ВІСНИК
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

ХАРКІВ
1995

4

ВІСНИК
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

№ 4

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.

До чергового номера «Вісника Академії правових наук України» увійшли статті, які стосуються актуальних проблем державного будівництва, питань правової реформи в Україні, права і екології, боротьби із злочинністю. Публікуються матеріали, присвячені 400-річчю з дня народження Б. Хмельницького. Вводяться нові рубрики: «Трибуна докторанта», «Авторський проект закону», «Наукова хроніка» та ін.

Для науковців і практичних працівників.

Позиція редакційної колегії може не збігатися з поглядами авторів статей.

Редакційна колегія: *В. Я. Тацій* (гол. ред.), *М. В. Цвік* (заст. гол. ред.), *М. І. Бажанов, Ф. Г. Бурчак, Л. К. Воронова, Ю. М. Грошевий, І. М. Даньшин, В. К. Комаров, В. О. Коновалова, В. В. Копейчиков, В. В. Луць, В. К. Мамутов, М. І. Панов, О. В. Петришин, О. А. Підопригора, А. Й. Рогожин, В. Ф. Сіренко, М. М. Сибільов, В. В. Сташис, 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

Ю. М. ТОДИКА, чл.-кор. АПН України,
О. Г. КУШНІРЕНКО, канд. юрид. наук
НЮА України

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ТА ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Набуття Україною суверенітету після розпаду союзної державності, який розпочався після прийняття 12 червня 1990 р. Російською Федерацією Декларації про державний суверенітет, викликало велику кількість конституційно-правових проблем, потребувало кардинального реформування державно-правових інститутів. В більшості країн колишнього СРСР цей процес відбувався більш інтенсивно, ніж в Україні, що стосується, насамперед, конституційного реформування. Верховна Рада 19 червня 1991 р. схвалила Концепцію нової Конституції України. Підготовлений проект нової Конституції було винесено на всенародне обговорення. Після обговорення проект нової Конституції України було опубліковано в редакції від 26 жовтня 1993 р., де в основному були прийняті до уваги результати обговорення. Але нову Конституцію так і не прийняли. В діючий зараз Основний Закон внесено більше двохсот змін і доповнень, але даний процес ще триває: по суті, конституційна реформа в Україні опинилась в безвихідній ситуації. Як альтернативний варіант вирішення накопичених державно-правових проблем Президент України запропонував Верховній Раді проект конституційного закону «Про державну владу та місцеве самоврядування», який так і не належним чином був прийнятий. 8 червня 1995 р. парламент країни прийняв Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України».

Невирішеність багатьох конституційно-правових проблем негативно відбивається на економічних змінах, реформуванні державно-правових структур, рівні життя народу. Тому вже назріла необхідність в новій Конституції, істотному оновленні державно-правового законодавства на концептуально нових засадах.

Особливе значення в конституційному регулюванні має закріплення насамперед основ конституційного ладу, включа-

ючи конституційно-правові норми, що регулюють найважливіші політико-правові принципи організації та функціонування суб'єктів конституційно-правових відносин. Ці принципи утворюють каркас конституційного права, його головну конструкцію, на основі якої формуються конституційно-правові зв'язки. Принципи конституційного ладу містять в собі головні начала системи права України, причому це найбільш вагомі конституційно-правові основи правового регулювання. Прийняття Конституційного договору не вирішує кардинально державно-правових проблем, а дає змогу тимчасово уникнути конфронтації між законодавчою та виконавчою владами. Кардинальні політико-правові проблеми необхідно вирішувати на конституційному рівні шляхом прийняття нової Конституції, і чим скоріше, тим краще. Закріплення в новому Основному Законі засад конституційного ладу має велике значення для створення в Україні демократичної правової держави, дієздатних структур громадяського суспільства.

Перехідні процеси в розвитку української державності повинні отримати внутрішню логіку і власну політико-правову структуру, чітку демократичну спрямованість. Реформа політичної та економічної системи передбачає управління самою реформою з урахуванням існуючих в Україні реалій і можливостей. Перебудовний етап в розвитку суспільства показав, що реформування суспільства потребує чіткої системи дій і зусиль різних суб'єктів політичного процесу. Реформа повинна послідовно оформлюватися в систему норм, ефективних державно-правових інститутів і цінностей.

При цьому соціально-політичні кризи, які з'являються у суспільстві, та публічно-правові колізії важливо регулювати юридичними засобами, щоб не звернути з демократичного напрямку нашої держави. Колізії нерідко закладаються в самій системі взаємовідносин різних гілок влади, основа яких — реальний стан в економіці, рівень політико-правової культури депутатського корпусу та президентських владних структур, сучасні життєві обставини.

Засади конституційного ладу — це державно-правовий інститут, що повинен зайняти провідне місце як в Конституції, так і в цілому в правовій системі держави. При виникненні колізій між нормами Конституції України, а також у випадку різного тлумачення відповідних конституційних норм представниками різних владних структур, і насамперед парламентських та президентських, норми основ конституційного ладу стають базою для Конституційного суду України у вирішенні спорів та конфліктів між різними гілками влади. І важливо, щоб ця база була якісною, несуперечливою, цільною, зорієнтованою на демократичний вектор розвитку дер-

жави і суспільства. А зробити це в умовах різної поляризації політичних сил в Україні не просто.

Розробка та закріплення засад конституційного ладу — проблема не тільки юридична, а й політико-правова, оскільки стосується кардинальних інтересів і цінностей різних соціальних груп населення. Причому ці цінності та інтереси можуть істотно відрізнятися. Тому одні й ті ж принципи засад конституційного ладу, моделі розподілу владних повноважень неоднозначно оцінювались різними соціальними групами та їх політичними представниками — це невід'ємна риса будь-якої ситуації, яка є наслідком різних економічних інтересів, динамічного існування і взаємодії в Україні елементів старого та нового внутрішньополітичного і економічного ладу. Паралельне та синхронне існування в одному економічному та політичному просторі носіїв різних інтересів та цінностей нерідко веде до кризових ситуацій, конфліктів. Відображенням цього є сам факт внесення Президентом України проекту конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування», де йдеться про перерозподіл владних повноважень між законодавчою та виконавчою владами в інтересах останньої з метою більш динамічного проведення економічних реформ. Основні заходи цього проекту закону втілені в Конституційному договорі.

Конституція держави, її правова система повинні грунтуватися на суспільній злагоді. Досягти цього в перехідні періоди суспільства дуже важко, але необхідно. Тому, на наш погляд, якраз в засадах конституційного ладу повинні знаходити відображення злагоди різних соціальних сил суспільства. Йдеться насамперед про консенсус за найбільш важливими політико-правовими принципами.

Але зазначене зовсім не означає, що дана згода має будуватися на якійсь одній ідеологічній основі. Однією із властивостей конституційного ладу є те, що ніяка ідеологія не може встановлюватись як державна або офіційна. Концепція нової Конституції України, яка була схвалена Верховною Радою України 19 червня 1991 р., проект нової Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р. виходить із того, що суспільне життя в Україні базується на засадах політичного, економічного та ідеологічного плюралізму. Вважаємо, що це обгрунтований підхід. Ніяка ідеологія не може встановлюватися як загальнообов'язкова для всього суспільства, що не заважає конституційному ладу мати міцні духовні засади — здобуті людством загальновизнані гуманні цінності, норми та ідеали.

Конституційний лад повинен бути вищим від ідеологічних постулатів, і закріплення в конституції соціалістичної, капі-

талістичної чи іншої соціальної природи державного ладу свідчило б про перехід на позиції якоїсь однієї партії або групи людей і виключало б таку важливу рису засад, як їх загальновизнаність, і баланс інтересів різних соціальних груп і політичних сил не мав би справедливого відображення.

Становлення в Україні сучасної теорії та практики конституціоналізму не може не торкатися проблем політологічного плану. Потрібні теоретичне уяснення руху від авторитаризму до демократії, вироблення механізмів зняття конфліктів в державно-правовій сфері, розробка цілісної теорії перехідних процесів. Важливо удосконалити розробку теорії політичної модернізації політичних систем, політичної влади, політичної культури в нових умовах і реаліях. Зазначене допомогло б більш об'ємно забезпечити конституційний процес в Україні аналітичним інструментарієм дослідницької програми для вивчення державності України на перехідному етапі розвитку.

Нові українські журнали «Політична думка», «Віче», «Вісник Академії правових наук України» та інші піднімають політико-правові проблеми, пов'язані з становленням конституціоналізму в Україні. Сьогодні проблемне коло політико-правових досліджень в Україні складають філософські, гносеологічні та соціологічні питання становлення нової політичної системи, нових державно-правових інститутів, місцевого самоврядування, механізмів забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина, відповідності їх міжнародно-правовим стандартам, взаємодії різних гілок влади, запланованих змін в організації та функціонуванні державної влади. Всі ці питання пов'язані з формуванням конституційного ладу. Важливо, щоб в рамках даного проблемного кола юриста тісно взаємодіяли з політологами та соціологами, оскільки потреба в політологічному і соціологічному прогнозуванні для законотворчої та правозастосовчої практики сьогодні особливо необхідна, як і чітка діагностика соціальних процесів, виявлення тенденції їх розвитку.

Міждисциплінарний підхід до вивчення політико-правових проблем об'єктивно необхідний, бо сприяє виявленню позитивних і негативних тенденцій в державно-правовій сфері. Аналіз існуючих в Україні реалій дає змогу виділити такі негативні процеси і тенденції в цій сфері, як відсутність чіткої програми розвитку державності, небажання деяких державних і громадських структур враховувати існуючі реалії, зміни в соціальній і соціокультурній сферах, волюнтаризм у розробці та реалізації надзвичайно важливих політичних і державних рішень, конфронтаційний стиль взаємовідносин між гілками влади, деякими політичними структурами. На цьому

фоні криза стала фактичною умовою зростаючого політичного відчуження громадян від держави, що й продемонстрували останні вибори до Верховної Ради України (до речі, вона до цього часу, після року роботи, так і не сформована в повному складі). Замість розширення позицій і функцій громадянського суспільства чітко виявляється тенденція до бюрократизації. Замість системи політичної демократії, яка опосередковує взаємовідносини між суспільством і державою, маємо реальну можливість регенерації бюрократичної державності, але вже під так званим «демократичним» фасадом.

Нормативне закріплення засад конституційного ладу повинно перешкоджати бюрократизації державного управління, допомогти формуванню дієздатних структур державного суспільства, забезпеченню прав і свобод особи.

Аналіз конституційного регулювання в інших країнах СНД свідчить, що в розділі засад конституційного ладу їх основних законів встановлюються загальнодемократичні, загальноцивілізаційні цінності та інститути. В умовах дезінтеграції масової свідомості, зміни економічних, політичних та ідеологічних пріоритетів і орієнтирів зазначене має стабілізуюче значення. В засадах конституційного ладу закріплюється чітка система правових орієнтирів, є правові принципи, які закріплюють державний суверенітет, неділимість держави, демократичний статус людини, рівність перед законом, а також право на рівний захист законом, народовладдя, верховенство права, гарантії народного представництва, політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, рівний правовий захист всіх форм власності, пріоритет загальнолюдських цінностей та прав людини додержання загальновизначних норм міжнародного права, вимог соціального захисту і безпеки громадян.

Аналіз реалій, які складаються в нашій державі, необхідність формування нової правової системи, нових політико-правових інститутів, дієздатних структур громадянського суспільства потребує, щоб на рівні головного закону держави були чітко закріплені основи конституційного ладу, що дало б змогу розвитку позитивних тенденцій в нашій країні в усіх сферах суспільного життя. На наш погляд, в новій Конституції Україні слід встановити: Україна є демократичною соціальною державою; людина, її права і свободи — вища цінність; Україна — унітарна держава, володіюча верховенством і повнотою влади на своїй території, самостійно реалізує свою внутрішню і зовнішню політику, захищає свою незалежність і територіальну цілісність, конституційний лад,

забезпечує законність і правопорядок; Україна поважає суверенітет і територіальну цілісність інших держав. В основах конституційного ладу слід також чітко встановити витоки, джерела і форми владних повноважень; що єдиним джерелом державної влади в Україні виступає народ, який реалізує свою владу безпосередньо або ж через представницькі органи в формах і межах, визначених Конституцією; що ніхто не має права присвоювати владу і захоплювати владу; присвоєння владних повноважень переслідується по закону. Важливо закріпити, що суверенітет України поширюється на всю територію України, і ніякі особи, угруповання не можуть нелегітимно брати на себе виконання владних повноважень. Слід встановити, що держава базується на принципі розподілу влад: законодавчої, виконавчої, судової й контрольно-наглядової, що державні органи в межах своїх повноважень самостійні але повинні тісно взаємодіяти між собою, стримувати і урівноважувати один одного. Для формування правової держави в основах конституційного ладу важливо встановити положення, що держава, всі її органи і посадові особи пов'язані правом, діють, в межах Конституції і прийнятих згідно з нею законів. Слід закріпити основоположний статус Конституції в правовій системі України, встановивши, що правові акти або їх окремі положення, які не відповідають Конституції, не мають юридичної сили. Виходячи з цього, вважаємо за необхідне встановити, що Україна, визнаючи пріоритет загальновизнаних принципів міжнародного права і забезпечуючи відповідність їм законодавства, не допускає укладення міжнародних договорів, які протирічать Коституції України.

Наше суспільство рухається до економічного, політичного і ідеологічного плюралізму — запоруки становлення демократії, прав людини і громадянина, його суспільної активності. Тому в основах конституційного ладу слід, думається, визнати, що в Україні має місце ідеологічна багатоманітність, де ніяка ідеологія не може визначатися як державна або загальнообов'язкова, визнається багатопартійність, забороняється створення і функціонування громадських об'єднань, цілі і дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу, порушення цілісності України, підрив безпеки держави, створення військових формувань, розпалювання соціальної, расової, національної і релігіозної ворожнечі. Саме в розділі «Основи конституційного ладу» слід встановити основи економічної системи нашої держави, вказавши, що в Україні визнається багатоманітність форм власності і держава надає всім рівні права в проведенні

економічної діяльності, гарантує рівний захист і рівні умови розвитку всіх форм власності.

Нормативне регулювання основ конституційного ладу повинно насамперед бути спрямованим на забезпечення прав людини, формування правової держави і громадянського суспільства. Закріплення в таких основах загальнолюдських цінностей надасть змогу нашій державі рухатися шляхом демократизму, а це сьогодні найголовніше.

Надійшла до редколегії 10.08.95.

В. В. ЦВЄТКОВ, академік АПН України

ДЕМОКРАТИЗМ І СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ — ВАЖЛИВІ УМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИСОКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Свобода, демократія, соціальна справедливість — це не лише гасла всього спектру політичних партій і рухів сучасної України, але й реальне життя, практика посттоталітарного суспільства. За умов, коли стара державна структура зруйнована, а економіка знаходиться у стані колапсу, коли ослаблені всі тяги механізму державного управління, коли відсутня демократична конституція, коли існує протиборство між виконавчою і законодавчою гілками влади, коли падає їх престиж і зростає апатія населення — проблема свободи, демократії, соціальної справедливості як ніколи актуальна.

Лише відданість демократичним ідеалам і принципу соціальної справедливості може врятувати українське суспільство від остаточного зруйнування. Зовсім не просто сформувати демократичну владу і відповідний апарат управління в країні, котра ніколи не жила при демократії. У населення і особливо у старої й нової бюрократії немає традицій і звички мислити й діяти в згоді з демократичними нормами й принципами.

Питання про співвідношення, взаємозв'язки демократії та державного управління належить до числа малодосліджених, а тим паче в літературі не простежений зв'язок з проблемою ефективності. Трапляються спроби ототожнення, а точніше, поглинання управління поняттям демократії або навпаки, а також інша крайність — протиставлення їх один одному. Розглянемо їх співвідношення і взаємозв'язок лише через призму соціального призначення.

Відомо, що людському суспільству як вищому типові соціальної організації іманентні владоорганізуючі процеси управління, без чого не можна цілеспрямовано функціонува-

ти, вирішувати соціальні завдання, тобто влада виступає як функціональна особливість, іманентна якість соціальної організації і реалізується вона через соціальне управління. Інститути демократії в свою чергу є формою організації і здійснення влади й управління.

Соціальне управління є елементом суспільних відносин і його характер, зміст залежать від їхньої сутності. В свою чергу, і демократія як суспільне явище за своїм походженням, завданнями, змістом і формою матеріалізації — сутність людського буття і визначається соціально-економічним ладом суспільства, природою влади, соціальною структурою суспільства, співвідношенням суспільних сил в їх боротьбі й співробітництві. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється насамперед в організуючій діяльності, а демократія виступає як одна з можливих форм цієї діяльності.

Таким чином, якщо розглядати співвідношення демократії і влади, управління через призму категорії форми й змісту, то формою будуть демократичні інститути суспільства, а їх змістом — владоуправлінська діяльність. Демократія за своєю природою органічно властива суспільству форма організації та здійснення влади й управління як організуючий процес реалізації влади. Оскільки зміст і форми соціальних процесів залежать від матеріальних умов життя суспільства, а також рівня матеріально-технічної і духовної культури, зрілості суспільства, то такою ж мірою ці об'єктивні чинники визначають зрілість демократії й ефективність управління, їхню взаємообумовленість, співвідношення й взаємодію, що неминуче виявляється в діяльності соціальних інститутів, в методах і засобах досягнення соціальних цілей. Значення проблеми зв'язку демократії й управління особливо зростає в сучасний період, коли закладаються фундаментальні підвалини Української держави і громадянського суспільства.

Взаємозв'язок управління і демократії очевидний, але не такий простий, як здається на перший погляд.

Управління — складне соціальне явище, об'єктом якого є вся організація суспільства з притаманними їй соціальною структурою і соціальними процесами, і воно пов'язане з системою суспільних відносин не лише безпосередньо через реальні процеси, але й опосередковано — через свідомість, волю, через певні форми знань, управлінської теорії і концепції. А оскільки суспільна свідомість завжди виражає інтереси певних соціальних груп, то й управління як цілепо-

кладаюча діяльність людей пов'язане з реалізацією їх інтересів і волі. В свою чергу, і демократія стосовно до суб'єкта влади є виявленням його інтересів і волі, формою і методами організації влади.

Управління і демократія — динамічні за своєю соціальною природою і призначенням, їхня взаємодія активна. Чим вищі якості і ефективність управління, тим вищий ступінь матеріалізації демократії, і, в свою чергу, чим досконаліші демократичні інститути суспільства, тим ефективніший управлінський вплив на соціальні процеси. Тобто соціальна життєдіяльність суспільства залежить від досконалості і ефективності всіх його інституціональних структур.

Шлях до досягнення високої якості будь-якого виду соціальної діяльності людини лежить через підвищення ефективності управління і розвиток демократичних форм і методів його здійснення. Саме в одній з основних доктрин демократії — розподілу державної влади закладено ідею — домогтися найефективнішого функціонування кожної гілки влади і державного механізму в цілому. При цьому активна діяльність кожної гілки влади знижує ризик узурпації публічної влади, встановлення автократичного правління. Мабуть, в цьому закладено основний критерій демократичності та ефективності державного управління. У противному разі не можна добитися ні того, ні іншого. Тому підвищення функціональної результативності роботи державного апарату залежить від розширення і поглиблення демократичних основ його діяльності. Хоча при цьому слід урахувати і такі чинники забезпечення високої ефективності управління, як політико-правові, фінансово-економічні, техніко-технологічні, організаційно-управлінські, морально-ідеологічні, професійно-особові та ін. Свідоцтвом тому є наша дійсність — демократичних засад достатньо, а ефективність державного управління гранично низька. Політико-державна ейфорія і «демократична» фразеологія насущних проблем суспільного розвитку змістили центр практичного управління в бік необгрунтованого експериментування, непрофесіоналізму та демагогії. Виникла певна диспропорція між ідеями демократії і реальним втіленням їх у життя, в організації і практичній діяльності апарату державного управління. Лише рівноправний союз між демократією і ефективним управлінням може дати позитивні соціальні результати. Прагнення президента України більш чітко розмежувати гілки державної влади, передусім законодавчу і виконавчу, грунтується на демократичних принципах суспільного устрою і має на меті поглибити взаємодію між демократією і державним управлінням, котрі органічно потребують одне одного.

Ступінь розвитку демократії все більшою мірою стає умовою для ефективного управління, а останнє в свою чергу служить гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспільства, розширення і поглиблення конституційних основ демократизму в організації і діяльності апарату державного управління.

Співвідношення демократії і права є кардинальною проблемою державного будівництва. При цьому діапазон наукового підходу широкий — від позитивного до протиставлення цих суспільних категорій. Це пояснюється певною мірою різним тлумаченням (розумінням) природи і соціального призначення як демократії, так і права.

Демократія як форма суспільного буття і форма політичної організації суспільства заснована на визнанні народу як джерела влади і, створюючи найсприятливіші умови для життєдіяльності людини, органічно пов'язана з нормативним регулюванням поведінки людей, з правом. Вольтер говорив: «Свобода полягає в тому, щоб залежати лише від законів». Демократія — форма організації влади — і тому передбачає певний суспільний порядок, підтримуваний правилами поведінки людей — соціальними нормами, а в державно організованому суспільстві — правовими нормами, тобто мірами належної і можливої соціальної поведінки (людини, людської спільності), гарантованої державою. При цьому демократизм державних інститутів, правовий характер їхньої діяльності виявляється передусім у рівності громадян перед законом, рівним для всіх громадян, масштабах їх поведінки — через певні дії або стримування дій окремих людей і їх організованих колективів.

В демократичній правовій державі, де найповніше втілюється принцип народовладдя, в органічній єдності виступають такі суспільні категорії, як демократія і право, оскільки їх природа, соціальне призначення виникають з одного й того ж первинного джерела — народовладдя. Демократія і право, котрі виникли за цих умов, не зливаються, хоча і знаходяться в органічній взаємодії, але матеріалізуються у відносно самостійні категорії. Право виступає як загальне виявлення державної волі, як самоствердження народовладдя, якщо воно установилося, як його законодавча воля, як віддзеркалення принципів і вимог народної правосвідомості, а демократія — форма організації та існування державної влади — виступає певною мірою як змістовне начало і організаційно-структурна форма реалізації права.

Демократія безпосередньо пов'язана і з режимом законності. Справжня демократія не існує поза законом і над законом, загальність закону є визначальним принципом демо-

кратичної організації та реалізації державної влади. Законність — це метод державного керівництва суспільством, заснований на демократії та єдності правотворчості й здійсненні правових норм. Без загального дотримання певного порядку в суспільстві, закріпленого в системі юридичних норм, тобто законності, за допомогою котрої охороняється суспільний і державний лад, не може бути демократії, так само без послідовної демократії не можна забезпечити дотримання, зміцнення і удосконалення законності. Автократія і тиранія можуть примусити додержувати диктаторський правовий режим, але це не законність, демократичний характер котрої належить як до правотворчості, так і до застосування права. Тобто необхідною передумовою законності, її невід'ємною основою, обов'язковою умовою забезпечення законності є демократія. В свою чергу законність — демократизм правотворчості, загальність, універсальність закону, його обов'язковість для всіх членів суспільства стає закономірністю демократичного розвитку суспільства. Чим вищий рівень правосвідомості громадян і законності в суспільстві, тим вищий його демократизм, а розширення демократії — це розширення соціальної бази законності. Демократія і законність — це соціальний барометр рівня цивілізації та правової культури суспільства, його демократичного політичного режиму, правової основи державності.

Взаємодія демократії й законності має вирішальне значення для сфери державного управління. Їх взаємодія виявляється передусім в механізмі функціонування управління. Демократизм і законність виступають як метод, засіб державного управління. Нормативно-правове забезпечення управлінської діяльності при дотриманні демократичних форм і методів її здійснення дає найбільший ефект. З одного боку, чітка регламентація організації управління, однакове розуміння, застосування і безумовне й точне виконання законів і заснованих на них інших правових актів всіми державними органами, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями створюють такий правовий режим управлінських процесів, котрий найбільшою мірою віддзеркалює інтереси суспільства. З другого боку, функціонування демократичних інститутів, свідомість і активність державних службовців і громадян, їх законопослушність безпосередньо і опосередковано сприяють як зміцненню правового режиму управління, так і підвищенню його ефективності.

Зв'язок демократії, законності й ефективності управління більш усього простежується при аналізі змісту цих категорій і їх соціального призначення. Народовладдя, гласність, право на достойне життя, свободу і щастя людини — основ-

ні демократичні ідеали, а право з його нормативністю, формальною певністю, спонукальністю і примусовістю і законність в демократично організованому суспільстві є їх юридичною базою, закріплюють сприятливі умови досягнення цих цілей; ефективне управління, з його характерними рисами: цілепокладанням, професіоналізмом, максимальною економією суспільної праці, практично реалізує, послідовно провадить в життя демократичні принципи.

Особливо актуальна проблема взаємозв'язку демократії, права, законності й ефективності управління в умовах становлення демократії й правової держави, коли доводиться практично заново створювати систему органів і інститутів демократичної влади, правову систему демократії, створювати традиції й виховувати звичку мислити і діяти відповідно до демократичних норм і принципів.

Динаміку демократичних суспільних реформ багато в чому визначає право, становлення котрого проходить несистемно, непослідовно, неякісно, поспіхом, а розробка основних законів невиправдано затягується, внаслідок чого юридична основа суспільного життя є вельми хиткою, а майбутнє — негарантованим, непевним.

Перемога найближчим майбутнім демократичної влади стає все менш реальною і в силу низької ефективності державного управління, ураженого бюрократизмом і корупцією.

Взаємодія демократії, права і управління має не лише позитивні, але й негативні наслідки, останні породжуються недосконалими формами вказаних категорій.

Ефективність усіх видів суспільної праці, в тому числі й управлінської, залежить від різних форм суспільної свідомості і віддзеркалює одну з основних ідей — ідею соціальної справедливості. Ця проблема — одна з найважливіших в сучасному розвитку суспільства, дослідження якої в її взаємозв'язку з такими суспільними категоріями, як право, мораль, управління, надасть можливість глибше осмислити період нашої соціальної перебудови.

Відомо, що в основі соціального контракту лежить обмін цінностями, котрі виступають в основних видах — матеріальному і духовному. Обмін виступає передусім у формі широкого соціального феномену і спосіб обміну врешті-решт служить критерієм для всієї системи соціальних відносин. В справедливості обмінного відношення закладена ідея балансу інтересу, відповідності, порівняності між циркулюючими цінностями, що знаходить віддзеркалення в етичних і юридичних нормах. Але обмін не зводиться лише до предметів, котрі задовольняють матеріальні й духовні потреби людини, а включає й такі нестворювані цінності, моральні яко-

сті, як, наприклад, чесність, совість, справедливість, достоїнство, повага свободи й інтересів інших та т. п.

Ці зауваження дозволяють в загальних рисах визначити поняття справедливості як морально виправданий масштаб для порівняння дій суб'єктів соціальних відносин, обміну й розподілу. Справедливість можна було б визначити як здоровий баланс між споживачем, виробником, людьми та інтересами. Юридична і соціальна рівність як одна з форм справедливості найяскравіше віддзеркалена в праві. Справедливість, рівність і право нерозривно пов'язані. Рівність є виразом справедливості, а як юридичне поняття справедливість є найабстрактнішим виразом самого права[1]. А право не може існувати, не забезпечуючи формальної рівності учасників тих відносин, котрі воно регулює.

В сучасному світі справедливість домінує як принцип, інші суспільні категорії розглядаються крізь її призму. Зміна суспільної формації веде до скасування попередньої системи соціальної справедливості і заміни її системою іншого соціального типу. Цей процес відбувається сьогодні в Україні, хоча не можна сказати, що він має позитивне забарвлення, швидше є прагнення реальний зміст категорії справедливості підмінити безгрунтовною, пишномовною фразеологією, «витопченими» словами — свобода, рівність, можливість. «Справедливість», «людяність», «свобода» та інші можуть тисячу разів вимагати того чи іншого; але якщо будь-що неможливе, воно в дійсності не відбувається і, незважаючи ні на що, залишається пустою мрією.

Межі соціальної справедливості охоплюють різні сфери суспільного життя — економіку, політику, право, управління та ін. Мабуть, найбільш концентровано проблема соціальної справедливості віддзеркалюється в системі управління. Це передусім відносини і принципи обміну і розподілу матеріальних благ в суспільстві — центральна ланка соціальної справедливості, а також велика кількість моральних цінностей, таких, скажімо, як авторитет і престиж, честь і достойність, заслуги, чесність та багато інших моральних якостей. Та й самі управлінські відносини за своїм змістом є певною мірою розподільними відносинами. Управлінська діяльність фактично є провідником принципів соціальної справедливості в багатьох сферах суспільного життя. Але це можливо лише за тієї умови, коли зазначені принципи знайдуть повне втілення в самій системі управління, гарантом чого є послідовний демократизм організації і діяльності апарату управління. Лише істинно демократичне суспільство здатне наповнити

[1] Див.: *Маркс К., Енгельс Ф.* Твори. Т. 20. С. 557; Т. 18. С. 264.

ідею справедливості реальним змістом. В цьому відношенні *народовладдя є найважливішим принципом* соціальної справедливості.

Будучи етичною категорією, соціальна справедливість тісно пов'язана з всією системою управлінських відносин, і існує комплекс цілком певних за своїм змістом вимог, котрим повинні відповідати суб'єкти і характер цих відносин. Причому законодавець і соціальна практика ці морально-правові вимоги визначають не як абстрактні цінності, а як реальні масштаби для вимірювання соціально-моральних якостей службовців і управлінських дій. І чим вищими будуть дані вимоги і відповідність їм реальної практики, тим вищою має бути й ефективність управлінської діяльності.

В свою чергу, чим вище ефективність управління — тим створюються більші матеріальні і організаційні можливості для реальної реалізації в суспільстві принципів соціальної справедливості, тому що висока ефективність управління — це динамічна економіка, активна політика, висока мораль і законність — визначаючі фактори структури соціальної справедливості.

До речі, критерій справедливості є соціально-моральним критерієм ефективності державного управління.

Зв'язок соціальної справедливості і ефективності управління не прямий, він опосередкований об'єктивними умовами розвитку суспільно-економічної формації, характером відносин і принципами обміну і розподілу матеріальних благ в суспільстві, пануючими в ньому правом і мораллю, а також суб'єктивними факторами, якими є особисті якості службовців апарату управління — рівень свідомості, моральні риси, а особливо мірою — талант і професійна кваліфікація.

В сфері управління, як і в інших сферах людської діяльності, визначальним є талант, здібності людини. Вони повинні встановлювати закони життя і правила гри. Але тим самим вони протиставляють себе посередностям, які відповідають їм лютою ірраціональною ненавистю і прагнуть люмпенізувати всіх талановитих, зводячи їх до свого рівня, іменуючи це «соціальною справедливістю». Принцип такої влади — нівелювати суспільство до свого посереднього рівня. Природно, за таких умов про ефективність управлінської діяльності і мови бути не може.

Навіть за самих сприятливих умов існує певна напруженість між ефективністю управлінської діяльності і соціальною справедливістю. Комплекс, що складає поняття «соціальна справедливість», не завжди збігається з задачами і *методами досягнення високої ефективності управління*. В залежності від здібностей, різних «стартових можливостей»

учасників управлінського процесу існує певна завишеність організаційно-правових вимог відносно фізіологічих, вікових та інших особливостей, котрі породжують фактичну нерівність можливостей людей в управлінських відносинах. Не завжди дотримується розмірність праці і винагородження, сумірність обов'язків і відповідальності, якості роботи, заслуг і громадського визнання.

Несприятливі економічні, політичні і соціальні умови, що створилися в Україні, не сприяють розвитку ні демократії, ні соціальної справедливості, ні підвищенню ефективності державного управління. Розвал економіки, порушення обмінно-розподільчих відносин, низький життєвий рівень, моральна стомленість, непевність, різке соціальне розшарування, зниження морально-цінносних критеріїв, бюрократизм і корупція у всіх ешелонах державної влади не надихають на високопродуктивну працю, в тому числі й управлінську, а низька ефективність державного управління не дозволяє подолати кризисний стан в суспільстві. Це замкнене коло, на жаль, є переконливим доказом об'єктивної потреби тісної взаємодії демократії, соціальної справедливості й управління.

Таким чином, демократія, соціальна справедливість і ефективність управління — взаємозалежні поняття. Без реального здійснення народовладдя, свободи, рівності, гласності, постійного урахування громадської думки не можна забезпечити соціальної справедливості у суспільстві, а без високої свідомості, сприйняття обов'язку і відповідальності, професіоналізму, й ініціативності не можна досягти високої ефективності управління, в той же час поза демократичних ідеалів і установлень воно не може бути моральним. Цей взаємозв'язок має складний характер, але чим він тісніший, тим він багатший, багатогранніший, діалектичніший.

Надійшла до редколегії 20.06.95.

Н. Р. НИЖНИК, д-р юрид. наук, проф. Ін-ту держави і права НАН України

ДЕЯКІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Сьогодні Україна знаходиться на початку перехідного періоду до нової системи суспільних відносин і політико-державного устрою. Аналіз світової практики показує, що подібний період займає в середньому 15—20 років і, як правило, характеризується кризами в різних сферах життя, загостренням протиріч, конфліктів між різними суспільними силами та

високим ступенем непевності розвитку управлінської ситуації в державі. Усередині радянського суспільства довгий час накопичувались безінтеграційні процеси. Вивчення глибинних суспільних процесів продемонструвало, що стабільність в державі підтримувалась за рахунок придушення, примусу, насильства, насадження зверху політичної ідеології. В силу цих причин, а також допущених в ході перебудови помилок, радянське суспільство потрапило до глибокої кризи, яка охопила всі сфери суспільного життя. Криза спричинила, по-перше, падіння виробництва, ріст інфляції, зниження життєвого рівня основної маси населення; породила хаос та беззаконня, корупцію та ріст злочинності; по-друге, почалось становлення різних форм власності, демократизація та трансформація суспільних процесів, що сприяли інтенсивному розколу суспільства та владних структур, загостренню боротьби за владу, дестабілізації суспільства.

Сучасне державне управління в Україні — це складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами, недоліками та вразливими місцями, що успадковані від тоталітарного минулого. Тому в суспільстві зростає непокоєння за державу, її управління, реальні можливості в реалізації політичних та економічних реформ.

Негативно на організації та функціонуванні державного апарату відбивається невідпрацьованість концепції нового державного управління. Слабко використовуються демократичні ектування структурних перетворень, нестабільність державно-управлінських структур та їх правового статуту, запізнення з формуванням єдиної державної політики в сфері державного управління. Слабо використовуються демократичні управлінські інститути в діяльності держави. Не знайдені ще механізми прихильності громадян Української держави, службовців державного апарату реформам та мотивації їх активних дій з практичного здійснення останніх.

Разом з тим потрібно враховувати той факт, ще в Україні не існувало самостійної організаційно-правової організації, адже вона управлялась безпосередньо союзними органами. Тому зміна ситуації в суспільстві, глибокі перетворення у всіх сферах життєдіяльності та сам динамізм змін передбачають активний пошук альтернативних підходів до створення нової моделі державногоу правління України. Адже глибокі протиріччя, що виникли в суспільстві та відбились на державному управлінні, не можуть бути подолані стихійно. Їх вирішення на підставі спроб та помилок, напівзаходів пов'язано з втратою історичного часу, великих матеріальних та трудових ресурсів з вичерпанням кредиту довіри влади з боку народу. Подібні кроки нагадують ходу вверх сходами,

які ведуть донизу. Шляхи і механізми подолання цих протиріч пов'язані з безпосереднім станом та переосмисленням моделі державного управління.

Сама по собі довгота реалізації моделі державного управління, безумовно, ще не є достатньою підставою для її зміни, хоча дійсність дає для цього все більше доказів.

Наявність різнопланових, суперечливих, інколи конфліктних явищ в державному управлінні є одним з доказів для зміни концепції. До числа таких явищ потрібно віднести також і те, що Конституція Української держави і законодавство, визначивши коло завдань органів державного управління, розподілили між ними повноваження у відповідності з уявленнями про їх функції, зафіксованими на якийсь певний момент. Але динамічне життя випереджує стабільні політико-правові та державно-управлінські інститути, які відбивають, можливо, позитивний, але все ж минулий досвід. Вчорашні уявлення про завдання та функції органів державного управління сьогодні можуть виглядати вже досить спрощеними, а завтра — і зовсім примітивними. Зазначене спричиняє нездатність органів державного управління адекватно реагувати на неординарні зміни управлінської ситуації та ін.

Суперечності, конфлікти як результати кризи показують, що удосконалювати та змінювати державне управління, використовуючи стару модель, вже не можна. Негативні явища можна не помічати, ігноруючи їх довгий час, але їх неможливо усунути з життя суспільства. Запізнення в змінах, удосконаленні державного управління не відразу веде до кризи. Але чим далі, тим більше суперечності та конфлікти створюють передумови для виникнення кризи. Кризові явища в державному управлінні здатні зруйнувати або «паралізувати» всю діючу систему державного управління. Тому виявлення джерел, змісту і динаміки суперечностей та конфліктів в розвитку державного управління нам уявляється кроком вперед до розуміння діючих механізмів та змін державного управління, що сприятиме полегшенню перехідного періоду від старої до нової моделі державного управління, дозволить теорії державного управління переосмислити свої наукові надбання, поступово відкрити для себе нову методологію, засвоїти світовий досвід державного управління.

Зміна моделі державного управління є закономірним, необхідним етапом еволюції держави. Держава — соціально-організаційний інститут, що представляє собою систему взаємодії, численних соціальних спільностей та апарату. Якщо в такій державі домінуюче становище займатиме апарат, то така держава буде «апаратною». Якщо в державі домінуватиме управління на підставі прав людини та прин-

ципу соціальної справедливості, це буде держава-асоціація, де державний апарат стане її робочим органом. Сьогодні можна говорити про необхідність руху до моделі держави-асоціації та витіснення рис держави-апарату. Але цей шлях довгий. Особливу роль в становленні Української правової держави має відіграти процес обмеження втручання держави в громадянське суспільство та встановлення громадського контролю за діяльністю державних органів. Основним інститутом держави має стати нова модель державного управління, яку потрібно створити, керуючись при цьому стратегічним підходом, а не просто реагувати на зовнішні чинники і кон'юнктурну ситуацію.

Державне управління є конкретно-історичною формою соціального управління. Це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямком якої є виконання, тобто проведення в життя, законів та підзаконних нормативних актів. Досягається дана мета використанням необхідних юридично-владних повноважень.

Державне управління також являє собою специфічний спосіб спрямовуючого впливу управлінської діяльності на процеси функціонування та розвиток держави. Зазначений вплив може здійснюватись у вигляді, по-перше, стихійного впливу на розвиток державно-управлінських процесів. Це опосередкована дія на об'єкт через окремі чинники, що зумовлюють його розвиток (перший рівень детермінації). По-друге, державне управління може здійснюватись у вигляді свідомого, цільового впливу управління на розвиток державних процесів, забезпечуючих в певних межах його напрямок та використання його результатів.

Спрямованість, поступовість державного управління обумовлені динамічною взаємозалежністю комплексу факторів та рис державного управління. Нового змісту мають набути такі риси державного управління, як гнучка виборність мети та засобів; тенденція до трансформації засобів у цілі; запровадження управління цілеустановками; формування нової управлінської культури; деконцентрація прийняття управлінських рішень; виникає проблема виділення інваріантів аналізу державно-управлінського механізму, необхідних для оперативного, тактичного і стратегічного державного управління в Україні та окремих регіонах. Така взаємозалежність сама стає особливим фактором детермінації державного управління, обмежує та спрямовує численні зміни статуту учасників державного управління, забезпечує їх функціонування та розвиток в умовах, що змінюються. В цьому випадку державне управління може бути метою держави, але його безпосереднім об'єктом служитиме функціонування даного

явища. Мета ж досягатиметься в тій обмеженій мірі, в якій державне управління безпосередньо випливатиме з функціонування держави.

Другий рівень причинної обумовленості — це самодетермінація об'єктів державного управління. На цьому рівні виявляється вирішальна залежність державного управління від внутрішніх факторів у порівнянні з впливом на його хід зовнішніх умов розвитку суспільства, активна роль внутрішніх факторів в зазначеній взаємообумовленості. Сьогодні усередині самого державного управління з'явились такі напрямки, які є частиною управління, водночас вони можуть виступати відносно самостійними напрямками: адаптація до управління людини; формування етапів управління; опір новим елементам; дифузія управління; введення нових технологій управління.

Третій рівень причинної обумовленості державного управління — залежність державного управління від засобів руху до нового, від можливого спектра варіантів його реалізації. В кожному випадку становлення чергової нової моделі державного управління відбувається в складній боротьбі тенденцій функціонуючих та учасників державного управління, які розвиваються, до стабільності на підставі як посилення негативних зворотніх зв'язків (управління за відхиленнями), так і пошуку нових, більш раціональних засобів використання зовнішніх факторів.

Щоб забезпечити цілісність циклу державного управління (його початку і результату), варіювати його форму (взаємозв'язок, початок і результат), має бути створена мобільна система державного управління, швидко реагуюча на зміни в суспільстві, здатна здійснювати мету — підвищення ефективності управлінської праці та управлінських рішень. Доцільно здійснити поворот від закритості державного управління до відкритості, чітко визначити просторово-часові кордони управління, змусити його своєчасно реагувати на зміни і розвиток життя.

Велике значення відіграватиме перехід державного управління від одномірності до багатомірності. Поворот до багатомірності здійснюватиметься у таких напрямках. По-перше, потрібно від управління лише по вертикалі перейти до одночасного управління по горизонталі з метою обмеженого поєднання даних видів управління. Таким чином, в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити істинне місце, переваги та слабкості, успіх та провали, з тим, щоб застосувати передовий досвід ззовні, швидше та якісніше управляти. По-друге, потрібно від намагання до схожості перейти до різноманітності та обмежено поєднувати ці тен-

денції, здійснити поворот від емпіризму до науковості управління.

Домінантою моделі державного управління виступає структура державного управління. Встановлення структури означає встановлення певного роду взаємозалежностей (зв'язків, відносин) між елементами системи, що, з одного боку, надає всій системі стійкість, цілісність, а з другого — обмежує самостійність складових частин. Тому надмірна жорсткість, як і надмірна гнучкість, структури неприпустимі. Обидві крайнощі врешті-решт приводять до втрати державним управлінням життєздатності. Певна ступінь гнучкості має бути адекватна реальній дійсності. Доцільно постійно, в залежності від конкретної управлінської ситуації, коригувати структури органів державного управління. Аналіз підтверджує, що головна складність полягає не стільки в зламі старої структури державного управління, скільки в формуванні якісно нових структур та налагодженні їх взаємодії. При цьому організаційні структури не можуть будуватись незалежно від структури об'єкта, що управляється.

Основними напрямками перебудови органів державного управління мають бути: серйозна перебудова всієї прогнозово-аналітичної роботи, реорганізація інформаційно-статистичної служби, зміни системи фінансової звітності і бухгалтерського обліку, створення незалежної державної експертизи та ін.

Велике значення в концепції державного управління має виконавча влада як складова державного управління. Сьогодні виконавча влада не представляє собою єдиної системи, а ділиться на дві гілки — президентську та урядову. Тому потрібно юридично врегулювати взаємовідносини між президентськими структурами та урядом, тобто розмежувати їх повноваження та відповідальність. На Президента України доцільно покласти реалізацію таких основних завдань: 1) стратегічне планування президентської внутрішньої та зовнішньої політики; 2) розробку тактичних рішень в рамках президентського курсу; 3) контроль за реалізацією президентської політики; 4) забезпечення виконання Президентом його конституційних обов'язків. Основні обов'язки, що стосуються підготовки рішень і приймаються Президентом з питань державного управління, доцільно покласти на різні комісії Виконавчого управління, яке необхідно створити при Кабінеті Міністрів. В складі останнього утворити Раду по економіці, Раду по підприємництву та інші консультаційні організації, які б займались окремими напрямками державно-управлінської діяльності. Потрібно визначити як повноваження і відповідальність президентських структур, так і статут уряду. Кабінет Міністрів має стати центральним, а не наддер-

жавним інститутом, виконуючим інтегруючу функцію. В цьому випадку державному управлінню можна забезпечити різноманітність, що дає право на вироблення орієнтирів і засобів державного розвитку.

Основною організаційною формою урядових структур виступають міністерства, але їх функції принципово мають змінитися. Розподіл функцій державного і господарського управління диктує необхідність концентрації діяльності міністерств на формуванні та розробці форм їх реалізації, адекватних ринку: укладання контрактів на поставку продукції для забезпечення державних потреб, делегування повноважень по управлінню та розпорядженню власністю, управління державними пакетами акцій, вплив на кадрову політику і т. п. Велике значення матиме вироблення нового статуту міністерства, що дозволить перенести центр ваги з завдань управління на завдання визначення загальної стратегії і координації робіт виробничих галузей. Від сильних міністерств необхідно перейти до сильних, конкурентноспроможних підприємств. Це дозволить кількісний склад міністерств зробити мінімальним, а структуру — гнучкою.

Потрібно підвищити роль та відповідальність міністрів. Міністр має бути вільним від безпосередньої підлеглості будь-якій посадовій особі або органу, крім Прем'єр-Міністра. Міністр в рамках державної програми має діяти самостійно у відповідності з своєю компетентністю та нести за це політичну і посадову відповідальність. Уявляється, що суттєвим важелем посилення значущості міністрів, підвищення їх особистої відповідальності за політику, що їми провадиться, стало б введення практики контрасигнації постанов Кабінету Міністрів (поряд з підписом Прем'єр-Міністра) також міністром, за ініціативою якого з'явився документ або до сфери діяльності якого він відноситься.

Відсутня в Україні і сучасна програма реформування місцевих органів державного управління. Самоуправління і державне місцеве управління не розділені. Політику держави в життя провадять органи самоуправління.

Для кожного органу державного місцевого управління необхідно розробити нормативну модель організації його діяльності у вигляді сукупності нормативних документів: статуту, схеми управління, положень про структурні підрозділи, посадових інструкцій їх працівникам, положень, методичних рекомендацій і т. п.

Заходи, що приймаються в центрі та на місцях, не завжди гарантують від розвалу економіки і хаосу в життєдіяльності регіонів. Області в умовах нестабільності намагаються використати свій потенціал переважно для власних потреб,

проявляються тенденції до самоізоляції, не затримуються в цій ситуації проявитись і політичні інтереси. В Україні, як і в країнах центрально-східної Європи та колишнього Радянського Союзу, серед розбурханого моря перемін всюди наполегливо ведеться пошук децентралізованих альтернатив задавненим централізованим командним структурам. Тому сучасна ситуація в державі потребує посиленої уваги до вироблення регіональної політики (збереження економічної і політичної цілісності України, управління формуванням регіональних ринків і т. п.), що є складовою частиною загальнонаціональної політики. Необхідне організаційно-правове посилення соціальної сфери, підвищення її статуту (в зв'язку з посиленням впливу соціальної нестабільності на хід управління). На сучасному етапі в структурі державних органів управління, наприклад, економікою, пропонується виділити чотири великих організаційних блоки: а) загальноекономічне регулювання виробництва; б) виробничо-галузеве регулювання; в) регіональне регулювання; г) регулювання галузей соціально-культурного обслуговування. В рамках кожного блоку має формуватись власна мережа організаційно-управлінських структур різного типу. В разі переплетіння «сфер впливу» можливо об'єднання зазначених блоків.

Державне управління господарськими процесами має здійснюватись через два канали: а) урядові і б) неурядові структури. Питання про те, наскільки доцільно і економічно виправдана передача ряду функцій державного управління приватним організаціям, діючим згідно своєї природи з метою отримання прибутку, має прогностично і ретельно розглядатись в кожному конкретному випадку. При цьому потрібно зважити масштаби відповідної функції державного управління, дотримання правових гарантій її здійснення, спрогнозувати найбільш сприятливі організаційні форми її реалізації. Це дозволить, не знижуючи якість управління, «розгрузити» уряд, зосередити його увагу на самих принципових стратегічних напрямках роботи.

Характеристики моделі державного управління мають задаватися виходячи з реальності, що аналізується в світі надбаного досвіду та при обліку виявлених стійких тенденцій її розвитку; до цих характеристик необхідно додається задатність моделі функціонувати і відповідно органу державного управління, що приймає цю модель, забезпечити вільний еволюційний пошук в процесі розвитку. В умовах невизначеності, що витікає від неможливості абсолютно адекватно відобразити дійсність в даний момент, від неповноти і вірогідності прогнозу, здатність моделі забезпечити системі еволюційний пошук, саморегуляцію стає виключно важливою характеристикою.

Концепція державного управління в Україні також включає до себе поряд з цільовими, функціональними і організаційними елементами елементи технології управлінської діяльності. Але найважливішою умовою, що сприяє розгортанню реформ в державному управлінні, є поглиблення взаємовпливу, взаємозалежності та співробітництва людини, держави і суспільства. Адже управління — це невід'ємна тенденція розвитку держави.

Створити державне управління в обсязі, структурі та правовій урегульованості, прийнятих в розвинених демократичних державах, справа велика і складна. Сьогодні здійснюються лише підступи до цієї справи, обговорюються концептуальні ідеї, погляди, точки зору, йде усвідомлення власного та світового досвіду, закладаються перші грунтівні положення в законодавчі акти. Створення ефективного державного управління в Україні можливе тоді, коли будуть поєднані наукові дослідження в сфері державотворення з законопроектною та нормативною діяльністю, організаційними процедурами, удосконаленням державного апарату, матеріального та фінансового забезпечення його функціонування та ін.

Надійшла до редколегії 04.07.95.

В. С. КАРТАВЦЕВ, канд. юрид. наук, керівник робочої групи по розробці проекту Концепції національної безпеки України

КОНЦЕПЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ТА ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ)

Дезинтеграція Союзу РСР та утворення на його території суверенних держав призвели до корінних змін геополітичної ситуації в Європі і у всьому світі. Україна робить хоча вже й не перші, але відповідальні кроки на шляху розбудови нового суспільства.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності одночасно з формуванням інститутів державності в Україні розпочався процес активного теоретичного осмислення національної безпеки як явища сучасного державно-політичного життя. Він здійснювався і суб'єктами політичної діяльності (державними органами, політичними партіями і рухами), і науковцями — фахівцями в галузі політології, юриспруденції, міжнародних відносин, державної безпеки, військової справи тощо.

Природно, що за короткий термін таких пошуків більшість актуальних питань теорії і практики розробки та здійснення

політики національної безпеки в Україні скоріше порушено, ніж вирішено остаточно.

Для української політичної науки ця проблема нова, тому що в колишньому СРСР під «безпекою» розуміли безпеку держави як політичної організації, її військову могутність та морально-політичну єдність суспільства. Первинні пріоритети в економічній галузі надавались воєнному виробництву, що привело до надмонополізації та мілітаризації суспільства і в підсумку стало однією з причин економічної кризи.

В демократичних державах підхід до поняття безпеки значно ширший. Він безпосередньо пов'язаний із здатністю захистити національні інтереси, забезпечити безпеку особи, суспільства і держави. Це є основою для планування внутрішньої і зовнішньої політики.

В країні накопичено певний досвід досліджень проблем національної безпеки. Є реальні позитивні результати дослідницької діяльності на даному етапі.

Це, *по-перше,* поширення уявлення громадян про національну безпеку як проблему, пов'язану не тільки і не стільки з забезпеченням захисту країни від військового або іншого силового втручання ззовні, скільки з умінням вирішити внутрішні проблеми і налагодити ефективне співробітництво з іншими державами.

По-друге, поступовий відхід від ототожнення національної безпеки з державною безпекою, безпекою держави як політичної організації, зосередження уваги на захисті інтересів особи.

Теоретичні пошуки в цій сфері йшли одночасно з практичними кроками по формуванню і вдосконаленню існуючої системи забезпечення національної безпеки України. Разом з розбудовою традиційних, звичних для народу України державних органів: Збройних Сил, Служби безпеки, Прикордонних військ, Національної гвардії, Зовнішньо-політичного відомства тощо з'явилася нова для нас, але звична для інших держав, структура — Рада національної безпеки.

Існування України як суверенної держави, її самозбереження і прогресивний розвиток неможливі без розробки та проведення цілеспрямованої державної політики захисту національних інтересів. Основи такої політики і має визначити Концепція національної безпеки України — програмний документ, який став би базою для концепцій і доктрин в усіх сферах безпеки: воєнній, економічній, політичній, екологічній, соціальній, інформаційній тощо.

Здійснено перші кроки на шляху розробки і прийняття цілісної, науково обгрунтованої і практично виваженої Кон-

цепції національної безпеки України, проект якої було розглянуто Верховною Радою України у першому читанні у жовтні 1993 р. Після доопрацювання у постійних комісіях Верховної Ради він готовий для повторного розгляду у законодавчому органі України.

Відомо, що було чимало спроб розробити Концепцію національної безпеки України на різних рівнях — і аматорському, і професійному. Такі спроби робили і політичні організації, і державні структури. Багато в чому запропоновані матеріали, звісно, не співпадали, але водночас мали одну спільну рису: їх автори намагалися **якомога детальніше** визначити коло факторів, що загрожують національній безпеці України, тобто загроз національним інтересам, і розписати заходи щодо їх відвернення і подолання.

Перед розробниками виникали питання: як така надзвичайно детально розписана Концепція буде співвідноситися, скажімо, з такими державними документами, як Воєнна доктрина, Основні напрями зовнішньополітичної діяльності України, Національна програма охорони навколишнього середовища в Україні та ін.? Адже це теж концептуальні документи в галузі національної безпеки, які вже прийняті Верховною Радою України. Чи повинні вони входити до Концепції її складовою частиною? І чи не прийме тоді Концепція національної безпеки України вигляд багатотомного видання, в яке безперервно потрібно буде вносити зміни і доповнення?

Автори запропонованого для розгляду у Верховній Раді України проекту переконались, що розписати конкретику всіх проблем національної безпеки в одному документі, та ще й під назвою «Концепція» (тобто задум, основна ідея або система принципового пояснення чогось) просто неможливо. І тоді дійшло до висновку, що Концепція національної безпеки України повинна являти собою: *прийнятий Верховною Радою України лаконічний, надзвичайно стислий документ, який фіксує найбільш загальні, науково обгрунтовані і практично виважені погляди на поняття і зміст національної безпеки України, на принципи, напрямки та механізми політики її забезпечення.*

Тому і в назві проекту Концепції було записано, що це «основи політики» національної безпеки України, або «основні положення» Концепції національної безпеки України.

Щодо структури Концепції, то вона, на погляд розробників проекту, має складатися з таких основних розділів: 1. Загальні положення і принципи; 2. Національні інтереси України; 3. Реальні та потенційні загрози національній без-

пеці України; 4. Основні напрями політики національної безпеки України; 5. Система національної безпеки України.

Стосовно до самого поняття «національна безпека». У підготовлених творчими колективами та опублікованих матеріалах щодо цієї проблеми існує декілька підходів до визначення поняття «національна безпека».

Один з підходів пов'язаний з акцентом на захисті національних інтересів від загроз. Національна безпека при цьому визначається як захищеність громадянина, суспільства і держави...; сукупність державно-правових і суспільних гарантій, які забезпечують захищеність...; ступінь захищеності інтересів і прав...; стан захищеності життєво важливих інтересів особи, народу, держави...; стан життєдіяльності народу, при якому забезпечується реалізація життєво важливих інтересів та їх захист...; здатність суспільства своєчасно виявити і оцінити загрози та вжити необхідні заходи...; інтегральна міра оцінки рівня загроз інтересам... тощо.

При другому підході «національна безпека» визначається як спосіб здійснення саморозвитку суспільства...; система гарантій; підтримання відповідного стану суспільних відносин...; стан суспільства... тощо.

На наш погляд, поняття «національна безпека України» має враховувати обидва зазначені підходи. Воно має відображати як стан захищеності національних інтересів, так і умови самозбереження і розвитку суспільства.

В проекті Концепції, який поданий на розгляд Верховній Раді України, національна безпека України визначається як *стан захищеності життєво важливих інтересів особи, соціальних груп, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, який є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей.*

Головними об'єктами національної безпеки визначені: громадянин — його права і свободи; суспільство — його духовні та матеріальні цінності; держава — її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність.

Тобто Концепція визначає, хто має бути захищеним в першу чергу, кому має віддаватися перевага. Перше місце посідає громадянин; друге — суспільство; потім — держава. Це цілком відповідає принципам демократичної правової держави, намір побудувати яку проголосила Україна.

В той же час, хоча інтереси громадянина, його безпека і є першоосновою національної безпеки, абсолютизувати і протиставляти їх інтересам безпеки суспільства і держави було б помилковим. Рівень національної безпеки має визначатись ще захищеністю суспільства в цілому, а також якіс-

ним станом державної безпеки як необхідної умови існування України.

В зв'язку з цим одним з головних завдань забезпечення національної безпеки має бути гармонізація відносин між громадянином, суспільством і державою, підтримка балансу їх інтересів.

При цьому стан національної безпеки та її якісна характеристика залежатимуть від рівня цивілізованості вирішення питань, проблем, а можливо, й конфліктів, які можуть виникати між громадянином, суспільством і державою. Тому актуальним завданням є встановлення цивілізованих правових взаємовідносин особи, суспільства і держави, захисту інтересів людини, які притаманні демократичній правовій державі.

Основними принципами забезпечення національної безпеки пропонується вважати: верховенство права; пріоритет політичних засобів у вирішенні конфліктів; адекватність заходів захисту національних інтересів реальним та потенційним загрозам; додержання розумного балансу інтересів особи, суспільства і держави, їх взаємна відповідальність; раціональне розмежування повноважень державних органів.

Як базовий складник національної безпеки визначається участь України у міжнародних системах універсальної і загальноєвропейської безпеки.

В основі визначення поняття національної безпеки і в практиці здійснення політики національної безпеки знаходяться національні інтереси України. Вони відображають фундаментальні цінності і прагнення народу України, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи створення таких умов і способи задоволення потреб громадян України.

Головний національний інтерес України полягає у формуванні демократичного громадянського правового суспільства, в якому будуть забезпечені політичні, соціальні, духовні та інші інтереси і права всіх громадян.

Національні інтереси України та їх пріоритетність обумовлюються конкретною ситуацією, що складається в країні та за її межами. Дуже актуальною є розробка науково обгрунтованих, всебічно виважених критеріїв визначення як самих інтересів, так і їх пріоритетності.

Пріоритетними національними інтересами України на шляху її розбудови як незалежної демократичної правової держави проект Концепції називає: створення громадянського суспільства, зміцнення державних структур влади, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і сво-

бод людини; забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості кордонів; досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав всіх етнічних груп народу України; подолання економічної кризи, структурна перебудова економіки, розвиток соціально орієнтованих ринкових відносин, збереження і підвищення науково-технологічного потенціалу; забезпечення нормальних екологічних умов життєдіяльності суспільства; збереження генофонду народу України, зміцнення його морального здоров'я та інтелектуального потенціалу; розвиток української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, утвердження національної гідності, розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності усіх національних меншин; налагодження рівноправних та взаємовигідних відносин з усіма країнами, інтегрування у європейську і світову спільноту.

Національні інтереси України постійно зазнають впливу різноманітних чинників, які за певних умов перешкоджають їх реалізації і створюють загрозу національній безпеці України. Тому проект Концепції визначає також реальні та потенційні загрози національній безпеці України.

Сьогодні, як відомо, на процес життя України деструктивно впливає ціла низка як *внутрішніх,* так і *зовнішніх* загроз.

Значні перетворення політичного та економічного характеру, що нині відбуваються в нашому суспільстві, безумовно призводять до виникнення внутрішніх чинників, які за певних обставин можуть бути реальною загрозою безпеці. Такі чинники мають економічний, соціальний та політичний характер. На жаль, є досить підстав констатувати катастрофічний стан української економіки. Тому сьогодні економічні аспекти безпеки України виступають на перший план. Крім того, є загроза стабільності суспільства, що зумовлено зростанням соціальної напруженості, різким падінням життєвого рівня людей, погіршенням криміногенної обстановки. Без усунення цих чинників неможливо досягти будь-яких позитивних результатів у розбудові незалежної держави, створенні умов для самозабезпечення та матеріального добробуту народу і поступового руху України до демократичного розвинутого суспільства.

Ці внутрішні чинники роблять Україну більш вразливою для зовнішніх загроз, серед яких можуть бути названі: втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; висування територіальних претензій до України та інші посягання на її державний суверенітет; воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах; посилення тенденцій до економічної ізоляції України від світової економіч-

ної системи; інформаційна експансія з боку інших держав; повільність входження України у світовий інформаційний простір; відсутність у міжнародного співтовариства об'єктивного уявлення про Україну тощо.

Національна безпека має комплексний характер. Вона забезпечується цілеспрямованою державною політикою, сутністю якої є створення надійної системи гарантій державотворення, буття і розвитку народу України в демократичному суспільстві, матеріальному добробуті і здоровому природному середовищі, цивілізованого процесу державотворення та взаємовигідних відносин з іншими державами.

Розробка і практичне здійснення політики національної безпеки передбачають: визначення життєво важливих національних інтересів та їх пріоритетів; виявлення та оцінку внутрішніх і зовнішніх загроз національним інтересам, визначення засобів нейтралізації та шляхів відвернення цих загроз; створення відповідних державних механізмів реалізації доктрин, програм та стратегій щодо забезпечення національної безпеки в різних аспектах.

Основні напрямки політики національної безпеки України визначаються виходячи із пріоритетності національних інтересів, враховуючи потенційні і реальні загрози її національним інтересам.

Основними напрямками політики національної безпеки України зазначені:

у державно-політичній сфері: попередження і усунення спроб втручання у внутрішні справи України та порушення її територіальної цілісності і державного кордону; підтримка військового потенціалу на рівні, адекватному ступеню загроз; входження в існуючі та створювані системи універсальної та регіональної безпеки; підтримка громадянської злагоди та етнополітичної і соціальної стабільності; розбудова надійної системи захисту конституційних засад і правового порядку;

в економічній сфері: створення соціально орієнтованої ринкової економіки; раціональне регулювання державного сектору економіки; збалансування експортно-імпортної діяльності; створення умов поступового входження в світову економічну систему;

у соціальній сфері: створення ефективних механізмів соціального захисту населення, його фізичного і духовного здоров'я; стимулювання розвитку науки, освіти і культури;

у сфері екології: вироблення і реалізація науково обгрунтованих нормативів природокористування і природозахисту; визначення екологічно небезпечних зон і здійснення відповідних заходів по їх рекреації;

в інформаційній сфері: вжиття комплексних заходів щодо входження України в світовий інформаційний простір та недопущення її інформаційної дискримінації; розробка і впровадження обгрунтованих режимів отримання, зберігання і використання суспільно значущої інформації.

Як відомо, загрози національним інтересам України мають комплексний характер і практично відбиваються на багатьох аспектах національної безпеки: економічному, воєнному, науково-технологічному, інформаційному, соціальному та інших. А тим часом заходи щодо нейтралізації цих загроз або зменшення їх рівня, що пропонують або вживають міністерства і відомства, часом нескоординовані, розрізнені, а іноді відображають відомчі інтереси. Це вимагає не тільки залучення значних сил, великих матеріальних і фінансових витрат. Обмежені можливості окремих міністерств та відомств, неузгодженість їх дій не дозволяють сповна мобілізувати можливості держави на захист національних інтересів. Щоб цього уникнути, потрібен механізм, який би забезпечував у загальнодержавних масштабах координацію діяльності державних органів, громадян та їх об'єднань. Тому актуальним завданням сьогодення є утворення цілісної системи національної безпеки України.

Система національної безпеки призначена для своєчасного виявлення та об'єктивної оцінки загроз національним інтересам, вибору та вжиття адекватних засобів їх захисту. Вона має забезпечити проведення узгодженої внутрішньої та зовнішньої політики в економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, міжнаціональній, демографічній, міграційній, інформаційній сферах тощо. Система національної безпеки об'єднує діяльність державних і недержавних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, а також включає комплекс законодавчих актів, які регламентують відносини в даній сфері.

Основними *суб'єктами* забезпечення національної безпеки є:

Верховна Рада України, яка: визначає основи і здійснює законодавче регулювання політики національної безпеки України; створює правові засади функціонування системи національної безпеки; приймає Концепцію національної безпеки України; інші загальнодержавні програми в даній сфері і контролює хід їх виконання; затверджує бюджетні асигнування для фінансування діяльності по забезпеченню національної безпеки; визначає порядок створення, основні напрямки діяльності та повноваження Ради національної безпеки України.

Президент України, *який;* виступає гарантом національної безпеки України; очолює Раду національної безпеки України; спрямовує розробку основ політики національної безпеки та визначення пріоритетів національних інтересів; подає на розгляд Верховній Раді України щорічні доповіді про стан національної безпеки України; видає відповідні укази й розпорядження та вживає заходів щодо забезпечення національної безпеки України.

Спеціалізованим органом в системі національної безпеки має бути *Рада національної безпеки України.*

Сьогодні це відносно молодий і новий для нашої держави орган. Рада створена за Указом Президента України в липні 1992 р. з метою формування і реалізації політики у сфері захисту життєво важливих інтересів України, гарантування її національної безпеки. До складу Ради входять вищі посадові особи держави, керівники відповідних міністерств та відомств. Очолює Раду Президент України. На сьогоднішній день вона виконує функції консультативно-дорадчого органу при Президентові України.

За проектом Концепції Рада національної безпеки України має бути не суто президентською структурою, а створеним за рішенням Верховної Ради України державним органом колегіального керівництва діяльністю в галузі забезпечення національної безпеки. Рада національної безпеки України: розробляє основні напрямки стратегії та проекти програм державної політики забезпечення національної безпеки України; розробляє пропозиції з питань вдосконалення системи національної безпеки України; прогнозує наслідки втілення рішень державних органів з питань внутрішньої та зовнішньої політики в галузі національної безпеки; готує рекомендації Президенту України для прийняття рішень у сфері забезпечення безпеки громадян, суспільства і держави; координує діяльність органів державної виконавчої влади в процесі планування і здійснення заходів по виконанню рішень Ради; розробляє рекомендації щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; готує пропозиції щодо введення, продовження або припинення дії надзвичайного стану в Україні чи окремих її місцевостях; в особливий період і під час війни функціонує як Рада оборони України відповідно до покладених на неї повноважень.

Наступними суб'єктами системи національної безпеки України є:

Кабінет Міністрів України, який розробляє та здійснює конкретні заходи щодо реалізації державної політики в сфері національної безпеки;

Міністерства і відомства, органи місцевої державної виконавчої влади — забезпечують реалізацію державних програм з проблем національної безпеки України в межах своїх повноважень, визначених чинним законодавством;

Органи судової влади — здійснюють правосуддя в сфері забезпечення національної безпеки;

Прокуратура — здійснює нагляд за дотриманням Конституції та законів України;

Громадяни, громадські організації та об'єднання: беруть участь у забезпеченні національної безпеки в межах, визначених законами України, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів в різних сферах життєдіяльності країни; захищають власні права та інтереси засобами, передбаченими чинним законодавством.

Слід підкреслити, що за проектом Концепції всі суб'єкти забезпечення національної безпеки діють виключно в межах компетенції і повноважень, визначених законодавством України. Діяльність по забезпеченню національної безпеки має бути доступною для контролю відповідно до чинного законодавства.

Крім концептуальних визначень, політика національної безпеки потребує створення необхідної нормативної бази — розроблення і підтримки в належному стані сукупності законів, що спрямовані на створення необхідних умов захисту національних інтересів у різних сферах. Ці питання мають бути пріоритетними в роботі Верховної Ради України.

Наприкінці слід зазначити, що створення надійної системи національної безпеки України — дуже складний і досить тривалий процес. Практичне державотворення у цьому плані потребує глибоких теоретичних розробок. Необхідною умовою ефективної політики держави є своєчасний та якісний аналіз ситуації і прогнозування розвитку подій з метою виявлення потенційних та реальних загроз. Досвід засвідчує — поки що ми за об'єктивних умов недостатньо володіємо навичками оцінки поточної ситуації. В Україні тільки починається розробка наукової методології такої діяльності. Прогнози розвитку як внутрішньої, так і зовішньої обстановки ще не в повній мірі відповідають вимогам об'єктивності та всебічності. При такому стані речей конче необхідна розробка методик оцінки і прогнозування обстановки та підготовка відповідних фахівців-аналітиків. А тому потрібно об'єднати зусилля спеціалізованих науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів на дослідженні проблем національної безпеки України.

Надійшла до редколегії 18.09.95

В. К. ПОПОВ, д-р юрид. наук, проф. НЮА України

НАУКОВІ ОСНОВИ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

З утворенням України як самостійної держави виникла потреба в істотному оновленні всього законодавства, у тому числі й екологічного. Цей процес обумовлений також переводом економіки України на ринкові умови. Стосовно до певних природних ресурсів виникають еколого-ринкові відносини, які є складовою частиною ринковйх відносин, що формуються в економіці України. За останні чотири роки правотворчі органи у межах своєї компетенції здійснили велику роботу з оновлення екологічного законодавства. Верховною Радою України прийняті нормативні акти (закони, кодекси, постанови), які регулюють по суті суспільні відносини у всіх основних сферах екології. На підставі цих законодавчих актів органами виконавчої влади — Президентом, Кабінетом Міністрів, компетентними міністерствами, держкомітетами і відомствами України — прийнятий цілий масив підзаконних нормативних актів, які конкретизують положення законів з певних питань. Ця правотворча діяльність сама по собі є позитивною, оскільки її результат — створення певної правової основи екологічних відносин.

Проте кодифікація екологічного законодавства йде по шляху надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів при відсутності основоположного законодавчого акта у сфері екології. Прийнятий у 1991 р. закон «Про охорону навколишнього природного середовища» не відноситься до всеохоплюючого і основоположного законодавчого акта, оскільки він розрахований головним чином на регулювання охоронних екологічних відносин, які складають лише частину екологічних відносин. В законі зроблено спробу вважати цей нормативний акт основоположним у сфері екології, оскільки у ньому в самих загальних рисах містяться положення про правові форми належності природних об'єктів певним суб'єктам, про використання природних ресурсів, їх відтворення. Але аналіз змісту цього закону дає підстави для твердження, що він не дотягнув до рівня основоположного законодавчого акта в галузі екології. Крім того, сама назва даного закону свідчить про його охоронну спрямованість у сфері навколишнього природного середовища. Між тим у цьому законі, хай не прямо, але проводиться ідея про необхідність через певні правові приписи мати в Україні основоположний нормативний акт на рівні

Закону в галузі екології, в якому були б відображені усі основні та принципові еколого-правові приписи, на підставі яких приймалися б закони і підзаконні нормативні акти з певних питань екології. Цю ідею слід здійснити найближчим часом.

Оновлення екологічного законодавства України відбувається із застосуванням тих засобів, які були застосовані у 60-х роках, — диференційовано стосовно до кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань. Були прийняті нормативні акти у формі кодексів: земельного, лісового, водного, про надри; у формі власне законів: про охорону навколишнього природного середовища, про природно-заповідний фонд, про охорону атмосферного повітря, про тваринний світ. Дані нормативні акти відносяться до числа спеціальних, які мають загальний характер у відповідній сфері екології. Прийняті законодавчі акти з низки спеціальних питань, які не відносяться до числа загальних. Це закони про виключну (морську) економічну зону України, про екологічну експертизу та ін. Такий підхід до кодифікації екологічного законодавства пояснюється відсутністю єдиного комплексного ємного основоположного законодавчого нормативного акта з екологічних питань. Іншого підходу до здійснення кодифікації у Верховної Ради України не було.

Разом з тим при здійсненні диференційованої кодифікації доцільно врахувати й питання уніфікації окремих близьких за своєю спрямованістю правових приписів з тим, щоб уникнути прийняття численних нормативних актів. Слід мати на увазі, що у надмірній диференціації при кодифікації законодавства є свої негативні моменти, зокрема, припускаються дублювання однотипних правових приписів, неузгодженість окремих норм права, а іноді й суперечливість, що ускладнює застосування таких нормативних приписів. Вивчення змісту деяких спеціальних законів дозволяє зробити висновок про те, що правові приписи з окремих питань екології можна було б без шкоди для їх змісту викласти в одному законі. Наприклад, правові приписи, які регулюють питання використання виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, слід було б помістити в одному нормативному акті, назвавши його законом про континентальний шельф і виключну (морську) економічну зону України. Закон про виключну (морську) економічну зону вже прийнятий. Чекається прийняття й закону про континентальний шельф. Нещодавно було прийнято два закони: про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку; про поводження з радіоактивними відходами. Не було необхідності видавати

два закони. Більш того, у першому законі є спеціальний розділ (IX) «Поводження з радіоактивними відходами», де в загальних рисах викладено основні положення. Даний розділ доцільно було б викласти повніше, не удаючись до видання другого закону з більш повним змістом. Прийнято три закони про експертну діяльність: про судову експертизу, про екологічну експертизу, про наукову і науково-технічну експертизу. Якщо застосувати такий підхід до видання законодавчих актів про експертну діяльність, то напрошуються закони про економічну експертизу, про транспортну експертизу та ін. Між тим в експертній діяльності є загальні та спеціальні питання, які можна помістити в одному ємному нормативному акті. Відбувається деяке нагромадження правових приписів, наприклад, про екологічну експертизу. В законі про охорону навколишнього природного середовища є спеціальний розділ (VI) про таку експертизу. Мінприродою України видано Інструкцію про проведення державної екологічної експертизи, прийнятий закон про екологічну експертизу. Правда, Верховна Рада у своїй постанові від 9 лютого 1995 р. наказала відповідним органам привести свої нормативні акти у відповідність із законом про екологічну експертизу.

Важливого значення набуло питання про співвідношення законів і підзаконних актів, які видаються компетентними органами. Якщо в галузі екології видано багато законів, то підзаконних нормативних актів в цій же сфері видано в декілька разів більше. Для правової держави характерним є те, що основні питання громадського життя регулюються нормативними актами на рівні законів. Тому закони мають бути ємними і включати до себе усі основні та принципові питання певної сфери екології. Отже, підзаконних нормативних актів повинно бути менше, ніж законів. Вони мають включати до себе головним чином процедуру реалізації нормативних приписів, які містяться в законах. Зараз усе відбувається навпаки, підзаконних нормативних актів видається настільки багато, що навіть професіоналу важко розібратися в них. Візьмемо, наприклад, в основному добротний кодекс України про надра. На його основі прийнято близько 15 підзаконних нормативних актів на рівні Кабінету Міністрів України. А скільки ще буде прийнято їх міністерствами і держкомітетами з окремих питань користування надрами? За такий метод кодифікації слід докорити як Верховній Раді України, так і відповідним виконавчим органам, які видають підзаконні нормативні акти. В кодексі про надра міститься занадто багато приписів, які дозволяють компетентним виконавчим органам видавати відповідні норматив-

ні акти. Даний метод кодифікації застарілий, він існує кілька десятиліть і продовжує існувати. Верховній Раді України слід йти іншим шляхом. Зокрема, основні правові приписи мають міститись у законі. Так, в ст. 6 кодексу про надра записано, що корисні копалини за своїм значенням поділяються на корисні копалини загальнодержавного значення і місцевого. Віднесення корисних копалин до цих груп здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Держкомітету по геології та використанню надр. Невже не можна було вирішити це питання в кодексі без доручення виконавчому органу? Гірничому відводу присвячено одну статтю (17), самий же порядок надання гірничих відвідів доручено встановлювати Кабінету Міністрів. Хіба збитково було б, якщо в кодексі був би викладений порядок надання гірничих відвідів? Таких прикладів можна багато навести не тільки по кодексу про надра, а й по іншим законам в галузі екології. Хай в кодексі про надра було б не 69 статей, як зараз, а у 2—3 рази більше. Тоді б відпала потреба у виданні маси підзаконних нормативних актів. Такий підхід має бути застосований до кожного закону, де повинні міститись повно, чітко і зрозуміло сформульовані правові приписи. Необхідно піднімати авторитет основних еколого-правових законів. Якщо виникли будь-які питання, які вимагають правового регулювання, то слід доповнювати закони, а не плодити підзаконні нормативні акти.

При виданні підзаконних нормативних актів не слід удаватися до їх дроблення. Доцільно йти шляхом укрупнення підзаконних нормативних актів по відповідним природним ресурсам. Можна було б назвати такий нормативний акт, наприклад, Положенням про застосування деяких приписів лісового кодексу або Правилами застосування окремих приписів кодексу України про надри і т. ін. У кожному такому підзаконному нормативному акті слід передбачити відповідні розділи з розміщенням в них усіх матеріалів для зручності в користуванні. Такий засіб кодифікації та уніфікації підзаконних нормативних актів значно скоротить їх кількість, полегшить діяльність правозастосовчих органів щодо застосування таких нормативних актів. Існування підзаконних нормативних актів на сучасному етапі створення належної правової основи екологічних відносин є необхідним. Але їх кількість має постійно скорочуватись за рахунок найбільш повного змісту законів з окремих важливих питань у сфері екології. Головний шлях кодифікації — це підвищення рівня змістовності законів, які видає Верховна Рада України.

Зараз завершується диференційована кодифікація екологічного законодавства. Має розпочатись новий етап в кодифікації названого законодавства. Головна спрямованість цієї кодифікції полягає у його уніфікації. Починати треба з підготовки Екологічного кодексу України. Цей нормативний акт повинен бути комплексним, ємним і основоположним у регулюванні екологічних відносин. До нього мають увійти усі основні і принципові правові приписи, які регулюють різні види екологічних відносин: земельні, водні, гірничі, лісові, атмосфероповітряні, фауністичні, охоронні, еколого-інформаційні та ін. Усі природні об'єкти складають єдину екологічну систему (навколишнє природне середовище), вони об'єктивно взаємозв'язані в силу законів природи. Тому відносини з приводу цих об'єктів також єдині і зараз іменуються екологічними відносинами. Проте єдність цих відносин припускає їх різновиди, обумовлені особливостями природних ознак кожного природного об'єкта. Оскільки екологічні відносини єдині, то й їх правова форма також має бути єдиною. Такою юридичною формою зараз є екологічне право, яке сформувалось як самостійна галузь права в системі права України. В літературі висловлена думка, що ця галузь права має комплексний характер, регулює різнорідні суспільні відносини (земельні, водні, лісові, гірничі та ін.). Однак ці види екологічних відносин входять до складу єдиних екологічних відносин, хоча й мають певні специфічні риси. Правовими формами цих видів відносин є земельне, лісове, гірниче, водне, фауністичне, атмосфероповітряне право, але не як самостійні галузі права, а як підгалузеві єдиного екологічного права. При такому підході зберігаються єдність екологічних відносин з їх різновидами, а також єдність екологічного права з підгалузевою структурою.

На жаль, і зараз немає єдиної думки у розумінні екологічного права. Наприклад, у переліку наукової класифікації при присудженні вчених ступенів зазначаються три галузі права: земельне, природоресурсове і екологічне право. Важко зрозуміти, що було покладено в основу названої класифікації. Тут відсутня логіка міркувань. Не може бути сумнівів у тому, що земельне право — складова частина природоресурсового права. А коли це так, то чому земельне право виділено із природоресурсового права? Якщо автори класифікації виходили із важливості земельного права в сучасних умовах, то є всі підстави виділити як самостійні галузі права водне, лісове, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне, оскільки вони також відносяться до числа важливих. Неясно також, що слід розуміти під екологічним правом з точки зору авторів класифікації. Якщо під екологічним пра-

вом розуміється охорона навколишнього середовища, то охоронні норми права складають невід'ємну частину основного права. Охоронного права як самостійної галузі права не існує. Такі розбіжності впливають й на кодифікацію екологічного законодавства. Зокрема, яким шляхом йти при кодифікації екологічного законодавства: шляхом його уніфікації або дальшої диференціації? Навряд чи можна визнати плідним розрив єдиних екологічних відносин та їх єдиної правової форми. Такий шлях не можна визнати оптимальним ні в кодифікації законодавства, ні в наукових дослідженнях, ні в навчальній сфері.

Пропонуємий Екологічний кодекс України стане вищою формою кодифікації усього масиву екологічного законодавства. Цей нормативний акт має бути ємним, комплексним, змістовним і основоположним. До нього слід включити всі основні правові приписи, перевірені життям і практикою, які регулюють всі види екологічних відносин. Не треба боятись ємності даного нормативного акта, набагато краще маси єдиний і ємний нормативний акт, ніж десятки розрізнених законодавчих актів. Перевага Екологічного кодексу перед нині існуючими розрізненими законами у сфері екології полягає у тому, що він об'єднує всі основні правові приписи у єдиному нормативному акті, у багатьох випадках усуває дублювання одних й тих же положень, зменшує або зводить нанівець суперечливість правових приписів, створює зручність в користуванні ним в процесі правозастосовчої діяльності. Припускається, що Екологічний кодекс повинен мати загальну і особливу частини. В загальній частині доцільно зосередити загальні положення, які відносяться до всіх основних правових інститутів. В особливій частині слід розмістити ті правові інститути, які мають специфіку правового регулювання окремих видів екологічних відносин: земельних, водних, гірничих, лісових, фауністичних, атмосфероповітряних, природозаповідних, охоронних та ін. Структура кодексу має бути логічно стрункою, зрозумілою кожному читачу, зручною для практичного користування кодексом. При розробці добротного Екологічного кодексу України згодом можна визначити, з яких питань слід прийняти нормативні акти у формі законів і підзаконних нормативних актів. При належній організації роботи з підготовки Екологічного кодексу України він може бути остаточно завершений до кінця цього століття, щоб у XXI ст. ми вступили з новим і вперше в Україні розробленим Екологічним кодексом. У Німеччині також ведеться робота з підготовки такого кодексу, але дуже повільно. Тут

слід сказати, що ще не має держави, яка б мала такий кодекс. Було б корисним провести наукову конференцію про доцільність підготовки Екологічного кодексу України.

Надійшла до редколегії 18.09.95

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

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ

Актуальність дослідження еколого-процесуальної правової теорії обумовлена тим, що у світовій, а в останній час і вітчизняній юриспруденції все настійливіше затверджується тенденція до розширення сфери та уніфікації використання різних форм юридичного процесу, в тому числі й еколого-правового процесу для реалізації матеріальних норм права. Важлива роль тут належить еколого-процесуальній правовій теорії.

Що ж являє собою еколого-процесуальна правова теорія? Що це за явище і чи має воно право на самостійне існування?

Еколого-процесуальна правова теорія — це сукупність органічно пов'язаних правових явищ, тобто еколого-процесуальних норм, які містяться в екологічному праві; еколого-процесуальних відносин, що регулюються вищезазначеним видом норм; еколого-правового процесу. Кожне з названих явищ виконує задану йому функцію в реалізації матеріальних норм екологічного права.

Дослідження еколого-процесуальних правових явищ показує, що в сучасний період відбувається лише становлення еколого-процесуальної правової теорії. Між тим практика потребувала від законодавця розробки процедури реалізації матеріальних норм екологічного права. Цілі групи матеріальних еколого-правових норм не можуть регулювати суспільні екологічні відносини поза процесуального забезпечення. Візьмемо, наприклад, матеріальні норми, що регулюють надання природних ресурсів у власність або користування. Поза встановленої законодавством процедури такі норми не можуть бути реалізовані, отже, відсутні й ті правові наслідки, котрі настають внаслідок їх застосування. Інакше кажучи, матеріальна норма стає декларацією, а не регулятором суспільних відносин.

До числа матеріально-правових норм екологічного права, що потребують свого процесуального забезпечення, відно-

сяться норми, котрі регулюють суспільні відносини, пов'язані з обліком природних ресурсів і веденням природоресурсових кадастрів, просторово-територіальним улаштуванням об'єктів природи, плануванням, прогнозуванням, спостереганням (моніторинг) та інформуванням у сфері охорони навколишнього природного середовища, здійсненням екологічного контролю, екологічною експертизою, позасудовим розв'язанням екологічних спорів та ін.

У зв'язку з розвитком еколого-процесуальної правової теорії необхідно зупинитися на проблемі її відмежування від адміністративного процесу. Зараз відбувається розвиток тих процесуальних явищ, які ми, поєднуючи їх, називаємо еколого-процесуальною правовою теорією. Змінюється зміст таких явищ, вони набувають нових якісних норм. Новий зміст требує й нової форми. Такою формою є не адміністративно-процесуальна, а еколого-процесуальна форма.

Протягом багатьох років у юридичній літературі за аксіому сприймалося положення, відповідно до якого норми «непроцесуальних» галузей права (земельного, трудового, фінансового, державного та ін.) могли бути реалізовані лише за допомогою адміністративного процесу. Між тим це положення не відповідало дійсності й реальному стану справ. Досить сказати, що ще наприкінці 60-х — на початку 70-х років у зв'язку з введенням в дію Основ земельного законодавства СРСР [1], а також ЗК УРСР [2], було прийнято ряд підзаконних нормативних актів, які містили процесуальні норми, спрямовані на реалізацію матеріальних норм земельного законодавства [3]. На той час в земельно-правовій літературі і на практиці термінологія «адміністративний процес» застосовувалась при реалізації матеріальних норм земельного права лише тому, що була відсутня теоретична і практична розробка порядку, адекватного специфіці земельно-процесуальних відносин. Сьогодні процедура реалізації матеріальних норм екологічного права за допомогою його процесуальних норм має під собою визначену теоретичну основу.

Слід додати й те, що проблема еколого-процесуальної теорії має історичні корені. Так, в 20-х роках в юридичній літературі широко обговорювалося питання **про земельний процес.** Земельний процес тоді розглядався у двух аспектах — у широкому розумінні — як встановлення і оформ-

[1] Ведомости Верхов. Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 458.

[2] Відомості Верхов. Ради УРСР. 1970. № 29. Ст. 205.

[3] Див. напр.: Положение о порядке возбуждения ходатайств и разрешения вопросов об отводе земельных участков для государственных и общественных надобностей//СП УССР. 1970. № 11. Ст. 127.

лення земельних прав землекористувачів, і у вузькому — як організація захисту земельних прав землекористувачів. При цьому земельний процес у вузькому розумінні визнавався різновидом цивільного процесу. Таким чином, поряд з цивільним процесом існував і земельний процес [1]. Більш того, у ряді наукових праць того часу обгрунтовувалась точка зору про становлення і розвиток **земельно-процесуального** права як самостійної галузі права України [2]. Все це свідчить про те, що еколого-процесуальна правова теорія має також визначену історичну основу для свого існування.

Однією з важливих теоретичних проблем, що характеризують еколого-процесуальну правову теорію, є те, що в загальній сукупності норм екологічного права його процесуальні норми складають значну групу і в структурному аспекті утворюють підгалузь процесуального права, яка входить до екологічного матеріального права. Підтвердженням даного висновку виступають такі критерії.

а) *Традиційні процесуальні форми (цивільна, адміністративна, кримінальна)* не забезпечують можливість реалізації матеріальних норм екологічного права. Лише незначна частина його матеріальних норм забезпечується за допомогою цивільно-процесуальної, адміністративно-процесуальної і кримінально-процесуальної форм. До них належать норми, які регулюють суспільні відносини, що складаються при розгляді екологічних спорів судовими органами; при розгляді майнових спорів, пов'язаних з екологічними відносинами; у випадках застосування до винних у порушенні екологічного законодавства осіб заходів майнової, адміністративної або іншої відповідальності.

Більша частина матеріальних норм екологічного права реалізується за допомогою еколого-процесуальних норм. Дані норми регулюють суспільні відносини в таких сферах, як: надання і вилучення природних ресурсів: облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів; просторово-територіальне улаштування об'єктів природи; екологічний контроль; екологічна експертиза; позасудове розв'язання екологічних спорів та ін.;

б) *Кількісне накопичення процесуальних норм,* що містяться в екологічному праві. Тут важливо підкреслити, що еколого-процесуальні норми ще не мають досить високого ступеня «концентрації», характерного для цивільно-процесу-

---

[1] *Див.: Кавелин С. П.* Земельное право и земельный процес. Воронеж, 1925. С. 314, 318.

[2] Див.: *Некрасов Ф. Г.* К вопросу о реформе земельно-процессуального права на Украине//Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. Горки, 1928. С. 42—55.

альних, арбітражно-процесуальних і кримінально-процесуальних норм, зосереджених головним чином у відповідних кодексах. Еколого-процесуальні норми фактично містяться у всіх видах нормативних актів, що приймаються державними органами. Крім цього, вони поєднуються, як правило, з матеріальними нормами екологічного права в спеціальних правових актах, що є цілком виправданим в сучасний період з позиції практики їх застосування;

в) *Зацікавленість держави в необхідності правового регулювання процесуальних відносин, пов'язаних з раціональним використанням, відтворенням природних ресурсів, а також охороною навколишнього природного середовища.* Початок цього процесу було покладено Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1991 р. (розділ «Екологічна безпека») і постановою Верховної Ради України від 31 жовтня 1991 р. «Про державну програму охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів» [1].

Досить сказати, що за період з жовтня 1992 р. по лютий 1995 р. було прийнято понад 25 нормативних актів на рівні Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, які регулюють як екологічні матеріальні, так і еколого-процесуальні правовідносини. Це Закон України від 3 березня 1993 р. «Про тваринний світ», Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р.; постанов Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. «Про Червону книгу України»; постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р.; «Про порядок ведення земельного кадастру» від 19 квітня 1993 р. «Про порядок визначення і відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам» та ін.

Аналізуючи проблему про наявність в рамках екологічного права еколого-процесуальної підгалузі, необхідно відзначити: відомо, що головним чинником будь-якої підгалузі права, який виділяє її з інших правових спільностей, є наявність у складі підгалузі поряд з простими і складними інститутами загального інституту або асоціації загальних норм.

Для екологічного права сучасного періоду характерна диференціація його нормативно-правової бази. Приймаються закони і підзаконні нормативні акти, котрі регулюють як поресурсові сфери екологічних суспільних відносин (земельні, водні, лісові, фауністичні та ін.), так і екологічні відносини незалежно від їх поресурсової специфіки. Між тим єдиного нормативного акта для екологічного права поки що

[1] Відомості Верховн. Ради України. 1991. № 52. Ст. 779.

не існує. Тому еколого-процесуальна підгалузь права ще не має законодавчо виділених положень у вигляді загального інституту. Проте асоціація загальних норм, що формують такий інститут, характерна для даної підгалузі. Зазначені норми встановлюють принципи еколого-правового процесу, окремих видів його проваджень, а також еколого-процесуальну форму, необхідну для реалізації матеріальних норм екологічного права. Вже зараз ці норми можуть бути виділені в особий структурний підрозділ єдиного для екологічного права кодифікаційного нормативного акта. Таким нормативним актом має стати Екологічний кодекс України.

Ще однією теоретичною проблемою, яка характеризує еколого-процесуальну правову теорію, є наявність особливостей, властивих еколого-процесуальним нормам. Таких особливостей кілька.

По-перше, правова природа еколого-процесуальних норм обумовлена і визначена специфікою екологічної сфери — наявністю природних ресурсів, навколишнього природного середовища як об'єктивно існуючої та незалежної від волі і свідомості людини реальності. Екологічний чинник тут виявляється у різних аспектах, а саме: а) екологічні відносини існують лише в період природного розвитку природних ресурсів без відриву їх від єдиного природного середовища, тобто до перетворення їх в об'єкти товарно-грошових відносин; б) екологічні відносини, в основі яких лежать природні об'єкти, що розвиваються за законами природи, підвладні впливу цих законів: в) в деяких екологічних відноснинах діяльність даних суб'єктів підлягає додержанню екологічних імперативів, обов'язкових для виконання.

По-друге, застосування процесуальних норм екологічного права по суті не пов'язане з юрисдикційною діяльністю. Основна сфера їх застосування — неюрисдикційна, яка охоплює діяльність органів державного управління використанням і охороною навколишнього природного середовища позитивного характеру.

Елемент примушування властивий лише для незначної частини процесуальних норм екологічного права, що регулюють діяльність органів державної влади і управління за позасудовим розглядом екологічних спорів.

По-третє, особливістю еколого-процесуальних норм є й те, що вони об'єднані разом з матеріальними нормами екологічного права і їх джерелом виступають кодекси, закони та інші підзаконні нормативні акти матеріального або матеріально-процесуального характеру.

Важливою рисою цієї особливості є те, що в сучасний період відбувається зміна юридичної сили еколого-процесу-

альних норм. З розвитком і удосконаленням екологічного права його процесуальні норми все більш знаходять своє відображення в кодексах і законах, які приймаються вищим законодавчим органом України, а не в підзаконних нормативних актах, як це було раніш.

Однією з практичних проблем, що характеризують еколого-процесуальну правову теорію, виступає проблема систематизації і кодифікації еколого-процесуального законодавства.

Еколого-процесуальна підгалузь права зараз знаходиться в стадії становлення та розвитку, що пов'язано впершу чергу з оновленням матеріального екологічного права. Вона ще не досягла рівня самостійної процесуальної галузі права. Проте в наступному не виключено формування на її основі самостійної еколого-процесуальної галузі права. Тому самостійність названої підгалузі права, порівняна стабільність її норм, виникнення нових еколого-процесуальних проваджень роблять можливим і необхідним подальше удосконалення, проведення систематизації і кодифікації еколого-процесуальної підгалузі права. Таку роботу слід провадити поетапно.

Зараз необхідно внести зміни і доповнення в існуючі кодифіковані еколого-процесуальні нормативні акти, а також в окремі процесуальні розділи, глави і статті, які містяться в екологічних матеріальних актах. Такі зміни і доповнення мають відображати поресурсову специфіку розгляду і розв'язання різних категорій індивідуально-конкретних справ для даної галузі екологічного права. Тут за основу слід взяти головні види еколого-процесуальних проваджень, а саме: просторово-територіальне улаштування об'єктів природи; облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів; планування, прогнозування, спостерігання (моніторинг) і інформування в галузі охорони навколишнього природного середовища; розподіл і перерозподіл природних ресурсів; екологічний контроль; екологічну експертизу; позасудове розв'язання екологічних спорів. При цьому внесення змін і доповнень до існуючих кодифікованих еколого-процесуальних нормативних актів необхідно здійснювати стосовно до кожного з вищевказаних видів проваджень, враховуючи їх особливості, специфіку, а також характерні для них стадії.

Крім того, на першому етапі доцільно розробити й прийняти деякі самостійні підзаконні нормативні акти з окремих процесуальних питань. Зокрема, доцільно розробити питання про порядок проведення екологічного контролю, положення про порядок здійснення обліку природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів та ін. Назріла також необхід-

ність у розробці єдиного для екологічного права нормативного акта — Екологічного кодексу України.

У наступному можливо формування самостійної еколого-процесуальної галузі права з послідовною розробкою і прийняттям Еколого-процесуального кодексу України. Основою для його розробки має стати нормативно-процесуальний матеріал, який міститься в чинному екологічному законодавстві.

Як схему майбутнього Еколого-процесуального кодексу України можна запропонувати таку структуру: Загальна і Особлива частини.

Загальна частина кодексу складається із загальних для всього еколого-правового процесу питань: право суб'єктів на звернення у відповідні органи для розв'язання індивідуально-конкретних справ у сфері використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; принципи еколого-правового процесу; суб'єкти еколого-правового процесу, їх права та обов'язки та ін.

Особлива частина має містити види еколого-процесуальних проваджень, порядок їх здійснення: провадження за просторово-територіальним улаштуванням об'єктів природи; провадження за обліком природних ресурсів і веденням природоресурсових кадастрів; провадження за плануванням, прогнозуванням, спостереганням (моніторинг) і інформуванням у сфері використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; провадження за розподілом і перерозподілом природних ресурсів між власниками і природокористувачами; провадження за здійсненням екологічного контролю; провадження до веденням екологічної експертизи; провадження за позасудовим розглядом екологічних спорів.

Формування еколого-процесуальної правової теорії в Україні є об'єктивною необхідністю, і задача вчених — зробити все, щоб забезпечити матеріальні екологічні норми належним процесуальним механізмом їх реалізації. Вищевказане має велике значення для охорони і раціонального використання природних ресурсів нашої суверенної держави, забезпечення прав громадян на сприятливе навколишнє природне середовище.

Надійшла до редколегії 07.08.95

С. Б. ГАВРИШ, д-р юрид. наук, проф. НЮА України

ЕКОЛОГІЧНА НЕБЕЗПЕКА ЯК ПОГРОЗА ЕКОЛОГІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ

В літературі питання про поняття безпеки, його зміст до цього часу залишається дискусійним. Неоднозначно тлумачиться воно й в етимологічному плані. Найбільш поширене розуміння безпеки, котре найчастіше використовується і у кримінальному праві — це «відсутність небезпеки». Інколи безпека визначається як «положення, при якому не погрожує небезпека комусь, чомусь», а безпечно тоді, коли «немає небезпеки, безпечно»[1] і т. ін.

Очевидно, що безпека пов'язана з антонімом «небезпека» і є його зворотнім боком. С. І. Ожегов вбачав небезпеку в «погрозі чого-небудь небезпечного». Небезпечний — «здатний викликати, заподіяти будь-яку шкоду, нещастя»; «небезпека — можливість, погроза біди, нещастя, катастрофи»[2]. В той же час «можлива небезпека» — це ризик[3].

Таким чином, безпека є завжди виключення небезпеки або її зменшення до припустимого рівня, і вона завжди пов'язана з ситуаціями ризику для навколишнього світу. На цьому акцентує увагу і сам законодавець в ч. І ст. 50 Закону України про охорону навколишнього природного середовища, коли, говорячи про екобезпечність, вказує на попередження погіршення екологічної обстановки (так би мовити, «управління ризиком») і виникнення небезпеки для здоров'я людей. Л. Тімберлайк в зв'язку з цим називає екологічну небезпеку «головною погрозою для безпеки XXI століття»[4].

Екологічна небезпека — це погроза зподіяння шкоди біосфері (її екосистемам), а тим самим й людині[5]. Не можна погодитися з положенням зазначеного закону, де говориться про усунення небезпеки тільки для здоров'я людей. Обособлення лише однієї людини, як потерпілої від несприятливих чинників порушеного антропогенною діяльністю природного середовища суперечить уявленням про охорону природи і

[1] Див.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1985, С. 38; Словарь русского языка. М., 1985. Т. 1. С. 74.

[2] Див.: Словарь русского языка. М., 1986. Т. 2. С. 620.

[3] Див.: *Ожегов С. И.* Вказ. праця. С. 591.

[4] Див.: *Timberlake L.* The greatest theat on Earth//Independet, 1988. 12 sept.

[5] Деякі юристи і політологи пов'язують розуміння «безпеки» перш за все з екологічною загрозою. (Див.: Caldwell L. International environmental policy/Duham, 1984. P. 12).

пов'язане з односторонньою думкою, що існувала в радянській науці, про особливий пріоритет людства над іншою природою і управління нею для панування людини над нею [1]. Ми виходимо з того, що людина є лише органічною частиною природи, займає в ній певну екологічну нішу поряд з іншими біологічними видами. Водночас, внаслідок нерозумного, а нерідко й злочинного відношення до природного середовища, вона сама виступає джерелом екологічної кризи, створюючи свою екологічну нішу і чинячи тиск на інші. Це призводить до ураження в першу чергу самих екосистем, нерозривно пов'язаних з людиною, його життям і здоров'ям.

Тому екобезпека з точки зору й кримінального права є усуненням небезпеки для екосистем і людини. Погроза заподіяння їм шкоди може бути як реальною, тобто вимірюватися дійсною можливістю його негайного настання в найближчому, точно прогнозованому майбутньому або його настанням через тривалий час, але з більшою вірогідністю, так і абстрактною, тобто екологічна шкода може настати у найближчому або віддаленому майбутньому у випадку збігу або незбігу деяких слабкопрогнозованих обставин і процесів. Зазначене дає підстави вважати, що кримінально-правові норми екозлочинів в КК слід конструювати в тому числі й як делікти небезпеки, де екологічна безпека може бути нормативно закріплена у вигляді погрози життю і здоров'ю людей, існуванню екосистем та ін.

Екологічна небезпека являє собою досить ємне за змістом поняття, яке включає до себе сукупну небезпеку діяльності техногенних систем (в першу чергу неконтрольованих) і таких, що виникли під впливом цього негативних природних процесів. Сукупна екологічна небезпека відмежовує її від інших небезпек (суспільної, техногенної та ін.) і характеризується численними джерелами, які погрожують безпеці людини та її середовищу проживання. Важко підтримати думку В. Андрійцева про те, що «екологічна небезпека... є інтегрованим поняттям, яке включає небезпеку суспільну і небезпеку для навколишнього природного середовища» [2]. Сутність небезпеки, яка у філософському значенні відноситься до категорії можливості, полягає в тому, що вона припускає

---

[1] У зв'язку з цим не можна погодитися в В. Андрійцевим, який розглядає екологічну безпеку як систему «...засобів, спрямованих на запобігання, погіршенню екологічної обстановки» і вбачає її лише в реалізації «охорони життя і здоров'я людини від несприятливого природного і антропогенного впливу» (Див.: *Андрійцев В.* Екологічне право і проблеми екологічної безпеки//Рад. право. 1990. № 4. С. 34).

[2] Див.: *Андрейцев В.* Теоретические проблемы правового обеспечения эффективности экологической экспертизы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 1992. С. 39.

наявність в даний час, в даній конкретній обстановці умов, які за своїм закономірним розвитком могли б привести до заподіяння шкоди, проте виникненню шкідливих наслідків перешкодили випадкові для даної закономірності обставини [1]. Ми згодні з тим, що вони тісно взаємопов'язані, оскільки «чинник небезпеки для економічної системи у більшості випадків викликає імовірність настання негативних наслідків для людини [2]. Разом з тим це ніяк не може бути доказом того, що еконебезпека інтегрована з суспільною небезпекою. Остання лише частково стикається з еконебезпекою, оскільки є повністю самостійним і відмінним від еконебезпеки явищем. Безумовно, при скоєнні екологічних злочинів може страждати і суспільна безпека, оскільки техногенні або екологічні чинники під впливом протиправної поведінки особи можуть погрожувати суспільному спокою, суспільним цінностям та ін. Але такі дії повинні, як правило, оцінюватися самостійно з урахуванням суб'єктивної сторони скоєного. Не можна також вважати аргументом посилання В. Андрейцева на те, що у цьому випадку небезпека погрожує людині і тим самим є суспільною небезпекою. Екологічна небезпека як раз і погрожує в першу чергу людині, її безпеці, як і, власне, будь-який інший вид небезпеки. Це обумовлене тим, що будь-яка форма безпеки, в тому числі й загальна, спрямована в кінцевому рахунку на захист людини, її життя і здоров'я, цінностей, які забезпечують людському співтовариству сприятливі умови для існування.

Еконебезпека включає до себе: погрозу «ураження» екосистем або їх елементів (знищення, забруднення та ін.), викликаної антропогенним впливом на них, «небезпечний стан» біотичного (живого) і абіотичного (неживого) середовища, де мутації, що виникли внаслідок цього, викликають шкідливі зміни в біосфері (екосистемах); погрозу заподіяння шкоди живим організмам і перш за все людині; погрозу біосфері (природному середовищу як основі життєдіяльності людини). В зв'язку із зазначеним можна припустити, що еконебезпека має різну ступінь в залежності від тимчасової можливості її реалізації та імовірності негативних наслідків. Умовно можна виділити такі види еконебезпеки в залежності від її ступеня.

1. *Планова небезпека.* Суть її полягає в тому, що навколишня природа та існуючі технології включають до себе

---

[1] Див.: *Харитошкин В. В.* Общеопасные деликты и некоторые вопросы совершенствования уголовного законодательства//Совершенствование правовых актов уголовного судопроизводства, Ярославль, 1988. С. 61.

[2] *Андрейцев В.* Теоретические проблемы... С. 39.

певну небезпеку як у зв'язку з людською поведінкою (в тому числі й негативною, так і поза її: застосування пестицидів, викид у водойми відходів виробництва, викид перероблених речовин в атмосферу та ін. Діапазон такої небезпеки досить широкий: від практично повної її відсутності (наприклад, в природних резерватах) до помітної присутності, коли необхідно вживати певних заходів безпеки (очищати воду, продукти харчування та ін.). Ця небезпека історично супроводжує людську цивілізацію, причому ступінь її безперервно зростає, прикладом чому є зростаюче число інженерних систем захисту та їх пріоритетність в науково-технічному прогресі. «Планова» небезпека свідчить про прийнятість ризику технологій та достатність небезпеки і не повинна загрожувати заподіянням «непланованої» (включаючи також й протиправну) шкоди.

2. *«Погрожуюча (віддалена) небезпека.* Негативні процеси, що виникли в природному середовищі, або діючі технології, що ініціюються людиною (в тому числі й протиправно), або стихії створюють небезпеку заподіяння шкоди у віддаленому або невизначеному майбутньому. Можлива шкода носить, як правило, «непланований» характер, тобто її розмір та інші параметри прогнозувати дуже важко. Визначальним моментом є те, що вона настає в менш чи більш віддаленому майбутньому. Між протиправною поведінкою особи і можливими наслідками лежить значний проміжок часу. Наприклад, при змиві з сільхозугідь у водойми пестицидів, що зберігаються в тимчасових сезонних сховищах з порушенням спеціальних правил, захворіли люди, які користувалися цими водними джерелами, загинули тварини та можуть настати й інші негативні наслідки як в даному календарному році, так і лише через кілька років. Причому характер наслідків тут залежить як від кількості токсикантів, потрапивших в організм, так і від особливостей самого організму. Тому наслідки можуть бути різними для людей або об'єктів природи, у будь-якому випадку зробити точний висновок про можливі наслідки з великою імовірністю практично неможливо. Тим більш, що в силу різних обставин (вжитих заходів захисту або особливостей організму) вони можуть взагалі не настати. «Погрожуюча» небезпека свідчить про те, що протиправна дія або інше джерело еконебезпеки реалізовані і наслідки можуть і повинні настати в майбутньому, але механізм їх реалізації не завжди ясний і може бути не пов'язаний з дією одного джерела небезпеки (в розвиток причинного зв'язку вплітаються й інші обставини). Еконебезпека тут виступає як погроза віддаленої шкоди, яка може і не настати. Особливості віддаленої еконебезпеки, «розмитість» на-

слідків тривалий час призводили до того, що законодавець відмовлявся від конструкції у цьому випадку кримінально-правових норм за типом деліктів небезпеки, що позбавляло кримінальний закон найважливішого профілактичного інструменту в боротьбі з екозлочинами. Їх створення в КК України (ч. 1 відповідних статей) має стати настійливою необхідністю і забезпечити їх високу ефективність.

При «погрожуючій» небезпеці ризик технологій досягає своїх порогових величин або навіть знаходиться за його межовим рівнем. Забезпечується лише порогова безпека екосистем і людини, рівень якої наближається до нуля або навіть нижче. Причому така екобезпека існує й зараз. В майбутньому, внаслідок дії джерела небезпеки, вона може перейти в запороговий стан.

3. «*Уражаюча (наближена або реалізована) еконебезпека.* В цьому випадку аварійні техногенні аналогічні їм ситуації погрожують негайним заподіянням шкоди, частіше за все тяжкої, або приводять до її заподіяння. Час наступу шкоди по відношенню до небезпечної події характеризується коротким проміжком, що може перешкоджати її усуненню, й частіше за все він настає. Разом з тим процес прояву еконаслідків тут специфічний: спочатку настають (або можуть настати) первинні наслідки, найбільш тяжкі (загибель людей, порушення екосистем та ін.), як правило, обмежені, тобто стосуються вузького числа потерпілих або об'єктів природи. Ефект «швидкого ураження», обумовлений тим, що потерпілі або об'єкти природи перебували в безпосередньому контакті з джерелом небезпеки й випробували на собі усю силу його впливу на обмеженій території. Наприклад, в результаті аварії на «небезпечному» виробництві в першу чергу страждає обслуговуючий персонал тощо. Далі, настають (можуть настати) вторинні наслідки для осіб і природних об'єктів, які знаходяться не в контактній зоні (епіцентрі) безпосередньої дії джерела небезпеки, а на його периферіях в урбоструктурах або екосистемах, що примикають до нього. Шкода тут заподіюється, як правило, жителям близьколежачих пунктів, випадковим прохожим та ін., може носити хвилеподібний характер з наступним «затуханням». Наслідки реально і негайно при цьому виявляютья надзвичайно рідко, але можуть настати і настають протягом короткого календарного проміжку часу. Їх характер (аварія на Чорнобильській АЕС, в Бхопалі та ін.) і масштаби можна визначити досить точно. Трагічні наслідки настають стосовно до осіб або об'єктів природи, які знаходяться на значній відстані від джерела небезпеки, але в силу різних причин (викидів, дії повітряних

потоків тощо) були піддані «ураженню» його чинників. Вони можуть проявитися в недалекому або частіше за все віддаленому майбутньому. Їх характер і масштаби визначити дуже важко, а іноді й неможливо.

«Уражаюча» еконебезпека свідчить про запороговий ризик технологій, під впливом яких в результаті дій, в тому числі й протиправних, втрачений контроль над ситуацією, і про відсутність еконебезпеки або зведення її до нуля. Як правило, подібне має бути підставою для конструювання в КК норм з кваліфікованими ознаками.

Джерелом еконебезпеки виступають неконтрольована, а нерідко й злочинна, техногенна діяльність людей (антропогенний чинник) і деградовані природні екосистеми (екочинник). В юридичній літературі це частіше за все об'єднується одним поняттям — «джерело підвищеної небезпеки». Стосовно до проблеми, що розглядається, такий підхід істотно б спрощував її та приводив до неточних висновків. Справа полягає в тому, що внаслідок специфіки, яка існує тут, джерело небезпеки може бути взагалі відсутнім. Їм стає усе навколишнє природне середовище. Іноді його важко ідентифікувати. Крім того, еконебезпека може полягати в джерелах, які не володіють підвищеною небезпекою, але пов'язані з режимом експлуатації нові технології, експерименти з участю природних об'єктів та ін.).

До цього ж схиляється й судова практика. Так, пленум Верховного Суду колишнього СРСР в п. 2 постанови від 5 вересня 1986 р. «Про судову практику у справах про відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я» під «джерелом підвищеної небезпеки» розумів «будь-яку діяльність, здійснення якої створює підвищену імовірність заподіяння шкоди внаслідок неможливості повного контролю за нею з боку людини, а також діяльність по використанню, транспортировці, зберіганню предметів, речовин та інших об'єктів виробничого, господарського або іншого призначення, які мають такі ж властивості». Ця позиція знайшла відображення й у п. постанови пленуму Верховного Суду України від 27 березня 1992 р. № 6 «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди». Джерелом підвищеної небезпеки пленум вважає перш за все «небезпечну діяльність», проте, говорячи про діяльність по використанню «небезпечних предметів», він, як уявляється, досягає певного компромісу між двома напрямками в розумінні джерела підвищеної небезпеки, які існують в юридичній літературі. Найбільш поширеним з них є визнання небезпечною діяльності, яка створює підвищену небезпеку для оточуючих («концепція діяльності»). Найбільш кон-

кретно її виразив Б. Антимонов, за думкою якого джерело підвищеної небезпеки — це «завжди дія чи система дій, тобто діяльність, але ніколи не річ і не відсутність дії діяльності, не бездія» [1].

Інші автори (Е. Флейшиць, Л. Майданник, Н. Сергєєва, А. Собчак), навпаки, виходять з того, що джерелом підвищеної небезпеки можуть бути «властивості речей чи сили природи», або «речі, устаткування, які створюють підвищену небезпеку для оточуючих», або «складні шкідливі об'єкти» («концепція предмета»).

Плідну спробу розв'язати цю проблему здійснив О. Красавчиков, який стверджував, що таким джерелом може бути як діяльність людей (те, що створює небезпеку), так і «небезпечні предмети». Проте у визначенні самого джерела небезпеки він віддає пріоритет останнім [2].

Разом з тим поширеною є думка, що джерело підвищеної небезпеки — поняття не стільки фізичне, технічне, скільки правове, юридична характеристика того, що робить діяльність людини підвищено небезпечною, і поза участю людини (суб'єкта), яка використовує природні об'єкти, що мають підвищену шкідливість забруднення, є немислимою. Тому важко погодитися з А. Собчаком і В. Смирновим, які вважають, що джерелом підвищеної небезпеки можуть бути тільки матеріальні об'єкти. При цьому вони посилаються на те, що «не було випадків, коли суди визнавали такими не матеріальні об'єкти (речовини), а саму діяльність» [3]. В той же час інші автори наводять численність джерел, які «порушують громадську безпеку».

При цьому в теорії також називають найбільш істотні ознаки (властивості) джерел підвищеної безпеки, перш за все шкідливість і недостатню підконтрольність людині (А. Белякова) — «нестійкість»; як додаткові ознаки часто виділяють потужність і складність (М. Гринберг).

В чинному кримінальному законодавстві відповідальність «за належне використання джерел підвищеної небезпеки» залежить від настання суспільно небезпечних наслідків або створення реальної безпеки їх настання. Разом з тим законодавець має досвід конструювання так званих «складів абстрактної небезпеки» (ст. ст. 220, 228 КК України). У зв'язку з цим П. Тоболкін відзначав, що «законодавча конструк-

---

[1] Див.: *Антимонов Б. С.* Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М., 1952. С. 100.

[2] Див.: *Красавчиков О. А.* Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966. С. 26, 27, 34.

[3] Див.: *Собчак А., Смирнов В.* Понятие источников повышенной опасности//Сов. юстиция, 1988. № 18. С. 23.

ція, котра оголошує караною саму дію, яка має небезпечні властивості, у сучасних умовах уявляється цілком обгрунтованою»[1]. Таку конструкцію, за думкою В. Гурова, слід поширити й на необережні злочини, «скоєні в результаті неправомірного використання найбільш шкідливих знарядь і засобів — джерел підвищеної небезпеки»[2]. М. Угрехелідзе при цьому запропонував розширити джерела підвищеної небезпеки, включивши до них «порушення правил поводження з атомною енергією», що вимагає виділити їх в «самостійні статті з відповідними небезпеці цих діянь санкціями»[3]. Висловлюються пропозиції про спеціальне виділення особливо потужних джерел підвищеної небезпеки (термоядерні, радіоактивні, лазерні та ін.) і створення з їх урахуванням конструкцій злочинів абстрактної небезпеки.

Вивчення цієї проблеми дає змогу поділити усі джерела еконебезпеки на дві групи. До першої мають бути включені *джерела еконебезпеки, породжені людською діяльністю:* 1) матеріальні об'єкти (предмети, речовини, техногенні фізичні та хімічні явища); 2) «небезпечний стан» уражених антропогенною діяльністю екосистем та їх елементів; 3) діяльність людей, поєднана з «ризиком технологій».

До другої групи слід віднести *небезпечні природні процеси і явища* (стихійні сили природи), які виникли або існують в навколишній природі поза волею людини і як прояв природознавчих законів її розвитку, а також природні небезпечні речовини і предмети. Незапобігання такій небезпеці, особливо погрожуючій тяжкими наслідками людському співтовариству, має стати предметом обговорення проблем нового екологічного законодавства і нового КК. Зараз ці питання законодавчо не врегульовано, що слід визнати істотною прогалиною в праві.

У зв'язку з цим сумнівною є позиція А. Собчака, В. Смирнова та ін., які розуміють під джерелом підвищеної небезпеки лише матеріальні об'єкти, тобто речі, які в процесі їх використання (експлуатації) в силу природних або доданих ним людиною властивостей при досягнутому рівні техніки не піддаються повністю контролю людини і тому здатні заподіяти шкоду, не дивлячись на вжиття усіх заходів обережності та

[1] *Тоболкин П. С.* Научно-технический прогресс и вопросы законодательной конструкции диспозиций преступлений//Научно-технический прогресс и проблемы уголовного права. М., 1975. С. 90.

[2] *Гуров В. И.* Орудия и средства в неосторожном преступлении//Уголовно-правовые средства борьбы с преступностью. Омск, 1983. С. 11.

[3] *Угрехелидзе М. Г.* Технический прогресс и некоторые вопросы уголовной ответственности за неосторожные деяния//Научно-технический прогресс и проблемы уголовного права. С. 151.

обачливості. Очевидно, що наведене визначення є неточним і внутрішньо суперечливим.

Матеріальними об'єктами-джерелами підвищеної небезпеки — можуть бути лише такі, які породжені техногенною діяльністю людини. Це будь-які матеріальні об'єкти, продукти техногенної діяльності, які містять в собі велику погрозу негайного заподіяння шкоди у випадку виходу їх з-під контролю людини. Найбільш характерні їх ознаки полягають у тому, що вони:

1) виступають носіями руйнівної енергії (фізичної, хімічної, теплової), яка «замкнена в оболонку» контрольованого технологічного процесу (сюди відносяться як окремі матеріальні об'єкти, так і їх системи, наприклад, АЕС, хімкомбінат). Зосереджена в них енергія має підвищені руйнівні властивості. Контроль над нею повинен забезпечуватися особливими захисними засобами і системами, без чого експлуатація таких об'єктів має визнаватися протиправною. У зв'язку з цим КК може бути доповнений нормою, де була б передбачена відповідальність за порушення правил невикористання спеціальних екозахисних систем, якщо це спричинило чи могло спричинити загибель хоча б однієї людини або нанесення йому тяжких тілесних пошкоджень, іншої шкоди здоров'ю людей, шкоди екосистемам;

2) породжені техногенною діяльністю людини і є штучними утвореннями, слабко адаптованими до природного середовища. Слід максимально пристосовувати їх функціонування до властивостей і процесів природного середовища або не допустити будь-якого контакту з нею за допомогою суворих заходів. Порушення цих вимог негайно виводить таке джерело з-під контролю людини і приводить до заподіяння екологічної шкоди або створює її погрозу;

3) в них полягає реальна погроза заподіяння шкоди екосистемам та суспільству негайно або в найближчому майбутньому в разі виходу їх з-під контролю захисних систем або управління людиною. Усунення (мінімізація) їх руйнівної сили в природному середовищі без особливих зусиль людини неможливо або сильно ускладнено. Обсяг та характер заподіяної або можливої шкоди в цих випадках (на відміну від шкоди, яка заподіяна особистими діями) безпосередньо не залежить від суб'єктивного відношення особи і, як правило, більше і важче, ніж в контрольованих особою ситуаціях;

4) шкода, яка настала в результаті діяльності джерела підвищеної небезпеки, по-перше, важко піддається встановленню, обчислюванню її у відомих величинах, по-друге, важковідновлювана або невідновлювана зовсім. Масштаби і характер такої шкоди при цьому можуть бути суворо лока-

лізовані на відміну від інших еконебезпек. Тому при конструюванні відповідної кримінально-правової норми слід надати їй перш за все профілактичного характеру, відзначивши кримінальну відповідальність, в тому числі й за невжиття необхідних заходів спеціально зобов'язаною особою по запобіганню потенційної шкідливості для природного середовища і людини, якщо в результаті цього настали або реально могли настати певні тяжкі наслідки.

«Небезпечний стан» уражених антропогенною діяльністю елементів біосфери можна представити себе як екологічну кризу природного середовища, його деградацію (погіршення). Вона може бути породжена також злочинною поведінкою особи і розглядатися як її своєрідний небезпечний результат.

Екологічна криза характеризується не просто і не стільки впливом на природу, а й різким збільшенням впливу зміненої людьми природи на суспільний розвиток [1]. Екологічна криза — це деградація екосистем, погіршення їх діяльності, порушення природної рівноваги, що викликає виникнення багатьох негативних чинників спочатку в самих екосистемах (зниження функцій відтворення, зменшення популяцій або загибель окремих видів та ін.), а згодом й у людському суспільстві (погіршення його фізіологічного і психічного здоров'я, погроза життю та ін.).

В спеціальній літературі зроблено спробу виявити різні стадії екологічної кризи. Найбільш тяжкою є ситуація катастрофи («екокатастрофи»). Вона характеризується глибокими і незворотними змінами природи, втратою природних ресурсів і різким погіршенням умов проживання населення, викликаними в основному багаторазовим перевищенням антропогенних навантажень на ландшафти і екосистеми регіону. Ознаками такої ситуації є відчутна зміна здоров'я людей, особливо в густозаселених районах, а також втрата генофонду та унікальних природних об'єктів. Безсумнівно, частину території України має бути віднесено до природних територій, які перебувають у стані екокатастрофи, викликаної як аварією на Чорнобильській АЕС, так і багаторазовим перевищенням антропогенних навантажень на екосистеми протягом десятиріч в ряді регіонів. Видимо, критичною стадією екокатастрофи є екоспазм — повне зупинення діяльності основних екосистем, руйнування біосфери, що ставить під сумнів можливість виживання людства як виду [2]. Не менш небезпечні так звані «плавні» екокатастрофи — надзвичайні ситуа-

[1] Див.: *Реймерс Н. Ф.* Природопользование. М., 1990. С. 250.

[2] Див.: *Кириленко В. П.* Принцип экологической безопасности в современном международном праве//Правоведение. 1989. № 3. С. 49.

ції, яким властивий тривалий період від ініційованої події до кульмінації.

Будь-яка катастрофа характеризуться певними стадіями. *Стадія зародження.* Створюються умови майбутньої катастрофи: в екосистемі під впливом антропогенних чинників накопичуються численні чинники, які дезорганізують її діяльність (гине рослинність, скорочується кількість популяцій та ін.), виникають «локальні екологічні кризи», наростає екологічний ризик.

Стадія кульмінаційна. Під впливом тих чи інших, нерідко прихованих причин відбувається звільнення чинників ризику — технологічної речовини або енергії, експозиції яких піддаються екосистеми і населення. Екосистеми руйнуються, пошкоджуються, лишаючи людство належного середовища проживання.

Стадія затухання. Хронологічно охоплює період від перекриття (обмеження) джерела небезпеки, локалізації небезпечної ситуації до повної ліквідації її прямих та посередніх наслідків, включаючи увесь ланцюжок вторинних і третинних наслідків. Ця стадія може тривати роки, десятиріччя, а то й століття.

Екокатастрофа являє собою тяжкі наслідки вчинення відповідного злочину, що має враховуватися або при кваліфікації вчиненого, або при призначенні покарання за нього.

Менш тяжкою за своїми наслідками є *стадія кризової екологічної ситуації екосистем.* Вона наближається до катастрофічної, і в разі невжиття кардинальних заходів цей період може тривати значний проміжок часу. Кризовий стан природного середовища настає у випадку, коли його параметри наближаються до допустимих меж вимірів, перехід через які тягне за собою втрату стійкості системи та її руйнування.

Менш небезпечна у порівнянні з попередніми так звана *критична (гостра) ситуація при антропогенному впливі на біосферу.* Тут виникають значні і слабкокомпенсовані зміни ландшафтів, відбувається швидке наростання погрози виснаження або втрати природних ресурсів (в тому числі й генофонду), унікальних природних об'єктів, значно погіршуються умови проживання населення. Антропогенні навантаження тут, як правило, значно перевищують встановлені величини та екологічно значущі вимоги. В разі зменшення або зупинення антропогенного впливу і вжиття природоохоронних заходів можливі нормалізація екологічної обстановки, поліпшення умов проживання населення і часткове відновлення ландшафтів.

Екологічна криза в основному (за винятком природних катастроф) провоцюється також вчиненням злочинів людським співтовариством, що має бути відображено в конструкціях норм про екологічні злочини в новому КК України.

Отже, саме стійкий розвиток біосфери, її нормальне функціонування, засноване на екологічному резерві екосистем свідчать про відсутність еконебезпек, які створюють ризик ураження природних об'єктів і людини.

Такий стан природного середовища можна визнати *оптимумом безпеки*, який характеризується двома критеріями: соціальним і екологічним. З точки зору соціального критерію між суспільством і природою при оптимумі безпеки встановилась певна гармонія, коли техногенна діяльність може адаптуватися до можливостей екосередовища і не перевищує допустимі для екосистем навантаження. Екологічний критерій характеризує якість навколишнього природного середовища, при якій зберігаються висока біологічна продуктивність (для даних кліматичних умов), оптимальне співвідношення видів, біомаси, популяцій та ін.

Чинником, здатним порушити оптимум екобезпеки, є злочинний антропогенний вплив на природне середовище, який перевищує допустимі рівні або межі її змін, тобто мінімальні і максимальні критичні величини параметрів стану середовища, усередині яких вона має сталість і не руйнується. Ці критичні величини слід розуміти як *критичний рівень навантаження на екосистеми*. Останній визначається як рівень, який ми розглядаємо як такий, що не представляє погрозу навколишньому природному середовищу.

При навантаженні на екосистеми нижче критичного значення зберігається оптимум екобезпеки. Підвищення антропогенних навантажень до критичного значення забезпечує *допустиму екобезпеку*. Біосфера ще має сталість і не руйнується. Завдяки власній еластичності вона зберігає здатність у деяких межах змінювати свій стан під впливом антропогенних навантажень і повертається до початкового стану в разі припинення їх дії. Більш того, у цьому випадку природне середовище, володіючи своєрідною інерцією, зберігає здатність у деяких межах протистояти дії зовнішніх чинників без зміни свого стану. Проте при тривалості антропогенного тиску на природне середовище на рівні критичного навантаження в ній виникають так звані збурення. Історичний, кумулятивний ефект нагромадження регулярних збурень може привести до зміни природного середовища і переходу його в інший стан або виникненню у ньому аномалій.

Найбільш бажаним є досягнення оптимуму екобезпеки, яка, зрозуміло, не виключає ризику ураження екосистем ан-

тропогенними навантаженнями, але зводить його до можливого мінімуму. Ризик ураження екосистем підвищується при досягненні критичних рівнів навантаження на екосистеми, які можуть бути нормативно закріплені в КК як максимально допустимі. В межах від мінімуму ризику ураження екосистем до критичних рівнів навантажень на них й забезпечується екобезпека. Це так званий *розумний рівень безпеки*, тобто досягнення такого низького рівня ризику, який обгрунтовано може бути досягнутий. Досягнути «нульової», або абсолютної, безпеки в сучасних умовах практично неможливо.

Забезпечення оптимальної або допустимої екобезпеки свідчить про відсутність небезпеки ураження екосистем і суспільства. Проте оцінка ситуації як такої, що визначається допустимою екобезпекою, характеризується необхідністю здійснення профілактичних заходів як техногенного, так і правового характеру з метою попередження циклічності. Використання у цьому смислі правового механізму може бути різноманітним, за винятком нормативної бази кримінального права. Оскільки (навіть при наявності неправомірної поведінки) не створюється погроза екобезпеки, то й застосування норм кримінального права, які мають підвищену репресивність, є недоцільним. Таким чином, *екобезпека є погрозою заподіяння шкоди людині і природному середовищу, порушення оптимуму екобезпеки, поєднаною з неприпустимим ризиком поведінки людини (дією чи бездією) або дією джерела підвищеної небезпеки.*

Викладене дає змогу висловити пропозиції про необхідність передбачити в новому КК України спеціальну відповідальність за невжиття заходів щодо усунення еконебезпеки. Уведення такої відповідальності до кримінального закону дозволило б стабілізувати ситуації, пов'язані перш за все з навмисним ухиленням спеціально зобов'язаних суб'єктів від діяльності по зменшенню ризику від чинників, які виникли безпосередньо в природному середовищі: дії селевих джерел або сходу снігових лавин на широких просторах, попередження лісових пожеж або великих затоплень та ін., якщо це привело до людських жертв. Спеціально зобов'язана особа або не включає (не використовує) технічні системи захисту від небезпечних природних чинників, або припускається грубих помилок при їх експлуатації, що знижує їх ефективну роботу або підвищує ризик, в тому числі й екокатастрофи. Під тяжкими наслідками слід розуміти загибель людей, знищтоження населених пунктів, унікальних об'єктів природи, дорогоцінного майна тощо.

Безумовно, норми, що пропонуються, матимуть значною мірою профілактичне значення і відносяться до групи «резер-

вних норм», тобто норм, які рідко застосовуються на практиці. Це пов'язано з достатньо високим рівнем контролю людини над технологіями, які контактують з природним середовищем. Але такий контроль породжує й відповідальність операторів за його неналежне використання. Крім того, шкода від протиправної поведінки спеціально зобов'язаних осіб у цьому випадку іноді може бути порівняна з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС і більше. Це обумовлено зосередженням в навколишньому природному середовищі значної кількості слабкоконтрольованих штучних джерел безпеки (сховищ з отруйними та іншими хімічними речовинами та ін.), які в умовах надзвичайної екологічної ситуації можуть не тільки посилювати її негативну дію, а й викликати своєрідний ланцюжок екокатастроф аж до глобальної катастрофи.

Ці норми можуть бути викладені в новому КК України в такому вигляді:

Стаття... **Незаконні дії, які порушують екологічну безпеку**

(1) Вчинення особою дій, які не входять в коло її професійних обов'язків і потребують спеціальних знань, крім випадків крайньої необхідності, якщо вони створили небезпеку загибелі людей, зруйнування природних територій або масової загибелі тварин чи рослин, а рівно інших тяжких наслідків, —

карається позбавленням права займати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років або обмеженням волі на той же строк.

(2) Ті ж порушення, якщо вони спричинили наслідки, зазначені в ч. 1 цієї статті, —

караються обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк до п'яти років.

Стаття... **Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення.**

Ухилення службової або спеціально зобов'язаної особи від проведення або за неналежне проведення на територіях, забруднених отруйними речовинами, а також підданих дії небезпечних випромінювань, або в зоні екологічного лиха, або технологічної аварії, дезактиваційних або інших аналогічних заходів щодо ліквідації чи усунення наслідків екологічного забруднення, якщо це спричинило загибель людей, масову загибель тварин і рослин або інші тяжкі наслідки, —

карається обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той же строк з позбавленням права займати певні посади або займатись певною діяльністю на строк до трьох років.

Надійшла до редколегії 26.10.95

І. М. СИРОТА, доц. юрид. ін-ту ОДУ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НЕПРАЦЕЗДАТНИХ ГРОМАДЯН

Соціальний захист непрацездатних громадян в умовах переходу до ринку є однією з найскладніших економіко-правових проблем, розв'язанню якої присвячено чимало законодавчих актів. Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України прийняли у 1991—1995 рр. з цього питання пакет регламентуючих документів. Соціальний захист непрацездатних громадян зведений в ранг конституційного права: в Основному Законі держави закріплена різноманітність форм і видів соціального забезпечення — право на пенсію в старості, у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, інвалідності, нещасного випадку, безробіття, втрати годувальника та у інших випадках, передбачених законом.

Фактичному здійсненню громадянами права на відповідний вид соціального забезпечення сприяють різні гарантії, зокрема обов'язкове соціальне страхування працівників та державна підтримка рівня пенсійного забезпечення непрацездатних громадян.

Соціальне страхування — одна з форм соціального захисту населення, які держава застосовує для задоволення потреб громадян. За допомогою соціального страхування акумулюються кошти для створення соціальної бази системи соціального захисту населення, організацій та громадян, які займаються підприємницькою діяльністю (страхувальників). Тариф страхових внесків визначається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Він встановлений в розмірі 37 % суми річних фактичних витрат на оплату праці[1].

Використання страхових коштів визначається Кабінетом Міністрів України. Так, із загальної суми щорічних відрахувань страхових внесків 86 % надсилається до Пенсійного фонду України, решта — до Фонду соціального страхування України (колективні сільськогосподарські підприємства надсилають страхові внески до Централізованого фонду соціаль-

[1] Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 23. С. 234.

ного страхування працівників колективних сільськогосподарських підприємств України) [1]. Кожний з цих фондів є самостійною фінансово-банківською системою зі своїми цілями та завданнями. Наприклад, фонди соціального страхування призначені в основному для виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності та на фінансування витрат, пов'язаних з санаторно-курортним лікуванням і відпочинком працівників підприємств.

Провідне місце у системі соціального забезпечення посідає Пенсійний фонд України. Згідно з першопочатковим задумом створення цього фонду мало за мету розвантажити держбюджет, за рахунок якого раніш виплачували пенсії та допомоги. Проте Пенсійний фонд не витримує навантаження. Його механізм, розрахований в основному на страхові внески державних підприємств, не в змозі повною мірою забезпечити стабільне функціонування системи соціального захисту населення. Це пояснюється тим, що чинна система соціального забезпечення, реформа якої розпочалась на підставі закону України від 5 листопада 1994 р. «Про пенсійне забезпечення», сформована на принципах старої бюджетно-розподільчої моделі соціальної політики і не орієнтована на кризові явища перехідного до ринкової економіки періоду, складну демографічну ситуацію в Україні. Внаслідок старіння та падіння рівня народжуваності скорочується джерело трудових ресурсів, збільшується кількість осіб пенсійного віку, який в Україні нижче за встановлений в розвинутих країнах Західної Європи. Крім того, діє розгалужена структура пільгового пенсійного забезпечення, коли люди уходять на пенсію у віці 50 і навіть 45 років. Постійне зниження юридичної межі працездатності призводить до зростання кількості утриманців по старості. В Україні понад 14 млн пенсіонерів і їх число поповнюється, наближаючись до загальної кількості працездатного населення. На одного пенсіонера в Україні припадає два працюючих, наприклад, у Дніпропетровській області на 2 млн працюючих — 900 тис. пенсіонерів.

Внаслідок цього забезпечення носить високовитратний характер: виплати на пенсії в масштабах держави обчислюють трильйонами карбованців. Тільки в Одеській області ці виплати у 1994 р. досягли 240 млрд крб. в місяць [2], а з жовтня 1994 р. ця сума подвоїлась. Між тим надходження коштів скорочується, що пояснюється не тільки падінням виробництва. Одним з серйозних чинників фінансових усклад-

[1] Див.: Сборник нормативных актов по вопросам деятельности Пенсионного фонда Украины. Симферополь, 1993. С. 160.

[2] Одес. известия. 1994. 22 січня.

нень є неплатіжі в фонд без будь-яких об'єктивних причин. Генеральна прокуратура України організувала перевірку дотримання чинного законодавства, яке стосується сплати страхових внесків до Пенсійного фонду. Результати свідчать, що значна кількість підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців ухиляються від сплати страхових внесків. Так, на початок 1994 р. страхувальники заборгували Пенсійному фонду понад 600 млрд крб. [1].

Несплата внесків до Пенсійного фонду приводить до порушення балансу доходів та витрат фонду і потребує дотацій із держбюджету, залучення банківських кредитів.

На практиці трапляється чимало випадків, коли суб'єкти підприємницької діяльності не реєструються як платники страхових внесків, штучно знижують фонди оплати праці, порушують строки сплати страхових внесків. Проте органи Пенсійного фонду не виявляють належної принциповості щодо стягнення з боржників несплачених внесків і притягнення службових осіб до відповідальності. Неплатіжі до фонду мають розглядатися як грубе порушення законодавства із застосуванням певної відповідальності підприємців, певних санкцій до них: стягнення заборгованості по страховим внескам у безспірному порядку і припинення операцій по рахункам в установах банків в разі відмови страхувальників від сплати внесків; нарахування пені за кожний день прострочення платежу, штрафу, регресних позовів. Застосування таких санкцій є не правом, а обов'язком органів управління Пенсійним фондом.

Важливою є проблема бережного використання коштів Пенсійного фонду. Значна частина страхових платежів використовується на необгрунтовано високі зарплати та премії державним службовцям, зайнятим в структурах фонду, працівникам поштових відділень. Так, Міністерство зв'язку України щорічно бере з Пенсійного фонду за доставлення пенсії пенсіонерам 80 млрд крб. [2]. Страхові кошти використовуються на сплату допомоги особам, які перебувають у відпустці за доглядом за дітьми до трьох років, а також на соціальні пенсії, які раніш сплачувалися за рахунок місцевого бюджету.

В ході реформування системи соціального захисту накопичилось багато різних проблем. Звертають на себе увагу нестабільність пенсійного забезпечення, постійні коректування і встановлення нових розмірів пенсій у зв'язку з інфляці-

---

[1] Див.: Постанова Кабінету міністрів України від 20 жовтня 1994 р. № 721.

[2] Див.: Уряд. кур'єр. 1994. 14 квіт.

ею, що призводить до втрати значення закону як гаранта права громадян на соціальне забезпечення.

Враховуючи, що пенсійна форма переживає складну ситуацію та її неможливо здійснювати лише за допомогою окремих змін і доповнень до пенсійного законодавства, Верховна Рада України за пропозицією Кабінету Міністрів України 21 грудня 1993 р. ухвалила Концепцію про соціальне забезпечення населення України[1]. В ній закладено основи нової філософії соціальної політики, пов'язані з такими конституційними поняттями, як «соціальна держава» та «соціальна ринкова економіка». Уведені нові терміни: «соціальний захист», «соціальна підтримка», «адресна допомога нужденним».

Концепція передбачає відмову від стереотипу одержання безплатних благ та заміну їх самозабезпеченням кожного працездатного громадянина у сполученні з соціальним захистом непрацездатних. Йдеться про відмову від так званого соціального забезпечення за рахунок суспільства і перехід на соціальне страхування, тобто самофінансування своєї майбутньої непрацездатності. Передбачений також диференційований підхід до різних соціально-демократичних груп населення в залежності від ступені їх економічної самостійності, працездатності, можливостей підвищення рівня матеріального забезпечення.

В основу реорганізації чинної системи соціального забезпечення покладено нові принципи: «Соціальне забезпечення поширюється тільки на громадян, які працюють за найманням, членів їх сімей та непрацездатних осіб. На громадян, які самостійно забезпечують себе роботою, включаючи підприємців, осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів, поширюються лише ті соціальні гарантії, у фінансуванні яких вони беруть участь».

Реалізація цих ідей про право на соціальне забезпечення має пройти у два етапи. На першому етапі, що характеризується кризовими явищами в економіці, зберігається чинна система соціального забезпечення. В цей час створюються умови для переходу до нових форм соціального захисту, розробляється проект законодавства про соціальне страхування громадян, удосконалюються форми управління. На другому етапі в умовах досягнення стабілізації в економіці приймається комплекс законодавчих актів, які стосуються реформи соціального страхування.

Концепцією передбачається створення національної багаточинникової системи соціального страхування, основними

[1] Голос України, 1994, 19 січ.

видами якої мають бути: пенсійне, медицинське страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві, а також від безробіття. З цією метою мають бути створені чотири спеціалізовані страхові фонди, які повинні діяти автономно.

Проте страхування як універсальний спосіб розв'язання соціальних проблем може успішно функціонувати тільки на підставі відомого принципу солідарності, за яким здійснюється перерозподіл коштів: від працездатних — непрацездатним, від працюючих — безробітним. Діє як би договір вікових груп: молоді люди, які продовжують працювати, сплачують у фонд нинішнім пенсіонерам і т. д. у безперервному ланцюжку. Але цей зв'язок поколінь є лише частиною загального принципу солідарності. До його змісту входить також перерозподіл коштів між галузями економіки та регіонами, між переробними та сировинними галузями, регіонами-донорами та іншими галузями. Це, наприклад, крупні промислові підприємства, де і великий фонд оплати праці та значні відрахування до страхових фондів. А інші, сировинні галузі — значно бідніші. Вони не в змозі забезпечити належні відрахування. Тому виникає необхідність у перерозподілі коштів.

Уявляється, що фінансові проблеми стануть визначальними при переході до нової моделі соціального страхування. Виникнуть певні труднощі з упорядкуванням джерел фінансування соціального забезпечення. Відбудеться зміщення центра ваги сплати страхових внесків від державних підприємств до комерційних структур і приватизованих підприємств та їх працівників, оскільки і ті, і інші повинні будуть на паритетних засадах щорічно вносити страхові платіжі на рахунки фондів соціального страхування. Розміри цих внесків мають бути встановлені в розумних пропорціях.

У зв'язку з цим необхідно змінити порядок обліку, акумулювання і витрачання страхових коштів. Гадаємо, що треба відмовитися від знеособленого податку, яким є страхові внески, і встановити персоніфікований облік внесків кожного працівника.

До числа концептуальних проблем соціального забезпечення відноситься й таке важливе питання, як розширення сфери дії соціального страхування. Кожна система соціального забезпечення не передбачала таких видів страхування, як медичне, від нещасних випадків на виробництві та від безробіття.

Організація медичної допомоги населення на підставі бюджетно-страхової медицини є новою, ще не розробленою формою соціального захисту. Ще немає нормативної бази і фінансового розв'язування цієї проблеми. Готується розробка

Закону України про перехід до бюджетно-страхової медицини. Зокрема, розробляються медичні критерії, які (на підставі визначення ступеня ризику виникнення захворювань, викликаних умовами виробництва) дають змогу визначити обсяги страхових внесків підприємств для бюджетно-страхового забезпечення своїх працівників. Має бути створений спеціалізований фонд медичного страхування, за рахунок якого страхувальник фінансуватиме вартість послуг за лікування, а також сплачуватиме допомогу по тимчасовій непрацездатності, вагітності і родах, на народження дітей і догляд за ними до трьохрічного віку, на санаторно-курортне лікування і відпочинок та інші види медичної допомоги.

Соціальне забезпечення осіб, які постраждали від нещасних випадків або професійних захворювань на виробництві, здійснюватиметься за рахунок страхових внесків підприємств, розмір яких диференційований в залежності від ступеня ризику для здоров'я. Кошти фонду мають бути використані за цільовим призначенням на сплачування пенсій по інвалідності і допомоги по тимчасовій непрацездатності у зв'язку з нещасними випадками або професійними захворюваннями на виробництві.

Згідно з Концепцією має бути створена ефективна і дійова форма соціального захисту працездатних громадян, які тимчасово втратили роботу — безробітних. Ця форма захисту раніш не входила до загальної системи соціального забезпечення, оскільки не було соціально визнаного безробіття. Законом України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення» визначений статус безробітного [1]. Безробітними вважаються працездатні громадяни працездатного віку, які по не залежних від них причин не мають заробітка (трудового доходу) внаслідок відсутності підхожої роботи, зареєстровані в державній службі зайнятості, дійсно шукають роботу і здатні приступити до праці.

Безробітні громадяни, які тимчасово втратили роботу, мають право на допомогу по безробіттю. Умови, розмір та строки сплачування допомоги регламентуються законодавством про зайнятість населення. Допомога по безробіттю гарантується на рівні не менш 50 % середнього заробітку за попереднім місцем роботи, але не більше середньої зарплати, яка склалася в Україні.

Для надання допомоги безробітним громадянам на державному і регіональному рівнях створені фонди сприяння зайнятості населення за рахунок обов'язкових страхових внесків підприємств, комерційних та інших структур неза-

[1] Відомості Верхов. Ради України, 1991, № 14. Ст. 170.

лежно від форм власності та видів господарювання, які використовують найману працю. Норматив відрахувань визначається Верховною Радою України при затвердженні державного бюджету України. Проте його незначний розмір (3 % від фонду оплати праці) не покриває зростаючих витрат на надання допомоги безробітним. Кількість безробітних постійно зростає за рахунок як зупинки великих промислових виробництв, так і потенційно безробітних. Статистика не має точних даних про кількість безробітних по регіонам і у масштабі держави. Рівень безробіття можна лише прогнозувати. Наприклад, в Одеській області понад 10 тис. працездатних громадян мають офіційний статус безробітного [1]. За прогнозами служби зайнятості, найближчим часом кількість зареєстрованих безробітних збільшиться у декілька разів.

Кількість незайнятих і «неофіційно» безробітних зросте за рахунок людей, які працюють неповний робочий день або перебувають у вимушених неоплачуваних відпустках. «Сплеск» безробіття може статися, коли повністю запрацюють механізми банкрутства підприємств. Тому з метою зміцнення матеріальної бази служб зайнятості назріла необхідність у збільшенні обсягів коштів за рахунок дотацій із державного бюджету.

Згідно з Законом України «Про зайнятість населення» держава взяла на себе обов'язки гарантувати сплату безробітним у встановленому порядку допомоги по безробіттю, матеріальної допомоги членам сім'ї, які перебувають на її утриманні, інші види допомоги. Щоб забезпечити усе це, слід посилити юридичну відповідальність за формування фонду сприяння зайнятості.

Зміст кількості людей, які потребують соціального захисту, вимагає постійного збільшення фінансових ресурсів. Вишукати їх в централізованому порядку не завжди можливо. Тому правильно поступають місцеві органи самоврядування та трудові колективи, які на підставі законодавства проводять адресну допомогу найбільш нужденних верств населення. Так, в Одесі та районах області створені і активно діють різні фонди соціальної підтримки. Наприклад, місцеві органи самоврядування і підприємства Білгород-Дністровського району вивчили у всіх селах матеріальне становище людей, які потребують особливого соціального захисту, і визначили форму соціальної допомоги [2].

У сфері соціального забезпечення більше проблем, ніж рішень. Мають бути розв'язані питання, пов'язані з новою

[1] Юг. 1993. 23 лист.
[2] Одес. известия, 1994. 6 січ.

моделлю соціального страхування. Слід прийняти єдиний закон про загальні принципи організації соціального страхування, трансформувати деякі укази Президента, декрети і постанови Кабінету Міністрів України в ранг законів, В одному законі мають бути об'єднані усі види соціального страхування, а підзаконних актів може бути стільки, скільки й видів соціального страхування.

В центрі правового регулювання має перебувати визнане державою право кожної людини на соціальне страхування. Слід чітко визначити обов'язковість державного соціального страхування усіх осіб найманої праці.

Надійшла до редколегії 24.01.95

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ

В. П. ТИХИЙ, чл.-кор. АПН України

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Для визначення поняття злочинів проти суспільної безпеки (ст. 220 [1]—225, 228 [2]—228 [5] КК) необхідно з'ясувати елементи загального складу цих посягань. Родовим об'єктом цих суспільно небезпечних діянь, як видно з їх найменувань, є суспільна безпека. Зміст її відносин визначається характером загальнонебезпечних джерел (зброї, бойових припасів, вибухових і легкозаймистих речовин, радіоактивних матеріалів і т. ін.) та колом благ, котрим ними може бути заподіяна шкода. Руйнівні, уражаючі можливості джерел підвищеної загальної небезпеки, їх небезпека для суспільств обумовлюють постійну потребу в забезпеченні його безпеки. Вона представляє собою стан захищеності суспільства від загроз джерел підвищеної загальної небезпеки і є предметом відносин суспільної безпеки як родового об'єкту злочинів.

Оскільки суспільна безпека є загальною безпекою, безпекою для всіх, вона виступає спільною безпекою і забезпечується всіма громадянами, всім суспільством та його органами. Тому суб'єктами відносин суспільної безпеки як об'єкта злочинів, є з одного боку, органи суспільства, а з другого — громадяни.

Змістом відносин суспільної безпеки є певна система захисту, котра заснована на необхідності охорони інтересів

суспільства від небезпек загальнонебезпечних джерел і можливостей їх використання для завдання шкоди. Ці відносини виступають як захисний механізм інтересів суспільства, надійно гарантують їх від можливості завдання шкоди, а також як запобігання такої можливості. Самі відносини, тобто сам захист життя і здоров'я власності та інших благ від можливості заподіяння їм тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами, охороняються нормами КК про відповідальність за злочини проти суспільної безпеки. Інакше кажучи, змістом відносин суспільної безпеки є захисний механізм інтересів суспільства від небезпеки загальнонебезпечних джерел.

Але злочини проти суспільної безпеки завдають шкоди 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 передбаченим поводженням 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 цих злочинів. Відносини суспільної безпеки забезпечують недоторканість інтересів суспільства не в формі безпосереднього захисту від заподіяння шкоди загальнонебезпечними джерелами, а в формі попередження самої можливості її завдання цими джерелами, в формі безпечного (не загрожуючого), тобто контрольованого і передбаченого поводження з ними, інакше кажучи, на більш ранньому етапі здійснення захисту. Тому відносини суспільної безпеки виступають в якості системи гарантій, свого роду бар'єра, страхового поліса від потенційних небезпек загальнонебезпечних джерел, є надійним щитом, заслоном на шляху можливого заподіяння шкоди.

Видовими об'єктами[1] злочинів проти суспільної безпеки є суспільні відносини по забезпеченню безпеки від тих чи інших загальнонебезпечних джерел, а основними безпосередніми об'єктами цих злочинів виступають суспільні відносини по контрольованому або передбаченому поводженню з відповідними загальнонебезпечними джерелами.

В диспозиціях статей про злочини проти суспільної безпеки в якості предметів цих посягань вказані: вогнепальна і холодна зброя, бойові припаси, радіоактивні матеріали, вибухові, легкозаймисті і їдкі речовини. Їх характер, певні властивості визначають зміст об'єкта кримінально-правової

[1] Про видовий об'єкт див. *Е. А. Фролов.* Спорные вопросы общего учения об объекте преступления//Сб. учен. тр. Свердловского юрид. ин-та, 1969, Вып. 10. С. 207—209; *Тацій В. Я.* Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві України. Х., 1994. С. 66.

охорони цих злочинів, служать основою правильної кваліфікації і розмежування посягань проти суспільної безпеки від сміжних діянь. Предмети злочинів проти суспільної безпеки, як і інші предмети, мають незлічену безліч властивостей. Останні характеризують певні боки предметів і виявляються у взаємовідносинах з іншими предметами. Ці взаємовідносини вельми різноманітні і тому в одних відносинах предмети виявляють одні властивості, а в інших — другі [1]. Нас цікавлять лише такі властивості (ознаки), які характеризують їх як предмет злочинів проти суспільної безпеки. Такими, на наш погляд, є: 1) підвищена загальна небезпека; 2) спеціальне призначення і 3) особливий правовий режим.

Предмети злочинів проти суспільної безпеки мають різні міри (ступені) підвищеної загальної небезпеки, ураження. Тому за ступенями небезпеки загальнонебезпечні предмети можна класифікувати на три групи: 1) особливо або надзвичайно небезпечні; 2) посилено небезпечні і 3) інші підвищено загальнонебезпечні предмети. Ступінь небезпеки загальнонебезпечних предметів обумовлює обсяг правового регулювання поводження з ними, широчінь правил безпеки і криміналізації порушення порядку поводження з ними. Чим більш небезпечний предмет, тим ширше криміналізуються порушення правил поводження з ним, і навпаки.

Об'єктивна сторона злочинів проти суспільної безпеки відбивається в порушенні правил безпечного поводження з загальнонебезпечними джерелами, створенні реальної небезпеки заподіяння ними тяжкої шкоди або заподіяння ними тяжкої шкоди і причинному зв'язку між вказаними діяннями і цими наслідками. Діяння може бути або неконтролюваним (самовільним) або непередбачуваним (недбалим, несумлінним) поводженням з загальнонебезпечними джерелами.

Скоєння діяння в першому випадку, а саме: незаконна пересилка вибухових речовин поштою або багажом (ст. 221 КК), незаконний провіз на повітряному судні вибухових чи легкозаймистих речовин (ст. 221 [1] КК), незаконне носіння, зберігання, придбання, виготовлення і збут вогнепальної чи холодної зброї, бойових припасів та вибухових речовин (ст. 222 КК), розкладання вогнепальної зброї, бойових припасів або вибухових речовин (ст. 223 КК), незаконна пересилка легкозаймистих або їдких речовин (ст. 225 КК), незаконне придбання, зберігання, використання, передача або руйнування радіоактивних матеріалів (ст. 228 [2] КК), розкрадання радіоактивних матеріалів (ст. 228 [3] КК) та погроза вчинення

[1] Див.: *Сташис В. В., Бажанов М. І.* Нові підручники з кримінального права 1970, № 1. С. 108—109.

розкрадання радіоактивних матеріалів або їх використання (ст. 228 КК) — можливо лише шляхом активної поведінки, тобто дії.

В другому випадку, тобто при непередбачуваному (недбалому або несумлінному) поводженні з загальнонебезпечними джерелами, а це — порушення правил пожежної безпеки (ст. 220[1] КК), порушення правил зберігання, використання, обліку та перевозки вибухових речовин (ст. 221 КК), недбале зберігання вогнепальної зброї і боєприпасів (ст. 224 КК) та порушення правил зберігання, використання, обліку, перевозки радіоактивних матеріалів (ст. 228[5] КК), діяння може бути скоєне як дією, так і бездіяльністю.

Злочини проти суспільної безпеки порушують в основному «писані» правила, і диспозиції відповідних статей КК є бланкетними. Інакше кажучи, кримінальна протиправність даних посягань має змішаний характер: вони порушують не тільки кримінально-правові норми, але і норми інших галузей права. Звідси випливає, що наявність порушень тих чи інших правил безпеки може бути вірно встановлена лише з урахуванням нормативних актів, в яких містяться ці правила.

В КК змішана протиправність діянь в злочинах проти суспільної безпеки описується двома способами. Перший полягає в тому, що в найменуваннях і диспозиціях статей вказується на незаконність самого діяння. Це статті КК, які передбачають відповідальність за неконтрольоване (самовільне) поводження з загальнонебезпечними джерелами. Вказівка на незаконний характер діяння означає, що ці норми встановлюють відповідальність не за кожне діяння, а лише за те, яке прямо не дозволено нормами інших галузей права. Розуміється, що правомірне поводження з загальнонебезпечним джерелом не заключає в собі складу злочину.

Другий спосіб опису змішаної протиправності виражається в тому, що лише в загальній формі в диспозиції статті КК забороняється цілий комплекс різноманітних діянь, конкретні види яких перелічуються в відповідних нормативних актах, які містять в собі правила безпеки. Цей спосіб опису протиправності має місце в статтях КК, які встановлюють відповідальність за непередбачене (недбале або несумлінне) поводження з загальнонебезпечними джерелами.

Злочини проти суспільної безпеки тягнуть за собою певні наслідки. Такими є соціально шкідливі зміни суспільної безпеки, шкода, яка й спричинена, зниження загальної безпеки (захисної системи і захищеності суспільства), а тим самим і створення реальної небезпеки заподіяння шкоди ін-

шим об'єктам. Останні робляться уразливими, доступними для нападів на них та спричинення їм шкоди.

Небезпека, що створюється здійсненням злочинів проти суспільної безпеки є загальною і багатоваріантною, тому що створюється погроза заподіяння шкоди багатьом, разом взятим об'єктам, і в першу чергу життю і здоров'ю людей. Вона і сприймається як загальна небезпека, тобто небезпека для всіх, для будь-якої людини, бо кожний може стати потерпілим від її реалізації.

Злочини проти суспільної безпеки створюють небезпеку заподіяння не будь-якої, а тяжкої шкоди, спричинення тяжких наслідків. Це небезпека загибелі людей, нанесення тяжких тілесних ушкоджень хоча би одній людині або середньої тяжкості двом чи більше особам, небезпека нанесення великих матеріальних збитків, а також небезпека здійснення посягань з використанням предметів злочинів проти суспільної безпеки.

Злочини проти суспільної безпеки створюють або потенційну, або актуальну небезпеку. Перший з цих видів має місце при неконтролюваному (самовільному) поводженню з загальнонебезпечними джерелами, а другий — при непередбаченому (недбалому або несумлінному) поводженні з цими джерелами. При неконтрольованому (самовільному) поводженні з загальнонебезпечними джерелами законодавець оголошує карним саме діяння і доводити настання наслідків щодо створення небезпеки заподіяння шкоди не потребує, тому що між скоєнням діяння і можливим заподіянням шкоди існує закономірна послідовність. Вона визнана і відображена самим законодавцем при розробці кримінально-правових норм, що передбачають відповідальність за самовільне поводження з загальнонебезпечними джерелами [1]. Так, при незаконному носінні, зберіганні, придбанні, виготовленні і збуті вибухових речовин неминуче створюється небезпека їх використання в злочинних цілях, скоєння необережних злочинів і настання нещасних випадків.

В злочинах проти суспільної безпеки другого виду (актуальної небезпеки), а саме при непередбаченому (недбалому або несумлінному) поводженні з загальнонебезпечними джерелами, необхідно доводити не тільки скоєння певного діяння, але і створення ним реальної можливості заподіяння тяжкої шкоди, бо ж далеко не кожне порушення тут правил

[1] Див.: *Матышевский П. С.* Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения. М., 1961. С. 17; *Горелик И. И.* Преступления, опасные для жизни и здоровья. Автореф., дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1965. С. 8.

поводження з загальнонебезпечними джерелами створює таку можливість. Справа в тому, що не всі правила, які іменуються правилами безпеки, є такими в дійсності. Серед цих правил є і такі, що містять в собі загальну інформацію, або зовсім не потрібні для забезпечення безпеки. Так, правила поводження з радіоактивними матеріалами опріч норм безпеки мають також норми, дотримання яких виключає лише якісні втрати даних матеріалів. Порушення останніх не створює небезпеки заподіяння шкоди цими матеріалами і тому не може кваліфікуватися за ст. 228[5] КК як злочин проти суспільної безпеки. Тому не випадково частина перша цієї статті передбачає відповідальність за порушення правил охорони, використання, обліку, перевозки радіоактивних матеріалів та інших правил поводження з ними лише в тому випадку, якщо ці дії могли спричинити загибель людей або інші тяжкі наслідки.

Обов'язковою ознакою таких складів злочинів проти безпеки як недбале зберігання вогнепальної зброї і боєприпасів (224 КК) та незаконна пересилка легкозаймистих або їдких речовин (ст. 225 КК), а також кваліфікованих видів складів злочинів проти суспільної безпеки, а саме: порушення правил пожежної безпеки (ч. 3 ст. 220[1] КК), порушення правил зберігання, використання, обліку та перевозки вибухових речовин (ч. 2 ст. 221 КК) або радіоактивних матеріалів (ч. 2 ст. 228[5] КК), незаконний провіз на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин (ч. 2 ст. 221[1] КК), незаконне придбання, зберігання, використання, передача або руйнування радіоактивних матеріалів (ч. 2 ст. 228[2] КК) є тяжкими наслідками. Вони повинні відповідати характеру небезпеки, що створюються порушенням правил суспільної безпеки, бути реалізацією саме тієї небезпеки, через яку ці діяння заборонені.

В цих складах злочинів, як і в складах непередбаченого (недбалого або несумлінного) поводження з загальнонебезпечними джерелами, необхідно встановлювати причинний зв'язок. Для об'єктивної сторони цих складів злочинів необхідно довести, що саме порушення правил суспільної безпеки відповідно заподіяло тяжку шкоду чи створило реальну можливість її настання. Якщо поведінка особи не протиріччила вказаним правилам, відповідала їм, тобто була правомірною, то питання про причинний зв'язок не може ставитись взагалі, якими б тяжкими не були наслідки.

Порушення правил суспільної безпеки є причиною настання наслідків лише в тому випадку, якщо ці наслідки мають підстави в даному порушенні, є його необхідним, за-

кономірним результатом. Встановлюючи причинний зв'язок між порушенням правил суспільної безпеки і створенням реальної можливості заподіяння загальнонебезпечним джерелом тяжкої шкоди, потрібно довести, що це порушення було таким, яке в даних умовах викликало б настання тяжких наслідків, але завдяки своєчасно прийнятим заходам або випадковості вони не настали. Реальність їх настання визначається місцем та іншими обставинами справи.

Суб'єктивна сторона злочинів проти суспільної безпеки з формальним і матеріальним складом різна. Перші з них припускають вину тільки в формі прямого умислу, а другі — вимагають роздільного встановлення вини щодо порушення правил суспільної безпеки та його наслідків і характеризуються, як правило, так званою змішаною (двоїстою) формою вини. При цьому у відношенні небезпеки заподіяння шкоди загальнонебезпечними джерелами може мати місце умисел або необережність, а у відношенні реального заподіяння шкоди цими джерелами — тільки необережність.

Суб'єктами злочинів проти суспільної безпеки можуть бути особи, які досягли 16 років. Лише за розкрадання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин і радіоактивних матеріалів шляхом крадіжки, грабежу чи розбою відповідальність наступає з 14 років.

Дослідження загальних ознак складу злочинів проти суспільної безпеки дозволяє визначити їх як передбачені кримінальним законом, суспільнонебезпечні, винні діяння, які порушують правила безпечного поводження з загальнонебезпечними джерелами і створюють загальну небезпеку заподіяння тяжкої шкоди або завдають таку шкоду. Це поняття свідчить про самостійний характер і відміну їх від злочинів проти безпеки виробництва [1] та безпеки руху і експлуатації транспорту [2].

Звідси також витікає, що злочини проти суспільної безпеки повинні бути виділені в самостійну главу Особливої частини КК. Це посилить правові гарантії важливих суспільних відносин і створить можливість вірно вирішити питання про характер даних посягань та підвищить ефективність боротьби з ними і попередження скоєння діянь з використанням загальнонебезпечних джерел.

---

[1] Див.: *Бажанов М. И.* Преступления против политических и трудовых прав граждан. Х., 1965. С. 20; *Борисов В. И.* Основные проблемы охраны безопасности производства в уголовном законодательстве Украины. Автореф., дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 1993. С. 25—27.

[2] Див.: *Касынюк В. И., Корчева З. Г.* Вопросы квалификации транспортных преступлений. К., 1988. С. 4—10.

Для вірного аналізу і застосування статей КК, що передбачають відповідальність за злочини проти суспільної безпеки, необхідно ці діяння привести в систему, тобто класифікувати. Критерієм для цього може бути тільки об'єкт злочину, оскільки специфіка і ступінь суспільної небезпеки злочинних діянь певної групи і окремих злочинів визначаються в першу чергу об'єктами тих і других[1]. По видовому об'єкту злочини проти суспільної безпеки слід класифікувати на три групи: 1) злочини проти суспільних відносин, які забезпечують пожежну безпеку, безпеку від вогню. Це порушення правил пожежної безпеки (ст. 220[5] КК); 2) злочини проти суспільних відносин, які забезпечують радіаційну безпеку, безпеку від радіоактивних матеріалів. До них відносяться: незаконне придбання, зберігання, використання або руйнування радіоактивних матеріалів (ст.. 228[2] КК), розкрадання радіоактивних матеріалів (ст. 228 (3) КК), погроза вчинення розкрадання радіоактивних матеріалів або їх використання (ст. 228[4] КК) і порушення правил зберігання, використання, обліку, перевозки радіоактивних матеріалів (ст. 228[5] КК) і 3) злочини проти суспільних відносин, які забезпечують безпеку від вибухових, легкозаймистих та їдких речовин, вогнепальної і холодної зброї та бойових припасів. Ця група включає до себе: порушення правил зберігання, використання, обліку та перевозки вибухових речовин (ст. 221 КК), незаконний провіз на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин (ст. 222[1] КК), незаконне носіння, зберігання, придбання, виготовлення і збут вогнепальної чи холодної зброї, бойових припасів та вибухових речовин (ст. 222 КК), розкрадання вогнепальної зброї, бойових припасів або вибухових речовин (ст. 223 КК), недбале зберігання вогнепальної зброї і боєприпасів (ст. 224 КК) і незаконна пересилка легкозаймистих або їдких речовин (ст. 225 КК).

В межах цих груп злочини проти суспільної безпеки можна поділити по основним безпосереднім об'єктам на злочини по самовільному (неконтрольованому суспільством) та непередбаченому (недбалому або несумлінному) поводженню з відповідними загальними загальнонебезпечними джерелами Саме ця класифікація об'єктів, на наш погляд, і повинна лежати в системі кримінального законодавства про відповідальність за злочини проти суспільної безпеки[2].

Надійшла до редколегії 09.08.95

[1] Див.: *Никифоров Б. С.* Объект преступления. М., 1960. С. 112; *Тацій В. Я.* Объект и предмет преступления в уголовном праве. Х., 1988. С. 3—4.

[2] Про місце цих злочинів у системі Особливої частини КК дивись: *Тихий В. П.* Поняття суспільної безпеки та проблеми кодифікації законодавства про злочини проти неї//Вісн. АПН. № 2. України. Х., 1994. С. 130.

Л. В. БАГРІЙ-ШАХМАТОВ, д-р юрид. наук, *В. О. ТУЛЯКОВ,* канд. юрид. наук, юрид. ін-ту ОДУ

ВІКТИМІЗАЦІЯ ЯК КРИМІНОГЕННИЙ ЧИННИК

Віктимізація населення як сукупність певних процесів, що сприяють перетворенню громадян у потенційних жертв соціально небезпечних явищ, має значний і, на жаль, недослідженій криміногенний потенціал. Відомо, що попередження злочинності та забезпечення суспільної безпеки є одним з основних завдань внутрішньої політики держави. Тому кошти податкосплачувальників використовуються на утримання колосального апарату системи кримінальної юстиції та карних органів. Якщо держава не здатна забезпечити громадянину безпеку і захистити його від злочинних посягань, то вона має відповідати за заподіяну шкоду. Таке становище відтворює реальні бажання громадян, зацікавлених не лише у створенні системи соціальної допомоги, а й у дійовому захисті конституційних прав і свобод. Саме полегшення доступу жертв злочинів до системи кримінального правосуддя, а також створення спеціальних програм допомоги, реституції і компенсації потерпілим від злочинів здатні зменшити страх населення перед злочинністю, сприяють розширенню демократичних починань управління суспільством, зниженню рівня злочинності. Ті країни, де суспільна думка має велику вагу, а рівень страху перед злочинністю перевищує припустимі межі, перші увели в дію комплекс нормативних актів, спрямованих на захист жертв злочинності.

VII Конгрес ООН про попередження злочинності та про поводження з правопорушниками, який відбувся у вересні 1985 р., затвердив Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочину та зловживання владою. 29 листопада 1985 р. Генеральна Асамблея ООН консенсусом прийняла зазначену Декларацію, яка визначає запровадження міжнародних стандартів доступу потерпілих до системи правосуддя і державної підтримки, кримінально-правову реституцію, компенсацію потерпілим з державних фондів, надання їм матеріальної, медичної, психологічної і соціальної допомоги, використовуючи при цьому урядові, добровільні, громадські та місцеві канали (ст. 14). Декларація ООН являє собою базис для створення більш досконалих міжнародно-правових механізмів і документів. Згідно з рішеннями VIII Конгресу ООН про попередження злочинності та про поводження з правопорушниками (1990 р.) у 1995 р. експерти ООН мали розробити проект міжнародної конвенції про сприяння країнам у наданні допомоги жертвам віктимізації, яка пе-

редбачає створення спеціальних міжнародно-правових механізмів виявлення фактів національної і транснаціональної віктимізації та організацію її обмеження і профілактики. Важливим кроком було прийняття Радою Європи Конвенції про компенсацію жертвам насильницьких злочинів (відкрилась для підписання 24 лютого 1983 р.). Відповідно до Конвенції було рекомендовано мінімальний стандартний рівень забезпечення державного процесу компенсації потерпілим від злочину.

Природно, що законодавці України не обійшли своєю увагою необхідність створення відповідних механізмів державної компенсації потерпілим. У відповідності з постановою Верховної Ради України від 26 листопада 1983 р. «Про стан виконання заходів і постанов Верховної Ради України про питання правопорядку та заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» Кабінету Міністрів рекомендовано вжити заходів щодо створення спеціального державного фонду відшкодування збитків потерпілим від злочинів і зловживань владою. Положення, які стосуються організації державної підтримки жертв злочинних посягань, є і в Державній програмі про боротьбу із злочинністю, і в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Разом з тим теоретична база віктимологічної законотворчості практично відсутня в національній науці. Вона знаходить лише часткове відображення в кримінологічних дослідженнях, які провадяться в країні, в перекладених практичних посібниках, що призначаються потенційним потерпілим і виконані вченими країн СНД.

Сучасна віктимологія як комплексне вчення про осіб, що перебувають у кризовому стані (жертви злочинів, стихійних лих, катастроф, економічного та політичного відчуження, біженці та ін.), і мірах допомоги таким жертвам структурно може складатися з наступних взаємопов'язаних розділів:

— спільна «фундаментальна» теорія віктимології, що зображує феномен жертви соціально небезпечного прояву, його залежність від соціуму;

— окремі віктимологічні теорії середнього рівня (кримінальна віктимологія, деліктна, травматична та ін.);

— прикладна віктимологія (емпіричний аналіз, розробка і впровадження спеціальних технік превентивної роботи з жертвами, технологій соціальної підтримки, механізмів реституції та компенсації, страхових технологій та ін.).

При такому розумінні віктимологія як спеціальна соціологічна теорія [1] здійснює «наскрізний» комплексний аналіз феномену жертви, виходячи із теоретичних уявлень і моделей, які були спочатку розроблені в сфері інших соціальних дисциплін (права, кримінології, конфліктології, соціології відхиляючої поведінки). Дана дисципліна дозволяє осмислити нові взаємовідносини і динамічні зв'язки між жертвами та соціально небезпечними проявами середовища мешкання, інтегруючи в одне ціле кращі досягнення традиційних, усталених вчень.

У рамках подібного підходу можна виділити такі загальнотеоретичні проблеми вітчизняної віктимології:

І — розуміння взаємовідносин «шкідливе з'явлення» — «жертва», «правопорушник — жертва» як нормального конфлікту між різними засобами співіснування в рамках об'єктивних закономірностей світоустрою; здійснення системно-структурного сінергетичного аналізу таких конфліктів [2];

— усвідомлення місця і ролі впливу глибинних соціальних процесів на колективну та особисту віктимізацію (зловживання з боку держави, корпоративні порушення прав споживачів, нелегальне підприємство, масові та особисті порушення прав людини, катування, незаконні експерименти, спрямовані проти людей, геноцид, апартеїд та ін.) і відповідно на злочинність у цілому;

— теоретичний аналіз значення ціннісно-нормативної структури суспільства та окремих соціальних груп в процесах колективної, групової, міжгрупової і особистої віктимізації (агресивні субкультури, сексуальна експлуатація, конфлікти соціальних норм, тотальна залежність соціальної активності від сукупності позицій, які завдало суспільство, та ін.);

— дослідження місця і ролі віктимології у процесі гуманізації системи соціального контролю, формування політики допомоги жертвам, орієнтованої на реальні потреби існуючих, а не гіпотетичних жертв;

— усвідомлення значення міжнародно-правових інститутів і механізмів для обмеження та попередження віктимізації, організації раціональної віктимологічної політики на національному і міжнародному рівнях [3].

[1] Див.: *Гилинский Я. И.* Социология девиантного поведения как специальная социологическая теория//Социологич. исследования. 1991. № 4. С. 72—73; *Франк Л. В.* Виктимология и виктимность. Душанбе, 1982. С. 112.

[2] Див.: *Лапин Н. И.* Социальные ценности и реформы в кризисной России//Социологич. исследования. 1993. № 9. С. 22; *Здравомыслов А. Г.* Фундаментальные проблемы социологии конфликта и динамика массового сознания//Социологич. исследования. 1993. № 8. С. 12—13.

[3] Див. *Туляков В. А.* Проблемы развития отечественной виктимологии//Юрид. вестник. Одесса, 1994. № 1.

Реалізація зазначеного підходу з позицій кримінальної віктимології означає припинення об'єктивно існуючих спроб дистанціюватися від злочинця при вивченні його стосунків з жертвою. На жаль, у суспільну свідомість і зараз продовжує втручатися стереотипне сприйняття злочинності як якогось монстра, що виходить за рамки соціуму. Ігнорування зв'язку злочинності з самим суспільством або вульгарно-матеріалістичне тлумачення її причинної залежності від кризових явищ у ньому приводить до пошуків горезвісних різниць між злочинцями і жертвами злочинів, тоді як злочинець, так і його жертва — продукти схожих соціальних умов, і сам злочин є значною мірою результатом окремих соціальних діянь, ніж результатом «злісної волі» його виконавця.

«Шарахання» в економічній і соціальній політиці приводять до зниження ролі права як універсального регулятора суспільних відносин. Втрата почуття впевненості у завтрашньому дні, зневіра у власні сили породжують у громадян країни стан соціальної пасивності, апатії. Тому в таких умовах злочинність часто виявляється або в криміналізованій формі соціального протесту (спільнокримінальна насильницька злочинність вибухового, «імпульсивного» характеру, масові безладдя, політичні злочини і частково тероризм), або у формі кримінального перерозподілу національного доходу (економічні злочини і зловживання, масові розкрадання, бандитизм, рекет, корупція). Коли економічне відчуження викликає тотальну віктимізацію громадян в певному соціальному середовищі, співвідношення «злочинець — жертва» залежить більш від випадка, ніж від антисуспільного або просоціального напрямку особи. У такому контексті дуже спрощеним виглядає підхід, коли одна сторона розглядається як зловмисний злочинець, що потребує жорстокого і невідворотнього покарання, а інша — як невинна жертва, яка вимагає віндикації. Один і той же індивід може успішно або й повільно переходити від однієї ролі до іншої.

Зазначені положення, на наш погляд, мають істотне значення для подальшого розвитку теорії віктимології і соціальної превенції. Уже сьогодні можна виділити по крайній мірі три основні напрямки подібних досліджень. До них відносяться:

1) вивчення соціальних аспектів взаємодії віктимізації населення і злочинності на найбільших рівнях узагальнення (макрорівневі характеристики віктимізації);

2) аналіз криміногенності віктимізації у відносно гомогенному середовищі спільнокримінальних злочинців і їх жертв;

3) визначення місця і ролі віктимізації у генезисі індивідуальної злочинної поведінки (мікрорівневе кримінологічне дослідження).

На рівні малих груп та співтовариств основною проблемою, яка вимагає розв'язання, є встановлення особливостей формування і функціонування стереотипів кримінальної поведінки (передусім насильницької) в залежності від спільної групової діяльності та їх впливу на віктимізацію членів співтовариства і подальше вчинення ними злочинів. Необхідність проведення подібного аналізу випливає з того, що в соціальних групах, із числа яких, як правило, виходять загальнокримінальні злочинці, злочинна поведінка репродукується не конкретною ситуацією, навпаки, такі формування (групи з відхиляючою поведінкою. — *Авт.*) гомогенні, а під впливом внутрішньогрупових антисуспільних норм та стереотипів значна частина подібних актів реалізується в маргинальному середовищі і стає латентною, але врешті-решт виявляється ззовні, «генеруючи» злочин.

Відповідь на питання, чому вчорашня жертва стає злочинцем, залежить від суспільних, мікросоціальних відносин, до яких включена людина, від соціокультурних правил поведінки, яких додержує його найближче соціальне середовище і інтеріоризує сам індивід. Можна здогадуватися, що певні дефекти моральної свідомості, які виникають в процесі усвідомлення власної віктимізації (наприклад, ідентифікація себе як маргінала, можуть згодом каталізувати злочинну поведінку.

Відомий також феномен циклічності насильництва. Дослідження вчених довели, що виховання дітей за допомогою агресивних методів і засобів, застосування до них тілесних покарань ведуть, як правило, до продуціювання такого ж насильництва з боку дітей в більш зрілому віці. Вивчення багатьох кар'єр насильницьких злочинців свідчить, що більшість з них ставали жертвами злочинних посягань з боку членів сімей або найближчого соціального оточення ще в ранньому дитинстві. Коли діти змалку засвоюють, що найкращим засобом домогтися чогось в житті є примушування собі подібних, вони починають вести себе таким же чином. Потрапляючи до світу дорослих, людина, яка засвоїла виключно насильниці стереотипи спілкування і поведінки, виявляється практично не здібною до нормальної соціалізації. Результатом його вибуховості і конфліктності, неприкритої агресії до оточуючих є ще більше його відчуження від соціуму, сприймання суспільства як потенційно ворожого оточення, єдиним можливим способом співіснування з яким є агресія. Такі

люди практично стають залученими у деструктивну спіраль поведінки.

Ретроспективне дослідження кар'єр злочинців і їх зв'язку з віктимізацією сприяє усвідомленню того, що більшість жертв і злочинців є людьми одного кола, вихідцями з ідентичного соціального середовища, характеризуються однаковим способом життя, манерами і стереотипами поведінки. Не зупиняючись на широко описаному феномені «винної» поведінки жертви, відзначимо, що загальнокримінальні злочинці та їх жертви характеризуються й схожою спрямованістю особи, яка здобулася в процесі соціального спілкування і розвитку. Так, В. Я. Рибальська, уводячи в науковий обіг поняття віктимогенної деформації як комплексу особистих рис, що підвищують ризик стати жертвою злочину, відзначає, що віктимогенна деформація особи має значну схожість з антисуспільною спрямованістю, але відзначається меншою інтенсивністю [1].

Розуміється, досліження взаємозв'язків віктимізації і злочинності на рівні малих соціальних груп не може обмежуватися тільки проблемою аналізу місця і ролі внутрішньогрупових стереотипів поведінки на віктимізацію особи і внаслідок цього вчинення нею злочину. Значний інтерес викликає дослідження питань значення групового відчуження в детермінації віктимізації (феномен «парій», засуджені — жертви) і злочинності, рівно як і ролі економічної, расової, рольової і позначених соціальних груп і зв'язків цих явищ з віктимізацією.

Вивчення взаємозв'язку віктимізації і злочинної поведінки може бути здійснене в процесі аналізу соціогенезу особистої поведінки за допомогою опису розвитку і взаємообумовленості різних форм індивідуальної відхиляючої поведінки (віктимної та правопорушницької), диференційованих за нормативним і функціональним критеріями. Наслідками первинної віктимізації майбутнього злочинця можуть виступати викривлення виборчого відношення особи до конструктивного розв'язаня конфліктних ситуацій, формування у неї високого ступеня антисуспільного напрямку особи і специфічних кримінальних стереотипів реагування на конкретні кримінальні ситуації, жертвою яких вона була раніше. Процес формування наступної злочинної активності індивіда залежить від тривалості, частоти і інтенсивності попадання особи у віктимогенні ситуації. Придбання жертвою досвіду спілкування

[1] Див.: *Рыбальская В. Я.* Виктимологическая характеристика несовершеннолетних преступников//Виктимологические проблемы борьбы с преступностью: Сб. науч. тр. Иркутск, 1988. С. 44.

з правопорушниками, втрата чутливості до насильництва як звичайного способу розв'язання конфліктних ситуацій, озлоблення, імітація, наслідування, зараження, ідентифікація та інші — ось далеко не повний перелік перемінних, що мають вплив на формування у жертви мотиваційної готовності до здійснення злочину. Дослідження місця і ролі цих складових у механізмі перетворення жертви злочину в потенційного злочинця ще тільки починається.

Зазначене дозволяє винести на обговорення ще одне питання, яке має не стільки теоретичне, скільки прикладне значення. Якщо певна доля правопорушників і злочинців генерується із середовища потерпілих від злочинів, то настав час вести мову про зміну пріоритетів у діяльності, яка займається профілактикою злочинів. На нашу думку, концепція соціальної відплати (яка реалізується в негативній реакції суспільства на вчинений злочин) має бути доповнена концепцією соціального партнерства. Відомо, що основні світові стратегії профілактики злочинності (загальносоціальна профілактика, ситуаційне попередження, громадська профілактика) неефективні без широкого залучення населення. Злочинність не може бути пізнана, зрозуміла й обмежена без належного розуміння феномену віктимності і віктимізації. У цьому зв'язку у комплексі нормативних актів превентивного характеру мають прийматися норми, спрямовані на інтеграцію потенційних та існуючих потерпілих до нормального життя. До їх числа можна віднести:

1) розробку Державної концепції допомоги жертвам злочинів і зловживань владою, а також іншим особам, які знаходяться в кризовому стані разом з розробкою спеціального законодавства, спрямованого на поширення єдиних державних засобів соціальної, правової і матеріальної допомоги на всіх жертв злочинів; уведення особистих засобів захисту для державних службовців;

2) легалізацію схем компенсаційної підтримки потерпілих за рахунок коштів децентралізованих фондів підтримки, які формуються за допомогою накладання на злочинців додаткових судових витрат;

3) утворення державно-суспільної системи віктимологічної профілактики громадян, заснованої на спеціальному законі прямої дії «Про потерпілих від злочину і зловживань владою», концептуальні положення якого вже розроблені.

Така, заснована на профілактичному законодавстві партнерського, а не конфронтаційного рівня організація практичної допомоги жертвам злочинів на юридичному (допомога адвокатів, органів системи кримінальної і адміністративної юстиції, інших державних органів), соціальному (соціальне і

медичне забезпечення та страхування, інші форми соціального захисту і допомоги) і індивідуальному (пом'якшення психічних, фізичних і соціальних наслідків злочину і зловживань владою) рівнях здатна максимально ефективно сприяти зниженню рівня напруги в суспільстві і обмеженню злочинності.

Надійшла до редколегії 11.07.95

М. Я. СЕГАЙ, чл.-кор. АПН України,
В. Б. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ, канд. мед. наук

ПИТАННЯ СУДОВО-ПСИХІАТРИЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРИ ВИЗНАННІ НЕОСУДНОСТІ ТА ПРИЗНАЧЕННІ ПРИМУСОВИХ ЗАХОДІВ МЕДИЧНОГО ХАРАКТЕРУ У ПРОЕКТАХ КПК ТА КК УКРАЇНИ

Не викликає сумніву важливість судової експертизи для забезпечення охорони прав людини у системі інститутів правової держави[1]. Особливого значення це питання набуває тоді, коли йдеться про психічний стан особи. Тому не випадково ст. 3 чинного Закону України «Про судову експертизу» закріплює основні принципи здійснення судової експертизи: законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження. Слід вважати, що ці принципи повинні бути враховані у відповідних кодексах України в галузі кримінального судочинства. Однак вивчення проектів Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України свідчить, що цього поки що не сталося.

Проекти не враховують у повній мірі чинний Закон України «Про судову експертизу» і не узгоджені з проектом Закону «Про психіатричну допомогу в Україні». Не враховані положення щодо презумпції психічного здоров'я, умов добровільної та примусової психіатричної допомоги, до якої відноситься і судово-психіатрична експертиза. У проектах не враховані, а де в чому поглиблені недоліки чинного процесуального законодавства щодо розгляду справ про призначення примусового заходу медичного характеру. Відсутність системного погляду на питання взаємовідносин експертизи і прав людини призводить до низки суттєвих протиріч. Зупинимось більш ретельно на деяких принципових питаннях.

У проекті КК найбільш важливими для психіатра-експерта є статті, що стосуються осудності-неосудності і примусових заходів медичного характеру. Наукові дослідження свідчать,

---

[1] Див. огляд загальних проблем судової експертизи, які бажано вирішити у новому КПК України: *Стринжа В. К., Надгорний Г. М., Сегай М. Я.* Процесуальні питання використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві (до розробки нового КПК України)//Вісник Академії правових наук України. Х., 1994. № 2. С. 148—154.

що для правильного розуміння проблеми осудності-неосудності необхідно чітко відмежовувати ці поняття від здатності особи усвідомлювати свої дії і свідомо керувати ними [1]. Наслідком їх ототожнення є використання у проектах понять «стан осудності, неосудності, обмеженої осудності», хоча психіатрія таких станів не знає. Психіатрія вивчає психічні розлади, які обмежують або зовсім позбавляють особу здатності усвідомлювати свої дії та свідомо керувати ними. Ця особливість, притаманна розладам психіки, може бути лише підставою визнання особи неосудною, якщо буде доведено, що саме вона вчинила суспільно небезпечне діяння і в той час знаходилась у певному хворобливому стані психіки. Тому поняття осудність-неосудність є цілком юридичними хоча і мають у своєму обсязі елемент, пов'язаний з психічним станом особи, так само як і поняття вини, стосовно юридичної природи якого ні в кого не виникає сумнівів.

Формула неосудності, викладена у ст. 15 проекту КК, не відповідає правилам визначення поняття через найближчий рід і видову відмінність. В ній використовується сполучник «або» між ідеаторною і вольовою складовими частинами свідомості. Між тим добре відомо, що вольовими діями є тільки ті, які вчиняються свідомо. Усвідомлення своїх дій є обов'язковою і єдиною передумовою свідомого керування ними. Ця проблема добре досліджена у філософії, психології, нейрофізіології [1]. Крім того, психіатрія за 100 років свого існування так і не спромоглася знайти приклад такої психічної хвороби, при якій людина усвідомлює свої дії, тобто і себе, і оточуюче, і відповідність дій певним обставинам, і їх мотив, мету, а значить, і протиправність, але геть не здатна ними керувати. Таку ситуацію неможливо уявити навіть теоретично через те, що свідомість є системним поняттям. Нездатність до усвідомлення своїх дій відрізняється від здатності якісно, і ця нова якісна характеристика не може не розповсюджуватися на всі складові частини свідомості. Тому використання сполучника «або» є ще методологічною помилкою. Він був уведений до формули неосудності у 1903 р. і віддзеркалював розуміння психічних хвороб у той час, коли ще не існувало їх чіткого розмежування за ознакою обмеження або повного

---

[1] Див.: *Протченко Б. А.* К понятию невменяемости//Сов. гос-во и право. 1989. № 4. С. 103—108; *Первомайский В. Б.* Критерии невменяемости и пределы компетенции психиатра-эксперта//Сов. гос-во и право. 1991. № 5. С. 68—76.

[2] *Гегель Г. В.* Философия права/Пер. с нем. М., 1990. С. 68; *Леонтьев А. Н.* Деятельность, сознание, личность. М., 1973. С. 157; *Сеченов И. М.* Избр. произведения. М., 1962. Т. 1. С. 9.

позбавлення хворого здатності усвідомлювати свої дії та свідомо керувати ними.

Інша річ, коли йдеться про обмежену осудність, передумовою визначення якої є обмежена здатність усвідомлювати свої дії (або) свідомо керувати ними. У цих випадках мають місце кількісні зміни свідомості. При цьому особа може повністю усвідомлювати, тобто критично ставитись до свого стану, дій, оточуючого, усвідомлювати слабкість, недостатність, обмеженість своїх вольових зусиль і відповідно цьому керувати ними. Обмеженою може бути і здатність до усвідомлення дій і відповідно до свідомого керування ними. Необхідно зазначити, що у всіх цих випадках мова повинна йти саме про «здатність», а не про «можливість», як це передбачає проект. «Здатність» є функцією мозку, психіки, а «можливість» залежить від середовищних факторів. Особа може бути здатна, але не мати можливості цю здатність реалізувати через причини, які від неї не залежать.

До проекту КК вперше уведено поняття обмеженої осудності (ст. 15[1]). Але її визначення є дуже загальним. Це становить передумову для суб'єктивних тлумачень при застосуванні цієї норми на практиці. Як і у випадку неосудності, автори проекту поняття обмеженої осудності трактують як стан, хоча таких станів психіатрія не знає. Є певні психічні хвороби, діагностика яких робить можливим визнання особи обмежено осудною. Суть проблеми полягає у тому, що всі так звані межові психічні розлади в тій чи іншій мірі обмежують здатність особи усвідомлювати свої дії та (або) керувати ними. Цим вони відрізняються від психозів, недоумства та інших тяжких психічних розладів, при яких зазначена здатність повністю виключається. Ототожнення обмеженої осудності із психічним станом, тобто із обмеженою здатністю усвідомлювати свої дії та (або) свідомо керувати ними, робить можливим визнати такою будь-яку особу, яка має хоча б незначні розлади психіки.. Негативні наслідки такої експертної та судової практики не важко передбачити. Тому необхідно законодавчо закріпити лише значне обмеження зазначеної здатності як підставу для визнання особи обмежено осудною.

У ст. 15[1] проекту КК відсутні будь-які ознаки медичного критерію обмеженої осудності, а робиться лише посилання на хворобливий стан психіки. Проект передбачає врахування обмеженої осудності при призначенні покарання як обставини, що пом'якшує відповідальність і зовсім не торкається категорії вини. Між тим добре відомо, що без вини (певної форми) не може бути відповідальності. Обмежена здатність усвідомлювати свої дії та (або) свідомо керувати ними торкається саме психічного відношення особи до своїх дій, тоб-

то суттєвої складової частини вини, яка визначає її форму. Зазначені недоліки можуть бути усунуті такою редакцією ст. 15 [1]: «Особа, у якій під час вчинення нею злочину здатність усвідомлювати свої дії та (або) свідомо керувати ними була суттєво обмежена внаслідок психічної хвороби, яка проявляється переважно розумовою недостатністю або вольовими, або ефективними розладами, може бути визнана судом обмежено осудною. Така особа підлягає кримінальній відповідальності. Визнання особи обмежено осудною враховується при визначенні вини, призначенні покарання і застосуванні примусового лікування».

Другим за важливістю є питання застосування примусових заходів медичного характеру. Чинна ст. 13 КК України піддавалась аргументованій критиці, як і інструкція, складена на її основі [1]. Але вона не врахована авторами проекту. Між тим, користуючись критеріями, передбаченими ст. 88 проекту КК, будь-якого хворого, вчинившего суспільно небезпечне діяння, можна помістити до психіатричної лікарні з будь-яким видом нагляду. Щоб запобігти непорозумінь, які виникають у зв'язку з цим, норма ст. 88 проекту КК повинна бути переорієнтована на поняття суспільної небезпеки психічно хворого, який вчинив діяння. Саме ця ознака є єдиною підставою застосування примусового заходу медичного характеру до особи, яка нездатна до свідомих дій.

У проекті КПК ігнорується право особи на добровільність отримання психіатричної допомоги у вигляді судово-психіатричної експертизи. Як і в чинному законодавстві, ст. 150 проекту передбачає обов'язкове призначення судової експертизи «для визначення психічного стану підозрюваного чи обвинуваченого при наявності в справі даних, які викликають сумнів щодо його осудності». Існуюча практика свідчить про певну підміну понять. Обов'язковість для слідства і суду призначення експертизи як єдиного засобу розв'язати сумніви щодо осудності особи перетворилась на примусовість її для підозрюваного, обвинуваченого (підсудного). У проекті КПК ця обставина набуває сили закону через ст. ст. 31, 38, які забороняють вказаним особам перешкоджати виконанню рішень про поміщення до медичного закладу для проведення експертизи. А якщо особа вважає себе психічно здоровою і не бажає спілкуватися з психіатром? На цей випадок ст. 10 проекту КПК передбачає можливість оскарження до суду постанови про поміщення до медичної установи для проведення експертизи. Однак механізм такого оскарження не є

[1] Див.: *Первомайський В. Б.* Зауваження до чинної редакції ст. 13 КК УРСР//Рад. право. 1989. № 11. С. 49—53.

зрозумілим, як і не відомо, чи призупиняє таке оскарження поміщення на експертизу. Що робити експерту, якщо особа все ж таки поміщена до експертної установи — чекати результатів оскарження чи проводити експертизу?

Згідно із ст. 230 проекту КПК постанова про призначення судово-психіатричної експертизи не оголошується підозрюваному і обвинуваченому в тих випадках, коли їх психічний стан робить це неможливим. Відсутність у ст. ст. 150 і 230 проекту КПК критеріїв, наявність яких може викликати у слідства чи суду сумнів щодо осудності особи, чи стосовно можливості оголосити йому постанову про призначення судово-психіатричної експертизи, виводить цей процес за межі закону і ставить права даної особи у цілковиту залежність від слідчого чи судді, їх обізнаності у питаннях судової психіатрії, неупередженості тощо. Це хибна позиція. Якщо йдеться про юридичний принцип, оголошення постанови про призначення судово-психіатричної експертизи повинно бути зроблено за будь-яких умов, тобто в присутності захисника, законного представника, як, до речі, і передбачає ст. 233 цього проекту щодо пред'явлення матеріалів судової експертизи.

Але поки що на практиці не є поодинокими випадки, коли обвинувачений дізнається про призначення йому судово-психіатричної експертизи лише після того, як його доставили до експертної установи. Експертиза може бути призначена без достатніх підстав, наприклад, тільки з тієї причини, що особа скоїла злочин, за який передбачається смертна кара, або є документально не підтверджені свідчення, що колись раніше особа зверталась до психіатра, або мала травми голови, або посилається на те, що не пам'ятає своїх дій, тощо. Це свідчить про підміну поняття «сумніви щодо осудності» значно ширшим поняттям «сумніви щодо психічної повноцінності». Саме через це, за даними різних авторів, тільки від 5 до 10 % осіб, які пройшли судово-психіатричну експертизу, визнаються неосудними. Решта визнаються осудними як психічно здорові, або виявляють незначні відхилення у психічній діяльності, які не впливають на визначення вини і відповідальності. Не дивлячись на те, що ці особи здатні усвідомлювати свої дії і свідомо керувати ними, судово-психіатрична експертиза щодо них є також обов'язковою.

Між тим обов'язкова судово-психіатрична експертиза як психіатричне дослідження без згоди на це будь-кого, враховуючи підозрюваного, обвинуваченого (підсудного), є однією з форм обмеження їх прав і повинна мати більш визначені підстави, ніж це передбачено і чинним законодавством, і проектом КПК. Відомо, що особа визнається неосудною, якщо вона внаслідок хворобливого розладу психічної діяльності

була нездатна усвідомлювати свої дії та свідомо керувати ними під час вчинення суспільно небезпечного діяння. Тому підставою для обов'язкового призначення судово-психіатричної експертизи повинні бути такі ознаки (поведінка, висловлювання тощо), які примушують підозрювати у нього тяжкий психічний розлад під час вчинення інкримінованого йому діяння та (або) у наступний за цим період. Поняття «тяжкий психічний розлад» використовується у міжнародній практиці, внесене до проекту Закону «Про психіатричну допомогу в Україні», а його основні ознаки можуть бути стандартизовані і легко розпізнаватися юристами. Їх виявлення зробить обгрунтованим призначення судово-психіатричної експертизи за ініціативою слідства і суду.

Тому здається доцільним викласти п. «в» ч. 1 ст. 150 проекту КПК у такій редакції: «Експертиза призначається обов'язково ... для визначення психічного стану підозрюваного, обвинуваченого (підсудного) при отриманні даних, які дають підстави припускати наявність у них тяжкого психічного розладу під час або (та) після вчинення суспільно-небезпечного діяння». Така формула дає можливість запобігти необгрунтованому призначенню обов'язкової судово-психіатричної експертизи, що посилить гарантії прав особи, яка піддається кримінальному переслідуванню. Ознаки психічного розладу, який не відноситься до категорії тяжких, також можуть бути підставою для призначення судово-психіатричної експертизи, але вже за ініціативою обвинуваченого, його захисту, що слід передбачити окремою статтею. Відповідно необхідно внести уточнення до ст. ст. 96, 97 і ч. 4 ст. 521 проекту КПК.

Щодо призначення і проведення судово-психіатричної експертизи є ще два принципових питання. Вони стосуються кількості експертів, яким доручається проведення експертизи (ст. ст. 230, 231 проекту КПК), та форми її проведення (амбулаторна чи стаціонарна). Відсутність їх чіткого визначення як у чинному КПК, так і у проекті призводить до обов'язкового комісійного проведення судово-психіатричної експертизи, коли вона доручається судово-експертній установі. Така практика не має наукового обгрунтування, у більшості випадків не є необхідною і не виправдовує себе з економічної точки зору. Разом з цим не має жодних перешкод для уведення у практику одноособової судово-психіатричної експертизи як її основного виду. Перетворення фігури психіатра-експерта (а не комісії) у головного суб'єкта експертизи сприятиме забезпеченню його незалежності, підвищенню особистої відповідальності за експертні висновки і зацікавленості у вдосконаленні своїх знань. Це не виключає

призначення і комісійної експертизи. Ця обставина (одноособова чи комісійна експертиза), як і прізвище експерта, повинні бути зазначені у постанові (ухвалі) про призначення СПЭ. Проект не деталізує підстави для призначення саме комісійної експертизи. Але з практики випливає, що такими підставами можуть бути повторність експертизи, її особлива складність, необхідність перегляду раніше встановленого діагнозу тощо.

Стосовно форми проведення судово-психіатричної експертизи слід зазначити, що у проекті неодноразово вказується на можливість проведення експертизи у психіатричній установі з поміщенням до неї особи, але жодного разу не зазначаються підстави для призначення амбулаторної чи стаціонарної експертизи, підстави для поміщення особи до експертного відділення для осіб, що утримуються під вартою, чи до іншого відділення.

Щоб закінчити з питанням призначення судово-психіатричної експертизи, зупинимося на новації, якої немає у чинному законодавстві. Йдеться про можливість призначення експертизи після отримання або виявлення відомостей про злочин ще до моменту прийняття рішення про порушення або про відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 170 проекту КПК). Стаття містить дві умови здійснення цієї акції: відсутність потреби у збиранні додаткових матеріалів і можливість проведення експертизи у строк до 15 діб. Зважаючи на вищевикладені аргументи щодо відсутності чітких критеріїв призначення обов'язкової експертизи, зазначені дві умови аж ніяк не можуть перешкодити рішенню про призначення судово-психіатричної експертизи ще до того, як визначиться процесуальне становище затриманої особи. Цікаво, які питання в цьому випадку поставить слідство перед експертом, якщо ця особа може бути зовсім непричетною до злочину, або бути свідком, або стати підозрюваною чи обвинуваченою. Ця норма протирічить ч. 3 ст. 521 проекту КПК, де зазначено, що направлення, особи на судово-психіатричну експертизу допускається лише за наявності достатніх даних про те, що саме ця особа вчинила суспільно небезпечне діяння, у зв'язку з яким порушена кримінальна справа і ведеться розслідування.

Слід вважати, що на цьому етапі психіатр може бути залучений до справи лише як спеціаліст, який через дослідження особи допомагає здобути необхідні дані і висловлює свою думку щодо наявності підстав для проведення судово-психіатричної експертизи після надання цій особі певного процесуального статусу. Але і у цьому випадку необхідно узгодити цю норму з проектом Закону «Про психіатричну допомо-

гу в Україні», який передбачає підстави для примусового огляду особи психіатром.

Багато запитань виникає до концепції «справ про застосування примусового заходу медичного характеру» (глава 51 проекту КПК). Це питання передбачене ч. 2 ст. 527 проекту, де воно стоїть на шостому місці. Перші два місця займають ті самі питання, що і у ст. 348 проекту. Але далі, якщо йдеться про психічно хвору особу, замість встановлення вини суд вирішує питання «чи вчинила ця особа суспільно небезпечне діяння в стані неосудності». Таке формулювання не витримує наукової критики. Аргументи з цього приводу наведені на початку статті. В дійсності на цьому етапі суд оцінює акт судово-психіатричної експертизи і встановлює, чи хворіла дана особа на той момент, коли було вчинено суспільно небезпечне діяння, хворобливим розладом психічної діяльності, який позбавляв її здатності усвідомлювати свої дії і свідомо керувати ними. Якщо на всі ці питання здобуто позитивні відповіді, їх сукупність становить підставу для головного висновку — визнання особи неосудною, що і повинен зробити суд. Визначення цього питання повинно бути внесене окремо в перелік, передбачений ч. 2 ст. 527, і до ст. 134 як один з предметів доказування у тих випадках, коли на якомусь з етапів слідства чи розгляду справи виникли сумніви щодо психічного стану особи. Тільки після цього може вирішуватись питання щодо процесуальної дієздатності особи, тобто про її здатність усвідомлювати свої дії і свідомо керувати ними на період судового процесу. Ця здатність у неосудної особи може відновитись внаслідок видужання, або навпаки — у особи осудної зникнути внаслідок тяжкого психічного захворювання, яке виникло після вчинення злочину. Далі суд має вирішити питання про суспільну небезпеку особи і її ступінь. Це не передбачає ст. 527 проекту КПК, але без зазначеного не можливе закриття справи про застосування примусового заходу медичного характеру згідно із ч. 1 ст. 524 проекту КПК. Визначення суспільної небезпеки хворого є необхідним для застосування примусового заходу медичного характеру і згідно із ст. 88 проекту КК.

З наведених аргументів випливає, що у цих справах системоформуючою ознакою є визначення неосудності особи. Це означає, що більш точним є найменування «справа про встановлення неосудності», а не «справа про застосування примусового заходу медичного характеру». Якщо суд не дійде висновку про неосудність особи, він констатує її осудність, далі встановить вину особи і вирішить всі наступні питання, передбачені ст. 348 проекту КПК.

Раніше ми наводили норму ст. 230 проекту КПК про необов'язковість оголошення підозрюваному і обвинуваченому постанови про призначення судово-психіатричної експертизи. Але цим обмеження прав особи за проектом КПК не закінчується. Наприклад, згідно із ч. 1 ст. 516 «особа, щодо якої ведеться справа про застосування примусового заходу медичного характеру, якщо їй не перешкоджає характер її захворювання, має право: ...мати захисника...». Тобто, якщо характер захворювання перешкоджає, така особа не має права мати захисника? Частина 3 цієї статті передбачає, що висновок про те, що характер захворювання перешкоджає особі користуватися своїми правами, повинен грунтуватися на даних судово-психіатричної експертизи. А ч. 2 ст. 517 проекту КПК передбачає, що захисник допускається до участі в справі з моменту встановлення факту психічного захворювання особи, але не пізніше дня прийняття рішення про направлення особи на судово-психіатричну експертизу. З цього випливає, що встановлення факту психічного захворювання може бути здійснено іншим шляхом, а не за допомогою судово-психіатричної експертизи. Тому незрозуміло, коли все ж таки допускається до участі в справі захисник і хто встановлює факт психічного захворювання?

Із змісту ст. 526 проекту КПК витікає, що особа, стосовно якої вирішується питання про застосування примусового заходу медичного характеру, не повинна бути присутня у судовому засіданні. Тобто її відсутність є правилом, а присутність — виключенням з нього. Іншим чином не можливо тлумачити фразу «якщо в судовому засіданні бере участь особа, щодо якої розглядається справа». Теж саме передбачено і ч. 3 ст. 529 проекту КПК при скасуванні або зміні примусового заходу медичного характеру. Між тим у цьому випадку мова йде про поліпшення стану або видужання хворого. Тобто авторами проекту не враховується, що між періодом проведення судово-психіатричної експертизи і розглядом справи у суді проходить значний час і психічний стан особи може зазнати суттєвих змін. Можна припустити, що суду було б цікаво співставити висновки експертів із своїми спостереженнями за станом підсудного.

До речі, у проекті не наголошується на обов'язковій присутності у суді експерта у справах про неосудність через можливу зміну стану підсудного і необхідність визначення його процесуальної дієздатності. Не визначені також і критерії, на підставі яких суд **може дійти висновку** про можливість розгляду справи у відсутність підсудного. Слід було б також передбачити умови збереження медичної таємниці щодо психічного стану особи, яка міститься у Акті судово-

психіатричної експертизи і оприлюднюється у відкритому засіданні (ч. 2, 3 ст. 12 проекту КПК).

Зрозуміло, що у цій статті обговорені не всі недоліки проектів, але і наведених цілком достатньо для висновку, що питання судово-психіатричного експертного забезпечення кримінального процесу потребують суттєвого доопрацювання, зведення його до певної системи, яка має узгоджуватися з принципами презумпції невинності і презумпції психічного здоров'я.

Надійшла до редколегії 21.08.95

ПИТАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

М. Й. ШТЕФАН, чл.-кор. АПН України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

В Концепції судово-правової реформи, прийнятої Верховною Радою України 28 квітня 1992 р., передбачено створення апеляційного порядку перевірки законності і обгрунтованості судових рішень в цивільному судочинстві.

Для того, щоб апеляція рішень і ухвал суду першої інстанції була реальною гарантією захисту прав і інтересів осіб, які беруть участь у справі (громадян, юридичних осіб і держави), та гарантією законності в здійсненні правосуддя в цивільних справах, вона повинна базуватися на принципі повної апеляції з допущенням елементів ревізійної системи. Апеляція — це новий розгляд справи по суті, продовження процесу першої інстанції, сконцентрованому на тому ж предметі і на тих же правовідносинах між сторонами по спірній справі. Тому право апеляційного оскарження має бути закріплене за сторонами і іншими особами, які брали участь у справі, рішення по якій оскаржується. На цих же умовах належить закріпити право на подачу апеляційного подання за помічниками прокурорів, прокурорами управлінь і відділів. Прокурор або заступник прокурора вносить апеляційне подання на незаконне або необгрунтоване рішення суду у справах, розглянутих за участю прокурора.

Розгляд апеляції треба покласти на суди, які за діючою системою розглядають касаційні скарги і касаційні подання.

Об'єктом апеляційного оскарження мають бути всі рішення судів, постановлені по першій інстанції, за винятком рі-

шень Верховного Суду України, а також районних, міських судів у справах по спорах, які виникають з виборчого права та з питань застосування адміністративних стягнень.

Слід визначити строк подання апеляції на рішення суду протягом п'ятнадцяти днів з дня оголошення рішення, а коли складання мотивованого рішення було відкладено, то з дня, який був призначений судом для ознайомлення з мотивованим рішенням. З метою забезпечення реалізації права на апеляцію слід передбачити, що не вважається пропуском встановленого строку, коли апелянт керувався неправильним роз'ясненням суду про порядок оскарження рішення. Було б доцільним закріпити місячний строк на подання апеляції, якщо в рішенні відсутнє роз'яснення про порядок оскарження або якщо в ньому дається неправильне роз'яснення про те, що воно не підлягає апеляційному оскарженню.

В законодавчому порядку треба вирішити питання про форму і зміст апеляційної скарги, подання, про правильність їх оформлення — підписання, додання до неї копій і письмових доказів, оплата митом.

Доцільно встановити, що апеляція може бути обгрунтована новими фактичними даними, які не досліджувалися в суді першої інстанції, але не дозволяється пред'явлення нових вимог, які не подавалися в суд першої інстанції. Слід застерегти, що не вважаються новими вимоги пред'явлені про стягнення судових витрат, про стягнення вартості присудженого майна, проведення судового заліку, про збільшення чи зменшення розміру позовної вимоги, а також в інших випадках.

Уявляється доцільним передбачити, що апеляція подається через суд першої інстанції, рішення якого оскаржується, і що в разі недотримання вимог закону про її форму і зміст вона залишається без розгляду, а в певних випадках — вважається неподаною. Відмова в прийнятті апеляції має бути тоді, коли особа, яка її подає, не має права на апеляцію і коли пропущено строк на її подачу і відсутнє клопотання про поновлення пропущеного строку.

При регулюванні дій суду після прийняття апеляції треба передбачити, що він зобов'язаний: не пізніше наступного дня надіслати особам, які беруть участь у справі, копії апеляції і доданих до неї письмових матеріалів; роз'яснити їх право на подання письмового пояснення на апеляцію; повідомити про час розгляду справи в апеляційному суді. А на заяву особи, яка подала апеляцію, треба залучити до участі в справі інших заінтересованих осіб і витребувати нові докази, які мають значення для справи. По закінченні строку, встановленого для апеляційного оскарження рішення, слід

надіслати апеляційну скаргу, подання разом з справою до суду апеляційної інстанції, призначивши день її розгляду.

Оперативність розгляду апеляційної скарги має бути забезпечена встановленням строку розгляду її в межах місяця після закінчення строку апеляційного оскарження. У виняткових випадках цей строк може бути продовжений головою апеляційного суду в такий же строк.

Інтересам захисту прав осіб, які брали участь у справі, відповідало б закріплення правила про право співучасників та третіх осіб приєднатися до апеляційної скарги, поданої особою, на стороні якої вони виступали, а також про те, що заява про приєднання митом не оплачується.

Важливим процесуальним засобом захисту осіб, які брали участь у справі і не подали апеляцію або не приєдналися до неї, було б закріплення за ними права подавати як в суд, який постановив рішення, що оскаржується, так і в суд апеляційної інстанції письмове пояснення, і доводити в ній про необгрунтованість апеляційної скарги, подання. В поясненні на апеляцію чи окремо слід надати право таким особам заявляти зустрічну апеляційну вимогу про зміну рішення в тій частині, яка не включена до апеляційної скарги і стосується прав особи, яка її подала. Уявляється доцільним надати їм право подавати разом з письмовим поясненням на апеляційну скаргу, подання з зустрічною апеляцією, а також окремо, як до початку, так і під час розгляду справи в апеляційній інстанції нові докази, що спростовують апеляційну скаргу, подання; подавати заяви про виклик і допит по справі додаткових доказів, витребування від інших осіб нових письмових і речових доказів, призначення експертизи, в тому числі повторної, залучення органів державного управління для дачі висновку. Слід передбачити, що пояснення з зустрічною апеляцією оплачується державним митом, встановленим для апеляційних скарг.

Сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, доцільно надавати право до початку розгляду справи в судовому засіданні доповнювати і змінювати зазначені в поданій ними апеляційній скарзі вимоги і підстави, а також відмовлятися від неї. Щодо прокурора, то слід закріпити за ним право до початку розгляду справи в судовому засіданні відкликати, доповнювати або змінювати внесене ним апеляційне подання, а вищестоящому прокурору, його заступнику надати право до початку розгляду справи доповнювати або змінювати таке подання.

Керуючись вимогами принципу диспозитивності, потрібно визначити процесуальний порядок відмови позивача від позову та укладення мирової угоди сторін. Пропонується взяти

на увагу, що відмова позивача від позову або мирова угода сторін, укладена після подачі апеляційної скарги чи подання, повинні бути представлені в письмовій формі на затвердження апеляційного суду. Суд роз'яснює їм наслідки таких процесуальних дій, в разі їх прийняття — скасовує постановлене рішення і закриває провадження по справі, а при відхиленні — розглядає справу в апеляційному порядку.

Важливим положенням нормативного регулювання апеляційного провадження є межі апеляційного розгляду справи. Слід закріпити, що суд апеляційної інстанції переглядає справу в межах вимог і підстав апеляційної скарги, подання. При наявних у справі і додатково поданих сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, і витребуваних судом доказах доцільно перевіряти законність і обгрунтованість рішення суду першої інстанції тільки в оскарженій частині і тільки стосовно осіб, які подали апеляційну скаргу або стосовно яких внесено подання прокурора. Для захисту державного і громадського (публічного) інтересу апеляційний суд може вийти за межі вимог поданої апеляції, якщо від вирішення питання з оскаржуваної частини рішення залежить вирішення іншого питання, яке не ставилося апеляційною скаргою, поданням, якщо з правового регулювання правовідносин спірної справи випливає певний спосіб їх вирішення.

Суд апеляційної інстанції повинен мати право залучати до участі у справі співучасників, третіх осіб і інших заінтересованих осіб, які не подали апеляційної скарги, якщо це необхідно для правильного вирішення апеляції, а також скасовувати рішення суду першої інстанції, не зважаючи на вимогу апеляції про його зміну, і навпаки.

Щодо повноваження апеляційного суду по розгляду справи, то він повинен мати право: залишити рішення без змін, а апеляційну скаргу, подання — без задоволення; скасувати рішення і постановити нове рішення; скасувати рішення повністю або частково і закрити провадження по справі або залишити заяву без розгляду; скасувати рішення повністю або частково і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції; змінити рішення.

Підставою для залишення рішення без змін буде його законність і обгрунтованість, а для скасування — незаконність і необгрунтованість в змісті, визначеному чинним ЦПК України (ст. ст. 312—314).

Стосовно до скасування рішення з направленням справи на новий розгляд в суд першої інстанції для розгляду в іншому складі суддів або іншим судом першої інстанції, то така можливість може мати місце у виключних випадках, ви-

значених законом, зокрема: якщо при наявних доказах були встановлені підстави для скасування рішення суду першої інстанції, але недостатні для постановлення нового рішення, і суд прийде до висновку, що дослідження обставин справи і перевірку їх доказами доцільно повторно провести судом першої інстанції; якщо заявлена про це вимога особою, яка подала апеляційну скаргу, була визнана такою, що підлягає задоволенню, а також в інших випадках. Рішення, постановлені при новому розгляді справи, повинні підлягати апеляційному оскарженню на загальних засадах.

Для зміни рішення і постановлення нового рішення необхідні в наявності такі підстави: якщо суд першої інстанції повно і правильно з'ясував всі обставини справи і зробив об'єктивні висновки, але вирішив її неправильно, допустив помилку в застосуванні норм матеріального права; якщо після проведеного доказування по апеляції буде встановлений такий фактичний і юридичний склад справи, якому не відповідає рішення суду першої інстанції.

По справі, розглянутій в апеляційному порядку, нове рішення постановляється в формі рішення, а у всіх інших випадках — як ухвала з додержанням правил ЦПК, встановлених для ухвал суду другої інстанції. Рішення і ухвала суду апеляційної інстанції оскарженню в апеляційному порядку не підлягають і набирають законної сили з моменту їх проголошення.

В змісті правового регулювання апеляційного провадження необхідно передбачити порядок розгляду апеляції, яка поступила після розгляду справи у апеляційному порядку. В таких випадках суд зобов'язаний прийняти скаргу до свого провадження, скасувати своє раніше винесене рішення і заново розглянути справу в повному обсязі в апеляційному порядку.

Можна піти також іншим шляхом — в існуюче зараз касаційно-ревізійне провадження внести апеляційний елемент, який дозволить суду другої інстанції змінити рішення на підставі додатково доданих доказів чи постановити нове рішення.

Вирішуючи питання про зміну системи оскарження, необхідно враховувати територіальні і транспортні умови країни, які б забезпечували громадянам участь в судових засіданнях в апеляційному суді, а суду допомагали здійснювати процес доказування по встановленню фактичних обставин по справі. Підлягає врахуванню також звичка до діючих правових інститутів, залежність і зв'язок правил цивільного судочинства з іншим галузевим законодавством.

Надійшла до редколегії 09.10.95

В. С. ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ, д-р юрид. наук, проф. Ін-ту підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України

ДЕРЖАВНЕ ОБВИНУВАЧЕННЯ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СТАДІЙ

Кримінальний процес — складна динамічна система. Проте при цьому не вказувалося, чим відзначається його складність, реально існуючий динамізм і системний характер. Чинників, які зумовлюють властивості та стани системи кримінального процесу, багато. У плані теми дослідження важливо відзначити, що складність даної системи визначається значною кількістю і різноманітністю елементів, які її створюють, серед яких особливе місце посідає так званий людський чинник; особливим об'єктом пізнання, котрий нерідко є латентним за своїм характером; специфікою засобів пізнання і здійснення інших видів процесуальної діяльності, у складі якої найбільш складною і важливою є обвинувальна діяльність особи, що проводить дізнання, слідчого і прокурора.

Динамізм процесу визначений його публічністю, специфікою правовідносин, які реалізуються в загальній структурі процесуальної діяльності; динамікою зміни його станів в різні періоди провадження у справі, зумовлені розв'язанням загальних завдань і виникненням нових, захистом інтересів одних осіб і прагненням інших осіб до захисту власних інтересів, тою боротьбою, яка виникає в кримінальному процесі у зв'язку із здійсненням процесуальної діяльності, спрямованої на забезпечення кримінальної відповідальності винної особи, задоволення різноманітних потреб держави, окремих колективів або громадян в кримінальному процесі.

Нарешті, системний характер кримінального процесу визначений системними властивостями кримінально-процесуального права, його статичною і функціональною цілісністю, взаємозв'язком і взаємообумовленістю усіх його елементів, єдність, специфіка та закономірність зв'язку яких створюють структуру кримінального процесу, де виникає, здійснюється і, зрештою, припиняється державне обвинувачення, яке реалізується в діяльності прокурора. Така діяльність також цілісна і системна, як і весь кримінальний процес, частиною якого вона є. При цьому дана частина виконує в цілому свою особливу специфічну функцію, без якої кримінальний процес не може існувати і функціонувати як завершене системне та специфічно цілісне утворення. Саме тому виникає потреба в системному підході до розгляду як кримінального процесу, так і державного обвинувачення, яке входить до його структури.

Реалізація в дослідженні принципів (або основних положень) цього підходу припускає розгляд кримінального процесу перш за все як системи, а елементів, що його утворюють, як особливих взаємопов'язаних підсистем. З цього випливає, що описати кримінальний процес як систему, а його структуроутворюючі елементи як специфічні підсистеми, означає охарактеризувати його з боку: 1) цілісності; 2) внутрішньої побудови, або закономірностей зв'язків між його елементами; 3) місця в загальній системі [1].

При традиційному підході до характеристики структури кримінального процесу прийнято говорити про стадії, з яких він складається. При цьому виділяються стадії досудові та судові. До перших відносять: порушення кримінальної справи і попереднє розслідування, а до других — віддання до суду, судовий розгляд, виконання вироку, касаційне провадження, перегляд вироку в порядку судового нагляду і поновлення справ за новоявленими обставинами. Визнаючи цілком правомірний поділ стадій процесу на досудові та судові, не можна погодитися, по-перше, з підставами такого поділу; по-друге, з переліком тих стадій, які відносяться до досудових і судових. На цю обставину слід звернути особливу увагу, оскільки і в досудових, і в судових стадіях процесу здійснюється обвинувачення, в тому числі й державне, і від правильного розв'язання поставлених питань залежить адекватне визначення ролі державного обвинувачення, його місця в загальній системі кримінального процесу.

О. Р. Михайленко вважає, що поділ стадій процесу на досудові та судові проводиться за суб'єктами (державними органами, які здійснюють кримінально-процесуальну діяльність [2]. Але тоді позначення кожного класу стадій має відображати найменування суб'єкта, який веде процес у відповідній процесуальній стадії (слідчого, особи, яка веде дізнання, прокурора та ін.). Між тим в основі позначення кожного класу стадій полягає загальний для них корінь «суд». Лише префікс «до» використовується для позначення першого досудового класу, вказує на межі включення до нього тих стадій, які передують усім іншим, іменуємим судовими стадіями процесу.

Отже, поділ стадій на досудові та судові базується на їх відношенні до суду. Ті, які передують судовій діяльності, іменуються досудовими, усі інші — судовими.

---

[1] Див.: *Строгович М. С., Алексеева Л. Б., Ларин А. М.* Советский уголовно-процесуальный закон и проблемы его эффективности. М., 1979.

[2] Див.: *Михайленко А. Р.* О сущности и значении стадий советского уголовного процесса//Вопр. уголовного процесса. Саратов, 1977. Вып. 1. С. 34.

Проте і тут слід звернути увагу на одну суттєву неточність. Оскільки йдеться про класифікацію стадій, то до кожного класу, що виділяється за загальною підставою, повинні включатися стадії, які мають загальні ознаки. Між тим О. Р. Михайленко відносить до судових також стадію виконання вироку, яка у більшості випадків не може бути віднесена до числа судових стадій, оскільки діяльність, котра утворює її зміст, як правило, виходить за межі судової діяльності.

Те ж саме слід сказати й про діяльність прокурора, яка пов'язана з затвердженням обвинувального висновку. Цю діяльність О. Р. Михайленко відносить до попереднього розслідування, але тоді в самій класифікації стадій та їх позначенні має бути відображена участь у відповідній діяльності (у даному випадку — в розслідуванні) прокурора, оскільки йдеться про класифікацію стадій за суб'єктом, але, як видно з перерахування стадій, про нього у їхній назві не говориться. Про сутність прокурорської діяльності та її місце у загальній системі стадій буде сказано окремо. Тут же відзначимо, що попри усю суперечливість змісту пропонованої автором класифікації стадій вірним є те, що О. Р. Михайленко цілком обгрунтовано включає дану діяльність прокурора до загальної системи процесуальних стадій, хоча й неправильно визначає її місце у загальній структурі кримінального процесу.

Процесуальні стадії є тими частинами, єдність яких і утворює кримінальний процес[1]. Проте це твердження є вірним лише до того часу, поки аналізується процес, що складається з системи процесуальних стадій, тобто такий, якому властива стадійність у його організаційній структурі. Якщо ж говорити про процеси, які не мають у своїй структурі даних стадій, то твердження, що розглядається, буде вірним лише частково, і тому має характеризуватися як однобічне, що вимагає свого уточнення.

Для конкретизації даного становища слід з'ясувати, чи існують у реальній дійсності процеси, структура яких не

[1] Про сутність і значення стадій кримінального процесу див.: *Чеканов В. Я.* Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. Саратов, 1958. С. 4; *Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н.* Возбуждение уголовного дела. М., 1961. С. 39; *Элькинд П. С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963. С. 50—52; *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 66; *Михайленко О. Р.* О сущности и значении стадий советского уголовного процесса. С. 114—120; *Зеленецкий В. С.* Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Х., 1979. С. 7—42; *Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П.* Кримінальний процес України. К., 1992. С. 11—13.

складається з системи процесуальних стадій, і чи здійснюється в них обвинувачення, у тому числі й державне.

З'ясуємо це питання, виходячи з того, що кримінальний процес як специфічна соціальна система складається з низки відносно самостійних, проте об'єктивно взаємопов'язаних систем. Такими є процеси меншого ступеня загальності (обсягу). Вони знаходяться у такому відношенні до загального, у якому відношенні знаходиться будь-яка частина до свого цілого. Виходячи з даного факту, такі процеси слід іменувати окремими процесами загальної процесуальної системи. Інакше кажучи, будь-який процес меншого обсягу діяльності буде окремим у відношенні до загального, тобто до всієї процесуальної системи.

При цьому кожна частина процесу реалізується до початку здійснення діяльності у другій частині (наприклад, стадії) процесу. Якщо з цих позицій проаналізувати систему досудових стадій, то перш за все слід виділити в їх системі стадію попереднього розслідування, або слідчий кримінальний процес. Безперечно, що саме тут розв'язуються найбільш важливі та складні завдання у системі досудових стадій. Проте і до попереднього розслідування здійснюється певна діяльність у зв'язку з одержаною інформацією про вчинений злочин. За своїм характером вона теж є процесуальною. Такими є й правові відносини, що реалізуються у структурі даної діяльності.

Основними суб'єктами процесуальної діяльності є слідчий, особа, яка проводить дізнання, прокурор, суддя (суд), а також громадяни, установи, підприємства і організації, котрі інформували осіб, що ведуть процес, про злочин, який вже вчинений або ще готується.

У цьому плані даний процес є специфічним за своїм суб'єктним складом. Ні в якому іншому окремому процесі немає такого широкого кола осіб, правомочних вести цей процес, приймати рішення, які визначають можливості його дальшого розвитку або припинення.

Характеризуючи цю частину процесу, традиційно прийнято говорити про стадію порушення кримінальної справи, яка дійсно існує у загальній процесуальній системі. Але при характеристиці даного процесу недостатньо говорити про нього лише як про стадію порушення справи. Така його характеристика є вузькою, однобічною, відображає лише найменування одного можливого рішення, яке тут приймається, а саме: рішення про порушення кримінальної справи.

Проте загальновідомо, що в процесі даного провадження можуть прийматися й інші рішення, зокрема, про відмову в порушенні кримінальної справи і направленні заяви про зло-

чин, який вже вчинений або ще готується, за підвідомчістю.

Якщо розглядати зазначені рішення в їх кількісному відношенні, то можна помітити, що серед них на практиці домінують рішення про відмову в порушенні кримінальної справи і направленні заяв та повідомлень за належністю.

У зв'язку з цим виникає питання: чи можна позначати даний процес найменуванням того рішення (про порушення кримінальної справи), яке приймається рідше за інших (про відмову в порушенні кримінальної справи і направлення заяв та повідомлень, що надійшли, за належністю), і найменування яких не відображається в назві процесу, що завершується їх винесенням?

На це питання слід дати негативну відповідь, оскільки жодна назва з усіх перерахованих рішень не відображає природу процесу, в якому вони приймаються. Інакше кажучи, кожне із зазначених рішень відображає у своїй назві лише один з можливих результатів діяльності, що здійснюється в одному процесі, у зв'язку з чим їх назва не може бути використана для позначення усієї діяльності та конкретного процесу, в якому вона здійснюється. Отже, даному процесу слід дати таку назву (позначення), котра б правильно відображала як його природу, так і його місце в загальній процесуальній системі.

Оскільки процес, що аналізується, передує слідчому, його необхідно розглядати як самостійний та іменувати «дослідчим кримінальним процесом»[1].

Цей кримінальний процес має певну специфіку і свої завдання: його зміст утворює значна за обсягом і складна за своїм характером процесуальна діяльність, яку здійснюють спеціально уповноважені на це особи, суб'єкти.

Обсяг статті не дозволяє розглянути усі питання, які виникають у зв'язку з новим підходом до характеристики дослідчого кримінального процесу. Тим більше, що результати досліджень даного процесу при підході до нього з традиційних позицій, коли він розглядається тільки як стадія порушення кримінальної справи, відносяться й до характеристики різних аспектів дослідчого кримінального процесу. Тому

[1] Вперше таке позначення даного процесу було запропоновано автором у 1977 р., а згодом неодноразово обгрунтовувалося в інших публікаціях (див.: *Зеленецький В.* Пізнання в кримінальному процесі//Рад. право. 1977. № 4. С. 77; *його ж.* Сущность познавательной деятельности в советском уголовном процессе//Применение норм процесуального права. Свердловск, 1977. С. 59; *його ж.* Возбуждение государственого обвинения в советском уголовном процессе. С. 11; *його ж.* Соотношение следственного и государственного обвинения в советском уголовном процессе// Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве, Ярославль, 1979. С. 107.

зупинимося лише на двох, мабуть, найдискусійних і в той же час вельми важливих у практичному відношенні питаннях: по-перше, про самостійність дослідчого кримінального процесу; по-друге, про інформаційні основи діяльності, яка здійснюється у цьому процесі, і рішень, що приймаються в ньому.

Відмітимо, що властивість самостійності притаманна будь-якому процесу, характеризує його якісну визначеність. Проте найбільш повно і показово вона отримує своє зовнішнє вираження у відповідних кількісних показниках. У цьому плані слід знову нагадати про кількість тих рішень про відмову в порушенні кримінальної справи, які поряд з рішеннями про порушення справи домінують в їх загальній сукупності. Якщо при цьому врахувати кількість протокольних проваджень, які також здійснюються в дослідчому кримінальному процесі і безпосередньо з цього процесу передаються в суд для їх розгляду по суті, то самостійність даного процесу стає безперечно очевидною. Зрозуміло, що самостійність слідчого процесу обмежують випадки порушення кримінальної справи. Проте і вони не усувають її реальне існування, а лише підкреслюють її відносний характер і нові форми прояву, а також зв'язок дослідчого кримінального процесу з слідчим та усією процесуальною системою. Цей зв'язок виявляється не тільки в організаційному механізмі двох зазначених процесів, а й в інформаційних основах процесуальної діяльності, що здійснюється в них. Тепер переходимо до розгляду другого з двох раніш поставлених питань: про можливість здійснення обвинувальної діяльності в дослідчому кримінальному процесі. Це тим більше необхідно, бо саме в дослідчому кримінальному процесі компетентні особи ведуть у встановленому законом порядку значну кількість протокольних проваджень і по їх завершенні передають в суд для розгляду по суті.

Останнім часом все частіше стверджують, що в процесі розв'язання питання про порушення кримінальної справи або при відмову в цьому відбувається доказування в традиційному його розумінні, хоча і з деякими особливостями [1]. Тому вважають, що усі зазначені рішення базуються на доказовій

[1] Див.: *Каз И. М.* Предмет доказывания в стадии возбуждения уголовного дела//Учен. зап. Сарат. юрид. ин-та. 1964. Вып. 11; *Сердюков П. П.* К вопросу о доказывании в стадии возбуждения уголовного дела//Проблемы борьбы с преступностью. Иркутск, 1970. Вып. 1; *Корнеева Л. М.* Доказывание при отказе в возбуждении уголовного дела//Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1976; *Кузнецов Н. П.* Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела. Воронеж, 1982.

інформації. Між тим відомо, що доказова інформація вводиться в кримінальний процес лише в результаті вчинення передбачених законом слідчих дій. У дослідчому кримінальному процесі такі дії, як правило, не провадяться, крім огляду місця події. Саме за допомогою цієї слідчої дії в даний процес вводиться доказова інформація. Ніяких інших доказів у цьому процесі немає і не може бути, доки існує нині діюча правова регламентація пізнання в дослідчому кримінальному процесі. З урахуванням наведеного слід визнати, що інформаційний фонд дослідчого кримінального процесу не є однозначним. Він вельми складний і неоднорідний за своєю кількісною та якісною визначеністю. При проведенні огляду місця події у встановленому законом порядку в кримінальному процесі може з'явитись доказова інформація, яка міститься у відповідному протоколі. Проте більша частина інформації, яка тут циркулює, уводиться в процес шляхом здійснення спеціальних (не слідчих) дій, котрі й визначають особливу природу цієї інформації.

Таку інформацію В. Д. Арсеньєв називав зародками майбутніх доказів [1]. Проте таке її позначення вказує в основному на генезис доказів, але не розкриває природу інформації, на підставі якої приймаються рішення в дослідчому кримінальному процесі.

Оскільки в ході наступного провадження у справі інформація, яка міститься в поясненнях громадян, повідомленнях різних організацій тощо, як правило, трансформується в доказову інформацію (наприклад, через покази громадян, які раніше дали свої пояснення, а згодом були допитані як свідки), її з метою індивідуалізації слід називати переддоказовою інформацією. Саме така інформація складає більшу частину інформаційного фонду дослідчого кримінального процесу.

Це один аспект характеристики співвідношення переддоказової та доказової інформації. Другий аспект характеризує співвідношення джерел даних видів інформації в кримінальному процесі.

Як відомо, доказова інформація вводиться в кримінальний процес за допомогою слідчих дій, яких за КПК чотирнадцять: огляд, обстеження, обшук, виїмка, ексгумація, накладення арешту на майно, допит, відтворення обстановки і обставин події (слідчий експеримент), пред'явлення для пізнання, ставка віч-на-віч, затримання, перевірка показів

[1] Див.: *Арсеньев В. Д.* Доказывание фактических обстоятельств в советском уголовном процессе: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 13.

на місці, одержання зразків для порівняльного дослідження, експертиза.

Провадження цих дій (крім огляду місця події) в дослідчому кримінальному процесі заборонено. Отже, пізнання в дослідчому кримінальному процесі на підставі переддоказової інформації має здійснюватися за допомогою системи спеціальних дій, які повинні іменуватися дослідчими.

Перед кримінально-процесуальною наукою поставлене завдання всебічної розробки поняття, природи, процесуального порядку провадження дослідчих процесуальних дій, визначення їх видів, структури і співвідношення з системою слідчих і судових дій. Проте вже зараз, в плані даного дослідження, слід указати на реальну можливість встановлення винності особи на підставі переддоказової інформації, одержаної в результаті провадження дослідчих процесуальних дій, що, в свою чергу, указує на здійснення обвинувачення в дослідчому кримінальному процесі. Йдеться про специфіку обвинувачення в ході протокольної форми досудової підготовки матеріалів. Останнє встановлює спрощений порядок притягнення особи до кримінальної відповідальності за вчинений злочин. Визнавши матеріали про вчинення злочину достатніми для притягнення правопорушника до відповідальності, начальник органу дізнання затверджує протокол, після чого всі матеріали пред'являються правопорушникові для ознайомлення, про що робиться відмітка в протоколі (ч. 2 ст. 426 КПК України). Отже, порушення обвинувачення і притягнення особи до кримінальної відповідальності збігаються з моментом затвердження начальником органу дізнання протоколу про вчинення конкретною особою одного із злочинів, за яким застосовується протокольна форма досудової підготовки матеріалів. Оскільки наступний процес обвинувачення правопорушника здійснюється на підставі ознайомлення його не тільки з протоколом, а й з усіма матеріалами провадження (що створює необхідні умови для захисту), такий порядок обвинувальної діяльності в дослідчому кримінальному процесі іменується нами протокольною формою обвинувачення (ч. 3 ст. 426 КПК України). Саме таке обвинувачення після санкціонування протоколу прокурором або його заступником і направлення до суду визначає предмет та межі майбутнього судового розгляду. Визнавши матеріали протокольного провадження достатніми для розгляду їх в судовому засіданні, суддя у відповідності з ч. 1 ст. 426 КПК України порушує кримінальну справу і віддає правопорушника під суд. При цьому в постанові судді викладається формулювання обвинувачення із зазначенням статті кримінального закону, за якою особу віддано під суд (ч. 2 ст. 426 КПК

України), що ще раз, по-перше, підтверджує наявність протокольної форми обвинувачення в дослідчому кримінальному процесі; по-друге, вказує на особливий механізм його трансформації в судові стадії процесу.

Надійшла до редколегії 10.01.95

Ю. М. ГРОШЕВИЙ, академік АПН України

СУДОВЕ СЛІДСТВО ЗА СТАТУТОМ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА 1864 р.

У зв'язку з проведенням в Україні судово-правової реформи і розробкою нового КПК України значний інтерес викликає регулювання судового слідства за Статутом кримінального судочиства 1864 р., норми якого коректно розглядалися як певна традиція. Під впливом цих норм формувалася не тільки вітчизняна, а й зарубіжна база кримінально-процесуального регулювання стадії судового розгляду.

Після багаторічного забуття в науковій літературі знову стала розроблятися проблема судової влади. В основі підходу до її рішення лежить ідея розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову. Виникнення теорії розподілу влад сходить до античних часів. Але, не дивлячись на прогресивність цієї концепції, вона не була сприйнята дореформеним законодавством Росії. Лише у 1862 р. в Основних положеннях судоустрою вперше був закріплений принцип розподілу влад: «Судова влада відділяється від виконавчої, адміністративної і законодавчої», «влада обвинувальна відділяється від судової».

Дореволюційні дослідники звертали увагу на різні аспекти принципу розподілу влад. Так, С. П. Познишев розумів під судовою владою гілку влади державної, владу підзаконну, яка полягає в праві розгляду кримінальних справ, акцентуючи, таким чином, зовнішній, формальний аспект цього поняття [1]. І. Я. Фойницький вбачав призначення судової влади в тому, що «судова влада, одержуючи право існування в законі і силу у владі урядовій, в свою чергу служить і відгорожує законні інтереси урядової влади» [2], чим обмежував призначення судової влади охороною правопорядку і захис-

[1] Див.: *Познышев С. В.* Уголовный процесс. М., 1913. С. 87—89.
[2] Див.: *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства Изд. 4-е, СПб., 1912. С. 158.

том державних інтересів. Більш широкої трактовки поняття судової влади дотримувався М. М. Розін. Аналізуючи юрисдикційну функцію держави, він визначав судову владу як «розв'язання конкретних питань і спорів про право з метою досягнення завдань правового миру, забезпечення спокійного володіння правами»[1]. В Статуті кримінального судочинства Росії 1864 р. судова влада визначена як «розгляд кримінальних справ і постанова вироків» (ст. 14).

Зараз набуває визнання ідея про те, що судова влада є охоронницею громадянського миру, прав і свобод особи, яка забезпечує законність і справедливість. Не вдаючись до докладного дослідження цієї важливої проблеми, яка заслуговує на поглиблене і самостійне вивчення, все ж відзначимо, що погляду на судову владу як на охоронницю громадянського миру цілком відповідає й уявлення про неї як про прояв особливої функції соціального арбітражу, виключне повноваження суду розв'язувати соціальні конфлікти, що виникають в сфері права, з використанням для цього процесуальної процедури при наділенні сторін рівними правами[2].

Таким чином, йдеться про кардинальне перетворення самої структури судочинства, яке має за мету усунути усі процесуальні форми, що так чи інакше породжують обвинувальний ухил в діяльності суду. Сама по собі ця ідея цілком приваблива. Але складність теоретичних питань, що виникають при цьому, робить необхідним і доцільним ретельний облік всіх плюсів і мінусів, а також використання законодавчого досвіду минулого. У зв'язку з цим уявляється доречним і корисним аналіз положень законодавства дореволюційної Росії, зокрема, Статуту кримінального судочинства 1864 р., заснованого, як уже відзначалося, на послідовному розподілі обвинувальної і судової влад.

Вивчення Статуту, коментаря до нього, а також праць дореволюційних юристів показує, що розробники Статуту виходили з того, що суд в судовому слідстві має прагнути до встановлення матеріальної (висловлюючись сучасною мовою — об'єктивної) істини і, будучи нейтральним, не повинен виявляти пасивність, зіштовхуючись з неповнотою доказового матеріалу, представленого сторонами обвинувачення та захисту. За думкою російських юристів, завданням судового слідства є прагнення шляхом встановлених законом

[1] Див.: *Розин Н. Н.* Уголовное судопроизводство Петроград. 1916. С. 92.

[2] Див.: *Шейфер С. А.* Понятие и взаимоотношения судебной, прокурорской и следственной властей//Уголовная ответственность: основания и порядок реализации. Куйбышев, 1991. С. 60.

заходів як перевірити вже зібрані у справі докази, так і розширити та поглибити їх [1].

Відзначимо, за Статутом 1864 р. справи за першою інстанцією в залежності від їх характеру розглядалися різними судовими присутствіями («органами»): мировим суддею, окружним суддею, в тому числі й за участю присяжних. Процедура вирішення справи в різних присутствіях мала як загальні, так і специфічні риси. Проте у всіх випадках закон вимагав від суддів активності у пошуках істини.

При розгляді справ мировим суддею про менш важливі злочини і провини, а також про ті злочини і провини, провадження відносно яких здійснювалось лише за скаргою потерпілих, рівень активності судді був незначним. Стаття 104 Статуту прямо встановлює: «У справах, які дозволено припиняти примиренням, суддя обмежується розглядом лише тих доказів, які сторонами представлені чи вказані». Інакше кажучи, збиранням і представленням доказів мали займатися перш за все сторони. Законодавець при цьому обгрунтовано виходив з того, що якщо правопорушення даної категорії торкаються сугубо особистих прав приватних осіб, то при провадженні за справою більш застосовані форми, схожі з цивільним, змагальним процесом: провадження у справі розпочинається за скаргою потерпілого, скаржник і обвинувачений самі піклуються про представлення доказів на свою користь, сторони мають право припиняти справу примиренням та ін. Але не виключалися й ситуації, коли одна з сторін представить доказ, який викликає сумнів з точки зору його достовірності. Тоді стаття 107 Статуту наказувала: «У випадку представлення якоюсь із сторін поважних причин сумніву в достовірності здійснення поліцією огляду, освідування або обшуку, мировий суддя зобов'язаний повторити ці дії особисто». Таким чином, суд не залишався безучасним до якості доказового матеріалу.

В ст. ст. 105, 107 Статуту закріплювалось зобов'язання мирового судді в таких випадках особисто здійснити огляд, освідування і обшук, що диктувалося вимогою безпосередньості, якої Статут на відміну від дореформеного законодавства приділяв виключно важливу роль. В той же час Статут припускав провадження зазначених судових дій за дорученням мирового судді «чинами місцевої поліції». Відповідно до ст. 106 Статуту «провадження оглядів, освідувань і обшуків накладається мировим суддею на поліцію лише тоді, коли за якимось особливими обставинами ці дії не мо-

[1] Див.: *Розин Н. Н.* Вказ. праця. С. 389.

жуть бути виконані їм особисто і не уявляється можливим відкласти їх на інший час».

Закріплені в цій нормі положення мають, на наш погляд, актуальне значення і зараз. Хоча чинне в нашій країні кримінально-процесуальне законодавство надає суду, прокурору, органам розслідування рівні можливості по збиранню і перевірці доказів, суд не повинен здійснювати такі слідчі дії, як обшук і виїмка [1]. В науковій літературі висловлені різні думки про шляхи подолання проблемних ситуацій, які виникають у цих випадках. Не вдаючись в сутність дискусій, відзначимо, що багато вчених пропонують увести в процес інститут судового доручення. Суть його полягає в тому, що у випадку виникнення в судовому слідстві необхідності здійснити обшук або виїмку, доручити провадження цих слідчих дій органу дізнання, не повертаючи справу на дослідування [2]. Як бачимо, тут йдеться лише про відродження інституту, закріпленого в процесуальному законодавстві дореволюційної Росії.

Процедура розгляду справи мировим суддею багато в чому залежала від того, яку позицію займав обвинувачений. Якщо обвинувачений не визнавав себе винним, то мировий суддя спочатку вислуховував свідків обвинувачення, а потім запитував обвинуваченого, що він може довести у своє виправдання, і вислухував як його самого, так і зазначених ним свідків (ст. 92 Статуту).

Проте це не означає, що мировий суддя повною мірою був пов'язаний позицією сторін і представленими ними доказами. Так, ст. 101 Статуту надавала мировому судді право виявляти ініціативу у збиранні доказів: «Мировий суддя може й на власний розсуд пропонувати як свідкам, так і обвинувачу та обвинуваченому питання, необхідні для усунення суперечностей і для роз'яснення справи».

Для розуміння особливостей кримінально-процесуального дізнання, здійснюваного судом, важливе значення має закріплене у Статуті положення про те, що визнання обвинуваченим своєї вини, якщо воно не викликає ніякого сумніву, дозволяло суду не провадити подальшого судового слідства, а перейти безпосередньо до дебатів (ст. ст. 92, 681 Статуту). За думкою розробників Статуту, продовження в цих випадках судового слідства було б «даремною втратою часу і некорисним обтяженням становища підсудного». Але ця норма

[1] Докладніше про це див.: *Выдря М. М.* Вещественные доказательства в советском уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 46.

[2] Див.: Теория доказательств в советском уголовном процессе. М., 1973. С. 398.

не носить імперативного характеру. Не дивлячись на зроблене підсудним визнання, судді, присяжні, прокурор і особи, які беруть участь у справі, могли вимагати провадження судового слідства, і в такому випадку суд розпочинав розгляд і перевірку доказів (ст. 582 Статуту).

Статут закріплює й інші досить широкі повноваження суддів і присяжних засідателів при досліджуванні доказів. Так, ст. 684 Статуту надає право голові і, з його дозволу, членам суду безпосередньо, а присяжним засідателям через голову суду задавати підсудному питання з усіх обставин справи. Аналогічне право мають судді та присяжні засідателі при допиті свідків (ст. 724 Статуту). В той же час головна роль при допиті свідків належить сторонам, а не суддям і присяжним засідателям. Останні задають питання після закінчення допиту свідка сторонами (ст. ст. 718—721, 724 Статуту). Це повною мірою відповідає принципу змагальності: визнаючи рівність сторін і не схиляючись до позиції жодної з них, суд намагається заповнити прогалини, які залишили обвинувач або захисник, і сприяє таким чином повному висвітленню усіх частин справи.

В той же час відповідно до Статуту суд не має права залучати до справи нових свідків за власною ініціативою, або, як пише В. Случевський, «суд не може виставити своїх свідків»[1]. Але це ніяк не говорить про безпорадність суду в усуненні непорозумінь і сумнівів у справі.

Статут передбачає проведення судом таких судових дій, як огляд, освідування і випробування (за участю знаючих людей або слідчим — ст. ст. 688, 689, 692), огляд речових доказів (ст. ст. 696, 697), оголошення протоколів, які є у справі, про огляди, освідування, обшуки і виїмки (ст. 687).

Активна позиція суду в процесі особливо чітко простежується в нормах, що регламентують основи і порядок «освідування або випробування», тобто, користуючись сучасною термінологією, призначення експертизи. По-перше, суд має право викликати в судове засідання осіб, що здійснювали експертизу на попередньому слідстві, і допитати їх (ст. 690 Статуту). По-друге, за власною ініціативою або за клопотанням учасників суд має право призначити експертизу в судовому засіданні (ст. 692 Статуту), а після представлення експертами висновку експерти могли бути допитані як суддями і присяжними засідателями, так і сторонами (ст. 695 Статуту). Таким чином, суд мав право незалежно від клопотань сторін викликати і допитувати експертів, як тих, хто

[1] Див.: *Случевский В.* Учебник русского уголовного процесса. Судоустройство. Изд. 4-е, доп. и испр. СПб., 1913. С. 557.

вже проводив, так і тих, хто не проводив дослідження на попередньому слідстві. Законодавець не зобов'язував суд призначати експертизу, надаючи йому відому самостійність при вирішенні цього питання, за винятком випадків обов'язкового призначення експертизи (ст. 336 Статуту). В літературі справедливо зазначалося, що у відношенні до експертів (або «знаючих людей») влада суду уявляється більш поширеною, а провадження або непровадження експертизи аж ніяк не може залежати від розсуду сторін.

В ряді інших норм Статуту простежується активність суду у здійсненні пізнавальних дій. Так, коли судді або присяжні визнавали це потрібним, оголошувалися протоколи судових дій (ст. 687 Статуту). Саме від розсуду суду залежало здійснення огляду (якщо суд визнавав протокол як такий, «що не має законної достовірності або належної повноти, а перевірка огляду можлива»). Характерно, що новий огляд доручався або одному з членів суду, або судовому слідчому (ст. 688 Статуту), хоча був можливим й виїзд суду у повному складі на місце злочину (ст. 689 Статуту).

Підбиваючи підсумки сказаному, відзначимо, що судове слідство за Статутом кримінального судочинства 1864 р., характеризуючись в різних видах судових процедур деякими специфічними рисами, в цілому уявляло собою активний розгляд і перевірку в судовому засіданні доказів, як зібраних на попередньому слідстві, так і знову представлених до судового розгляду. Хоча за Статутом в судовому слідстві повною мірою діяв принцип змагальності, а сторони в процесі, які були наділені широкими правами по представленню доказів, виступали головними ініціаторами процесуальних дій, це не означало пасивності суду, не прирікало суд на постанову вироку за свідомо неповними і недостовірними доказами. Уявляється, що такий погляд на роль і місце суду в доказуванні цілком прийнятний і в наші дні.

Сьогодні, коли перед суспільством і державою стоїть завдання проведення судової реформи, корінних перетворень самих начал кримінального судочинства, досить корисно звернутися до дореволюційного законодавства, яке втілило у себе багато прогресивних ідей, безсумнівно, цікавих, актуальних для майбутніх змін.

Надійшла до редколегії 02.10.95

В. П. ШИБІКО, канд. юрид. наук, доц. КДУ

РЕВІЗІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПІДСУДНОГО У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ ФРН

Концепція судово-правової реформи в Україні передбачає також реформування перегляду судових рішень з кримінальних справ [1] з метою встановлення такого порядку перегляду, який би забезпечував швидке виправлення судових помилок і захист прав учасників процесу. У цьому плані викликає інтерес порядок перегляду судових рішень, існуючий у кримінальному процесі ФРН, зокрема така його форма, як ревізійне провадження.

Ревізійне провадження є однією з форм перевірки законності та обгрунтованості судових вироків у кримінальному процесі ФРН. Разом з апеляцією ревізія має своїм завданням не допустити набрання законної сили незаконних і необгрунтованих вироків і захистити права та законні інтереси учасників кримінального процесу, зокрема підсудного.

На відміну від апеляції, котра подається тільки на вироки судді з кримінальних справ і суду шеффенів (§ 312 КПК) [2], за якими може бути призначено покарання до трьох років позбавлення волі, у ревізійному порядку можуть переглядатися як зазначені вироки, що не були оскаржені в апеляційному порядку, так і вироки земельних та верховних земельних судів (§§ 121, 125 Закону про судоустрій [3], § 333 КПК). Якщо в апеляційному порядку перевіряється й правильність встановлення судом, який виніс вирок, фактичних обставин справи, і правильність застосування закону, то у ревізійному порядку вирок переглядається тільки з точки зору дотримання судом матеріального і процесуального закону. Згідно з § 337 КПК закон вважається порушеним, якщо відповідну правову норму не застосовано або застосовано неправильно.

КПК ФРН припускає так звану «скачущу ревізію» Sprungrevi), тобто оскарження вироку шляхом подачі апеляції замість скарги, якщо немає апеляцій інших учасників процесу. Рішення по ній має приймати суд, який розглядав би ревізію, якщо б її було подано після закінчення апеляційного провадження або строку на подачу апеляції (§ 335 КПК).

---

[1] Див.: Голос України, 1992. 12 серп.
[2] Див.: Strafprozessordnung... München, 1993. S. 103.
[3] Див.: Там же. S. 192—194.

Закон досить чітко визначає строки і порядок подачі ревізії (ревізійної скарги). Відповідно до § 341 КПК вона подається прокуратурою, підсудним, його захисником або законним представником та іншими особами в суд, вирок якого оскаржується, протягом одного тижня після оголошення вироку в письмовій формі або шляхом занесення до протоколу канцелярії цього суду.

Деякі додаткові гарантії права на оскарження вироку передбачено для підсудного, який був відсутній під час оголошення вироку. Це виявляється в тому, що, по-перше, строк подання ревізії починається для нього з момента вручення йому копії вироку; по-друге, крім ревізії, він може заявити клопотання про поновлення його попереднього правового становища, тобто поновлення процесу з того моменту, як він відбувався за його відсутністю. В разі відхилення клопотання підсудного настає черга розгляду судом його ревізії. Якщо ж підсудний подав ревізію, не пов'язуючи її з клопотанням про поновлення його попереднього правового становища, то це розглядається як відмова від такого клопотання.

Обгрунтовуючи ревізію, підсудний має вказати, в якому обсязі він оскаржує вирок і просить про його відміну, а також обгрунтувати ревізійні вимоги. Із обгрунтування повинно бути видно, внаслідок порушення якої норми — кримінально-процесуальної чи іншої — оскаржується вирок. У першому випадку слід навести факти, які містять таку процесуальну ваду (§ 344 КПК).

Тільки своєчасна подача ревізії припиняє набрання вироком законної сили. Вона ж, у свою чергу, вимагає своєчасного інформування підсудного про зміст вироку. Тому, з урахуванням тієї обставини, що спочатку підсудному може бути вручено тільки резолютивну частину вироку, після подачі ревізії йому має бути вручений повний вирок з підставами його винесення. Оскільки підсудний, маючи на руках неповний вирок, позбавлений можливості належним чином обгрунтувати свої ревізійні вимоги, тепер йому надається додатковий час для цього: ревізійні вимоги та їх обгрунтування він повинен подати не пізніше одного місяця після закінчення строку на подачу скарги в суд, вирок якого оскаржується. З боку підсудного це може бути зроблено тільки у формі листа, підписаного його захисником чи адвокатом, або ж шляхом занесення до протоколу канцелярії суду, що має гарантувати юридичну грамотність ревізійної скарги. Наслідком порушення такого порядку або подачі ревізії із запізненням є винесення судом, вирок якого оскаржується, ухвали про відхилення скарги як неприпустимої. Протягом

тижня після вручення її копії підсудний має право звернутися з клопотанням до ревізійного суду про вирішення даного питання. Туди ж через прокуратуру надсилається кримінальна справа. Проте таке клопотання не припиняє виконання вироку (§§ 343, 345, 346 КПК).

Якщо ревізія та ревізійні вимоги подані своєчасно і в належній формі, то ревізійну скаргу слід вручити процесуальному супернику скаржника, який протягом тижня може подати на неї свої письмові заперечення. Підсудний може подати свої заперечення на ревізію іншого учасника процесу також шляхом занесення до протоколу канцелярії суду.

Після надходження заперечень або після закінчення строку їх подання прокуратура надсилає справу до ревізійного суду — до Верховного суду землі або Верховного суду ФРН (§§ 121, 135 Закону про судоустрій). Суд, ознайомившись зі справою, своєю ухвалою має право: визнати себе некомпетентним стосовно до цієї справи і направити її за належністю; відхилити ревізію як неприпустиму у разі недотримання положень закону про порядок подачі ревізій та заявлення ревізійних вимог; відхилити ревізію як необгрунтовану; визнати ревізію, подану в інтересах підсудного, обгрунтованою і скасувати вирок (§§ 347, 349 КПК).

Порядок розгляду справи у ревізійному суді дає змогу забезпечити законні інтереси підсудного. Передусім підсудному та його захиснику повідомляється про місце і час розгляду справи. Якщо неможливо повідомити підсудному, це повідомляється тільки його захиснику. Підсудний може особисто з'явитись до судового засідання або бути представлений захисником, письмово уповноваженим ним. Згідно з § 350 КПК підсудний, який перебуває під вартою, не може вимагати своєї присутності в суді, хоча за рішенням суду може бути доставлений у судове засідання.

Якщо такий підсудний не запросив до себе захисника і не був доставлений в зал судового засідання, то за його клопотанням йому призначається захисник для участі у судовому розгляді. Клопотання про призначення захисника підсудний має заявити протягом тижня після того, як йому було повідомлено про час розгляду справи з роз'ясненням його права клопотати про призначення захисника.

Розгляд у ревізійному суді починається з викладу обставин справи суддею-доповідачем. Потім заслуховуються прокуратура, підсудний та його захисник, їх висновки та пропозиції. Першому слово надається скаржнику. Підсудному також надається останнє слово.

Законність оскарженого вироку ревізійний суд перевіряє тільки у межах ревізійних вимог, а якщо ревізія грунтується

на процесуальних вадах, то лише у межах фактів, зазначених в ревізійних вимогах (§§ 351, 352 КПК).

За результатами розгляду ревізійний суд своїм вироком скасовує оскаржений вирок в тому обсязі, в якому ревізію було визнано обгрунтованою.

Для ревізійного провадження важлива не тільки вказівка на порушення закону, а й доказ того, що вирок базується на порушенні закону. Проте, зазначає Ф.-К. Шредер, «для цього не потрібні докази причинного зв'язку між порушенням закону і винесеним вироком. У цьому плані досить доказати, що вирок міг бути іншим, тобто у цьому випадку потрібний доказ можливого причинного зв'язку» [1].

Разом із тим при наявності низки певних порушень закону ця додаткова вимога не обов'язкова. Йдеться про абсолютні ревізійні підстави, які дають змогу визначити, які процесуальні норми законодавець ФРН вважає найбільш важливими і при наявності яких вирок завжди вважається таким, що грунтується на порушенні закону. Згідно з § 338 КПК це: 1) незаконний склад суду (§ 222 КПК); 2) участь у винесенні вироку судді або шеффена, який в силу закону був усунений від виконання судової посади; 3) участь у винесенні вироку судді або шеффена, якому був заявлений відвід у зв'язку з його упередженістю, і відвід був або визнаний обгрунтованим або неправильно відхиленим; 4) суд неправильно визначив свою компетенцію на розгляд справи; 5) відсутність у головному розгляді представника прокуратури або іншої особи, обов'язкова присутність якої передбачена законом; 6) порушення норм про гласність судового розгляду; 7) відсутність у вироку підстав його винесення або порушення строків складання вироку; 8) неприпустиме обмеження ухвалою суду захисту щодо суттєвого для вирішення справи питання.

За даними Ф.-К. Шредера, у 78 % випадків скасування вироку мотивується матеріально-правовими і у 22 % — процесуальними хибами. 74 % випадків мали відносні і 26 % — абсолютні підстави для ревізії. При цьому ревізії, подані прокуратурою, були успішними у 60 % випадків, а подані підсудними — у 16 % всіх випадків [2].

Ревізійний суд також має право самостійно вирішити справу, якщо скасування вироку відбувається лише внаслідок неправильного застосування закону до визнаних судом фак-

[1] *Шредер Ф.-К.* Проверка законности и обоснованности приговора// Актуальные вопросы современного уголовного права, криминологии и уголовного процесса (2-й советско-западногерманский коллоквиум). 18—22 октября 1982 г. Тбилиси, 1986. С. 243—244.

[2] Див.: Там же. С. 247.

тів, покладених ним в основу вироку, за умови, що без подальшого розгляду фактів потрібно тільки виправдати підсудного чи припинити провадження у справі, або призначити абсолютно конкретне покарання, або застосувати за клопотанням прокурора найменше за законом покарання.

В інших випадках справу слід повернути в інший відділ або палату того суду, вирок якого скасовується, або в інший суд тієї ж ланки, який знаходиться в тій же землі. Якщо рішення по першій інстанції ухвалив Верховний суд землі, то справа повертається Верховним судом ФРН в інший сенат цього суду (§ 354 КПК).

Як і вирок суду першої інстанції, вирок ревізійного суду оголошується іменем народу з оголошенням резолютивної частини вироку і підстав його винесення. Допускається відкладення його оголошення, але не більш ніж на 10 днів, інакше розгляд починається заново (§§ 268, 356 КПК).

Суд, якому ревізійна інстанція повернула справу на новий розгляд, при ухваленні свого рішення пов'язаний тою правовою оцінкою, яку було покладено в основу скасування попереднього вироку.

Слід підкреслити ще два важливих положення КПК ФРН, які стосуються прав підсудних при вирішенні справи ревізійною інстанцією. Це, по-перше, поширення ревізії на інших засуджених у даній справі. Згідно з § 357 КПК, якщо вирок скасовується на користь підсудного внаслідок неправильного застосування кримінального закону, і він поширюється в тій частині, яка скасовується, також на інших підсудних, котрі не подавали ревізію, то стосовно до цих підсудних рішення ухвалюється так само, як і тоді, коли вони самі подали ревізію. По-друге, це існування заборони перетворення до гіршого: оскаржений вирок не може бути змінений по видам і обсягу правових наслідків діяння на шкоду підсудному, якщо ревізію подано самим підсудним або в його інтересах прокуратурою чи його законним представником. Правда, це не перешкоджає суду ревізійної інстанції ухвалювати рішення про поміщення підсудного в психіатричну лікарню або лікувальний заклад алкоголіків чи наркоманів (§§ 357, 358 КПК).

Надійшла до редколегії 20.07.95

ДО 400-РІЧЧЯ З ДНЯ НАРОДЖЕННЯ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

М. М. СТРАХОВ, чл.-кор. АПН України

УКРАЇНСЬКА КОЗАЦЬКА ДЕРЖАВА БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

Одне з найвидатніших місць в історії України належить гетьману Богдану Хмельницькому — талановитому полководцю і організатору збройних сил визвольної війни українського народу проти Польщі 1648—1657 рр., видатному політику і блискучому дипломату. Будівничий і володар, людина великих здібностей і залізної волі, Богдан Хмельницький зумів піднятися до розуміння історичних потреб України, ставши фундатором Української незалежної самостійної держави. Для України гетьманство Хмельницького відкрило нову добу історії. Своєю невичерпною енергією він зумів об'єднати усі верстви українського народу в ім'я спільної мети — визволення Батьківщини від іноземного поневолення і створення Української держави.

Становлення української державності відбувалося в умовах тривалої народно-визвольної війни, яка об'єктивно була єдиною можливістю здобути свободу і незалежність. Український народ, піднявшись на боротьбу проти польської корони та магнатів, виганяв з рідної землі польську адміністрацію. А це призводило до ситуації, в силу якої українське суспільство, яке вело війну за свою національну незалежність, залишалось без державної організації, що створювало реальну загрозу самому його існуванню. Тому необхідність розбудови української державності виявилася вже на початку визвольної війни. Тоді і з'явилися відомості про те, що гетьман Хмельницький створює окреме князівство. Хмельницький не приховував своїх намірів і в лютому 1649 р. повідомив комісарів польської корони про свою мету розбудови незалежної Української держави [1].

Для формування української державності гетьман Богдан Хмельницький використав вже готову, перевірену на практиці військово-адміністративну організацію козацтва. Полковники, сотники, отамани ставали не тільки військовими начальниками, а й адміністративними і судовими урядовцями в своїх повітах [2]. Таким чином, в умовах війни ця органі-

[1] Див.: *Дорошенко Д. І.* Нарис історії України (до половини XVII століття). Мюнхен, 1966. Т. 1. С. 215, 265.

[2] Див.: Історія України в запитаннях та відповідях, К., 1991. Вип. 3. С. 8.

зація ставала не тільки загальною для козацько-селянського війська, а й єдиною політико-адміністративною та судовою владою в Україні. Там, де з'являлося козацьке військо, народ виступав проти польської шляхти, проганяв панів та їх урядовців, «піддавався козацькій владі». Як писав у 1653 р. сотник Пилип Уманець до одного з московських воєвод: «А що ваша милість писав до нас недавніми часами, що нам, простим людям не годиться до воєвод листів писати, — то ми за ласкою божою тепер **не прості, а лицарі запорозького війська.** Тепер у нас, за ласкою божою, тут у всім краю сіверському ні воєводи, ні старости, ні судді нема, — Боже дай, щоб здоров був Богдан Хмельницький, гетьман усього війська запорозького! У нас тепер пан полковник за воєводу, а пан сотник за старосту, а отаман городовий за суддю...» [1].

Ось чому політичну організацію, яка склалася на території звільненої України, сучасники вважали українською козацькою державою і називали Військом Запорозьким, або Хмельниччиною. Так оцінював її і сам гетьман: «Не стане мені на Україні нога ні одного князя або шляхетки, а схоче котрий з нами хліб їсти — нехай Війську Запорозькому буде послушний» [2].

Богдан Хмельницький успішно поєднував воєнну діяльність з напруженою державотворчою роботою. Війна, фінанси, державне господарство, адміністрація, зносини з сусідніми державами — все це лежало на його плечах. Створення козацької держави стало особистою заслугою Богдана Хмельницького.

Важливе значення мало те, що держава створювалась не на порожньому місці. Гетьман мав змогу спиратися на багаторічний досвід козацтва, яке в процесі свого розвитку почало закладати основи своєї державності у вигляді Запорозької Січі. Звідси розвивалися такі особливості козацької держави, що складалася, як виборність органів державної влади, значна роль колегіальних рад різних рівней, притаманий козацькій організації демократизм. Але Хмельницький не просто прикладав козацький устрій Запорозької Січі до державних потреб, він його розвивав та удосконалював. Крім того, Богдан Хмельницький намагався об'єднати демократичний запорозький устрій з полково-сотенною структурою та організацією управління реєстрового козацького війська.

Основою нової української держави було козацтво. Під його впливом демократичні риси у вирішенні справ було пе-

[1] Історія українського війська, Львів, 1936. Ч. 1. С. 286.

[2] Див.: *Грушевський М. С.* Ілюстрована історія України. К., 1992. С. 283.

ренесено на нову державність, що створювало можливість для розвитку республіканської форми правління. У цьому розумінні це була демократія, але демократія для козацтва. Однак провід у козацькій державі Богдана Хмельницького обняла старшина, яка взяла до своїх рук адміністративні функції. Козацька старшина управляла всією країною, охоплюючи різні сфери суспільного життя: цивільну адміністрацію, судочинство, земельні справи тощо.

Адміністративний апарат держави створювався під особистим керівництвом Богдана Хмельницького. Він зумів зібрати і згуртувати навколо себе талановитих помічників, яким доручав керівництво окремими галузями державного життя. До складу козацької старшини, яка відігравала вирішальну роль в державному управлінні, включалися не тільки запорозькі і реєстрові полковники, загартовані у воєнних походах, а й представники українських шляхетських родин. Високі посади отримували українські православні шляхтичі, деякі з них брали участь в роботі урядових установ Речі Посполитої, служили в польському коронному війську.

Система козацьких державних органів влади і управління складалася з трьох урядів: генерального, полкового та сотенного. Над ними стояла лише військова, або генеральна, рада — збори всього війська. Вона не була постійно діючим органом і збиралася лише тоді, коли треба було вирішувати особливо важливі питання: вибирати гетьмана і генеральну старшину, давати згоду на воєнні походи, укладати договори з іншими державами, визначати основні напрями державної політики[1]. Військовій раді мусили коритися всі інші установи запорозького війська. Надалі все частіше військову раду стала заміняти рада генеральної старшини.

Генеральний уряд було представлено гетьманом війська запорозького та генеральною старшиною.

Великий гетьман — найвищий полководець і організатор запорозького війська. Під час війни його влада над військом була необмеженою. Він же був правителем, главою держави з широкими повноваженнями для виконання політичних, військових, фінансових та судових функцій, видавав універсали — загальнообов'язкові нормативні акти. У важливих справах гетьман мусив рахуватися з радою генеральної старшини, а також з військовою радою.

Хмельницькому удалося значно підвищити авторитет гетьманської влади. Він перший одержав офіційний титул гетьмана, який раніше належав лише керівникам польського

[1] Див.: Велика історія України від найдавніших часів. К., 1993. Т. II. С. 65.

війська. У січні 1648 р. його обрали гетьманом низові козаки [1], а після перемоги під Корсунем Хмельницький оголосив себе главою звільненої України [2].

Військова рада збиралася за часів Хмельницького лише тоді, коли це вважав необхідним гетьман, — зрідка, в найважливіших справах. Він же скликав і раду генеральної старшини. Як писав М. С. Грушевський, «гетьман поза радою править сильно і самовласно, має право над життям і смертю кожного і військо йому вповні і безгранично послушно. Отже сполучення широкого козацького самовладдя з таким незвичайним послухом і дисципліною найбільше і дивувало сторонніх» [3].

Складними і напруженими були взаємни Богдана Хмельницького з польською короною, Польський король Ян Казимир офіційно визнавав гетьмана Богдана Хмельницького як правителя, і королівські посли після підписання Зборовського договору 1649 р. вручили йому на раді в Переяславі гетьманську булаву і бунчук. Однак польський король вважав себе сюзереном, а Богдана Хмельницького — своїм васалом. Як було сказано у Білоцерківському договорі 1651 р., кожний, хто стає гетьманом, «повинен дати присягу у вірнопідданстві його королівській милості і Речі Посполитій» [4]. В той же час Богдан Хмельницький не визнавав фактично своєї залежності від польського короля, підкреслюючи на Переяславській раді 1654 р., «що вже шість років живемо без государя в нашій землі» [5].

У перебігу подій багатолітньої народно-визвольної війни надзвичайно важко було створювати незалежну державу. Богдан Хмельницький розумів, що молода козацька держава має ще слабкі і неустатковані основи. Сильно рукою він мусив підтримувати лад і порядок новоствореному війську, боротися з проявами козацької анархії та свавілля старшин і нових урядовців. Хмельницькому приходилось часто просто усувати полковників, а на їх місце призначати інших, усіляко підтримувати авторитет центральної влади і особисто гетьмана Війська Запорозького. В Універсалі від 14 липня 1653 р. гетьман писав: «Сотнику почепський, дивне діло, що ви без відома нашого... обиди всякі чините» [6]. Хмель-

---

[1] Див.: *Яворницький Д. І.* Історія запорозьких козаків. К., 1990. Т. 2. С. 180.

[2] Див.: Літопис Самовидця. К., 1971. С. 52.

[3] Див.: *Грушевський М. С.* Вказ. праця. С. 235.

[4] Хрестоматія з історії Української РСР. К., 1959. Т. 1. С. 277.

[5] Там же. С. 294.

[6] Там же. С. 287.

ницький міцно тримав в руках різнорідні групи старшини і не дозволяв їм вступати в боротьбу між собою або противитись гетьману.

Важливе місце серед органів козацької держави займав генеральний уряд, повноваження якого розповсюджувалися на усю звільнену територію України. До генеральної старшини — найближчих помічників гетьмана належали: генеральний обозний, який відав військовою артилерією, генеральний писар, що керував зовнішніми відносинами, очолював генеральну війському канцелярію, а також генеральні бунчужний, підскарбій, осавули, хорунжий та судді [1]. Богдан Хмельницький запровадив таку нову державну структуру, як старшинська рада, яку складали генеральна старшина і полковники і яка перебрала значну частину державних функцій у загальновійськової ради. З часом старшинська рада перетворилась в постійно діючий розпорядчий, виконавчий та судовий орган козацької держави.

Полковий уряд був представлений своєю старшиною, до якої відносились полковник та полкова старшина (обозний, осавули, хорунжий, писар, суддя). Тут також існувала полкова рада. Полковник мав подвійну функцію: адміністративну і військову. Він стояв на чолі території полку, виконував гетьманські доручення, наглядав за фінансами, вів суд, одне слово — відав усіма адміністративними справами своєї округи [2]. До складу сотенного уряду входили сотник і сотенна старшина. Їх функції були аналогічними полковій старшині. Частиною сотні — куренем командував курінний отаман. Коли він мав ще й адміністративну владу у своєму місті, тоді його звали городовим отаманом. В селах були сільські отамани.

Відповідно до військового рангу урядовці одержували платню. Наприклад, генеральний писар отримував 1000 польських золотих, генеральний обозний — 400, полковник — 300 золотих і т. ін. [3]. Уряд також наділяв козацьку старшину «ранговими» тимчасовими володіннями за рахунок державного земельного фонду. Розмір такого володіння залежав від рангу, посади. Надавалося воно на строк виконання урядовцем адміністративних чи військових функцій.

У великих упривілейованих містах діяло магдебурзьке право, міщани мали свій особливий устрій і самоврядування. Свої окремі установи зберігала православна церква. Богдан Хмельницький клопотався церковним будівництвом і, як

[1] Див.: Велика історія України. Т. II, С. 65.
[2] Див.: Історія українського війська, Ч. I, С. 244.
[3] Див.: Хрестоматія з історії Української РСР. Т. I. С. 307.

свідчить літопис, покрив міддю й позолотою верх церкви Святого архістратига Михаїла. Залишалися старі порядки і управа в монастирських і церковних маєтках.

Розпочинаючи війну, Богдан Хмельницький мав намір звільнити з-під влади Польщі значну територію України, встановивши кордон із Польщею по Віслі. Але плани Хмельницького про велику державу «по Холм і Галич» відразу здійснити не вдалося [1]. За умовами Зборовського договору 1649 р., який дав правні основи козацькій державі, її територією були визнані три наддніпрянські воєводства — Київське, Брацлавське і Чернігівське. Західна границя йшла вздовж Случу, це була так звана Козацька лінія. Польські війська не мали права її переходити. Білоцерківський договір обмежив територію козацької держави Богдана Хмельницького лише одним воєводством — Київським. Але вже після битви у червні 1652 р. під Батогом козацьке військо знову зайняло давню свою територію, до границь Волині і Поділля. «Як далеко козацька шабля досягла, так далеко й козацька влада мусить бути», — говорив з цього приводу генеральний писар Іван Виговський [2]. У 1654 р. територія держави Богдана Хмельницького складала приблизно 200000 кв. км. охоплюючи Лівобережжя, частину Правобережжя і південного степу [3].

Богдан Хмельницький прийняв у реєстрового козацького війська поділ на полки і сотні, який переходив у поділ покозаченої території на полкові округи. Цей поділ був пов'язаний з принципом комплектування полків козаками певної місцевості. Отже, кожен полк отримував назву від центрального міста даного регіону. Існували, наприклад, полки: Канівський, Чигиринський, Лубенський тощо. Хмельницький наповнив цей принцип державним змістом. Він зробив полк не тільки воєнно-територіальною, а й адміністративно-територіальною одиницею. Тепер полки і сотні почали включати не лише козаків, а й усе населення, що мешкало в їх межах. Полковник зі своєю старшиною керував населенням усього полку, виконував адміністративні функції, підлягаючи безпосередньо гетьману.

Після Зборовського договору територія трьох воєводств — Київського, Брацлавського і Чернігівського — була поділена на 16 полків та 272 сотні. Надалі кількість полків зросла до 17 [4]. Запорозька Січ залишалась самостійною адміністративно-територіальною одиницею. В нових умовах центром

[1] Див.: Велика історія України. Т. II. С. 64.
[2] Історія українського війська. Ч. 1. С. 198.
[3] Див.: *Крип'якевич І. П.* Богдан Хмельницький. К., 1954. С. 337, 345.
[4] Див.: Історія українського війська. Ч. 1. С. 266.

українського життя стає гетьманська резиденція — Чигирин, де перебувала найвища козацька старшина, де вирішувалися справи у військовому суді і в генеральній військовій канцелярії, де було розташовано монетний двір [1].

У центрі уваги Богдана Хмельницького було і військове будівництво, яке в значній мірі залежало від міжнародних угод. Так, згідно із Зборовською угодою дозволялось мати «чотиридесят тисячей війська запорозького і споряження реєстров» [2]. Козацтво ставало упривілейованим станом. Вписані до реєстру козаки та їх сім'ї могли мешкати в королівських і панських маєтностях трьох воєводств, «не підлягаючи ані урядам, ані панам своїм». Мир, підписаний під Білою Церквою у вересні 1651 р., зменшив число реєстрового війська до 20000 і дозволив набирати його тільки у воєводстві Київському. Однак Богдан Хмельницький не визнавав умов Білоцерківського договору. Він самочинно довів чисельність козацького реєстру до 40 тисяч, а потім, коли польський сейм його не затвердив, фактично розірвав договір. В дійсності в цей час в Україні діяла величезна збройна сила, яка сягала 300 000 чол. Кількість людей у кожному з 16 полків, на які розподілялося військо Хмельницького, доходила до 20000 [3].

Більш конкретне уявлення про склад та характер козацького війська надає «Реєстра всього Війська Запорозького», складена військовою канцелярією у Чигирині восени 1649 р. і підписана гетьманом Богданом Хмельницьким і генеральним писарем Іваном Виговським. У січні 1650 р. цей документ козацькі посли вручили у Варшаві польському королю Яну Казимиру. На 717-ти сторінках в ньому було перелічено 39898 козаків і 16 полковників [4].

Богдан Хмельницький проявив себе талановитим організатором і в господарсько-фінансовій сфері. Розбудова держави в умовах ведення визвольної війни потребувала величезних коштів. Фінансових витрат вимагали і організація адміністративного апарату, і збройні сили, і активна міжнародна політика. За допомогою здібних помічників Хмельницький зумів одержати необхідні гроші. Фінанси України — «військовий скарб» — поповнювалися з трьох основних джерел: земельного фонду, що склався з ліквідацією польської влади в Україні; доходів від промислів (млини, винокурні, рудні та ін.) і торгівлі; з податків і оренд. Гетьман надавав великого зна-

[1] Див.: *Грушевський М. С.* Вказ. праця. С. 303.
[2] Хрестоматія з історії Української РСР. Т. 1. С. 269.
[3] Див.: Велика історія України, Т. II, С. 65.
[4] Див.: *Тодийчук О. В.* Украина XVI—XVIII ст. ст. в трудах Общества истории и древностей российских. К., 1989. Т. 70.

чення розвиткові і захисту внутрішньої та зовнішньої торгівлі, від якої державний скарб отримував значні доходи. Важливою галуззю фінансів були кордонні мита. В гетьманському Універсалі від 28 квітня 1654 р. про встановлення мита на чужоземні товари Хмельницький пояснює необхідність цього податку збільшенням державних дипломатичних витрат. З цією метою була розроблена система тарифів. Самовільно привезені чужоземні товари підлягали конфіскації: половина йшла у військовий скарб, половина — збирачеві мита [1].

Важлива роль належала Богдану Хмельницькому в організації судочинства. На звільненій частині України було створено судову систему, яка базувалася, як наслідок від минулого, на станових судах.

Провідне місце займали козацькі суди. Їх судочинство грунтувалося на давньому звичаєвому праві, Литовських статутах, а також гетьманських універсалах. При цьому зберігався старий принцип: «Де три козаки, там два третього судять» [2].

Спочатку державне судочинство здійснювала козацька старшина. Судили полковники і сотники, деякі поліцейські обов'язки мали полкові осавули та підосавули. Надалі їх місце зайняли полкові і сотенні судді. Богдан Хмельницький заснував Генеральний військовий суд при гетьмані як найвищу судову інстанцію. До його складу входили два генеральних судді та судовий писар. Компетенція козацьких судів поступово розширювалась і вони набували певною мірою значення загальностанового суду. Так, козацьким судам, крім козаків, стали підсудні міщани і селяни у справах за вбивство, розбій, крадіжки та ін. [3].

У містах з магдебурзьким правом діяли міські суди. Гетьманські універсали навіть розширили їх повноваження. Залишилися без серйозних змін і церковні суди.

Особливе місце в державній діяльності Богдан Хмельницький відводив зовнішній політиці. Її головною метою було утвердження самостійної козацької держави як рівноправного суб'єкта міжнародних відносин. У пошуках союзників для боротьби з Польщею Хмельницький увійшов у дипломатичні зв'язки майже з усіма крайнами Європи. Він розраховував на союз з кримським ханом, приймав турецьких послів, багато уваги приділяв зближенню з Молдавією і т. ін.

---

[1] Див.: *Апанович О.* Будівничий Української гетьманської держави// Уряд. кур'єр. 1995. 31 серп.

[2] Див.: Велика історія України. Т. II. С. 65.

[3] Див.: *Апанович О.* Вказ праця.

Повсюди він добивався рівноваги, намагаючись численними союзами захистити суверенітет козацької держави.

Крах балканської політики примусив Хмельницького до союзу з Москвою. Міжнародна угода з Московською державою була укладена у січні 1654 р. Але намагання Москви обмежити, а у подальшому і знищити козацьку державу примусили Хмельницького шукати противаги і захисту від агресивної політики Москви. Він дуже енергійно узявся за утворення коаліції зі Швецією, Семиграддям, Молдавією, Волощиною, Бранденбургом та Литвою. Але ця політика після перших успіхів зазнала поразки. Довести розпочату справу до кінця Хмельницький вже не міг. 6 серпня 1657 р. гетьмана не стало.

Для України настали дуже важкі часи. Її подальша історія — це поступове обмеження і знищення її державного суверенітету з боку Російської імперії, яка у 1764 р. остаточно скасувала незалежну Українську державу, створену великим гетьманом Богданом Хмельницьким.

Надійшла до редколегії 09.10.95

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

В. В. РЕЧИЦЬКИЙ, канд. юрид. наук, доц. НЮА України

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ ЯК ФЕНОМЕН ДЕМОКРАТІЇ

Конституційний процес в посттоталітарній Україні є реалістичним прикладом дії демократії в її позитивних і негативних якостях одночасно. Сьогодні цей процес поліфонічний і контрапунктивний, його структура ускладнюється, а амбіції учасників стають скромнішими, ніж були спочатку. Здобутки в цій ділянці кількісно зменшуються, натомість зростає їх якість. Робота конституційної комісії, яка згідно з попереднім планом мала б вже завершитися остаточно узгодженим текстом, навряд чи припиниться найближчим часом.

В свою чергу партії й громадські об'єднання пропонують альтернативні підходи. Півдесятка конституційних проектів різного рівня юридичної досконалості обертаються в країні

та в українській діаспорі [1], демонструючи зацікавленість громадськості в засадах нашого майбуття, а разом з тим і нашу ураженість застарілими фобіями, серед яких є і страх перед хаосом ринку, і упередженість стосовно політичних наслідків більш ліберальної, ніж ми звикли, концепції демократії.

Більшість альтернативних проектів написані не як масштабні правила політичної гри для необмеженої кількості учасників, а як юридичний виклад того або іншого політичного кредо. Як хвороба демократичного росту це зрозуміло.

Менш помітними в конституційному процесі є обставини, які можна було б назвати загальноструктурними факторами української демократії. Зокрема нечітко окресленим залишається в Україні внутрішній код її активності як елементу східноєвропейської політичної цивілізації. Вираз «внутрішній код» взято тут в сенсі, який надав йому О. Тоффлер, визнаючи його як мережу або групу засад і правил, які пронизують активність будь-якої цивілізації як її постійний дизайн [2]. За думкою Г. Моски, кожна країна й кожна епоха мають «набір ідей та вірувань», які суттєво впливають на політичний механізм громадського співжиття [3].

В Україні джерело таких ідей віддалене в часі й в питаннях конституціоналізму сягає XVII—XVIII ст. ст. Не маючи наміру перебільшувати значення конституції П. Орлика, не можна не сказати, що як елемент політичного коду України вона окреслює схильність нашого етносу до громадянського самоврядування (в чомусь надміру опозиційного до централізму й державності). Менш рельєфно в український політичній традиції прочитується, скажімо, пріоритет автономності, окремішності індивіда. Не набув структурної визначеності приватновласницький стереотип. Щойно в стадії формування знаходиться українська екологічна (в широкій постановці) доктрина. «Стриноженою» залишається масштабна позадержавна економічна ініціатива. Морально й політично підірваним є статус приватних осягань як таких. Глибоко ушкодженою залишається інформаційна інфраструктура української спільноти.

Все вищеозначене безумовно впливає на процес державотворення й український конституціоналізм. Як наслідок в Україні недосить чітко окреслені «метафізичні засади» дер-

---

[1] Деякі з альтернативних проектів Конституції України представлені в Центрі досліджень проблем конституціоналізму в Східній Європі (Чикагський університет, США) й надаються за вимогою будь-якій зацікавленій особі.

[2] Див.: *Toffler A.* The Third Wave. N.-Y., 1994. P. 46.

[3] Див.: *Mosca G.* The Ruling Class. USA, 1980. P. 145.

жавності, невизначеним залишається баланс у співвідношенні держави і громадянського суспільства. В загальнонаціональному «дискурсі» (вислів Ю. Хабермаса) [1] поступово були втрачені старі означення категорій свободи, справедливості, демократії, права тощо. Їхні ж нові означення сприймаються уповільнено. Внаслідок цього в Україні не вдається в довершеній формі викласти передконституційні «генералізації» як узагальнення дуже широкого й водночас глибокого політичного й правничого рівня [2]. Але саме вони становлять систему органічних засад будь-якого національного конституціоналізму.

Як на мене, конструювання конституції в Україні й надалі буде наштовхуватись на засадничі труднощі, якщо більшість учасників конституційного процесу не визнає тієї обставини, що поява перших конституцій супроводжувала капіталізм не стільки хронологічно, скільки структурно. Це сталось внаслідок зростання саме громадянського суспільства і до певної міри в опозицію старим суто державним пріоритетам. Конституція за означенням становить потужну юридичну гарантію доктрини свободи, в той час як державними преференціями залишаються традиційні захищеність, порядок і стабільність.

Отже, конституція має бути актом саме громадянського суспільства, а не держави. Держава ж за означенням не може стати конституційним деміургом, бо піклується не стільки про свободу, скільки про мир та злагоду. Ігнорування цієї обставини може мати драматичні наслідки для України. Органічні правові системи передових країн світу вже давно склалися як біополярні, де один полюс — конституція — орієнтується на свободу (включно з ризиком «наддемократії» та хаосу), а інший — власне традиційне законодавство — зберігає відданість «задоволенню наявним».

Конституції не створюються, а виростають, писав Д. Макінтош. Їх поява знаменує собою етап зрілості громадянського суспільства, отже, прийняття органічної, нефіктивної конституції є ніби актом політичної ініціації народу. З цього моменту суспільний загал усвідомлює себе не просто населенням країни, але й розуміє свою засадничу зверхність над державою, отожнюючи відтак себе з головним фактором громадського поступу, примушуючи бюрократію орієнтуватись на громадський інтерес, громадську думку в головних аспектах внутрішньої та зовнішньої політики.

---

[1] Див.: *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. М., 1992, С. 35—36.

[2] Означення належить *Ф. Гаєку* (див.: *Hayek F.* The Constitution of Liberty, USA, 1960. P. 209).

Ф. Ревель визначав громадянське суспільство як громадян, які діють в усьому з власної ініціативи, поза актами держави, поза відповідальністю перед владою, що править іменем держави[1]. Отже, громадянське суспільство, попри все багатство теоретичних його означень, є домінуючою, самосвідомою, а тому й структурованою зсередини недержавною ланкою нації, народу.

Історично поява громадянського суспільства супроводжувалась створенням атмосфери певної ідейної аури. Масштабність процесу була настільки значущою, що в його ідеологічне підгрунтя потрапили цілі філософські концепції, політичні програми й статути, ідеологічні схеми й політичні доктрини. Поступово держава як провідник стає більш скромною, а громадянське суспільство, навпаки, набирає ознак значущості та авторитету. Воно стає дійсно суверенним і ніби «самодостатнім». Історичну обмеженість політичних якостей держави констатують уже Руссо, Локк, Спенсер, Токвілль, а починають утверджувати Гегель, Кант, Бакунін і Маркс. Ідеологічне підгрунтя «бездержавності», громадянськості добирає сьогодні аргументів у С. Хантінгтона, О. Тоффлера, Ф. Фукуями, Ч. Мілоша, В. Гавела та інших.

Підкреслити це важливо, бо політичні еліти деяких постсоціалістичних країн погано сприймають роль конституції як гаранта свободи, схиляючись до її інтерпретації як основного закону держави (саме держави), віддаючи тим самим перевагу застарілій парадигмі бюрократичної організованості; а не конструктивної спонтанності. Цей феномен, попри всю свою зовнішню теоретичність, може на практиці обернутися для населення нескінченними хвилями еміграції найздібніших, десятиліттями відставати від навіть «середньоарифметичних» темпів сучасної цивілізації. Конституція в якості «основного закону держави» (звісно за змістом, а не за назвою!) буде придатною лише на те, щоб поповнити колекцію застарілих зразків всевдоконституційності. Останні не мають історичного виправдання, бо за них, висловлюючись метафорично, ніхто не захоче вмирати.

Маючи негаразди в сфері стратегічних витоків нормативності, українська конституційна ідея не може оформитися й тактично. Власність як принцип, який визначає стосунки людини з оточуючим середовищем (природним та синтетичним), лишається в Україні підірваною, а тому в нелегітимному режимі продовжує існувати громадський договір стосовно допустимих масштабів співвідношення «бідності» й «багатства» в країні. Це призводить до лицемірного моралізування, за-

[1] Див.: *Revel J.-F.* Democracy Against Itself. USA, 1984. P. 30.

важає активності громадянського суспільства й підгодовує старий державницький патерналізм. Альтруїзм чиновного бюрократа вважається дієвішим за здоровий егоїзм окремої особистості. Не без сарказму над цим кепкував ще Г. Спенсер.

Крім того, створення (відновлення) демократії та ринкових відносин вимагають, щоб їх процедурні аспекти (правила гри) оцінювались суспільством взагалі вище, ніж ставка. Ці правила, в свою чергу, мають відповідати вимогам нової системи виробництва, яка потребуватиме значно більше багатоманітного, колоритного, відкритого суспільства, ніж те, яке ми знаємо сьогодні. Зрештою, правильніше було б ставити питання навпаки. Щоб мати колоритне суспільство, треба змінити систему виробництва й механізми прийняття рішень. Люди живуть, щоб жити, а не виробляти, принаймні мають так жити.

Передконституційний імператив — додержуватись правил гри щоб там не сталося, можна виконати лише за умови, якщо останні будуть наближені до реалій життя. Як писав той же Г. Спенсер, добро й зло в законі повинні знаходитися у відповідності з добром і злом самого життя, і якщо закон не відповідає їх реальному співвідношенню, то він є злочинним [1]. Однак в проектах українського конституційного закону неуникність «зла» все ще знаходиться під впливом свідомого й підсвідомого табу. Взагалі до «мавериків» [2] бізнесу, політики, мистецтва в суспільстві продовжують ставитися пуританськи, вимагаючи від них, за висловом Д. Рісмена, такої поведінки, ніби вони є фірмою і водночас аудиторами цієї фірми.

Офіційний проект української конституції готується кількома підкомісіями, до складу яких прилучені провідні (принаймні за титулами) юристи. Можна сподіватися, що кожна підкомісія буде наполягати на значущості саме свого розділу проекту, що знову призведе до надмірної регламентованості проекту в цілому. Можна очікувати, що частина експертів під впливом державотворчої екзальтації нашого істеблішменту постарається підкреслити в проекті ідею державності. Нема сумнівів, що хтось ризикне боронити засади громадянськості. Очевидно, що баланс зусиль перших і других буде визначати щось аж надто суттєве. Принаймні сьогодні відомо, що від окремого розділу під назвою «Громадянське суспільство» вирішено відмовитись.

---

[1] Див.: *Spenser H.* The Man Versus the State. Indianapolis, 1981. P. 359.

[2] Від англ. «maverick», що метафорично означає людину з нетиповим малюнком професійної або ж взагалі поведінки.

Втім, при всій повазі до професійної компетентності експертів, в політичному сенсі їх працю навряд чи варто переоцінювати, оскільки проблему становить не рівень їх юридичної вправності. Як і раніше, джерелом як динамізму, так і стагнації в українському конституційному процесі залишається складна композиція політичних інтересів. Останні сьогодні (нехай формально) мають три потужних джерела: Президента і його оточення; парламентські структури; поки що недозріле українське громадянське суспільство.

Ззовні всі згодні з тим, що деперсоніфікований авторитет права стоїть вище персоніфікованої політичної волі; що органічним є тільки той суд, який виступає третьою особою в суперечці держави та громадянина; що парламентська компетенція повинна обмежуватись питаннями виключно загальнонаціонального значення; що державницьке «кільце всевладдя» (за Р. Толкієном) має бути розірване на сегменти-влади; що уряд повинен робити для населення виключно те, що не під силу громадянам самотужки; що право народу на повстання не є виправданням хаосу, а логічно завершує систему гарантій проти узурпації державою народного суверенітету. Проте, визнаючи теоретичні аргументи, на практиці українська конституційна ідея посувається манівцями, намагаючись «вдосконалити» класичну ліберальну модель.

Схоже, що президентське оточення, звикле до політичного ринку, готове запровадити в Україні уже й ринок економічний. Однак наш шлях посування до ринкової економіки й демократії грунтується не стільки на державній мудрості, скільки на прагматичній раціональності. В цілому він сприймається як соціально-інженерний, технократичний.

Конституційні зусилля президентської команди втілено в Конституційному договорі — «малій конституції» України. Чи порятує знайдений компроміс президентську ініціативу, покаже час. Однак навіть при позитивному вирішенні колізії «мала конституція» й надалі залишатиметься спробою вирішити стратегічні завдання тактичними засобами. Поки що Конституційний договір віддзеркалює надто багатьма рисами старий забобон, що тільки державна адміністрація, за виразом О. Тоффлера, може «примусити поїзди приходити вчасно» [1].

Звичайно, без державних стратегій нам не обійтися, однак вважати наш економічний і політичний хаос виключно деструктивним — помилково. Більшовизм також був представлений набором формул стратегії, подібно до того, як в наш час до формул зводяться рекомендації Міжнародного

[1] *Toffler A.* Вказ. праця. С. 401.

Валютного Фонду й Світового Банку. Однак за свідоцтвом Г. Сухоцької, багато з цих формул не спрацьовують в Польщі там, де встиг сформуватися відмінний від приватновласницького стереотип поведінки.

Тоталітарні системи утвердилися не без пасіонарного пориву мас, що визнають знавці і критики тоталітаризму, зокрема такі, як Г. Арендт. Ігноруючи важливі людські інстинкти, наше суспільство на початку століття вчинило катастрофічну за наслідками спробу «бути» замість парадигми «мати» (щось). Однак наївно було б сподіватися, що вчинивши лише одну спробу ноосферної раціоналізації, розум надовго заспокоїться. За першою хвилею накотить друга і третя. Однак сьогодні спосіб посування на шляху поступу лише на основі державних стратегій видається більше ніж сумнівним. Можливо, що в теорії правим врешті-решт стане знову популярний Д. Шумпетер із своїм пророцтвом суспільного дрейфу до некомерційної, за означенням «скромної», цивілізації. Однак навіть при всіх можливих застереженнях загальний рівень української конституції ідеї в царині свободи (економічної, політичної, приватної тощо) сьогодні виглядає невиправдано низьким. Хоча ринок, демократія й «прайвесі» у нас офіційно ніби й санкціоновано, в реальних підходах українська конституційна ідея залишається надто пересічною, боязкою щодо некерованого поступу, схильною до векторної інтерпретації мало не всіх проявів суспільної динаміки.

Між тим родовою ознакою демократії є те, що в організаційному плані вона побудована на жорстких правилах, а в своїй матеріальній частині, навпаки, не керується жодною наперед виставленою метою. Її результат часто-густо спонтанний, він не може бути запрограмованим за означенням. Якби було інакше, то всі інші форми правління давно б випередили й витіснили демократію. Натомість некероване посування на основі демократичних правил гри витісняє з плином часу фактично всі більш внутрішньо консолідовані, ніж демократія, форми правління. Політична свобода домінує над порядком. Саме тому адекватне тлумачення ідеї свободи є визначальним для органічного конституціоналізму. І саме тому українське відставання в ділянці свободи сприймається особливо драматично. Нам не вдається засвоїти ідею О. Токвілля про те, що справжня свобода встановлюється за посередництвом громадянської незгоди й що її переваги не можуть бути оцінені раніше, ніж вона не зістариться[1].

Демократія — це процес, а не програма, писав Ф. Ревель. Вона не пропонує рішень, адже це лише спосіб їх

[1] Див.: *Tocqueville A.* Democracy in America. N.-Y., Vol 1. P. 237.

приймати [1]. Д.: Дьюї в означенні демократії йде далі, бо вважає, що демократія — це більше ніж спосіб правління. Головим чином це спосіб життя асоціації, спільний досвід комунікації [2]. Дуже вдалим, як на мене, є метафоричне означення демократії, що його наводить Ч. Мілош: «Американці порівнюють демократію до нездарної дараби, на якій кожен веслує в інший бік. Повно вереску і взаємних лайок, і нелегко спромогтися на веслування в одному напрямі. У зіставленні з такою дарабою бойова галера тоталітарної держави виглядає імпозантно. Буває, однак, що там, де розіб'ється тоталітарний швидкий корабель, пропливе нездарна дараба» [3].

Наведені приклади малюють досить принадний емоційно образ демократії. Але якщо в Україні принадність свободи ще не сприймається емоційно, так би мовити, самодостатньо, то вона б мала сприйматись раціонально, прагматично. С. Хантінгтон в свій час навів безліч прикладів ефективності свободи. Майже всі процвітаючі країни вільні й демократичні. Справедливість цієї тези зберігається й тоді, коли вона читається навпаки. Прагматичний Л. Ерхард констатує з логікою, яку підпирають аргументи його власної практики: «Неможливо було б добитися такого розвитку народного господарства без гри сил різних політичних груп, а це й становить один з основних елементів політичної демократії» [4]».

Отже, підсумовуючи наведене, можна сказати, що український конституційний процес органічно представлений трьома векторами. Перший з них — президентський — спрямований на проринкову й продемократичну стратегію, але за патерналістським взірцем. Він є адміністративно-державним й в цій якості залишається для нас традиційним. Схоже, що новим комуністам він не подобається тільки тому, що націлений на будівництво не «загірної комуни» (М. Хвильовий), а на ринок. Чи є цей вектор справді демократичним, залишається питанням.

Другий вектор називається парламентським. Він представлений зусиллями офіційної конституційної комісії з її внутрішніми розгалудженнями. Реальних здобутків тут ще варто почекати, але з урахуванням попереднього досвіду можна передбачити, що результат загрожує стати компілятивним (не в сенсі прямих текстуальних запозичень, як це було спочатку, а в ідейному плані) й еклектичним.

Останній вектор представлений райдугою неофіційних, альтернативних проектів, до якої ще додаватимуться нові

[1] Див.: *Revel J.-F.* Democracy Against Itself. USA. 1993. P. 40.
[2] *Див: Dewey J.* The Essential Writings. Canada. 1977. P. 225.
[3] *Мілош Ч.* Поневолений розум. Мюнхен, 1985. С. 50.
[4] *Эрхард Л.* Благосостояние для всех. США, 1990. С. 127.

барви. Відомо, що в стінах Верховної Ради вже сьогодні мають місце спроби (буквально з ножицями і клеєм) поєднати альтернативні підходи на терені пересічної конструктивності. Можливо, ці спроби наївні. Однак саме вони мають шанс зустрінутися з оригінальними витворами української політичної й правничої думки. Думки дійсно розкутої, насна-женої не кон'юнктурою, а внутрішнім викликом, можливо, на рівні політичної підсвідомості народу.

Завдяки особливостям своєї національної історії Україна є дещо надмірно конформною для зовнішніх впливів. Однак цей конформізм характеризується майже повною відсутністю ознак ксенофобії, що мало б позитивно вплинути на український конституціоналізм. На завершення хотілося б сказати ще й таке. Йдеться про емоційний аспект українського конституційного процесу. Справа, як можна здогадатися, не в явищі «посттоталітарної депресії» (С. Хантінгтон), хоча звісно, що така депресія у нас присутня, а в усвідомленні того, що без позитивної емоційної санкції людей конституційна ідея буде приреченою на жалюгідну поразку. Перед нами (вже вкотре!) знову постає питання про щирість в праві, щирість, якої бракувало навіть найбільш обдарованим сікофантам[1] народу.

Не дивлячись на весь оптимізм партійної активності в пошуках конституційного ідеалу, реальна конституція України не повинна стати корпоративним символом віри, партійним кредо або утопією суперідеології. Її творцями мають стати не партійні функкціонери, не наукові експерти і не пересічні обиватели з провінційним менталітетом. Хіба що це були б представники тієї спільноти, яку Ф. Гаєк влучно назвав колись «партією життя» — партією, яка симпатизує вільному зростанню й спонтанічній еволюції й складається з активних громадян.

В посттоталітарній країні вираз «партія життя» має додатковий сенс. Тут вона об'єднує людей, які зберегли здоровий глузд, не позбулися світоглядного оптимізму, не збочили як політичні філософи-фанатики, що знайшли собі притулок в цинізмові остаточної зневіри.

Конституція є структурно складною, а разом з тим ідейно простою річчю. Колись Г. Манн сказав про Генріха IV: «Він був душею простий, тільки розумом ні». Щось подібне можна сказати й про органічну конституцію. В чомусь така конституція мала б увібрати в себе ту ж саму сіль землі, що її увібрали «Листя трави» У. Уітмена та «Кобзар» Т. Шев-

[1] Тут слово вжито в його другому значенні, більш рідкісному, зокрема для означення людей, які в рабській манері вдаються до лестощів (див.: «sycophant», New Webster's Dictionary).

ченка. Але водночас вона має залишитися зібранням простих, доступних всім правил. Правил гри для всіх.

Надійшла до редколегії 09.09.95

О. В. ПЕТРИШИН, канд. юрид. наук, доц. НЮА України

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА (ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ)

Питання про державну службу завжди приваблювало уми людської спільноти. Про вимоги до особистості державного мужа можна прочитати у староіндійському трактаті «Артхашастра» і старокитайській «Книзі правителя області Шан», про них дискутував Сократ і писав Платон, основи наукового підходу до проблеми державної служби були закладені в політичних працях Арістотеля. Думка про належно поставлену державну службу проходить через творчість соціальних філософів, а пізніше — юристів і політологів з часів Стародавньої Греції крізь середньовіччя, реформацію, відродження, період буржуазних революцій до новітніх концепцій держави і права. В історико-політичному аспекті державна служба звичайно ототожнювалась з особою правителя і його двором, і тому на цьому шляху можна відзначити таку оригінальну роботу, як, наприклад, «Князь» Макіавеллі.

Якісно нового забарвлення питання про державну службу отримало тоді, коли акцент був зміщений з суб'єктивних вимог до якостей правителя і його адміністраторів в площину об'єктивних форм і правил функціонування державної служби як соціального і правового інституту. Такий підхід найбільш чітке відображення знайшов в теорії «раціональної бюрократії» М. Вебера. Майже одночасно в найбільш розвинених країнах започатковується законодавство про державну службу: в Англії — в середині, в Сполучених Штатах Америки — з кінця XIX ст., а в Німеччині вже в XVIII ст. для призначення на посаду службовця були введені вимоги про складання спеціальних іспитів. Французька ж модель державної служби визнається на сьогодні як класична для політико-правових систем Європи [1].

Потрібно згадати, що колишній Радянський Союз був єдиною з великих країн, яка не мала по суті свого законодавства про державну службу, у всякому разі воно було фрагментарним, хаотичним і не зачіпало принципових питань,

[1] *Див.:* Правове регулювання державної служби у Франції//ІДУС при КМ України. К., 1993.

не зважаючи на те, що вже з середини 60-х років юристи-науковці звернули увагу на цю обставину і настійливо пропонували ліквідувати таку важливу прогалину. Пізніше, в період перебудови, з'явилось чимало проектів закону про державну службу, але вони однозначно відкладалися. Цьому було багато причин: і утопія про відмирання держави, і традиції сприйняття образу чиновника виключно як бюрократа, і відсутність досвіду регулювання таких відносин. Але головне полягало в тому, що саме існування і функціонування управлінців в тоталітарному режимі не могло регулюватись законом.

Наступною віхою розвитку правового інституту державної служби стало піднесення його до найвищого, тобто конституційного, рангу. Цій обставині безперечно сприяло те, що право на державну службу було віднесено Загальною декларацією прав людини 1948 р. до категорії невід'ємних прав людини і громадянина: — п. 2. ст. 21 декларації проголошує: «Кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні» [1]. Право на державну службу тому було закріплено в конституціях багатьох країн. Знайшло воно своє місце в проекті Конституції України, який взято за основу для роботи Конституційної комісії, сформованої нинішнім складом Верховної Ради України.

Така прискіплива увага до питання про державну службу обумовлена тим, що вона пов'язана з самою серцевиною державності, у всякому разі якщо трактувати державність у власному розумінні цього слова як організацію (апарат) здійснення політичної влади і управління в суспільстві. В сучасних демократіях державна служба є стержнем державності і в тому смислі, що політичне керівництво країни періодично змінюється в залежності від результатів парламентських виборів, а інститут державної служби забезпечує стабільність державного устрою, наступництво політичного і державного управління суспільством. Тому державна служба є одним із центральних інститутів публічного права в сучасних країнах, інститутом складним і досить розгалуженим. Мається на увазі, звичайно, державна служба в контексті соціуму, як атрибут державності в цілому, а не тільки як служба в органах виконавчої влади; відповідно державними службовцями вважаються не тільки працівники вищезгаданого апарату, але і судді, і прокурори, і співробітники органів законодавчої влади і т. ін. Всі ці групи державних службовців відносяться до однієї категорії — громадянської

[1] Всеобщая декларация прав человека//Права человека. М., 1991. С. 139.

(на відміну від військової або воєнізованої) служби на основі того критерію, що вони служать державі і матеріально утримуються державою. Інколи до державної служби включають також і інших осіб, а саме: будь-яких працівників державних підприємств, установ і організацій. Останній підхід до визначення поняття державної служби дає змогу розділити дві важливі сфери соціальності: публічний і приватний сектори, але він не відображає глибинних суттєвих ознак даного явища. Дійсно правовий статус робітника державного підприємства ближче до статусу робітника приватного підприємства з точки зору особливостей регулювання поведінки і відповідальності, ніж до статусу працівника державного апарату.

Отже, питання про державну службу — це питання про людей, які вирішили працювати на державу, служити їй. Саме тому вступ на державну службу має бути етично мотивованим: якщо в приватний сектор ідуть працювати для того, щоб багато заробляти, то державна служба привабливa перш за все стабільністю, гарантіями, соціальним захистом. Це саме питання про людей, від компетентності яких, врешті-решт, залежить міра ефективності державного апарату. Державна служба як соціально-правовий інститут поєднує формальні можливості структур державного апарату з питанням про його кадри. До тих пір, поки воно не вирішено, державний апарат залишається набором схем, які можуть привести в дію тільки люди, наділені розумом і волею.

Однак питання про державну службу традиційно розглядалось тільки в розрізі галузевої проблематики — адміністративно-правовою наукою і наукою кримінального права в аспекті встановлення відповідальності за посадові злочини. Спроба законодавчо врегулювати державно-службові відносини в апараті державної виконавчої влади шляхом прийняття закону «Про державну службу»[1] наштовхнулась перш за все на серйозну проблему: що таке державна служба?, кого відносити до державних службовців?, на неузгодженість законодавства про державну службу в цілому, зокрема, вищезгаданого закону із законами про статус суддів, про прокуратуру і т. ін. Тому спочатку потрібно вирішити питання про осмислення самої суті державної служби з точки зору ролі, місця і взаємодії держави, права і суспільства, встановлення першорідних, тобто загальнотеоретичних, її ознак і розгляду на цій основі «відомчої» спеціалізації державно-владних відносин в органах виконавчої влади, в органах

[1] Див.: Про державну службу. Закон України//Голос України. 1994. 5 січ.

законодавчої влади, в органах судової влади і т. ін. Для цього потрібно визначити цілий ряд принципових моментів: кого і як потрібно приймати на службу, які повноваження покладаються на державних службовців, як має бути організована їх праця і просування по службі, в чому полягають особливості їх правового статусу, обмеження і пільги, якими мають бути їх відповідальність, соціальні і правові гарантії. Оптимальне вирішення таких питань має сприяти тому, щоб державна служба приваблювала здібних і талановитих людей.

Особливо гостро питання про державну службу постає в переломні, перехідні етапи розвитку суспільства, а в сучасних умовах — воно одне з найважливіших для становлення української державності. В цьому напрямку вже прийняті відповідні закони, але для конструювання загальнотеоретичних засад державної служби, які відповідали б вимогам сучасного наукового дослідження, необхідно змінити акценти в самій методології підходу до даної проблематики в аспекті орієнтації на загальноцивілізаційні поняття держави і права під кутом зору завдань по формуванню в Україні основ правової демократичної державності. Якщо коротко сформулювати ці висновки, то вони зводяться до наступних положень.

Сенс державної організації соціуму полягає в тому, що вона є публічно-власною асоціацією людей на певній території з метою задоволення їх потреб і інтересів, і тому державний апарат призначений для обслуговування суспільства, забезпечення його стабільності і розвитку. Звідси державна служба є дійсно службою в буквальному розумінні, функцією соціуму, а не самодостатньою корпорацією з своїми власними інтересами. На даному положенні засновані такі важливі принципи державної служби, як служіння народу, демократизм, соціальна справедливість, відкритість і т. ін. Загальноцивілістичний підхід до трактування суті державності пов'язаний з проблемами демократії, включає до себе органічно методологічний акцент на договірній теорії походження держави, інститут розподілу влади і т. ін. Саме розуміння державної служби в даному контексті закладає підстави для нормалізації державно-службових відносин, реабілітації позитивного образу чиновника як службовця, правового у власному сенсі, а не свавільного їх регулювання.

Глибинний зміст права як форми соціальності полягає в тому, що воно виражає міру свободи і рівності людей. Формально-правова організація суспільства означає, за

[1] Див.: *Ясперс Карл.* Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 14.

висловом німецького філософа К. Ясперса, що кожний розглядається лише в тому вимірі, в якому він рівний будь-якому іншому [1]. А тому фундаментальною проблемою державної служби є питання про право на службу, про природне право кожного громадянина на рівний доступ до зайняття посад в державному апараті. І далі — питання про рівні (однакові) вимоги для вступу на службу, для здійснення службової кар'єри і т. ін. Формально рівні можливості дозволяють поступати і посуватись по службі найбільш здібним і талановитим людям, дають їм змогу реалізувати свій потенціал на службі державі і суспільству.

В найбільш стислому формулюванні правова державність зводиться до соціального і політичного устрою на основі первинності права. Звідси витікає такий високозначимий принцип державної служби, як пріоритет прав людини, їх забезпечення і захист. Організація і функціонування державної служби з таких умовах повинні формуватися виключно на формально-правових підставах. Згідно чинної Конституції України і самого смислу правової державності чиновник може на відміну від звичайного громадянина, який дотримується загальнодозволяючого принципу, діяти тільки в межах, встановлених законом. Тому державних чиновників не випадково М. Вебер називав представниками своєрідного правового персоналу суспільства. Наприклад, в Міністерстві економіки і фінансів Франції половина чиновників є юристами за фахом, а в Україні (крім Мінюсту) на сьогоднішній день їх одиниці [1]. І далі — якщо державний службовець виступає представником державної влади у відносинах з громадянином, то і громадянин за допомогою регулювання даних відносин на основі правової рівності (взаємних прав і обов'язків) отримує гарантовані законом можливості для впливу на працівників державного апарату. Сюди відносять право громадянина на оскарження незаконних дій посадових осіб і органів управління, якими порушуються його права, право на відшкодування збитків, вчинених посадовими особами під час виконання ними службових обов'язків, та ін.

Надійшла до редколгії 03.10.95

[1] Див.: *Коліушко І., Кампо В.* Якою бути адміністративній реформі// Голос України. 1993. 27 вер.

М. І. ПАНОВ, чл.-кор. АПН України,
М. П. ВОРОНОВ, проф. НЮА України

ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО НОРМАТИВНІ ПРАВОВІ АКТИ»

Побудова незалежної правової держави в Україні потребує створення ефективної правової системи, що пов'язано з істотним збільшенням кількості нормативних правових актів, активізацією та удосконаленням нормотворчої діяльності, підвищенням її якості та юридичної техніки. Все це викликає необхідність правового регулювання нормотворчого процесу, упорядкування форми та змісту нормативних актів, встановлення їх чіткого співвідношення, умов дії, усунення прогалин, подолання протиріч між ними та ін.

В законодавстві України деякі питання нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворчості частково регулюються нормами окремих актів — Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» та ін. Але це регулювання здійснюється лише в обсязі, необхідному для вирішення окремих питань нормотворчості цих суб'єктів відповідно до їх статусу. Воно не охоплює багатьох загальних питань нормотворчої діяльності. Тому тут існує багато прогалин і протиріч. Суб'єкти нормотворчості не мають законодавчо визначених правил та критеріїв її здійснення. Більшість виникаючих в нормотворчому процесі питань вирішується цими суб'єктами на свій погляд, з урахуванням практичного досвіду, традицій.

Недостатня урегульованість нормотворчої діяльності в сучасних умовах ускладнює взаємини між суб'єктами нормотворчості, негативно впливає на їх діяльність, якість нормативних актів, які вони ухвалюють. Внаслідок цього виникають перешкоди у створенні цілісної, гармонійної і досконалої системи законодавства і системи права, що ускладнює правове регулювання суспільних відносин.

Між тим діяльності всіх суб'єктів нормотворчості, поряд з відомою специфікою, властиві риси істотної подібності, типові родові ознаки, які дають підстави виділити даний вид діяльності як специфічно відокремлений, а суспільні відносини,

на основі яких складається цей вид діяльності, як однорідні, типові, самостійні та відокремлені, що відрізняються від інших видів суспільних відносин. Внаслідок цього вони можуть виступати об'єктом правового регулювання самостійного правового акта. Базуючись на даному рішенні, а також враховуючи наявність єдиного блоку невирішених проблем правового регулювання діяльності різних суб'єктів нормотворчості, вважаємо обгрунтованим і об'єктивно необхідним розробити та прийняти єдиний комплексний нормативний акт — Закон України «Про нормативні правові акти». Він дозволить упорядкувати систему нормативних актів України, забезпечити більш високу їх якість та ефективність, зміцнити законність, створити належну законодавчу базу функціонування системи законодавства в Україні. Цей закон має бути присвячений правовому урегулюванню найбільш важливих і загальних питань нормотворчості усіх її суб'єктів, визначити поняття, види, юридичну природу та умови дії ухвалених ними нормативних актів, урегулювати основи нормотворчого процесу, закріпити техніко-юридичні питання та вимоги техніки підготовки цих актів.

В той же час багато інших, більш детальних питань нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента і Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів нормотворчості, притаманних тільки кожному з них, не повинні регламентуватися цим загальним законом. Тому з метою виконання, розвитку та конкретизації Закону України «Про нормативні правові акти» доцільно, на наш погляд, розробити та прийняти окремі закони (чи положення) про акти кожного з безпосередніх суб'єктів нормотворчості, які б на підставі зазначеного закону більш детально регламентували нормотворчу діяльність цих суб'єктів, повною мірою відображали специфіку даної діяльності цих суб'єктів згідно з їх статусом.

Проект Закону України «Про нормативні правові акти» підготовлений за ініціативним дорученням Президії Верховної Ради України і Постійної комісії з законодавства і законності Верховної Ради України дванадцятого скликання групою вчених-правознавців Національної юридичної академії України у такому складі: М. І. Панов, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПН України (керівник групи); Г. О. Борисов, доктор юридичних наук, професор; В. М. Горшеньов, доктор юридичних наук, професор М. П. Воронов, кандидат юридичних наук, професор; Ю. М. Тодика, доктор юридичних наук, професор, член-ко-

респондент АПН України; М. В. Цвік, доктор юридичних наук, професор, академік АПН України; Л. Л. Богачова, кандидат юридичних наук, доцент; Б. І. Ольховський, кандидат юридичних наук, доцент, народний депутат України.

Проект цього закону неодноразово проходив експертизу окремих науковців у наукових юридичних установах та практичних відомствах України, аналізувався зарубіжними експертами, розглядався постійними комісіями Верховної Ради України. У червні 1995 р. Постійна комісія з правової політики та судово-правової реформи Верховної Ради України ухвалила цей проект і направила його Президії Верховної Ради на розгляд та включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО НОРМАТИВНІ ПРАВОВІ АКТИ»[1]

Розділ І. Загальні засади і види нормативних актів

Глава 1. **Загальні засади**

Стаття 1. (1) Завданням Закону України «Про нормативні правові акти» є правове регулювання та уніфікація нормотворчої діяльності органів і посадових осіб законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування, забезпечення якості, законності й ефективності її результатів.

(2) Для виконання цього завдання Закон визначає поняття, види і юридичну силу нормативних правових актів, суб'єктів їх прийняття; закріплює основи процесу підготовки, прийняття та введення в дію актів, правила нормотворчої техніки; встановлює загальні засади організації виконання актів, порядок подолання в них прогалин, протиріч.

Стаття 2. Нормативний правовий акт (далі — нормативний акт) — це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі та процедурі для регулювання суспільних відносин і містить загальні правила поведінки — норми права.

Стаття 3. Видами нормативних актів є:

а) акти законодавчої влади — Конституція (Основний Закон), конституційні закони, кодекси та інші звичайні закони, декларації (варіант — декларації виключити);

б) акти виконавчої влади — декрети (варіант — укази), постанови, накази;

в) акти місцевого самоврядування — рішення, постанови, накази;

[1] Коли друкувався текст Закону, Верховна Рада України прийняла проект цього Закону у першому читанні.

г) інші нормативні акти законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування — статути, положення, інструкції, регламенти, правила (варіант — правила виключити).

Стаття 4. Суб'єктами прийняття нормативних актів (нормотворчості) є:

а) громадяни України, (які мають право брати участь у всеукраїнському референдумі), Верховна Рада України — актів законодавчої влади;

б) Президент України, Кабінет Міністрів України, міністри та керівники інших центральних органів державної влади — актів виконавчої влади;

в) громадяни, (які мають право брати участь у місцевих референдумах), місцеві Ради, їх виконавчі органи, керівники місцевих органів управління — актів місцевого самоврядування.

Стаття 5. (1) Укладені і ратифіковані Україною міжнародні договори складають частину законодавства України.

(2) Види, суб'єкти, порядок укладення, ратифікації, затвердження та застосування міжнародних договорів визначаються Законом України «Про міжнародні акти України».

Стаття 6. Види і суб'єкти прийняття нормативних актів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України, Конституцією та іншими законами Автономної Республіки Крим.

Стаття 7. Локальні нормативні акти, які приймаються керівниками підприємств, об'єднань, організацій і установ, іншими суб'єтами, не є предметом регулювання цього Закону.

Стаття 8. (1) Постанови Верховної Ради України та її Президії, розпорядження Голови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, міністрів та керівників інших центральних органів державної виконавчої влади, голів місцевих Рад приймаються з метою здійснення їх організаційних, розпорядчих, контрольних функцій з конкретних питань і як акти застосування норм права за своєю юридичною природою не є нормативними (варіант — укази виключити).

(2) Акти органів судової влади не встановлюють нових норм права і як форма їх застосування та роз'яснення за своєю юридичною природою також не є нормативними.

Стаття 9. Структурні підрозділи суб'єктів нормотворчості не повинні приймати нормативні акти.

Стаття 10. (1) Обов'язковою умовою чинності нормативних актів є їх офіційне опублікування або доведення до

відома виконавців іншими засобами, передбаченими Законом.

(2) Нормативні акти, що офіційно не опубліковані або не доведені до відома виконавців, не є чинними.

Стаття 11. Нормативні акти з часу набуття чинності:

а) не підлягають затвердженню або санкціонуванню іншими суб'єктами;

б) діють у часі, просторі, з предмету і щодо кола осіб;

в) обов'язкові до виконання суб'єктами, на яких поширюється їх дія.

Стаття 12. Суб'єкти прийняття нормативних актів ухвалюють нормативні акти у видах, визначених для кожного з них Конституцією, цим Законом і в межах своєї компетенції.

Стаття 13. (1) Згідно з принципом розподілу влад не допускається делегування правомочності приймати нормативні акти у сфері законодавчого регулювання від законодавчої до виконавчої влади.

(2) Виняток з цього правила може бути лише при наявності надзвичайних обставин у випадках, прямо передбачених Конституцією.

Стаття 14. (1). Органи виконавчої влади можуть делегувати правомочність приймати нормативні акти з питань їх компетенції нижчестоящим органам і органам місцевого самоврядування, що повинно бути передбачено в законах про статус цих органів.

(2) У нормативному акті про делегування зазначеної правомочності повинні бути вказані: комплектація, що делегується; кому вона делегується і на який термін; матеріально-фінансові умови її виконання; на кого покладається відповідальність і контроль за виконанням.

(3) Вторинне переадресування делегованої правомочності не допускається.

Глава 2. **Види нормативних актів**

Стаття 15. Види нормативних актів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування складають єдину ієрархічну систему, яка характеризується внутрішньою узгодженістю і забезпечує правове регулювання в різних сферах суспільних відносин.

Стаття 16. (1) Нормативні акти законодавчої влади — закони та інші акти — приймаються Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом в межах їх компетенції, регулюють найбільш важливі і стабільні суспільні відносини, становлять основу правової системи України.

(2) Конституція як акт установчого характеру — це Основний закон держави, який закріплює загальні засади суспільного, економічного та державного ладу, правовий статус громадян, основи організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і має в системі нормативних актів найвищу юридичну силу.

(3) Конституційний закон — це поєднаний з Основним Законом нормативний акт, що приймається у встановленому для Конституції порядку і з визначених нею питань або вносить зміни та доповнення до Конституції.

(4) Закон (звичайний) — нормативний акт, який приймається на основі Конституції України, містить первісні правові норми з основних питань у певних сферах суспільних відносин, становить основу системи права і має вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативних актів.

(5) Кодекс (кодифікований нормативний акт) — це зведений, юридично і логічно узгоджений нормативний акт, який затверджується Законом, і в якому на наукових засадах узагальнюються і систематизуються норми права, що регулюють певну групу суспільних відносин.

(6) Декларація — політико-правовий акт, який офіційно проголошує загальнолюдські цінності і певні наміри держави, обумовлює напрями, принципи державної та правової політики, що знаходять втілення в Конституції, інших законах України (варіант — статтю виключити).

Стаття 17. (1) Нормативні акти виконавчої влади — декрети (варіант — укази), постанови, накази та інші акти її органів, посадових осіб — приймаються на основі і на виконання законів та нормативних актів вищестоящих органів в межах їх компетенції, регулюють суспільні відносини в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, державного управління.

(2) Декрет (варіант — указ) — нормативний акт, який видає Президент України як глава держави і виконавчої влади.

(3) Постанова — нормативний акт, який приймається Кабінетом Міністрів України у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

(4) Наказ — нормативний акт, який видається міністрами та керівниками інших центральних органів державної виконавчої влади у межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній сфері управління.

Стаття 18. Нормативні акти місцевого самоврядування — рішення, постанови, накази та інші акти органів місцевого самоврядування та їх керівників — приймаються на основі і на виконання Конституції та інших законів Украї-

ни в межах їх компетенції для реалізації права громадян та їх об'єднань у межах закону управляти громадськими справами.

(2) Рішення — нормативний акт, який приймається місцевою Радою або місцевим референдумом для самостійного вирішення питань місцевого життя.

(3) Постанова — нормативний акт, який приймається виконавчим комітетом місцевої Ради на основі й на виконання нормативних актів законодавчої і виконавчої державної влади, рішень відповідних місцевих Рад для здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

(4) Наказ — нормативний акт, який видається керівником управління, комітету, відділу, місцевого органу управління для здійснення керівництва відповідною галуззю місцевого господарства і соціально-культурного розвитку.

Стаття 19. (1) Окрему групу складають нормативні акти — статути, положення, інструкції, регламенти, правила, які затверджуються органами і законодавчої, і виконавчої влади, і місцевого самоврядування їх нормативними актами іншого виду, і юридична сила яких визначається правовим статусом того суб'єкта, що їх затвердив (варіант — правила виключити).

(2) Статут, положення — звід правових норм, які регулюють організацію та діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, об'єднань, організацій і установ, службовців та інших осіб у певних сферах економічної, соціальної і культурної діяльності.

(3) Інструкція — нормативний акт, який визначає зміст регулювання в найбільш детальній формі певної сфери суспільних відносин.

(4) Регламент — нормативний акт колегіальних органів законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування, який містить сукупність правил, що визначають процедуру діяльності цих органів.

(5) Правила — нормативний акт, який конкретизує норми права більш загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів суспільних правовідносин у певних галузях та процедурних питаннях (варіант — частину статті виключити).

Глава 3. **Юридична сила нормативних актів**

Стаття 20. Юридична сила — це властивість нормативних актів, яка визначає їх співвідношення за змістом з іншими нормативними актами, а також порядок внесення змін, доповнень і скасування актів.

Стаття 21. Нормативні акти згідно з їх юридичною силою підрозділяються на закони і підзаконні акти.

Стаття 22. Конституція має найвищу юридичну силу щодо конституційних та інших законів.

Стаття 23. Конституційні закони мають вищу юридичну силу щодо інших законів (звичайних).

Стаття 24. Закони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативних актів.

Стаття 25. Підзаконні нормативні акти вищестоящих органів мають вищу юридичну силу щодо нормативних актів нижчестоящих органів.

Стаття 26. Закони, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу щодо однакових за видом законів Верховної Ради України.

Стаття 27. Рішення, прийняті місцевими референдумами, мають вищу юридичну силу щодо нормативних актів органів місцевого самоврядування, на території яких проводяться референдуми.

Стаття 28. Конституція та інші закони Верховної Ради Автономної Республіки Крим повинні відповідати Конституції та іншим законам України.

Стаття 29. (1) Міжнародні договори, укладені та ратифіковані Верховною Радою України, мають вищу юридичну силу щодо законів України.

(2) У разі суперечності міжнародного договору України її Конституції його ратифікація можлива після внесення відповідних змін до Конституції.

Стаття 30. Нормативні акти нижчої юридичної сили повинні відповідати за змістом нормативним актам більш високої юридичної сили.

Стаття 31. Підлягають скасуванню або зміні нормативні акти, які суперечать за змістом Конституції, законам та іншим нормативним актам не нижчої юридичної сили, підлягають скасуванню або зміні.

Стаття 32. Чинний нормативний акт може бути змінено або доповнено тільки тим суб'єктом, який прийняв цей акт, і тільки нормативним актом такого ж виду.

Стаття 33. Дія нормативного акта у випадках, передбачених Статтею 31 цього Закону та іншими законами, може бути зупинена самим суб'єктом його прийняття, уповноваженим на це вищестоящим органом, судом, органом прокуратури до прийняття рішення про його чинність.

Стаття 34. (1) Чинний нормативний акт може бути скасований при наявності визначених цим та іншими законами підстав самим суб'єктом прийняття нормативного акта, уповноваженим на це вищестоящим органом або судом і тільки нормативним актом однакової або вищої юридичної сили.

(2) Скасування, зміна або доповнення нормативного акта, прийнятого всеукраїнським чи місцевим референдумом, проводиться відповідним референдумом.

Розділ II. Основи нормотворчого (правотворчого) процесу

Глава 4. Відправні положення

Стаття 35. Нормотворчий (правотворчий) процес — це спеціальна правова діяльність повноважних суб'єктів з підготовки, прийняття нормативних актів та введення їх в дію.

Стаття 36. Нормотворчий процес регулюється Конституцією України, цим Законом, нормативними актами про статус суб'єктів нормотворчості, їх регламентами та іншими нормативними актами.

Стаття 37. Основними принципами нормотворчого процесу є здійснення народовладдя, законність, колегіальність (для колегіальних органів), гласність, урахування громадської думки, планування, наукова обгрунтованість.

Стаття 38. (1) Нормотворчий процес здійснюється за певною процедурою, що складається із стадій — самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо прийняття нормативних актів, якими є:

а) нормотворча ініціатива і розробка проектів нормативних актів;

б) розгляд та обговорення проектів нормативних актів;

в) прийняття нормативних актів і введення їх в дію.

Стаття 39. (1) Нормотворча діяльність здійснюється безпосередньо суб'єктами прийняття нормативних актів, визначеними у статті 3 цього Закону.

(2) У нормотворчій діяльності беруть участь також органи і структурні підрозділи суб'єктів прийняття нормативних актів, інші державні органи, громадяни та їх об'єднання, спеціально створені для розробки проектів нормативних актів тимчасові комісії і робочі групи, науково-дослідні установи, науковці, експерти та інші суб'єкти.

Стаття 40. (1) Суб'єкти прийняття нормативних актів повинні мати короткострокові, середньострокові та довго-

строкові (перспективні) плани підготовки нормативних актів.

(2) Плани не виключають можливості підготовки і прийняття нормативних актів поза їх планом.

(3) Суб'єкти прийняття нормативних актів планують послідовність і час прийняття нормативних актів, проекти яких розроблені і внесені на розгляд.

Глава 5. **Нормотворча ініціатива і розробка проектів нормативних актів**

Стаття 41. Нормотворча ініціатива — це внесення повноважними особами до відповідних суб'єктів нормотворчості мотивованих пропозицій про необхідність прийняття, зміни чи доповнення нормативних актів або їх проектів.

Стаття 42. (1) Суб'єкти нормотворчої ініціативи у відповідному нормотворчому органі визначаються Конституцією України, цим Законом, нормативними актами про статус нормотворчих органів.

(2) Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, народним депутатам України, Президії Верховної Ради України, постійним комісіям Верховної Ради України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Конституційному Суду України, Верховному Суду України, Вищому арбітражному суду України, Генеральному прокурору України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним Радам, Національній Академії наук України, Академії правових наук України (варіант — статтю виключити).

Стаття 43. Право нормотворчої ініціативи в місцевих Радах мають голови Рад, депутати, постійні комісії та виконавчі комітети (варіант — статтю виключити).

Стаття 44. Суб'єкти, що не мають права нормотворчої ініціативи, можуть вносити до нормотворчого органу пропозиції про необхідність прийняття нормативного акта, який повинен розглядатися нормотворчим органом.

Стаття 45. (1) Розробка проекту нормативного акта здійснюється:

а) нормотворчим органом, його структурними підрозділами;

б) тимчасовими комісіями, робочими групами, спеціально створеними нормотворчим органом для розробки проектів;

в) державними органами і установами, громадянами та їх об'єднаннями, науковцями, фахівцями та іншими особами за власною ініціативою, дорученням або на замовлення нормотворчих органів.

(2) Доручення нормотворчого органу на розробку проекту нормативного акта має супроводжуватися матеріалами ініціативи про необхідність прийняття нормативного акта, завданням на розробку проекту, визначенням термінів виконання доручення.

(3) У розробці проекту нормативного акта мають брати участь юридичні служби суб'єктів, які розробляють проекти.

Стаття 46. Розроблені проекти нормативних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів чи інших центральних органів державної влади щодо прав громадян або такі, що мають міжвідомчий характер, повинні надсилатися до Міністерства юстиції України для висновку щодо його якості, обгрунтованості, законності та доцільності прийняття.

Стаття 47. (1) Проекти нормативних актів офіційно вносять до нормотворчого органу суб'єкти, які мають право нормотворчої ініціативи.

(2) Проекти нормативних актів, розроблені суб'єктами, які не мають права законодавчої ініціативи, вносяться до нормотворчого органу через суб'єктів нормотворчої ініціативи.

Стаття 48. (1) Проекти нормативних актів мають супроводжуватися пояснювальною запискою.

(2) Проекти нормативних актів, із змісту яких випливає необхідність внесення змін та доповнень до чинних нормативних актів або їх скасування, повинні супроводжуватися переліком пропозицій про їх зміну, доповнення або скасування.

(3) Проекти нормативних актів, реалізація яких потребує економічних і фінансових витрат, вносяться на розгляд нормотворчих органів за умови, якщо до них додаються необхідні розрахунки і обгрунтування відповідних органів про покриття цих витрат.

Стаття 49. Суб'єкт нормотворчої ініціативи має право відкликати поданий ним проект нормативного акта з відповідного колегіального нормотворчого органу, якщо питання про прийняття цього нормативного акта ще не внесено до порядку денного його засідання.

Глава 6. **Розгляд та обговорення проектів нормативних актів**

Стаття 50. (1) Проекти нормативних актів, офіційно подані до колегіального нормотворчого органу в порядку нормотворчої ініціативи, розглядаються цим органом або його відповідними органами, структурними підрозділами що-

до міри їх готовності, економічного, юридичного, соціально-політичного обгрунтування та вирішення питання про внесення до порядку денного згідно з планом для прийняття.

(2) Розгляд і обговорення проектів нормативних актів мають проходити за участю їх розробників.

Стаття 51. Нормотворчий орган за результатами розгляду та обговорення проекту нормативного акта може:

а) повернути проект акта відповідним органам для доопрацювання та внесення змін, доповнень із визначенням головних зауважень і термінів доопрацювання;

б) надіслати проект на експертизу;

в) відкласти прийняття нормативного акта на певний термін;

г) відхилити проект нормативного акта із зазначенням мотивів та причин;

д) прийняти нормативний акт.

Стаття 52. (1) Проекти нормативних актів за рішенням суб'єктів їх прийняття можуть бути винесені на обговорення громадянами шляхом опублікування в пресі, оприлюднення по телебаченню і радіо, доведення до відома громадян іншими засобами.

(2) Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі обговорення проектів нормативних актів, розглядаються їх розробниками, органами, яким доручено доопрацювання, проектів, узагальнюються, враховуються при доопрацюванні проектів або передаються нормотворчому органові для обговорення і прийняття відповідних рішень.

(3) Організація, форми і порядок обговорення проектів нормативних актів, юридичне значення його результатів визначаються окремим нормативним актом.

Стаття 53. (1) Нормотворчий орган за результатами розгляду та обговорення може винести проект нормативного акта в цілому або окремі його положення на референдуми, дорадче опитування (консультативний референдум).

(2) Порядок проведення референдуму, дорадчого опитування (консультативного референдуму) визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Стаття 54. Прийняття нормативних актів без обговорення можливе лише у випадках, передбачених у регламенті нормотворчого органу або за його рішенням.

Стаття 55. Прийняті до розгляду колегіальним нормотворчим органом попереднього скликання чи складу проекти нормативних актів, які не були ухвалені, вважаються внесеними до нормотворчого органу нового скликання чи складу і підлягають розгляду в загальному порядку.

Глава 7. **Наукова експертиза проектів нормативних актів**

Стаття 56. Наукова експертиза проектів нормативних актів призначається в необхідних випадках за рішенням нормотворчого органу, його органів і структурних підрозділів або за ініціативою розробників проектів.

Стаття 57. Наукова експертиза провадиться з метою: забезпечення якості, законності, обгрунтованості, узгодженості й своєчасності прийняття нормативних актів, виявлення можливих позитивних і негативних правових, економічних, соціальних, кримінологічних, екологічних, демографічних та інших наслідків дії актів, визначення місця нормативного акта в системі чинного законодавства.

Стаття 58. (1) Наукова експертиза здійснюється науковими установами, іншими організаціями, а також окремими науковцями і фахівцями тієї галузі науки, предмет якої складає зміст проекту нормативного акта.

(2) До експертизи можуть залучатися установи й організації, науковці та фахівці іноземних держав.

(3) До наукової експертизи не можуть залучатися суб'єкти, від яких надійшли проекти нормативних актів чи які брали участь в розробці проектів нормативних актів.

Стаття 59. Проекти нормативних актів з питань забезпечення правового статусу громадян та їх об'єднань мають підлягати науковій юридичній експертизі.

Стаття 60. У разі наявності альтернативних проектів нормативних актів наукова експертиза по кожному з них повинна, як правило, провадитися одними й тими ж експертами.

Стаття 61. В оцінці проекту нормативного акта експерти незалежні від думки органу, за дорученням якого провадиться експертиза, та будь-якого іншого впливу.

Стаття 62. (1) Результати наукової експертизи по проектах нормативних актів мають враховуватися нормотворчими органами при їх обговоренні та прийнятті чи визначенні подальшої роботи над ними.

(2) Нормотворчий орган при розгляді та прийнятті нормативного акта не зв'язаний висновком наукової експертизи.

Стаття 63. Результати висновків експертів щодо проектів нормативних актів, які винесені на обговорення громадян, публікуються в офіційних виданнях нормотворчого органу або в інших засобах масової інформації.

Стаття 64. При обговоренні найбільш важливих проектів нормативних актів з питань загальнодержавного та місцевого значення може призначатися соціологічна експертиза.

Глава 8. **Прийняття нормативних актів та введення їх в дію**

Стаття 65. (1) Нормативні акти після їх розгляду та обговорення приймаються уповноваженим на те органом або посадовою особою з додержанням процедури, визначеної відповідними законами, регламентами чи іншими нормативними актами.

(2) Порядок прийняття нормативних актів шляхом голосування в колегіальних органах нормотворчості визначається Конституцією України, цим Законом, нормативними актами про їх статус та регламентами.

(3) Нормативні акти можуть прийматися шляхом голосування громадян — всеукраїнським і місцевими референдумами згідно з законом про ці референдуми.

Стаття 66. Нормотворчий орган не може приймати нормативний акт, якщо він у цілому або його структурні частини чи окремі положення суперечать Конституції і законам України, ухваленим і ратифікованим Україною, міжнародним договорам, іншим чинним нормативним актам. Якщо це протиріччя має місце, такий нормативний акт повинен прийматися одночасно з внесенням відповідних змін до нього або до того нормативного акта, якому він суперечить.

Стаття 67. (1) Прийняття нормативного акта завершується підписом визначеної Законом посадової особи, після чого прийнятий акт подається у відповідні органи для реєстрації та опублікування на державній мові або доведення до відома виконавців іншими засобами, передбаченими Законом.

(2) Обов'язковою умовою опублікування нормативних актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств, державних комітетів, інших центральних органів державної влади щодо прав громадян або таких, що мають міжвідомчий характер, є їх державна реєстрація Міністерством юстиції України.

(3) Державна реєстрація нормативних актів провадиться в порядку, що визначається окремим законом.

Стаття 68. (1) Засвідчення (скріплення підписом) офіційних текстів нормативних актів колегіальних нормотворчих органів провадиться щодо:

а) законів України — Президентом України;

б) постанов Кабінету Міністрів України — Прем'єр-міністром України;

в) рішень і постанов органів місцевого самоврядування — головами місцевих Рад.

(2) Нормативні акти посадових осіб підписуються особами, які їх видають.

(3) Терміни підпису нормативних актів визначаються Конституцією України, законами та іншими нормативними актами про статус нормотворчих органів.

Стаття 69. Закони, прийняті всеукраїнським референдумом і Верховною Радою України, публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України — «Відомостях Верховної Ради України» не пізніше 30-денного терміну, газеті «Голос України» — не пізніше 5-денного терміну.

Стаття 70. Декрети (варіант — укази). Президента України, постанови Кабінету Міністрів України після їх прийняття публікуються в офіційному зібранні нормативних актів виконавчої влади України не пізніше 30-денного терміну, газеті «Урядовий кур'єр» — не пізніше 5-денного терміну.

Стаття 71. (1) Накази міністрів, голів державних комітетів та керівників інших центральних органів державної виконавчої влади щодо прав громадян або такі, що мають міжвідомчий характер, після їх прийняття публікуються в загальному для них офіційному виданні, інші накази — у виданні відповідного міністерства або відомства не пізніше 30-денного терміну.

(2) Якщо міністерства, державні комітети та інші центральні органи державної виконавчої влади не мають свого офіційного видання, прийняті їх керівниками накази доводяться до відома виконавців у порядку, визначеному положеннями про ці органи (варіант — частину другу виключити).

Стаття 72. Рішення місцевих референдумів і Рад, постанови виконавчих комітетів Рад та інших органів місцевого самоврядування публікуються у місцевих виданнях або оприлюднюються іншими засобами, визначеними законом про їх статус, не пізніше 5-денного терміну після їх прийняття.

Стаття 73. (1) Офіційне опублікування нормативних актів вважається здійсненим на день виходу в світ відповідного видання.

(2) При опублікуванні та розсилці нормативних актів, які пройшли державну реєстрацію, посилання на номер і дату реєстрації є обов'язковим.

(3) У наступних опублікуваннях законів повинна міститися довідка про джерело і дату їх першого офіційного опублікування.

Стаття 74. Закони Верховної Ради України набувають чинності через 10 днів з часу їх офіційного опублікування або в інший термін, визначений в тексті закону.

Стаття 75. (1) Закони, прийняті всеукраїнським референдумом, набувають чинності з часу їх офіційного опублікування, якщо у самому законі не визначено іншого терміну набуття чинності після опублікування.

(2) Датою прийняття закону вважається день проведення референдуму.

Стаття 76. Декрети (варіант — укази) Президента України, постанови Кабінету Міністрів України набувають чинності через 10 днів з часу їх офіційного опублікування або в інший термін, визначений у самому акті.

Стаття 77. Накази міністрів та керівників інших центральних органів державної виконавчої влади набувають чинності через 5 днів з часу їх офіційного опублікування або через 3 дні після їх отримання виконавцями, чи в інший термін, визначений у самому нормативному акті.

Стаття 78. (1) Рішення, прийняті місцевими референдумами, набувають чинності з часу їх офіційного опублікування, якщо у самому рішенні не визначено інший термін.

(2) Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

Стаття 79. Рішення місцевих Рад, постанови їх виконавчих комітетів та нормативні акти інших органів місцевого самоврядування набувають чинності через 3 дні з часу їх офіційного обнародування, якщо інший термін не визначено у самому акті.

Стаття 80. Опубліковані в офіційному порядку нормативні акти набувають чинності у визначений час незалежно від розсилки їх текстів на місця.

Стаття 81. (1) Нормативні акти про зміни, доповнення і скасування інших актів набувають чинності в тому порядку і в ті терміни, що і нормативний акт, який змінюється, доповнюється чи скасовується.

(2) Порядок введення в дію нормативних актів визначається в тексті самого акта.

Розділ III. Нормотворча техніка

Глава 9. Вимоги нормотворчої техніки підготовки проектів нормативних актів

Стаття 82. Нормативні акти опрацьовуються з урахуванням вимог нормотворчої техніки — системи вироблених теорією і практикою нормотворчості правил і способів ство-

рення найбільш доцільних за формою і досконалих за структурою, змістом та викладом нормативних актів.

Стаття 83. При формуванні структури нормативного акта суб'єкт його прийняття орієнтується на таку послідовність викладу реквізитів акта:

а) назва (заголовок);

б) порядковий номер, дата і місце прийняття;

в) преамбула (вступ), якщо цього вимагає зміст акта;

г) зміст — розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти;

д) підпис відповідальної посадової особи.

Стаття 84. (1) Назва нормативного акта вказує на вид акта і предмет його правового регулювання, а також (крім закону) на орган, який видав цей акт. До назви нормативних актів міністерств, державних комітетів та інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування входять порядковий номер і дата їх прийняття.

(2) Назва нормативного акта має бути короткою і точною, відображати предмет та основний зміст регулювання.

Стаття 85. (1) Преамбула — вступна частина нормативного акта — містить стислу інформацію про причини, умови, мету його прийняття, принципи дії, предмет і метод його правового регулювання.

(2) Преамбула нормативного акта не повинна містити ідеологізованих стереотипів, повторення тексту інших частин акта.

Стаття 86. (1) Розділи нормативного акта становлять найбільші, відносно самостійні і нерозривно пов'язані складові частини нормативного акта, які поділяються на глави.

(2) Глави нормативного акта — це відносно відокремлені складові частини нормативного акта або його розділів, які за своїм обсягом і змістом повинні бути підпорядковані розділам або нормативному акту в цілому і не мають виходити за їх межі.

(3) Статті нормативного акта як основні його структурні одиниці являють собою відносно самостійні логіко-юридичні утворення в межах глав або ж нормативного акта в цілому і містять завершені нормативні положення в певній сфері суспільних відносин.

(4) Частини статей — складові одиниці статей, що уточнюють, конкретизують і розвивають в логічно завершеному вигляді приписи, викладені в статтях нормативного акта.

(5) Пункти статті нормативного акта або її частини розвивають, уточнюють або ж конкретизують положення, викладені в статті акта у її відповідній частині.

(6) Підпункти нормативного акта — це складова частина пункту статті, що уточнює і конкретизує його.

Стаття 87. (1) Зміст кодифікованого нормативного акта (кодексу, статуту, положення) може складатися з Загальної та Особливої частин.

(2) Загальна частина нормативного акта містить фундаментальні положення (завдання, принципи, нормативні узагальнення, визначення понять, конструкції інститутів, спеціалізовані нормативні положення (презумпції, преюдиції), інші вихідні нормативні положення, які характеризуються високою узагальненістю, комплексністю, підвищеною стабільністю і становлять правову основу застосування норм Особливої частини.

(3) В Особливій частині нормативного акта містяться норми, що визначають вид і міру (правила) можливої та належної поведінки (юридичні права та обов'язки) вид і міру негативних наслідків за можливі порушення правових норм (юридичну відповідальність).

(4) Загальна і Особлива частини органічно пов'язані між собою і містять норми, необхідні і достатні для їх застосування відповідно до особливостей предмету правового регулювання.

Стаття 88. Нормотворчий орган, формулюючи норми права, повинен виключати як надмірно узагальнені формулювання, так і надмірно деталізовану (казуїстичну) регламентацію.

Стаття 89. (1) Складові одиниці (розділи, частини, глави, статті, пункти і підпункти статей) змісту нормативного акта повинні мати:

а) розділи, частини і глави, а в необхідних випадках і статті — свою власну назву;

б) розділи нормативних актів — єдину нумерацію, яка позначається римськими (варіант — арабськими) цифрами;

в) глави нормативного акта — власну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами;

г) статті акта — власну порядкову нумерацію, яка позначається арабськими цифрами;

д) частини статей позначаються в дужках арабськими цифрами;

є) пункти статей нормативного акта — літерне позначення;

е) підпункти статей позначаються літерами й арабськими цифрами в сполученні.

Стаття 90. Якщо у зв'язку з прийняттям нового нормативного акта вносяться зміни до інших чинних нормативних актів, у тексті нового акта викладається текст цих змін

та доповнень і обов'язково дається перелік норм, як втратили чинність.

Стаття 91. Порядок введення в дію нормативних актів законодавчої і виконавчої влади, а також дата й місце їх прийняття є обов'язковими атрибутами офіційного тексту актів і розміщуються наприкінці їх як заключні положення.

Стаття 92. Детальні питання порядку підготовки і прийняття нормативних актів, ведення діловодства у нормотворчості, застосування техніко-юридичних вимог до оформлення текстів нормативних актів визначаються спеціальними нормативними актами — положеннями, які розробляють і приймають нормотворчі органи.

Глава 10. **Мова, стиль і термінологія нормативних актів**

Стаття 93. (1) Текст норм акта повинен бути викладений короткими, чіткими, однозначними реченнями і не допускати різного тлумачення.

(2) Змістовне значення словосполучень у нормах акта повинно поширюватися на всі суттєві елементи правовідносин.

(3) При формулюванні текстів нормативних актів розміщуються спочатку більш загальні, а потім більш конкретні положення.

Стаття 94. (1) У нормативних актах повинні застосовуватися позначення і терміни (поняття) з використанням загальнозрозумілих і доступних слів та словосполучень.

(2) Одні й ті ж терміни (поняття) повинні застосовуватися у нормативних актах в єдиному значенні (єдність термінології).

(3) Позначення і терміни (поняття), які не вживалися раніше в нормативних актах, пояснюються в їх текстах (описова диспозиція) або відокремлюються в дужках після визначення терміну (поняття) як загальновідомий синонім.

Стаття 95. Спеціальні позначення і поняття (терміни), необхідні для урегулювання конкретного виду (галузі) суспільних відносин, застосовуються у нормативних актах тільки в тому розумінні, в якому вони вживаються в даній спеціальній галузі. У разі потреби ці позначення пояснюються у нормативному акті або в словнику, що додається до нього.

Стаття 96. Текст нормативного акта (норми) не повинен допускати вживання: зворотів розмовної мови та її експресивних форм; в одному й тому ж розумінні різних позначень і термінів (понять), близьких за своїм значенням (синонімів); іноземних слів і термінів (понять) при наявності

рівнозначних слів і термінів (понять) в українській мові; нечітких словосполучень, загальних міркувань, гасел, закликів; слів літерними позначеннями (абревіатур).

Розділ IV. Умови дії нормативних актів

Глава 11. Сфера дії нормативних актів

Стаття 97. Сфера дії нормативних актів — це межі можливості застосування норм цих актів у часі, просторі, з предмету та по колу осіб.

Стаття 98. Дія нормативних актів у часі починається з моменту набуття ними чинності і закінчується моментом припинення їх дії.

Стаття 99. Нормативний акт набуває чинності:

а) з моменту його офіційного опублікування;

б) після закінчення певного терміну з дня опублікування;

в) з моменту доведення його змісту до відома виконавців іншими засобами, визначеними законом;

г) з моменту, зазначеного безпосередньо в нормативному акті.

Стаття 100. (1) Нормативний акт діє у часі безстроково, якщо в його тексті не визначено інше.

(2) Строк дії нормативного акта може бути встановлений для всього акта або для окремих його структурних частин.

Стаття 101 (1) Дія нормативного акта припиняється:

а) з перебігом строку, на який був прийнятий цей акт;

б) внаслідок скасування або зупинення його дії;

в) прийняттям з цього самого питання нового акта вищої або рівнозначної юридичної сили.

(2) Дія нормативного акта може фактично припинятися при зникненні предмету регулювання або відповідних суб'єктів правовідносин, припиненні певних умов чи обставин, за наявності яких можливе застосування акта.

Стаття 102. (1) Нормативні акти, які набули чинності, зворотної сили не мають.

(2) Надання зворотної сили допускається лише у випадках, спеціально обумовлених у прийнятому законі, а також у разі, коли норма нового нормативного акта пом'якшує або виключає юридичну відповідальність.

Стаття 103. Дія нормативного акта у просторі визначається територіальними межами його обов'язковості і поширюється залежно від правового статусу суб'єкта прийняття нормативного акта та його змісту на всю територію Ук-

раїни, відповідної адміністративно-територіальної одиниці або на певну їх частину.

Стаття 104. Межі дії нормативного акта з предмету визначаються тим, на яке коло суспільних відносин і осіб поширюються норми акта та до якої їх різновидності відносяться — загальним, галузевим, спеціальним, допоміжним чи іншим.

Стаття 105. Дія нормативних актів поширюється на усіх осіб, які знаходяться на території її дії, — громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб та інших суб'єктів правовідносин, за винятком випадків, передбачених законом.

Глава 12. **Організація виконання нормативних актів**

Стаття 106. Після прийняття нормативних актів і введення їх в дію повинна бути здійснена належна організація їх виконання — своєчасне доведення змісту прийнятих актів до відома виконавців; офіційне тлумачення актів уповноваженими органами, посадовими особами: роз'яснення змісту актів науковими установами, науковцями, фахівцями, фінансове, матеріально-технічне, правове та організаційно-технічне забезпечення виконання актів; забезпечення визначених термінів виконання актів; систематичний контроль і перевірка виконання актів; облік та належне зберігання нормативних актів.

Стаття 107. (1) Контроль і перевірку виконання нормативних актів здійснюють самі нормотворчі або їх уповноважені на це органи, особи, а також спеціальні контрольні органи, інші суб'єкти, зазначені цими актами.

(2) Контроль і перевірка виконання нормативних актів повинні провадитися відповідно до планів, затверджених нормотворчими та іншими уповноваженими органами.

Стаття 108. Необхідною умовою належної організації виконання нормативних актів є нагляд за їх дотриманням та виконанням, який здійснюється відповідними державними органами, судами і органами прокуратури.

Стаття 109. На основі результатів нагляду, контролю і перевірки виконання нормативних актів, аналізу скарг і звернень нормотворчі органи та інші уповноважені суб'єкти визначають якість, законність та ефективність дії актів. У разі виявлення в нормативних актах порушень законності, прогалин, протиріч та інших недоліків нормотворчі органи повинні їх усунути, інші уповноважені суб'єкти — внести пропозиції до повноважних органів про зміну, доповнення або скасування відповідних актів.

Стаття 110. За якість, обґрунтованість та законність нормативних актів; організацію їх виконання відповідні посадові особи несуть персональну відповідальність, визначену законом та іншими нормативними актами.

Глава 13. Порядок усунення прогалин, подолання протиріч нормативних актів

Стаття 111. У чинних нормативних актах у процесі їх дії та застосування можуть виявитися прогалини, протиріччя (колізії) між нормами різних актів з одного і того ж предмету регулювання.

Стаття 112. Прогалини в нормативних актах — це повна або часткова відсутність норм, які повинні регулювати ще не урегульовані суспільні відносини, необхідність регулювання яких обумовлюється суттю і змістом діючої правової системи України, правовими стандартами, та принципами міжнародного права.

Стаття 113. У разі виявлення прогалин у нормативних актах суб'єкти прийняття нормативних актів зобов'язані внести до нього відповідні доповнення або зміни з чітким вичерпним формулюванням норми (норм), яка усуває прогалини.

Стаття 113. (1) У правозастосовчій практиці усунення прогалин може здійснюватися шляхом використання:

а) інституту аналогії закону;

б) аналогії права;

в) субсидіарного застосування норм права.

(2) Аналогія закону — це застосування при відсутності норм, які прямо регулюють дані відносини, норм законодавства, що регулюють відносини, найбільш схожі за суттєвими ознаками.

(3) Аналогія права — це застосування при відсутності норм, які регулюють не тільки дані, а й схожі відносини, загальних принципів права.

(4) Субсидіарне застосування норм права — це застосування при вирішенні конкретних обставин при відсутності їх правового регулювання норм з суміжних галузей права, що регулюють схожі обставини.

(5) Використання інституту аналогії закону й аналогії права та субсидіарного застосування норм права забороняється у випадках, коли прогалини виявляються у нормативних актах, які встановлюють кримінальну чи адміністративну відповідальність або обмежують правовий статус громадян.

Стаття 115. Під колізією нормативних актів розуміється протиріччя між діючими нормативними актами чи їх нормами з одного і того ж предмету регулювання.

Стаття 116. У разі виявлення протиріч між нормами різних нормативних актів суб'єкти, які прийняли ці акти, або інші уповноважені органи, зобов'язані внести відповідні зміни чи доповнення до цих актів або скасувати акт, у дії якого немає потреби.

Стаття 117. (1) До скасування, зміни або доповнення нормативних актів, в яких виявлено протиріччя, їх подолання здійснюється в такому порядку:

а) у разі протиріч норм актів різних видів, актів, прийнятих різними суб'єктами, діє вищий за юридичною силою акт або акт вищестоящого органу;

б) у разі протиріч норм будь-якого акта Конституції України діє Конституція України;

в) у разі протиріч норм підзаконних актів законам діють закони;

г) у разі протиріччя нормативних актів Автономної Республіки Крим Конституції та іншим законам України діють Конституція та інші закони України;

д) у разі протиріччя нормативних актів України укладеним, затвердженим відповідними органами або ратифікованим Україною міжнародним договором застосовуються норми, встановлені цими договорами;

е) у разі протиріччя між нормами, що містяться у різних актах одного і того ж виду, прийнятих тим же органом, діє акт, який набрав чинності пізніше.

Глава 14. Офіційне тлумачення нормативних актів

Стаття 118. (1) При виявленні незрозумілостей у змісті нормативних актів, різних тлумачень або труднощів застосування їх норм суб'єкти прийняття нормативних актів або інші уповноважені органи здійснюють офіційне тлумачення цих норм шляхом видання спеціального акта.

(2) При тлумаченні установлюється місце норми права в системі права і визначаються функціональні та інші зв'язки норми з іншими нормами, які регулюють різні сторони одного і того ж виду суспільних відносин.

Стаття 119. Тлумачення Конституції та інших законів України є виключною компетенцією Верховної Ради України.

Стаття 120. Верховний Суд України, Вищий арбітражний суд України в разі необхідності вносять до Верховної Ради України, Президентові України, Кабінету Міністрів Ук-

раїни подання про необхідність тлумачення виданих ними нормативних актів.

Стаття 121. (1) Верховний Суд України, Вищий арбітражний суд України мають право давати роз'яснення щодо порядку застосування законів та інших нормативних актів України.

(2) Ці роз'яснення не можуть змінювати або доповнювати зміст нормативного акта.

(3) Виявлена недосконалість нормативного акта є підставою для прояву нормотворчої (законодавчої) ініціативи Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України.

Стаття 122. Конституційний Суд України має право визначати конституційність будь-якого акта-роз'яснення щодо правового статусу громадян та їх об'єднань.

Глава 15. **Систематизація та облік нормативних актів**

Стаття 123. Систематизація як упорядкування чинних нормативних актів і приведення норм права до внутрішньої узгодженої системи здійснюється, як правило, в формі кодифікації або інкорпорації.

Стаття 124. Кодифікація — це переробка та зведення в процесі нормотворчості норм права в юридично і логічно узгоджену систему та створення на цій основі нового, єдиного кодифікованого нормативного акта — кодексу, статуту, положення.

Стаття 125. Інкорпорація — це упорядочення нормативних актів без зміни їх змісту шляхом зведення цих актів в єдині збірники, зібрання, зводи в хронологічному або тематичному порядку.

Стаття 126. (1) Необхідною умовою нормотворчості та організації виконання нормативних актів є підготовка та видання збірників, зібрань та зводів нормативних актів.

(2) Збірники, зібрання та зводи нормативних актів видаються безпосередньо суб'єктами прийняття нормативних актів або за їх дорученням іншими органами чи установами.

Стаття 127. Чинні закони України підлягають включенню до Зводу законів України, який є офіційним виданням Верховної Ради України.

Стаття 128. Чинні декрети, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України повинні включатися до зібрання цих актів як офіційного видання виконавчої влади України.

Стаття 129. Міністерства, державні комітети та інші центральні органи державної влади повинні видавати загальний систематизований збірник їх нормативних актів щодо прав громадян та міжвідомчого характеру.

Стаття 130. (1) Усі нормативні акти законодавчої влади, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та інших органів центральної державної влади щодо прав громадян або міжвідомчого характеру надсилаються до Міністерства юстиції України для державного обліку.

(2) Державний облік полягає у централізованому збиранні і реєстрації нормативних актів, створенні їх фондів, підтримці їх у стані, придатному для контролю та інформаційно-довідкового використання.

НАУКОВА ХРОНІКА

ДОГОВІР
ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ АКАДЕМІЄЮ НАУК УКРАЇНИ І АКАДЕМІЄЮ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

Національна Академія наук України і Академія правових наук України, вважаючи, що співробітництво в різних галузях науки має велике значення для вирішення актуальних завдань соціально-економічного розвитку України, прагнучи розширити контакти між вченими України, які сприятимуть найповнішому використанню і відтворенню інтелектуального і культурного потенціалу народу України, уклали цей договір:

Стаття 1.

Національна Академія наук України і Академія правових наук України (які надалі називаються «Академії») співробітничають у таких напрямах;

— формування основ державної правової політики в Україні;
— розробка актуальних проблем формування правової держави, громадянського суспільства в Україні і конкретних програм, здатних забезпечити подолання кризових явищ у сфері економіко-правових та державно-політичних відносин;
— оперативне проведення моніторингу законодавства України;
— розробка фундаментальних і прикладних наукових проблем правової науки в Україні, порівняльного до-

слідження законодавства зарубіжних країн, у тому числі держав, які входять у СНД;
— дослідження у галузі правового забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо реалізації судово-правової реформи;
— створення наукових концепцій розвитку законодавства, його галузей та інститутів і підготовка проектів відповідних нормативних актів;
— проведення наукової правової експертизи проектів нормативних актів та аналізу практики застосування законодавства України;
— участь у підготовці поточних і перспективних планів законопроектних робіт Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;
— дослідження фундаментальних та прикладних проблем для науково-методичного забезпечення системи освіти у галузі права;
— забезпечення вчених Академій інформацією, необхідною для проведення наукових досліджень, у тому числі про програми наукових досліджень, вагомі наукові результати і відкриття, існуючу систему інформаційних банків і баз знань з пріоритетних напрямів науки, використання відповідних зарубіжних мереж, про архіви, спеціалізовані вчені ради і конференції;
— проведення експертизи науково-дослідних робіт, науково-технічної продукції, рецензування наукових статей, монографій;
— сприяння у підготовці та атестації наукових і педагогічних кадрів, у тому числі через аспірантуру і докторантуру, шляхом стажування вчених, викладачів, лекторів, залучення вчених обох Академій до роботи в спеціалізованих учених радах;
— організація і проведення наукових конференцій, симпозіумів, нарад;
— сприяння діяльності благодійних фондів та інших організацій, спрямованій на підтримку науки та освіти.

Стаття 2.

Академії рекомендують своїм науковим установам і організаціям, ученим розширювати безпосереднє співробітництво за напрямами, зазначеними у статті 1.

Наукові установи й організації Академій, які беруть участь у науковому співробітництві або зацікавлені у встановленні наукових зв'язків, погоджують і підписують безпо-

середні міжінститутські договори про наукове співробітництво.

Стаття 3.

Академії домовилися обмінюватися досвідом організації наукових досліджень, а також взаємодіяти при розробці нових законодавчих актів та урядових рішень у галузі науки й освіти.

Стаття 4.

Академії домовилися здійснювати взаємні розрахунки згідно з діючими прейскурантами і договорними цінами, які погоджуються і про які домовляються у відповідних договорах.

Академії та їх наукові установи зобов'язуються утримуватися від дій, що можуть заподіяти одна одній економічну або іншу шкоду.

Стаття 5.

Академії домовилися використовувати можливості залучення до наукового співробітництва інші наукові установи, які не входять до системи обох Академій наук, незалежно від форми власності і відомчої підпорядкованості. Можлива організація спільних тимчасових наукових колективів, дослідно-експериментальних і виробничих баз, експедицій та інших наукових і допоміжних структур.

До співробітництва у разі необхідності за згодою обох Академій можуть залучатися наукові установи, організації і підприємства інших держав, у тому числі з СНД.

Стаття 6.

Академії домовилися сприяти і допомагати одна одній у видавничо-поліграфічній справі і поширенні наукових видань, підручників, іншої друкованої продукції Академій.

Стаття 7.

Академії зобов'язуються надавати можливість вченим інших Академії користуватися своїми бібліотеками, архівами та іншими інформаційними фондами.

Стаття 8.

З метою реалізації положень цього Договору Академії не пізніше як через 30 днів після того, як Договір набуде чинності, мають довести його текст до відома своїх наукових та інших установ.

Стаття 9.

Для вирішення питань, пов'язаних із виконанням цього Договору, Академії будуть проводити при необхідності наради своїх представників для підготовки відповідних пропозицій.

Стаття 10.

Цей Договір набуває чинності з дня його підписання. Строк дії цього Договору — 5 років, він автоматично продовжується на наступні 5 років, якщо одна з Академій не повідомить іншу про необхідність змін або припинення Договору за 6 місяців до закінчення його дії.

Договір узгоджено і підписано у двох примірниках. Обидва тексти мають однакову силу.

Президент Національної Академії наук України	Президент Академії правових наук України
Б. Є. Патон	В. Я. Тацій

ЗАСІДАННЯ ПРЕЗИДІЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

21 червня 1995 р. у м. Києві відбулось виїздне засідання Президії Академії правових наук України.

Віце-президент Академії, голова Київського регіонального центру академік Ф. Г. Бурчак доповів про роботу цього центру. Він відзначив, що у складних умовах центр спрямував свої зусилля по згуртуванню науковців регіону, зосередженню їх творчих можливостей на реалізацію програми «Правове забезпечення радикальних соціально-економічних реформ в Україні». До опрацювання проектів цієї програми залучено 35 членів Академії правових наук України, 28 докторів наук та професорів, 165 кандидатів наук з міст Києва, Харкова, Одеси, Львова, Донецька.

Вжито заходів до залучення членів Академії до роботи по визначенню і науковому обґрунтуванню пріоритетних напрямків розвитку законодавства України, розробленню конституційних засад найважливіших законодавчих актів та кодифікації українського законодавства. З цією метою 18 членів Академії правових наук України уведено до складу Комітету законодавчих ініціатив при Президентові України, 6 — до складу Української кодифікаційної комісії і 4 — до складу Української термінологічної комісії. Розширюються зв'язки з правоохоронними органами та юридичними установами в м. Києві.

Члени Академії (Ф. Г. Бурчак, В. Г. Гончаренко, А. П. Закалюк, В. І. Шаповал, Ю. С. Шемшученко) беруть активну участь у роз'ясненні актуальних питань правового будівництва, а також безпосередню участь у підготовці найважливіших законодавчих актів.

Налагоджуються стабільні зв'язки із зарубіжними науковими закладами і юридичними установами. На основі домовленості з Стемдфордським університетом (штат Алабама, США) передбачається обмін науковцями. Професорами Коулом і Ф. Г. Бурчаком розпочато підготовку спільної монографії з порівняльних проблем конституційного законодавства Сполучених Штатів Америки і України.

Досягнуто домовленості про співробітництво та обмін інформацією і друкованою продукцією з Американською Асоціацією Адвокатів. Зараз з представником цієї Асоціації Адвокатів обговорюються деталі угоди, які після їх узгодження з центром «АВА» у Вашингтоні будуть офіційно оформлені.

Київський регіональний центр підтримує постійні зв'язки з правоохоронними органами України та юридичними громадськими організаціями — Спілкою юристів, Українською правничою фундацією тощо. Члени Академії активно співпрацюють з ними у розв'язанні питань, які становлять спільний інтерес.

В обговоренні доповіді академіка Ф. Г. Бурчака брали участь президент Академії академік В. Я. Тацій, академіки А. П. Закалюк, В. В. Копейчиков, В. В. Цвєтков, Ю. С. Шемшученко, члени-кореспонденти О. П. Коцюба, М. Я. Сегай.

З обговореного питання прийнято постанову Президії, в якій, зокрема, йдеться про необхідність створення Фонду підтримки наукових досліджень, налагодження ділових зв'язків як з державними установами, так і з юридичною громадськістю, вирішення питання про створення в м. Києві Науково-дослідного інституту, який би здійснював розроб-

ку проблем, пов'язаних з правовим забезпеченням ринкових реформ.

На засіданні Президії було також заслухано інформацію академіка-секретаря відділення цивільно-правових наук України О. А. Підопригори про роботу відділення.

Президія Академії затвердила координаційні бюро (склад їх публікується у цьому номері вісника), прийняла рішення про створення Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності. Затверджено Статут та організаційну структуру цього Інституту. Директором-організатором Інституту Президія призначила доктора юридичних наук, професора В. І. Борисова.

Президія вирішила провести у січні 1996 р. вибори до Академії правових наук України (Оголошення про вибори до Академії вміщено в газеті «Голос України» від 7 жовтня 1995 р.).

Було також розглянуто деякі інші питання діяльності Академії правових наук України.

М. М. СИБІЛЬОВ, головний вчений секретар Академії правових наук України

ПОСТАНОВА

ПРЕЗИДІЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ «ПРО ОСОБИСТИЙ СКЛАД КООРДИНАЦІЙНИХ БЮРО ВІДДІЛЕНЬ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ»

За поданням відділень Академії правових наук України затвердити координаційні бюро в такому складі:

Відділення теорії та історії держави і права

1. Бюро з проблем теорії держави і права та вчень про державу і право

В. В. Копейчиков (голова бюро); *М. В. Цвік* (заст. голови); *В. М. Колодій* (вчений секретар); *М. І. Козюбра, М. В. Костицький, Н. П. Прозорова, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун, А. В. Сурилов* (члени бюро); *провідна установа* — Українська академія внутрішніх справ МВС України.

2. Бюро з координації проблем історії держави і права

М. М. Страхов (голова бюро); *О. Н. Ярмиш* (заст. голови); *І. П. Сафронова* (вчений секретар); *В. Д. Гончаренко, В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, А. Й. Рогожин, Б. Й. Тищик, О. О. Шевченко* (члени бюро); *провідна установа* — Національна юридична академія України.

Відділення державно-правових наук

1. Бюро з проблем конституційного і міжнародного права

В. М. Шаповал (голова бюро); *В. М. Денисов* (заст. голови); *М. О. Пухтинський* (вчений секретар); *В. Б. Авер'янов, В. Д. Волков, Г. О. Мурашин, В. Ф. Погорілко, В. Ф. Сіренко, І. А. Тимченко, Ю. М. Тодика, В. В. Цвєтков* (члени бюро); *провідна установа* — Інститут держави і права НАН України.

2. Бюро з проблем адміністративного і фінансового права

Л. К. Воронова (голова бюро); *І. В. Голисниченко* (заст. голови); *О. Ф. Тарапан* (вчений секретар); *А. С. Васильєв, І. Б. Кубко, Н. М. Мироненко, А. О. Селіванов* (члени бюро); *провідна установа* — Київський національний університет.

Відділення цивільно-правових наук

1. Бюро з проблем цивільного та сімейного права

Ч. Н. Азимов (голова бюро); *О. А. Пушкін* (заст. голови); *М. М. Сибільов* (вчений секретар); *І. В. Жилінкова, Д. В. Боброва, Н. С. Кузнєцова, В. І. В. Луць, З. В. Ромовська, Ю. С. Червоний, Я. М. Шевченко* (члени бюро); *провідна установа* — Національна юридична академія України.

2. Бюро з проблем трудового права та права соціального забезпечення.

П. І. Жигалкін (голова бюро); *В. І. Прокопенко* (заст. голови); *В. С. Венедіктов* (вчений секретар); *М. Й. Бару, І. М. Грушинський, Р. І. Кондратьєв, В. М. Косак, В. А. Плаксін, П. Д. Піліченко, З. К. Сіморот* (члени бюро); *провідна установа* — Національна юридична академія України.

3. Бюро з проблем цивільного процесу

М. Й. Штефан (голова бюро); *Є. Г. Пушкар* (заст. голови); *Б. М. Юрков* (вчений секретар); *Й. Г. Богдан, В. В. Комаров, В. І. Тертишніков* (члени бюро); *провідна установа* — Національна юридична академія України.

4. Бюро з проблем правових основ підприємницької діяльності, господарського та комерційного права

В. К. Мамутов (голова бюро); *В. Л. Мусіяка* (заст. голови); *Ч. Л. Знаменський* (вчений секретар); *І. Г. Побірченко, Д. М. Притика, Г. В. Пронська, В. М. Селіванов, В. С. Щербина* (члени бюро); *провідна установа* — Інститут економіко-правових досліджень НАН України.

Відділення правових проблем охорони навколишнього середовища і аграрного права

1. Бюро з проблем охорони навколишнього середовища

Ю. С. Шемшученко (голова бюро); *С. М. Кравченко* (заст. голови); *Н. Р. Малишева* (вчений секретар); *В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, М. М. Єрофєєв, В. В. Костицький, В. К. Попов* (члени бюро); *провідна установа* — Інститут держави і права НАН України.

2. Бюро з проблем аграрного права

В. І. Семчік (голова бюро); *О. О. Погребний* (заст. голови); *В. П. Жушман* (вчений секретар); *В. М. Корнієнко, О. П. Коцюба, З. А. Павлович, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. З. Янчук* (члени бюро); *провідна установа* — Інститут держави і права НАН України.

Відділення кримінально-правових наук

1. Бюро з проблем кримінального права

В. В. Сташис (голова бюро); *М. І. Бажанов* (заст. голови); *О. Я. Свєтлов* (заст. голови); *Ю. В. Баулін* (вчений секретар); *В. К. Матвійчук, Є. Л. Стрельцов, В. П. Тихий, С. С. Яценко* (члени бюро); *провідна установа* — Національна юридична академія України.

2. Бюро з проблем кримінально-виконавчого права

В. Г. Лихолоб (голова бюро); *М. П. Мелентьєв* (заст. голови); *С. Я. Варенюк* (вчений секретар); *Л. В. Багрій-Шахматов, Г. О. Радов, В. В. Скибицький, В. М. Трубніков* (члени бюро); *провідна установа* — Українська академія внутрішніх справ.

3. Бюро по загальнотеоретичним проблемам кримінології та конкретних кримінологічних досліджень

А. П. Закалюк (голова бюро); *І. М. Даньшин* (заст. голови); *Ю. В. Александров* (вчений секретар); *В. В. Голіна, А. Ф. Зелінський, І. П. Лановенко, І. К. Туркевич* (члени бюро); *провідна установа* — Українська академія внутрішніх справ.

4. Бюро з проблем кримінального процесу

М. М. Михеєнко (голова бюро); *В. Т. Нор* (заст. голови); *В. В. Шибіко* (вчений секретар); *С. А. Альперт, Т. Н. Варфоломєєва, З. Д. Смітієнко, Н. І. Шуміло* (члени бюро); *провідна установа* — Київський національний університет.

5. Бюро з проблем криміналістики, юридичної психології та судових експертиз

В. О. Коновалова (голова бюро); *В. К. Стринжа* (заст. голови); *Г. А. Матусовський* (вчений секретар); *П. Д. Беленчук, В. І. Гончаренко, А. М. Костенко, В. К. Лісиченко, М. В. Скорік, Г. А. Юхновець* (члени бюро); *провідна установа* — Національна юридична академія України.

6. Бюро з проблем удосконалення діяльності прокурорського нагляду

Пінаєв А. О. (голова бюро); *Л. М. Давиденко* (заст. голови); *І. Є. Марочкін* (вчений секретар); *О. Р. Михайленко, Ю. С. Полянський, Н. В. Сибільова* (члени бюро); *провідна установа* — Інститут підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України.

6-а. Секція з проблем оперативно-розшукової діяльності

І. П. Козаченко (голова секції); *А. І. Грищенко* (вчений секретар); *В. І. Бараненко, Є. О. Дідоренко, Ю. Ф. Жаріков, М. С. Камінчук, Є. Д. Лук'янчиков, О. П. Снігирьов* (члени секції); *провідна установа* — Українська академія внутрішніх справ.

НАШІ ЮВІЛЯРИ

Виповнилось 60 років з дня народження академіка Національної академії наук України, академіка Академії правових наук України, деректора Інституту держави і права НАН України, доктора юридичних наук, професора **Юрія Сергійовича Шемшученка.**

Ю. С. Шемшученко народився 14 грудня 1935 р. у м. Глухові Чернігівської (тепер Сумської) області.

Після проходження військової служби, в 1957 р. Ю. С. Шемшученко поступив на юридичний факультет Київського державного університету ім. Т. Шевченка. Закінчивши факультет, він плідно працює в органах прокуратури Сумської області.

У 1966 р. Ю. С. Шемшученко поступив до аспірантури при секторі держави і права Академії наук УРСР і назавжди пов'язав свою долю з науковою діяльністю. Молодший науковий співробітник, старший науковий співробітник, завідувач відділом Інституту держави і права АН УРСР — такий шлях було пройдено ним менш ніж за 20 років. У жовтні 1988 р. Ю. С. Шемшученко був обраний директором Інституту держави і права. На цій посаді він працює й зараз. Під його керівництвом досягнені значні успіхи у сфері дослід-

жень у галузі держави і права. Керований ним Інститут плідно співпрацює з Верховною Радою України, її постійними комісіями, Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади і управління України.

У 1988 р. Ю. С. Шемшученко обирається членом-кореспондентом АН УРСР, у 1993 р. — академіком НАН України і дійсним членом Академії правових наук України.

Ю. С. Шемшученко є автором понад 250 наукових праць, в тому числі 10 монографій (індивідуальних і колективних). Його наукові роботи присвячені актуальним проблемам охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки суспільства, захисту екологічних прав та інтересів громадян, підприємств, установ та організацій. Серед них — «Організаційно-правові питання охорони навколишнього природного середовища в СРСР» (1976); «Міжнародні аспекти охорони природи» (1985); «Правовые проблемы экологии» (1989) та багато інших. Він є засновником наукового напрямку, пов'язаного з управлінням в сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, вихователем багатьох молодих науковців.

З 1988 р. Ю. С. Шемшученко є головою Ради по координації фундаментальних правових досліджень Національної академії наук України, з 1993 р.— головою редакційної колегії по виданню 6-томної Юридичної енциклопедії.

Ю. С. Шемшученко бере активну участь в міжнародній діяльності, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища. В 1990—1992 рр. він — регіональний координатор Міжнародної ради з права навколишнього середовища, з 1993 р. — експерт Ради Європи з екологічного права. з 1994 р. — голова секції з проблем міжнародного співробітництва та морського права і Національного агентства морських досліджень і технології.

Значну роль відіграє Ю. С. Шемшученко у законотворчому процесі. У 1990—1993 рр. він був членом Конституційної комісії Верховної Ради України у 1994 р. призначений Головою Комісії при Президенті України з питань громадянства.

Наукова та організаційна діяльність Ю. С. Шумшученка не залишилася непомітною. Він є лауреатом премії Академії наук, нагороджений медалями «За трудову відзнаку», «У пам'ять 1500-річчя Києва», Почесною грамотою Президії Верховної Ради Української РСР.

Колектив Інституту держави і права НАН України високо цінує Ю. С. Шемшученка за постійну готовність підтримати колег по роботі, допомогти молодим науковцям у під-

вищенні їх кваліфікації, за чуйність, доброзичливість та порядність.

Президія Академії правових наук України щиро вітає Юрія Сергійовича Шемшученка зі славним ювілеєм, бажає йому міцного здоров'я і творчого довголіття, подальших успіхів у невтомній діяльності на благо народу України.

З М І С Т

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Тодика Ю. М.
Кушніренко О. Г.
Конституційний процес та проблеми становлення основ конституційного ладу України
3

Цвєтков В. В.
Демократизм і соціальна справедливість — важливі умови забезпечення високої ефективності управлінської діяльності
9

Нижник Н. Р.
Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні
17

Картавцев В. С.
Концепція національної безпеки України (проблеми підготовки та основні положення)
25

ПРАВО І ЕКОЛОГІЯ

Попов В. К.
Наукові основи екологічного законодавства України
35

Гетьман А. П.
Становлення і розвиток еколого-процесуальної правової теорії
41

Гавриш С. Б.
Екологічна небезпека як погроза екологічній безпеці
48

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

Сирота І. М.
Правове регулювання розвитку державної системи соціального захисту непрацездатних громадян
62

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ 13 ЗЛОЧИННІСТЮ

Тихий В. П.
Поняття та система злочинів проти суспільної безпеки
69

Багрій-Шахматов Л. В.
Туляков В. О.
Віктимізація як криміногенний чинник
77

Сегай М. Я.
Первомайський В. Б.
Питання судово-психіатричної експертизи при визнанні неосудності та призначенні примусових заходів медичного характеру у проектах КПК та КК України
84

ПИТАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Штефан М. Й.
Концептуальні питання апеляційного провадження в цивільному процесі України
93

Зеленецький В. С.
Державне обвинувачення в системі кримінально-процесуальних стадій
98

Грошевий Ю. М.
Судове слідство за Статутом кримінального судочинства 1864 р.
106

Шибіко В. П.
Ревізійне провадження і забезпечення прав підсудного у кримінальному процесі ФРН
112

ДО 400-РІЧЧЯ З ДНЯ НАРОДЖЕННЯ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

Страхов М. М.
Українська козацька держава Богдана Хмельницького
117

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

Речицький В. В.
Конституційний процес в Україні як феномен демократії
125

Петришин О. В.
Державна служба в структурі державно-правової організації суспільства (питання методології)
134

АВТОРСЬКИЙ ПРОЕКТ ЗАКОНУ

Панов М. І.
Воронов М. П.
До проекту Закону України "Про нормативні правові акти"
139

Проект Закону України "Про нормативні правові акти"
141

НАУКОВА ХРОНІКА

Договір про співробітництво між Національною Академією наук України і Академією правових наук України
163

Засідання Президії Академії правових наук України
1 6 6

Постанова Президії Академії правових наук України «Про особистий склад координаційних бюро відділень Академії правових наук України
168

НАШІ ЮВІЛЯРИ

Ю. С. Шемшученку — 60 років
1 7 1

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.

ВІСНИК
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
№ 4

Редактор: *В. Л. Світлична*

Здано до складання 14.11.95 р. Підп. до друку 04.12.95 р. Формат 60×84 1/16. Папір друк. № 2. Гарнітура літературна. Друк високий. Друк. арк. 11,2. Обл.-вид. арк. 12,2. Зам. 1387.

Харк. друк. № 16, 310003, Харків, вул. Університетська, 16.