району Хмельницької області в селянській родині. Після закінчення юридичного факультету і аспірантури Київського університету він працював на різних посадах, пов'язаних з викладацькою діяльністю в вузах Києва. Останні роки Л. П. Юзькова пов'язані з його плідною роботою професором Київського університету.

Протягом багаторічної науково-педагогічної діяльності Л. П. Юзьков опублікував понад 200 наукових праць з актуальних проблем державотворення в Україні, розвитку конституційного процесу, становлення сучасної правової системи нашої держави. Велику увагу він приділяв підготовці юридичних кадрів, спеціалістів в галузі конституційного права.

Будучи провідним спеціалістом в цій галузі права, він мав тісний зв'язок з державно-правовою практикою, втілював свої знання в життя, в розбудову незалежної держави. Поряд з науково-педагогічною діяльністю Л. П. Юзьков багато сил та енергії віддавав державній і громадській роботі. В липня 1992 р. Л. П. Юзьков був обраний Верховною Радою України на посаду Голови Конституційного суду України. Він також обирався до складу Конституційної комісії обоїх скликань і плідно працював над підготовкою проекту нової Конституції України.

Як член Конституційної комісії, він намагався поєднати в конституційних нормах кращі зразки світового конституціоналізму з традиціями українського державного будівництва. При доробці проекту нової Конституції України Л. П. Юзьков очолював робочу групу фахівців і науковців, що доопрацьовувала главу, присвячену конституційному ладу України, в якій закріплювались найважливіші політико-правові принципи взаємодії держави, суспільства і громадян.

нина. Л. П. Юзьков і в науковій роботі, і на практиці завжди відстоював демократичні і гуманістичні принципи.

Л. П. Юзьков був одним із співавторів Декларації про державний суверенітет України, яка сьогодні відіграє вирішальну роль у формуванні нової правової системи нашої держави, спрямованості конституційного процесу. Він брав участь у розробці багатьох державно-правових законів, які працюють на державність України.

Л. П. Юзьков брав активну участь у роботі Академії правових наук України. Спілки юристів України, Української правничої Фундації, Українського національного юридичного клубу. На всіх ділянках науково-педагогічної і громадської діяльності його відзначали високий професіоналізм, скромність, принциповість, вимогливість.

В особистих стосунках Л. П. Юзьков був демократичним. Він любив людей і люди любили його.

Світла пам'ять про талановитого вченого, юриста, педагога, державного і громадського діяча, людини щедрої душі Леоніда Петровича Юзькова назавжди залишиться в серцях тих, хто знав його.

Володимир Степанович Шелестов

На сімдесят першому році пішов з життя Володимир Степанович Шелестов — професор Національної юридичної академії України, доктор юридичних наук, член-кореспондент Академії правових наук України, заслужений працівник народної освіти України, лауреат Державної премії.

В. С. Шелестов був видатним правником, педагогом, який виховав багато поколінь юристів, зробив значний внесок в цивільно-правову, господарсько-правову і аграрно-правову науки. Його перу належать понад 100 наукових праць.

В. С. Шелестов народився 24 січня 1924 р. в Кіровограді. У 1941—1942 рр. був курсантом Харківського військового медичного училища. З липня 1942 р. і до перемоги над фашистськими загарбниками. В. С. Шелестов брав участь в бойових діях радянської армії. Він нагороджений орденом «Червона зірка», медалями «За бойові заслуги», «За перемогу над Німеччиною у Великій Вітчизняній війні 1941—1945 рр.», «За визволення Праги» та ін.

З 1947 р. В. С. Шелестов — студент Харківського юридичного інституту, який він закінчив з відзнакою. З 1951 р. В. С. Шелестов працював помічником прокурора Кіровограда, а в 1953 р. перейшов на роботу в Харківський юридичний інститут. Він пройшов шлях від асистента до про-

фесора, завідувача кафедрою, захистив в 1956 р. кандидатську, а в 1968 р. — докторську дисертацію.

Наукова і педагогічна діяльність В. С. Шелестова була вельми плідною. Його відрізняла багатосторонність наукових інтересів. Про це свідчить перелік деяких його наукових праць: «Експертиза якості товарів народного вжитку і її правове значення» (1959 р.), «Про співвідношення юридичних і технічних норм в соціалістичному суспільстві» (1960 р.), «Посвідчення довіреностей» (у книзі «Питання нотаріального права», 1962 р.), «Гарантійні строки в договорах поставки» (1965 р.), «Господарські договори» (1965 р.), «Правові форми регламентації якості продукції» (1966 р.), «Правове регулювання виробничо-господарської та фінансової діяльності колгоспів» (глава підручника «Радянське колгоспне право», 1979 р.), «Предмет і система радянського земельного права» (глава назвального посібника «Радянське земельне право», 1981 р.), «Поставка» (глава підручника «Радянське цивільне право», 1983 р.) та ін.

Зазначеним не вичерпується внесок В. С. Шелестова в юридичну науку і підготовку наукових кадрів. Під його керівництвом багатьма аспірантами та викладачами захищені дисертації з господарського і сільськогосподарського права.

До останніх днів свого життя В. С. Шелестов спрямовував роботу кафедри сільськогосподарського права, працював над новим підручником, керував науковою та педагогічною діяльністю своїх вихованців. Його обірвала несподівана смерть. Він помер на своєму посту, назавжди залишившись для нас взірцем працьовитості, людиною душевної щедрості. Світлу пам'ять про Володимира Степановича Шелестова збережуть всі, хто його знав.

ЗМІСТ

Підсумки роботи Академії правових наук України за 1994 рік

3

Організація державної влади і конституційний процес в Україні

Копейчиков В. В.

Організація державної влади і розробка нової Конституції України

15

Погорілко В. Ф.

Актуальні проблеми реформування державної влади в Україні

21

Цвік М. В.

Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя

27

Тацій В. Я.

Грошевий Ю. М.

Правові засоби охорони Конституції

35

Цветков В. В.

До питання про критерії ефективності управлінської діяльності

42

Шишкін В. І.

Правомочності суду у забезпеченні виборчих прав громадян

51

Давиденко Л. М.

Місце прокуратури у системі державної влади України

58

Волков В. Д.

Правовий статус міста

65

Фрицький О. Ф.

Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні

73

Науковознавчі проблеми правової науки

Рабінович П. М.

Методологія правознавства: проблеми плюралізації
81

Даньшин І. М.

Природа та визначення кримінологічної науки
88

Питання правової реформи в Україні

Павлович З. А.

Проблеми правового забезпечення реалізації аграрної політики
України в умовах формування ринкових відносин
95

Підпригора О. А.

Деякі міркування з приводу прискорення науково-технічного
прогресу в Україні
102

Прокопенко В. І.

Співвідношення понять "трудовий договір" і «контракт» у
трудоному праві України
109

Плаксін В. А.

Жирний Г. Ю. Правові проблеми попередження безробіття
117

Проблеми боротьби із злочинністю

Мельник М. І.

Проблема законодавчого забезпечення боротьби з корупцією:
шляхи її вирішення
121

Васильєв А. С.

Стрельцов Є. Л.

До питання про поняття, ознаки і функції службової особи
125

Тихий В. П.

Об'єкт злочинів проти суспільної безпеки
136

Борисов В. І.

Родовий об'єкт злочинів проти безпеки виробництва

144

Зелінський А. Ф.

Людська діяльність та кримінальний закон

152

Сегай М. Я.

Стринжа В. К.

Концептуальні засади судово-експертного дослідження

матеріальних слідів злочину

158

Національній юридичній академії України — 75 років

167

Наші ювіляри

В. В. Сташису — 70 років

171

М. М. Страхову — 70 років

175

Сибільов М. М.

Загальні збори Академії правових наук України

176

Пам'яті колег

Леонід Петрович Юзьков

178

Володимир Степанович Шелестов

179

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, бажано українською мовою. Посилання на використані джерела слід вміщувати унизу відповідної сторінки, нумерацію посилань на кожній сторінці розпочинати з цифри 1.

Тексти ненадрукованих рукописів авторам не повертаються.

Збірник наукових праць
Вісник
Академії правових наук України
№ 3

Редактор *В. Л. Світлична*
Коректори *К. В. Панченко,*
А. П. Рыбалко

Здано до складання 19.06.95. Підп. до друку 20.07.95. Формат 60×84
1/16. Папір друк. № 2. Гарнітура літературна. Друк високий. Друк. арк.
11,5. Обл.-вид. арк. 12,5. Зам. 799.

Харк. друк. № 16, 310003, Харків, вул. Університетська, 16.