

**ВІСНИК
АКАДЕМІЇ
ПРАВОВИХ
НАУК
УКРАЇНИ**

**ХАРКІВ
1996**

5

ВІСНИК
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК
УКРАЇНИ

№ 5

Заснований у 1993 р.

Харків
1996

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 увійшли матеріали, присвячені 75-річчю Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, ювілейній науково-практичній конференції «Правова держава України: проблеми, перспективи», Міжнародному Форуму українських юристів з питань експертизи проєкту нової Конституції України. Друкується звіт про роботу Академії правових наук України у 1995 р. Публікуються статті, які стосуються завершення процесу творення нової Конституції України. Значна увага приділяється питанням історії Української державності, а також праву і екології, проблемам боротьби із злочинністю, обговоренню наукових проблем («круглі столи»). Вміщено рецензію на підручник з історії держави і права України.

Для науковців і практичних працівників.

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

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

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

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ АКАДЕМІЇ УКРАЇНИ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО — 75 РОКІВ

9—11 листопада 1995 р. відбулися урочистості, присвячені 75-річчю Національної юридичної академії України.

В урочистостях взяли участь Президент України Л. Д. Кучма, заступник Голови Верховної Ради України О. О. Дьомін, керівник Адміністрації Президента України Д. В. Табачник, Голова Вищого арбітражного суду України Д. М. Притика, заступник Голови Верховного Суду України В. Т. Маляренко, Міністр внутрішніх справ України Ю. Ф. Кравченко, Міністр юстиції України С. П. Головатий, Генеральний прокурор України Г. Т. Ворсінов, керівники правоохоронних органів України, провідні представники наукової громадськості України.

10 листопада з промовою виступив Президент України Л. Д. Кучма:

Л. Д. КУЧМА.

У МЕЖАХ ПРАВОВОГО ПОЛЯ

Шановні викладачі, студенти й працівники академії!
Поважні гості!

Скажу відверто: мені приємно й радісно бути разом з вами на святі одного з найавторитетніших навчальних закладів України.

Дванадцятитисячному студентському загону академії є чим пишатися і є в кого вчитися. Це справжня кузня кадрів юристів, про що свідчить вже хоча б той факт, що кожен другий першокурсник 1995 року, який обрав професію юриста, студент саме вашого вузу.

Серед провідних вчених академії майже 300 докторів і кандидатів наук, 19 заслужених діячів науки і техніки, працівників народної освіти, 5 лауреатів Державної премії.

Ваш колектив має великі і славні традиції, унікальний досвід підготовки юридичних кадрів, авторитетні й визнані наукові школи.

В цьому заслуга цілого сузір'я таких талановитих українських вчених юристів, як В. М. Гордон, В. Ф. Левицький, Я. І. Павленко, М. О. Максимейко, В. П. Маслов, А. Д. Кисельов, В. І. Сливиський, Г. І. Волков та багато інших. Ці традиції продовжують відомі вчені — професори В. Я. Тацій, В. В. Сташис, Ю. М. Грошевий, А. Й. Рогожин, М. М. Страхов, Ч. Н. Азимов та інші провідні юристи.

Держава та широка юридична громадськість високо оцінюють внесок академії в справу підготовки фахівців та в сферу наукових досліджень, практичної законотворчої роботи. Одним із свідчень такої поваги є й сьогоднішнє нагород-

ження представників вашого колективу державними відзнаками.

В мене особисто викликає почуття глибокого задоволення широке залучення до активної науково-творчої діяльності студентства. Судячи з інформації, з якою мене попередньо ознайомили, понад 60 відсотків студентів активно проводять науково-дослідну роботу.

І навіть зробивши поправку на живучість старої традиції давати гучні показники, а потім скоригувавши цей відсоток, можна з певністю сказати: показники об'єктивно свідчать про високий рівень діяльності Національної юридичної академії і в цьому напрямку.

Це підтверджує й той факт, що більшість керівників центральних правоохоронних органів та їх регіональних структур — ваші вихованці.

Серед колишніх студентів академії — 14 Героїв Радянського Союзу. Сотні випускників показали кришталеву чесність та відданість, особисту мужність й готовність на самопожертву, перебуваючи у мирний час на фронті боротьби із злочинністю, відстоюючи інтереси держави та права громадян. Це красномовно свідчить про те, що в колективі добре поставлена робота по формуванню у молоді високих громадянських якостей, вірності службовим обов'язкам.

За все це висловлюємо вам свою шану і подяку в цей урочистий день.

Шановні друзі!

На окрему й особливу увагу заслуговує ваша робота по формуванню правових підвалин нової незалежної України.

Ваш потужний інтелектуальний потенціал активно і безпосередньо задіяний в розвитку конституційного процесу, законотворчій діяльності. Він відчутно впливає на практичне застосування сучасного законодавства.

А тому, враховуючи це і користуючись нагодою, хотів би тезисно зупинитися на аналізові розвитку правових реформ в українському суспільстві і на деяких найактуальніших питаннях сучасного державотворення.

Ми маємо всі підстави констатувати суттєві прогресивні надбання у розбудові правової демократичної держави.

По-перше, за короткий час і без будь-яких катаклізмів ми позбавилися політико-правових основ тоталітарної системи, яка стримувала й деформувала природний розвиток суспільства.

І головне — ліквідували можливість значного впливу на державну владу недержавних інститутів, які були сформовані без участі народу і виведені з-під контролю як державних органів, так і безпосередньо громадян.

Жодна з партій сьогодні не має ні правових норм, ні матеріального підґрунтя, які б дозволяли їй відігравати роль, аналогічну КІРС.

По-друге. Ми не тільки створили для громадян України реальні можливості прямим волевиявленням формувати законодавчий орган влади — парламент, всенародно обирати Президента, органи місцевого самоврядування. Одночасно були сформовані відповідні суспільні інфраструктури для розвитку демократизму, правових гарантій політичного плюралізму — реальна багатопартійність, широка мережа громадських організацій, вільна преса.

В Україні легалізовано 38 партій. І це тоді, коли найстаріша із діючих нині партій офіційно була визнана лише в 1990 році.

Зареєстровано понад 657 всеукраїнських об'єднань громадян, у 1990 році їх було лише 30. У нас діє 4.5 тисячі друкованих засобів масової інформації, багато незалежних теле- та радіоканалів.

По-третє. Ми заснували правові засади багатокладної змішаної економіки, що привело до зруйнування підвалин тоталітаризму — державної форми власності, яка фактично була монопольною. Хотів би ще раз наголосити: 40 відсотків ВВП сьогодні вже продукує недержавний сектор економіки.

По-четверте. Україна послідовно йде шляхом створення громадянського суспільства, забезпечення принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини, утвердження необхідних гарантій розвитку національних меншин. Наш закон про права національних меншин визнаний незалежними експертами кращим в Європі.

По-п'яте. Ми поступово здійснюємо реорганізацію всієї системи державної влади. В червні цього року Президент і парламент підписали Конституційний Договір, який поклав край правовій невизначеності і багатовладдю в самій системі державної влади.

Роль та місце у правознавстві цього державно-правового акта ще належить дослідити і дати йому адекватну оцінку.

Але вже зараз є підстави стверджувати, що в такий неординарний спосіб створено правові засади реального розмежування повноважень гілок влади. Йдеться про заснування дієздатної виконавчої вертикалі місцевого самоврядування для запобігання небезпечним зіткненням та виходу конфлікту за правове поле, як це відбувалося за аналогічних обставин в інших постсоціалістичних країнах.

Не випадково Венеціанська комісія Ради Європи на своєму останньому засіданні зробила такий висновок: «Консти-

туційним Договором в Україні було підкреслено бажання знайти мирне розв'язання політичного конфлікту в Україні на основі принципу верховенства права».

Наше не тільки прагнення, а й реальну здатність зберегти громадський мир та злагоду в суспільстві довела й важена, збалансована політика центру щодо Кримської Автономії.

Ситуація навколо півострова щодалі набуває все більш стабільного характеру. Сподіваюся, що здоровим силам у Криму вистачить мудрості врахувати всі існуючі реалії в новій Конституції автономії. А радикальним силам поза межами півострова — витримки і тверезості в оцінці бажаного і можливого.

У своїй сукупності ці процеси забезпечують реальну трансформацію України в цивілізовану, демократичну правову державу. Такою є не лише наша оцінка. Аналогічної думки дотримуються впливові міжнародні організації, широка міжнародна громадськість. Про це свідчить й історичне для нас вчорашнє рішення Комітету Міністрів Ради Європи про надання Україні повноправного членства у цій організації.

Шановні співвітчизники!

Переважає більшість із вас, присутніх у цьому залі, — юристи. І ви, як ніхто інший, розумієте вагу і значення зрушень у державно-політичному житті нашого суспільства.

Тим більше, що багато народів, в тому числі і на просторах колишнього СРСР, досягали таких змін ціною жорстокої боротьби, суспільних втрат, а інколи й людських жертв.

Ми ж забезпечуємо цей історичний перехід мирним шляхом, без крові та жертв. За це нас поважають у світі.

Проте не завжди ці здобутки належно оцінює громадська думка в Україні.

На жаль, на це є об'єктивні причини — складна економічна ситуація. Саме вона нейтралізує наші завоювання в інших сферах, провокує певну соціальну нестабільність, створює дискомфорт у самопочутті людей.

Ось чому Президент, уряд і місцеві державні адміністрації віддавали й віддають у своїй діяльності пріоритет вирішенню саме економічних проблем. Приборкання кризи, радикальні економічні реформи, підвищення добробуту наших співвітчизників було і є нашим головним завданням.

В жовтні цього року ми маємо непогані економічні результати. Інфляція склала 9,1 %. Це хороший показник. Для порівняння скажу, що у вересні інфляція сягала до 14 %. В жовтні минулого року була 22,6 %.

Одночасно за останній місяць у порівнянні з вереснем на 18 % зросли обсяги промислового виробництва.

Наше завдання закріпити ці позитивні тенденції, не допустити погіршення економічної ситуації в останні місяці року. Тоді ми зможемо завершити цей рік з інфляцією на рівні 4—5 %, як це і передбачалося концепцією корекції економічних реформ, стабілізувати виробництво.

І головне, необхідно максимально використати цей потенціал для нарощування нашої соціальної політики.

Таке завдання поставлено перед урядом, і я сподіваюся, що населення відчує ці позитивні зрушення.

Водночас ми добре розуміємо, що розбалансована державна влада, нездорова конкуренція її гілок — один з головних чинників гальмування економічного одужання суспільства.

На яких принципових засадах ґрунтуватиметься наше подальше державотворення?

Перше. Ми чітко усвідомлюємо, що започатковані позитивні процеси ще далекі від завершення. Їх розвиток потребує додаткових зусиль. І, перш за все, в царині формування конституційних засад нового суспільства.

Конституційний Договір забезпечив вирішення конкретної проблеми — фактично вивів нас з конституційної кризи, надав виконавчій владі правові можливості діяти більш автономно і ефективно.

Але це подія етапного характеру. За нею безумовно повинне йти прийняття нової Конституції України.

Президент України активізував цей процес. Буквально декілька днів тому завершено підготовку робочого проекту Конституції України. Він містить такі ключові положення: визначення пріоритетності прав і свобод людини, її життя і здоров'я як найвищої суспільної цінності; розбудова України як президентсько-парламентської республіки; наявність авторитетної законодавчої, сильної виконавчої, незалежної судової влади, а також розвиток багатопартійності та політичного плюралізму; унітарність держави з широкою децентралізацією управління; розвиток високоефективної багатокласової економіки із гармонійним співіснуванням різних форм власності; гарантування прав національних меншин.

Переконаний, що підготовлений робочою групою проект Конституції не лише адекватно відбиває сучасні потреби українського суспільства. В ньому сформовані й правові засади, які не входять у протиріччя з об'єктивними закономірностями нашого розвитку. Такий основний закон матиме перспективу і водночас сприятиме зміцненню стабільності влади, подоланню економічної кризи і розбудові високоефек-

тивної економіки, забезпеченню добробуту наших громадян.

На цій підставі виконавча влада ініціюватиме прискорення конституційного процесу для його завершення у найстисліші строки.

Робочий проект Конституції буде передано до Конституційної комісії, а після цього на розгляд Верховної Ради.

Вважаю, що є можливість узгодження цього проекту з більшістю Верховної Ради, спільного винесення його на всенародне схвалення.

Сподіваюся на активне співробітництво в конституційному процесі юридичної громадськості і зокрема фахівців вашої академії.

Відразу ж за Конституцією належить прийняти Цивільний кодекс. Адже його недаремно називають другою конституцією або ще конституцією громадського суспільства. Гадаю, що фахівці-юристи поділяють таку оцінку цього акта, як і необхідність його якнайшвидшого прийняття.

Не зволікаючи, необхідно ухвалити й нові Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси. Ці кодекси діють від початку 60-х років і суттєво відстали від сучасних реалій; далеко не повною мірою відбивають інтереси держави в боротьбі із так званою «п'ятою владою», злочинністю в цілому.

Вкрай важливо створити надійне правове забезпечення економічних реформ.

Сьогодні українське господарське право — це фактично суміш, «коктейль» з різних західних законодавчих моделей, до того ж багато з них взагалі не відповідають реаліям України. Як наслідок, відсутня повноцінна система законодавства, що забезпечувала б ефективність економічних реформ.

Надто потерпає економіка від неадекватної податкової політики.

Тому за участю президентських та урядових структур завершується робота над новим податковим кодексом.

Відповідні пропозиції будуть передані Верховній Раді в порядку законодавчої ініціативи.

Аналізуючи ситуацію із правовим забезпеченням реформ, я не маю підстав для критики уряду за його безініціативність. Більше половини законопроектів, що їх розглянула і прийняла Верховна Рада України у поточному році, було внесено саме Президентом та Кабінетом міністрів. Понад 100 законодавчих ініціатив поки що не розглянуті парламентом. Ми й надалі будемо в цьому нарощувати наші зусилля, і саме ця робота повинна бути основною для наших законодавців.

З цією метою підписано Указ про створення Комітету законодавчих ініціатив як органу координації і систематизації усієї законотворчої діяльності, попереднього узгодження її з Верховною Радою.

Запрошую до більш активної участі у цій справі і юридичні наукові кола. Для удосконалення такого співробітництва передбачається створення науково-дослідного інституту проблем законодавства України.

Ми послідовно зміцнюватимемо правові та матеріальні гарантії забезпечення прав людини в Україні. Для цього й започатковується уповноважений Президентом інститут з прав людини, прийняті інші відповідні заходи.

Другий перспективний напрямок — зміцнення судової влади.

Я не знаходжу аргументованих пояснень зволіканням щодо судово-правової реформи. Суди — це самостійна гілка влади; і насамперед вони повинні дбати про свій розвиток. Але керівництво Верховного суду не виявляє, як на наш погляд, належної ініціативи. Залишилась без практичної підтримки й пропозиція Президента щодо утворення спільної з парламентом комісії, яка б у найстисліші терміни завершила опрацювання концепції судово-правової реформи.

Незавершеність розбудови судової влади не дозволяє їй набути належної поваги у суспільстві, що, до речі, існує в інших державах, в тому числі і в країнах Латинської Америки, з досвідом державотворення, в яких нещодавно я мав можливість ознайомитися особисто.

Гальмування розвитку судової гілки шкодить і у повсякденній практиці. Слід сказати, що всі справи, які розслідувалися оперативно-слідчими групами і передані Генпрокуратурою до судів, або не розглянуті, або рішення судів прокуратура опротестувала і протести Верховний суд задовольнив.

Це серйозний симптом низької ефективності участі судів у боротьбі із так званою «п'ятою владою».

Щоб не допустити подальшого його поглиблення, Президент також ініціюватиме прискорення судово-правової реформи. Я дав відповідні доручення Адміністрації Президента й Міністерству юстиції. Сподіваюсь, що до цієї роботи долучаться і відповідні комісії Верховної Ради, а також незалежні експерти, в тому числі з вашої академії.

Третя проблема пов'язана із забезпеченням балансу між зміцненням влади і розвитком демократії.

Прагнення Президента чітко окреслити повноваження та структуру виконавчої влади дехто витлумачив як його потяг до авторитаризму, а Конституційну угоду — як узурпацію

влади та замах на демократичні принципи державотворення.

Практичні дії Президента, виконавчої влади в цілому за час, що минув, переконливо доводять: ці твердження безпідставні.

Втім не можна не усвідомлювати, що кризовий стан економіки, слабка та малоефективна система державної влади, посилення корупції й організованої злочинності, духовні злами в суспільстві створюють об'єктивні передумови для зростання авторитарних тенденцій.

Однак Президент твердо стоїть на позиціях демократизму, у найскладніших ситуаціях намагається не виходити за межі правового поля. Про це йшлося і вчора на об'єднаному пленумі творчих спілок, де я більш детально зупинився на цих проблемах, а також говорив про сили, які зацікавлені в подібній дезорієнтації громадської думки.

Водночас ми не можемо допустити, щоб влада була слабкою. Це смертельно небезпечно для суспільства. Саме неефективна, недієздатна, інтелектуально слабка влада може стати головним чинником, який заважатиме Україні вирватися з цупких обіймів кризи.

Сьогодні ми відчуваємо гострий дефіцит в усіх складових влади: кадрах, технологіях державного управління, аналітичному та комп'ютерно-технічному забезпеченні, традиціях, ставленні населення до влади.

Однак, найнебезпечніша загроза для державної влади в Україні полягає в суперечках в середині самої влади.

Підписуючи Конституційний Договір, ми щиро сподівалися, що це і угода про припинення міжособних сутичок владних інститутів.

На жаль, консолідувати наші зусилля з парламентом, точніше із достатньо вагомою його частиною, так і не вдалося.

В економічній ситуації, що бурхливо змінюється, необхідні оперативна реакція Президента і уряду, конкретні законодавчі акти для розв'язання назрілих економічних проблем.

Але Верховна Рада не тільки своєчасно не коригує існуючий правовий режим економічного життя, а й блокує рішення, які через невідкладну необхідність приймаються Президентом.

Парламент призупинив дію президентського Указу про фінансово-промислові групи і натомість з лютого місяця цього року не може ухвалити відповідний закон, який було внесено Президентом одночасно з підписанням зазначеного Указу.

Як наслідок, простоюють десятки наших найпотужніших підприємств, які могли б об'єднати зусилля зі своїми партнерами в країнах СНД. На складах — на мільйони доларів нереалізованої продукції.

І підприємства, і державні органи дезорієнтовані рішенням Верховної Ради щодо Указу про фонд розрахунків за енергоносії. А бюджет у II півріччі недоотримав 50 трильйонів карбованців.

Популістська постанова щодо межі малозабезпеченості взагалі могла зірвати всю економічну ситуацію. Добрі, на перший погляд, наміри могли обернутися «інфляційним цунамі», новим ударом по життєвому рівню населення.

Вето парламенту на Указ Президента про державні адміністрації могло б паралізувати всю систему виконавчої влади. І це за умови ускладнення ситуації та гострих проблем, пов'язаних з підготовкою до зими. Зрозуміло, що такого розвитку подій ми не могли допустити.

Та й взагалі, хіба можна назвати ці рішення хоча б останнього періоду відповідальними, державними по своїй суті?

Думаю, що це питання відповіді не потребує, оскільки будь-якій неупередженій людині вона й так зрозуміла.

Незважаючи на все це, виконавча влада максимально зорієнтована на пошук розумних компромісів з парламентом, на консолідацію зусиль для стабілізації економіки та суспільства в цілому.

Прийняття програми уряду, узгоджена корекція рішення про межу малозабезпеченості показали, що в парламенті чимало тверезо мислячих депутатів, що порозуміння між урядом і парламентом можливе й необхідне.

Водночас я не можу недооцінювати й сили, які постійно провокують загострення ситуації, підштовхують Верховну Раду до конфлікту з Президентом та урядом. Мені відомо, що вони, включаючи й високе керівництво парламенту, підбурюють на протистояння регіональних лідерів, через вплив на персоналії намагаються сформувати неприйняття вертикальної підпорядкованості виконавчих органів.

Хочу, щоб ці сили нарешті усвідомили, що сильна виконавча влада — одна з головних передумов виходу України із скрути. Саме тому Президент і його союзники в парламенті стільки часу й зусиль приділяли створенню повноцінної і дієздатної вертикалі виконавчої влади. І ми мобілізуємо всі можливості, щоб не допустити дезінтеграції виконавчої гілки влади, провокування нових протистоянь всередині державної влади.

В нас є для цього правові та політичні можливості. І всі вони повністю будуть використані.

Ми не допустимо і блокування нашої антикризової діяльності в галузі економіки.

Спокій в державі нам дорожчий за політичний комфорт певних сил, і ми знайдемо можливості, причому суто в правовому просторі, обмежити їх руйнівний вплив.

Гадаю, що мене зрозуміє і підтримає в цьому юридична громадськість.

Одразу ж хочу зауважити, що спільними зусиллями ми маємо сприяти суттєвому розширенню вашого впливу на здійснення правових реформ у суспільстві, розвиток правової думки, підготовку кадрів.

При цьому особливо гостро стоїть питання підготовки кадрів.

На сьогодні в Україні юристів, відносно до кількості населення, вдвічі-вчетверо менше, ніж у розвинутих країнах.

При цьому дві треті з них зайняті в судових та правоохоронних органах. В інших країнах до 80 відсотків юристів працює у сфері виробництва й управління.

Про яке кадрове забезпечення та рівень професіоналізму можна говорити, коли навіть в апараті Міністерства юстиції кожен третій відповідальний працівник — студент-заочник. Люди без вищої освіти займають керівні посади у провідних управліннях цього міністерства.

В Генеральній прокуратурі вакантні 70 відсотків посад слідчих. А що казати про регіональні правоохоронні структури?

І при такому «кадровому голоді» лише четверта частина випускників-юристів за спеціальністю «Правознавство» працює в державних установах.

Ми добре розуміємо, що кадрова криза пов'язана із незадовільним грошовим утриманням державних службовців, невідповідністю їх ролі в управлінні суспільством та існуючим реальним статусом. Керівництво держави розв'язуватиме ці та інші проблеми, сприятиме формуванню повноцінного корпусу державних службовців.

Водночас нам треба змінити і форми організації підготовки спеціалістів за рахунок держави. Це питання зараз детально проробляється. Але я переконаний, що ми маємо переходити на контрактну форму, яка б зобов'язувала випускників, котрі отримали освіту на державний кошт, відпрацьовувати встановлений термін в державних установах та організаціях. В іншому випадку вони мають відшкодувати кошти, що витратила держава на їх підготовку.

Необхідно подбати і про повноцінне поповнення професорсько-викладацькому складу. Бо сьогодні кожен п'ятий з професорів вашого фаху має пенсійний і позапенсійний вік.

Слід забезпечити докорінне оновлення юридичної освіти, приділити при цьому особливу увагу підготовці юристів з цивільного права для роботи в сфері економіки.

Необхідно значно поліпшити вивчення міжнародного приватного права, іноземних мов.

Нам треба переглянути й рівень підготовки фахівців у нових юридичних навчальних закладах. Є перші сигнали; що ця підготовка здійснюється на неприпустимо низькому рівні, що може дискредитувати професію юриста. Та як можна сподіватися на інше, коли в нас не припадає в середньому навіть по два доктори наук на юридичний заклад? Відомі приклади, коли юридичні факультети очолюють фахівці, які не мають юридичної освіти. Я дав доручення вивчити цю ситуацію і дати пропозиції, як можна її поліпшити.

Фахова підготовка українських юристів не може поступатися підготовці їхніх колег в інших країнах, бо в такому разі ми матимемо відчутні втрати, в тому числі і на загальнонаціональному рівні.

Шановні друзі!

На завершення свого виступу хочу ще раз привітати вас із святом. Сподіваюсь, що реформативні сили в державному керівництві матимуть у вашій особі надійних спільників у реалізації своїх намірів щодо розбудови демократичної нової України, де принципи верховенства права, справедливості та гуманізму будуть найвищими суспільними цінностями.

Хотів би розраховувати на вашу щирість у такій підтримці.

Користь же від тих, хто поруч з політиками, які при владі, не за переконаннями, а з інших міркувань, — невелика, а інколи вони просто небезпечні.

Я щиро хочу, щоб ви виступали на нашому боці не через те, що за нами сьогодні сила влади. Об'єктивний, неупереджений аналіз сучасних реалій і закономірностей розвитку, вміння піднятися над тимчасовими труднощами і побачити історичну перспективу, чесність і відвертість у суперечці при неоднаковій позиції — нехай саме такі підходи роблять нас соратниками і подвижниками у нелегкій і не завжди вдячній справі реформування суспільства.

ЮВІЛЕЙНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ «ПРАВОВА ДЕРЖАВА УКРАЇНА: ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ»

9—11 листопада 1995 р. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого спільно з Академією правових наук України провели республіканську науково-практичну конференцію «Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку».

На пленарних засіданнях науково-практичної конференції, які відбулися 9 листопада 1995 р., було заслухано доповідачів. Заступник Голови Верховної Ради України О. О. Дьомін виступив з доповіддю «Ефективність діяльності Верховної Ради — необхідна передумова побудови правової держави», Генеральний прокурор України Г. Т. Ворсінов — «Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави» (виступи О. О. Дьоміна і Г. Т. Ворсінова публікуються нижче), заступник Голови Верховного Суду України В. Т. Маляренко «Актуальні проблеми формування правової держави в Україні», директор Інституту держави і права НАН України Ю. С. Шемшученко — «Наукові засади формування правової держави в Україні», віце-президент АПН України Ю. М. Грошевий — «Міжнародні стандарти прав людини і процесуальна форма їх захисту», академік АПН України, народний депутат України М. В. Костицький — «Методологічні проблеми правової реформи в Україні», Голова Вищого арбітражного суду України Д. М. Притика — «Система арбітражних судів у структурі судової влади в Україні», академік АПН України М. В. Цвік — «Демократія і політичний плюралізм» (головний зміст доповідей вміщений у збірнику тез науково-практичної конференції, Харків, 1995).

Доповідь О. О. ДЬОМІНА

Дорогі друзі!

Шановні вчені, співпрацівники Академії!

Мені дуже приємно і почесно вітати від імені Верховної Ради України всіх учасників цієї представницької конференції, яка присвячена кардинальному питанню сучасного державотворення — проблемі формування правової держави.

Я із задоволенням взяв участь у цій конференції і тому, що це дає мені можливість щиро привітати колектив Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого з славним ювілеєм — 75-річчям від дня її заснування.

Сьогодні незаперечним фактом є те, що Національна юридична академія — провідна наукова і освітянська установа не лише в Україні, а й, не боюсь допустити перебільшення, у всьому Східноєвропейському регіоні.

Зоряне небо правової науки України усіяне відомими іменами харків'ян. Досить згадати неперевершеного педагога проф. В. О. Барахтяна... А скільки ще поколінь юристів навчалось і навчатиметься за підручниками проф. В. М. Гордона? А чи легко знайти більш досконалого вченого, методиста, ніж проф. А. Ф. Євтихіїв? Класиком сучасної науки міжнародного права став академік, суддя Міжнародного Суду ООН В. М. Корєцький.

Професори В. П. Маслов, В. І. Слівницький, О. М. Якуба... Я б міг ще довго продовжувати. Плеяда таких вчених зробила б честь будь-якій державі. А вийшли вони з однієї установи — Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

Ваша академія — це перш за все авторитет. Авторитет, який завойовувався фундаментальними науковими дослідженнями, високопрофесійними випускниками-юристами, відповідальними перед народом і державою безкомпромісними вченими.

У підтвердження сказаного наведу лише один приклад. Сьогодні термін «правова держава» чи не у кожного на вустах. І багато з нас часто не вдумуються в те, якою ціною ми завоювали право на цей термін. Хотів би нагадати, що після революції, в 20—30-ті роки, коли будівництво соціалістичної держави збочило в бік тоталітаризму, єдина в Радянському Союзі харківська школа юристів розвивала ідеї правової держави і боролася за втілення їх в життя.

Коли була прийнята перша конституція Радянського Союзу, то саме харківський вчений Малицький в своїй монографії «Радянська Конституція», опублікованій в 1924 р., переконливо доводив, що при соціалізмі шлях правової держави є єдино можливим і вірним для нас.

Ця книга викликала злість і бурхливу реакцію у сталінського керівництва. І такий «знавець» права, як Каганович, у 1929 р. присвятив їй свою доповідь «12 років Жовтня». Звичайно, праця Малицького була піддана нищівній критиці, а сам автор був звинувачений у спробі розвивати буржуазні погляди. Після такої критики книга, як і її автор, безслідно зникли. Жодного з представників харківської школи юристів не залишили в живих, але нікого з них не лякав режим репресій і вони не зрадили своїм науковим принципам і ідеям.

І сьогодні кращі традиції Академії примножують і розвивають професори, академіки Академії правових наук України В. Я. Тацій, В. В. Сташис, М. І. Бажанов, Ю. М. Грошевий, А. Й. Рогожин, М. В. Цвік та багато інших вчених. Яке б рішення загальнодержавного значення ми не взяли — будь-то підготовка проекту нової Конституції України або розробка Концепції судово-правової реформи у державі — бачимо, що ці та інші проблеми розв'язуються за участю і завдяки вченим вашої Академії.

Буду відвертим. І в подальшому у вирішенні складних питань розбудови правової держави Україна великі надії ми покладаємо на ваш колектив.

На шляху до правової держави незалежна Україна зіткнулася з низкою труднощів. Йдеться про необхідність усунення перешкод, які є на шляху формування правової держави і носять як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. До їх числа можна віднести відсутність належної законодавчої бази, необхідної для здійснення соціально-економічних, політичних та інших перетворень; правовий нігілізм, який дістався нам у спадок від старого ладу і виявляється в існуванні можливості, а порою й тенденції підміни правового підходу до розв'язання найважливіших державних питань чисто правовим підходом; недостатньо високий рівень політичної та правової культури депутатського корпусу, відсутність на перших порах, а в подальшому — неповна структурованість парламенту; відсутність доброякісної, відповідуючій вимогам сьогодення і відкриваючій перспективи розвитку Конституції як правової бази для роботи самій Верховній Раді та усїєї системи державних органів України.

Які ж проблеми вимагають зараз свого невідкладного вирішення?

Перше. Сьогодні мало проголошувати гасла про те, що, здобувши в 1991 р. державну незалежність, Україна стала на шлях економічної та політико-правової реформ, переходу від адміністративно-командної системи до побудови демократичної правової держави, про те, що правова держава неможлива без гарантій основних прав і свобод громадян, розподілу влад, справжнього парламентаризму, верховенства права, незалежності судової влади тощо. Вони хоч і є вірними за своєю суттю, але самі по собі малопродуктивні і не конструктивні, тому що формулюють соціальне завдання в його ідеальному, кінцевому варіанті, ухиляючись від необхідності вироблення механізму поетапного вирішення цих завдань.

Порушення принципу розподілу влад призводить до появи нових форм «з'єднання» законодавчої та виконавчої ро-

боти. Це має місце тоді, коли депутатська діяльність сполучається з роботою в структурах виконавчої влади. Хоча парламент формувався на професійній основі, частина депутатів ще не припинила трудові відносини за попереднім місцем роботи, в тому числі й органах управління, а деякі з них, будучи призначені на відповідні пости, не вважають за необхідне скласти з себе депутатські повноваження.

Малопродуктивними і не конструктивними є й твердження, що правова держава неможлива без перебудови свідомості, переборення правового нігілізму, а найголовніше — без громадянського суспільства як підвалини вільного демократичного ладу. Ці й подібні їм твердження також вірні за своєю суттю, але вони обмежуються формулюванням політичного гасла, не враховують стану нашої правової системи сьогодні, видають наслідок за причину, ставлять завданням на сьогодні те, що нам реально під силу вирішувати в ХХІ сторіччі.

Сьогодні слід розуміти і робити з такого розуміння належні відповідальні висновки. Це те, що ми успадкували фактично розвалену правову систему. І справа не в тому, що деякі її галузі, як, наприклад, колгоспне право, зникли за одну ніч. Справа в тому, що й головні, в певному розумінні, центрові галузі права нам дістались, образно кажучи, в досить жалюгідному стані.

Конституційне право функціонує фактично без Конституції.

Цивільне право розраховане на переваження виключно статичних чинників, а мусить регулювати результати ринкового реформування, де переважають приватно-власницькі інститути.

Кримінальне право підпорядковане захисту інтересів держави і тільки держави і, не будемо лукавити, в її все ще тоталітарному вигляді. Сьогодні це право слід повернути на 180 градусів. Як це зробити оперативно, як ми звикли — за командою? Адже правова галузь складається впродовж досить тривалого періоду. Хочеться нам чи ні, але це є об'єктивною реальністю. Змінити її за вказівкою неможливо. Разом з тим ми стали членом Ради Європи, статут якої вимагає, щоб в кримінальному праві інтереси фізичної особи оставились, за невеликим винятком, вище інтересів держави.

Що вийти з такої колізії не так просто, свідчить суперечка в засобах масової інформації між Генеральним прокурором України і Міністром юстиції України щодо смертної кари. Правий, тисячу разів правий Генеральний прокурор, коли стверджує, що смертна кара не може бути відмінена,

і поки вона закріплена в Кримінальному кодексі і поки Верховна Рада України не внесла до нього відповідних змін. Закон є і його слід виконувати, як би він нам не подобався.

Але, мабуть, в чомусь правий і Міністр юстиції, коли веде мову про мораторій.

Але як зробити, щоб і Кримінальний кодекс був ситим, і міжнародні зобов'язання України були цілими? У відповіді на ці питання ми покладаємо велику надію і на вас, вчених.

І, нарешті, — центрова галузь нашої правової системи — адміністративне право — була і поки що залишається сугубо адміністративно-командної системи. На жаль, зміни і доповнення, які ми внесли до правових актів цієї галузі, не стільки просунули її в напрямку до правової держави, скільки заплутали ситуацію.

І провина тут не тільки Верховної Ради України, а й того чисельного загону юристів — вчених і практиків, які не перешкодили такому збоченню в розбудові правової держави.

Друге. Сьогодні, коли йдеться про труднощі розбудови правової держави, називаються не лише відсутність належної законодавчої бази, а й, як нерідко кажуть, «правовий нігілізм, який дістався нам у спадок від старого ладу... не досить високий рівень політичної і правової культури депутатського корпусу» тощо.

Що стосується правового нігілізму, який дістався нам у спадок, то це вірно. Але вірно також і те, що ми вже власного нігілізму напрацювали з лихвою. Вірно також і те, що рівень політичної і правової культури депутатського корпусу далекий від бажаного. Проте, проблему не слід заганяти туди, де для неї немає місця.

Перефразуючи класика політичних афоризмів, скажу: депутатський корпус маємо такий, який маємо. До речі, якщо говорити про наш парламент як дзеркало суспільства, як відображення усього спектру політичних сил, то цю функцію Верховна Рада виконує більш-менш непогано.

Без усунення цих перешкод ефективність роботи Верховної Ради, її просування по шляху до правової держави уявляються неможливими. Безсумнівно, Верховна Рада проводить немалу роботу по усуненню зазначених перешкод на шляху формування правової держави. Ця робота вже дала певні результати. Верховна Рада прийняла понад 500 законів, багато з яких є необхідною передумовою здійснюваних в суспільстві реформ. Прийнятий повноцінний регламент. Триває процес структурування Верховної Ради, поступового руху від численних партій до створення більш ефективної

багатопартійної системи. В результаті цього процесу парламент поступово наближається до існуючих світових стандартів. Велика група депутатів підвищує свою правову обізнаність, в тому числі й у стінах Національної юридичної академії України, а також за допомогою інших засобів, включаючи самоосвіту.

Накопичується досвід контактів між протиборюючими політичними силами, розширюється сфера застосування узгоджувальних процедур. Один з прикладів цього — укладення Конституційного договору між Президентом і Верховною Радою України. Удосконалилась депутатська робота в комісіях та округах. Посилилась роль Верховної Ради в конституційному процесі, з'явилася низка альтернативних проєктів Конституції України. Разом з тим Верховній Раді ще не вдалося створити необхідні умови для більш повного подолання перешкод на шляху формування правової держави, істотно підвищити ефективність своєї роботи.

Звичайно, рівень правової культури депутатського корпусу для розбудови правової держави — умова незаперечна. Але не слід забувати, що депутатський корпус часто виконує функцію сита, через яке просіюються законопроекти, подані у Верховну Раду не за депутатськими законодавчими ініціативами.

Отже, першопричину того, що в нашому законодавстві панує плутанина юридичних, політичних, моральних, ідеологічних, а останнім часом й релігійних норм, слід шукати перш за все поза межами парламенту.

І, мабуть, не тільки низькою депутатською правовою культурою пояснюється те, що наше законодавство значно перебирає у формулюванні морально-етичних постулатів, що воно перевантажено нормами, дефініціями, нечіткими юридичними презумпціями, зловживанням правовими функціями, закріпленням програмно-планових завдань тощо.

Досить багаточисленними в практиці роботи парламенту є порушення регламенту. В результаті процедурних ігор зривається прийняття найважливіших державних рішень, зокрема формування Конституційного суду України. Має місце порушення основоположного для роботи всього державного механізму принципу розподілу влад. Не жита практика вирішення Верховною Радою питань, що відносяться до компетенції виконавчої влади (питання сіву, збирання врожаю, забезпечення паливом тощо). Виправданням цієї практики не може слугувати наявність окремих випадків втручання виконавчої влади у сферу здійснення функцій влади законодавчої.

Вчені-юристи стверджують, що правова система функціонує в режимі демократичному чи тоталітарному залежно від співвідношення норм-дозволів з нормами-заборами і нормами-зобов'язаннями. Висловлюється думка, що юридична система нормально функціонує, коли в ній від 2 до 5 відсотків норм-заборон і 10—15 відсотків норм-зобов'язань. Решта — норми-дозволу є єдиними, завдяки чому можлива свобода реалізації волі людини.

Сьогодні в законодавстві України заборон і зобов'язань втричі більше оптимального. А це — прямий шлях до антидемократичної, тоталітарної чи подібної до неї держави.

Третє. Наш вступ до Ради Європи вимагає від нас втілення в життя принципу верховенства права. Наскільки ця справа нелегка, можна судити хоча б з того, що Європейська Конвенція про права людини набула характеру загальноєвропейського конституційного права. Їй мусить бути підпорядкована й Конституція України. Ні правосвідомість нашої Верховної Ради, ні стан національного законодавства в цілому до цього ще не підготовлені, оскільки:

1) вся європейська міжнародно-правова система (а їй відповідають національно-правові системи держав-членів Ради Європи) сформована як система захисту прав людини, а система законодавства України (і права в цілому) — як система захисту інтересів держави;

2) у рамках європейської правової системи обов'язковим є визнання державою-членом Ради Європи юрисдикції Європейського Суду з прав людини, який у своїй діяльності спирається на національні суди. Що стосується України, то це зараз робити проблематично, бо в Україні поки що немає міцної, незалежної судової влади; Верховний Суд України неспроможний діяти незалежно від законодавчої і виконавчої влади (див. Конституційний договір); сьогодні головним у діяльності судової системи України є покарання, а не захист прав та інтересів людини.

Як бачите, це лише один приклад проблем, які постали перед нами. Але і так зрозуміло, що якою б ефективною не була діяльність власне Верховної Ради України, вирішити ці проблеми самостійно їй не під силу.

І тут ми покладаємо великі надії на вашу допомогу, допомогу вчених і практиків. Хоча розуміємо, що з тим кадровим потенціалом, який ви маєте на сьогодні, розв'язати зазначені проблеми також не просто.

Четверте. Перед нами постала проблема у зв'язку з проголошенням принципу розподілу влад як основної засади в процесі нашого державотворення і розвитком ідеї парламентаризму як одного із засобів здійснення цього принципу.

Пошуки ще з 1991 р. оптимальної форми державного правління, такої форми, яка б базувалася на принципі розподілу влад як умови ефективного функціонування усього державного механізму, засобу запобігання авторитаризму не завершилися й донині.

Із заснуванням інституту президенства і закріпленням його в Конституції України постало питання про остаточне визначення форми державного правління. Сьогодні ми на порозі вирішення цього питання в рамках нової Конституції України. Аналіз складного процесу реалізації принципу розподілу влад в Україні свідчить, що існує пряма залежність здійснення економічних реформ від політичних і правових передумов.

Через призму розподілу влад потрібно розглядати й проблему парламентаризму як найважливішого елемента правової держави. Процес формування сучасного українського парламентаризму розпочався з проведенням альтернативних виборів до Верховної Ради України в 1990 р. Він мав за мету подолати важку спадщину суто формальної необмеженості повноважень і парадно-святкового буття вищого представницького органу України.

З іншого боку, діяльність парламенту мала стати посправжньому професійною. Як відомо, частина депутатів Верховної Ради України XII скликання працювала на постійній основі. Не всі й нинішні депутати перейшли на постійну роботу до Верховної Ради, не зважаючи на те, що це питання однозначно вирішене законом. А без цього ми не можемо досягти й чіткого розмежування владних функцій. Це, звичайно, не могло не позначитись на якості і оперативності законодавчої роботи.

Ми маємо усвідомити нову роль і нове місце не тільки судової влади, а в першу чергу законодавчої влади в системі органів державної влади. Ця роль є надзвичайно важливою. Дехто вважає, що зі втратою можливості вирішувати питання господарського значення Верховна Рада втратить свій авторитет і значимість у суспільстві. Але все якраз навпаки. Це означатиме посилення ролі закону в суспільстві, зміцнення підвалин представницької демократії, конкретизацію функцій і тим самим посилення ролі Верховної Ради. На це, зокрема, була спрямована ідея Конституційного договору, хоча його реалізація виявилася досить непростюю.

Але, до речі, саме завдяки йому ми ще більше переконалися, що набуття Верховною Радою України рис повнокровного законодавчого органу неможливе без налагодження дієвого парламентського контролю. Саме він має стати

важливим важелем підвищення ефективності діяльності всіх владних структур нашої держави.

Всі ми є свідками того, що прийняті в останні роки в Україні закони ще недостатньо виконуються. В основі цього лежать чинники як об'єктивного, так і суб'єктивного порядку. До числа об'єктивних слід віднести протиріччя перехідного суспільства, загострення економічної кризи; до числа суб'єктивних — низьку якість самих законів, а також недосконалість організаційно-правового механізму їх реалізації, включаючи низьку ефективність контролю з боку держави.

Якщо парламентський контроль, хоча й несистемний, здійснюється відносно діяльності центральних органів державної виконавчої влади, то відносно місцевих органів він поки що відсутній. Ще недостатньо також практикується розгляд виконання того чи іншого закону на Верховній Раді України.

Значною мірою покращити стан справ у цьому напрямку дозволить реалізація закону про постійні комісії Верховної Ради, а також прискорення прийняття закону «Про Контрольну палату України», яка повинна стати дієвим органом контролю за виконанням бюджету та використанням державного майна в Україні.

І нарешті, **п'яте**. П'яте за номером перерахування проблем але не за важливістю. Я її назвав би нашою вузловою тактичною проблемою, від ефективного розв'язання якої залежить вирішення і тих проблем, на яких я вже зупинився.

Я маю на увазі, що подальший розвиток української державності вимагає посиленого наукового обґрунтування розвитку законодавства як центрального елемента. Йдеться перш за все про прийняття нової Конституції.

Вона має стати фундаментом правової системи України, не тільки запозичивши усе корисне, прогресивне, що виробила світова юридична думка, а й забезпечивши збереження нашої національної самобутності. Ми повинні увійти в світове співтовариство не як проста арифметична одиниця, голий суб'єкт міжнародного права, а як держава, що пройшла тривалий історичний шлях розвитку. Зі своїми традиціями, звичаями, зі своєю ментальністю, своїми незаперечними досягненнями. Тільки такими нас чекають партнери по світовій співдружності.

Ви знаєте про зусилля як з боку Президента, так і Верховної Ради по прискоренню роботи над проектом нової Конституції України. Роль Конституційної комісії на цьому етапі конституційного процесу є особливо відповідальною.

Звичайно, виробити оптимальний механізм прийняття нової Конституції непросто. І без сумніву, що в розвиток нової

Конституції потрібно прийняти значну кількість законів, в тому числі близько 15 конституційних, а також цілу низку кодексів тощо.

Ми можемо говорити про два найбільш складних завдання, які стоять сьогодні перед нашою державою. Це завдання істотного підвищення рівня захищеності прав і свобод громадян та кардинального прискорення економічної реформи.

Останнє потрібно забезпечити передусім через рішуче запровадження всіх необхідних ринкових механізмів, комплексність правового регулювання, його послідовність. А це вимагає дуже серйозної ув'язки наших законотворчих робіт (особливо кодифікаційних) з реаліями сьогодення.

А тут не все гаразд. За чотири роки дії Закону України «Про підприємництво» прийнято 16 законодавчих актів, які його змінювали й доповнювали. Теж саме можна сказати й про податкове законодавство — за п'ять років головні принципи податкової політики змінювалися майже щорічно. Це можна пояснити, скажімо, активним пошуком оптимальної системи оподаткування. Але чи не говорить така законодавча діяльність про перевагу емпіричних, часто випадкових висновків над науково обгрунтованими рішеннями, які повинні базуватися на послідовній економічній стратегії держави?

В той же час у сфері економічного законодавства діє певна кількість законів, які справді потребують змін, але ці зміни гальмуються у Верховній Раді. А до деяких інших просто «не доходять руки» — наприклад, до нових редакцій законів: «Про господарські товариства», «Про цінні папери й фондову біржу» тощо.

Все це — якраз ті конкретні проблеми, з якими стикається Верховна Рада у своїй законотворчій діяльності.

Ще два-три роки тому можна було на перший план висувати в основному кількісні показники, однак тепер час вимагає неупереджено й об'єктивно оцінювати здобутки.

З одного боку, Верховна Рада попереднього і нинішнього скликання ухвалила 600 законів. Цього вистачить чи ще мало? Як можна їх розділити на першочергові й другорядні, і взагалі, чи правомірна подібна диференціація?

З іншого боку, для нашого законодавства характерні внутрішня суперечливість, непослідовність, незавершеність механізмів реалізації, а головне — нестабільність. Знову ж така більшість питань, запропонованих на розгляд четвертої сесії Верховної Ради — це проекти змін і доповнень до чинних законів.

Можна сказати, що останнім часом значно погіршилася якість законопроектів, які подаються Верховній Раді. Головна причина цього полягає в тому принципі, за яким закон про туризм пишуть туристи, тобто Держкомітет по туризму, закон про транспорт — працівники транспорту, про зв'язок — зв'язку і так далі. А хіба нормально те, що саме Головній податковій інспекції урядом доручено розробити Концепцію податкової політики? Ось і не розродиться вона ніяк вже більше року... Все це в першу чергу пов'язано з болючою проблемою професійних юридичних кадрів, які зараз дуже важко залучити до роботи в державному апараті. Причини ви теж добре знаєте. А те, що ця невелика кількість професіоналів змушена нерідко працювати в умовах тотального правового нігілізму (а сьогодні вже окремі вищі посадові особи закликають до невиконання закону), ніяк не сприяє ефективності законодавчого впливу на соціально-економічні зміни в суспільстві.

Однак попри всі об'єктивні й суб'єктивні чинники, мусимо працювати. Працювати наполегливо й цілеспрямовано, поєднуючи зусилля всіх гілок влади. А запорукою цієї співпраці та її, чи не самою головною передумовою, має бути наукове забезпечення законотворчого процесу.

Мається на увазі, насамперед, більш широке залучення науковців з наукових закладів, у тому числі й вашої Академії, Академії правових наук, Інституту держави і права, Інституту законодавства, правових кафедр вузів до підготовки законопроектів, які б відповідали потребам часу. Важливо при цьому не розпорошувати наукові сили.

Візьмемо такий приклад. Як відомо, на сьогодні двома різними групами науковців розроблено два проекти Кримінального кодексу України. Причому як до однієї, так і до іншої групи були залучені кращі фахівці — всього понад 30 вчених. І що ми маємо в результаті цього? Два проекти кодексів, але в їх основі лежать різні концептуальні підходи. У зв'язку з цим важко знайти той спільний знаменник, який би дозволив їх якимось чином об'єднати, хоча депутати і поставили перед собою це майже нереальне завдання.

Далі. На сьогодні практично розроблені ще два вкрай необхідних державі, суспільству проекти кодексів — Цивільного і Господарського (або Комерційного). Але їх прийняття теж буде не простим. Адже ви знаєте, що протягом багатьох років між цивільниками і господарниками ведуться гострі дискусії щодо розмежування об'єкта правового регулювання. До спільної точки зору ще далеко, але проекти кодексів уже в основному підготовлені, на що витрачені чималі зусилля багатьох вчених, чималі кошти.

А чи можна було б уникнути цієї ситуації? Так, це можливо. Але лише при одній умові. Слід було б чітко скоординувати цю роботу. І, мабуть, раціональніше було б об'єднати в одному колективі кращих вчених, які б готували, наприклад, один, а не два проекти Кримінального кодексу. І тоді було б менше проблем з їх прийняттям. Крім того, це надало б можливість вивільнити вчених, залучивши їх до підготовки інших необхідних законопроектів у цій галузі. До речі, гадаю, що прикладом такого раціонального підходу була розробка проекту закону про нормативні правові акти України, який недавно прийнятий Верховною Радою в першому читанні.

Важливу роль наукові заклади мають зіграти в науковій експертизі законопроектів.

Внутрішня науково-правова експертиза, яка здійснюється у Верховній Раді, зокрема науково-експертним відділом, не в змозі вирішити всіх проблем. Потрібне також посилення економічної фінансової експертизи, інших видів експертиз законопроектів, які б дозволяли передбачити всебічні, в тому числі й криміногенні, наслідки прийняття і застосування того чи іншого закону.

На жаль, новою для нас поки що залишається сфера порівняльного законодавства. Ми ще мало використовуємо досягнення світової юридичної науки, позитивні приклади правового вирішення соціально-економічних проблем тих держав, які перебували в ситуації, подібній нашій.

Це тим більш необхідно і тому, що для нас сьогодні нагальним є завдання гармонізації нашого законодавства із законодавством інших країн — наших партнерів. Поки що не сказали свого слова в цьому питанні наші фахівці в галузі міжнародного приватного права. Ми чекаємо від них конструктивних пропозицій.

У зв'язку з цим ми особливо розраховуємо на посилення допомоги з боку Національної юридичної академії України і Академії правових наук України. На мій погляд, слід прискорити створення передбачених відповідною постановою Кабінету Міністрів України інститутів правового забезпечення економічних реформ і боротьби із злочинністю при Академії правових наук України, сформувати під її керівництвом для розробки окремих законопроектів робочі групи, складені з фахівців усіх регіонів України. Верховній Раді України особливо потрібна міцна постановка на наукову основу планування законопроектних робіт. Академія правових наук України як наукова установа, що не входить до структури ні законодавчої, ні виконавчої влади, може стати центром проведення незалежної експертизи законопроектів.

Я хотів би завершити свій виступ на оптимістичній ноті. Звичайно, можна було б продовжити перелік проблем, які стоять перед нами у законотворчій роботі. Скажу тільки, що на державному рівні є істотні зрушення в підвищенні її ефективності. Вимальовується більш чітка співпраця між Верховною Радою з виконавчою гілкою влади в супроводженні законопроектної роботи.

Так, зокрема в рамках Кабінету Міністрів створена робоча група з представників Міністерств і відомств, яку очолює Перший віце-прем'єр-міністр П. Лазаренко, і метою якої є більш оперативна і ефективна робота по підготовці законопроектів, конкретне співробітництво з Верховною Радою. Ми сподіваємось на більш ефективну співпрацю з Комітетом законодавчих ініціатив при Президенті України, який очолює академік Ф. Г. Бурчак.

Але ще далеко не використаними залишаються можливості наукової юридичної громадськості України. Саме тому ми покладаємо велику надію на відповідні наробки вашої конференції.

Ми розраховуємо на вашу ініціативу, сподіваємося, що ця конференція започаткує новий етап співпраці Верховної Ради України з вченими та юристами-практиками.

Успіху Вам у Вашій роботі. Зичу Вам плідних результатів, які, без сумніву, стануть вагомим внеском у вирішенні актуальних проблем сьогодення.

Доповідь Г. Т. ВОРСІНОВА

Шановні учасники конференції, колеги!

Актуальність проблеми, винесеної на обговорення конференції, є безсумнівною. В Україні реалізуються ідеї Декларації про державний суверенітет, вона крок за кроком просувається до громадянського суспільства і нової політичної системи. Зараз йде інтенсивна розробка Основного Закону держави, де між владою і людиною перебуватиме право. Дороблюється Концепція судово-правової-реформи. Важливим аспектом усіх цих процесів є питання про місце і роль прокуратури в системі державної влади. Фактично в цих різних за важливістю документах визначатимуться цілі, завдання, функції, сутність і соціальна роль прокуратури, позначатимуться віхи її перетворення в систему, повністю сумісну з демократичними принципами права. Переконаний, що обговорення цієї проблеми на нашій конференції стане реальною допомогою як розробникам проекту Конституції України, так і створеної Президентом України Комісії з доробки проекту Концепції судово-правової реформи.

Візьмемо зовсім недалеке минуле. З падінням у лютому 1917 р. Російської монархії в Україні стала відновлюватися своя державність, в тому числі й прокуратура. Хоча прокуратура спочатку утворювалась при судах, вона і в Українській Народній Республіці, і в Українській державі була автономним державним інститутом, який виконував тільки йому притаманні функції. З встановленням радянської влади прокурорський нагляд був скасований, а функції прокуратури розподілені між відділами юстиції та іншими державними установами. Така система контролю за дотриманням законності виявилася нежиттєздатною і неефективною. Посилювалися місництво, відомчість, місцеві начальники усе більше і більше зловживали своїми правами, перевищували власну компетенцію, поширилися незаконні арешти, необгрунтовані засудження, підвищилася злочинність. Тому найгостріша потреба в зміцненні законності і правопорядку примусила політичне керівництво держави відновити прокурорський нагляд. У червні 1922 р. було створено Державну прокуратуру України. Я говорю про це тому, що сьогодні, визначаючи шляхи подальшого розвитку прокуратури, ми не повинні повторювати помилки минулого в державному будівництві.

Нинішній правовий статус прокуратури, її завдання і функції визначені Законом України «Про прокуратуру», прийнятим Верховною Радою України в листопаді 1991 р. В його основі лежать принципиальні положення Декларації про державний суверенітет України. Слід особливо підкреслити, що в Декларації поряд з розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову самостійне місце відводиться вищому нагляду за точним і однаковим виконанням законів, який покладається на Генерального прокурора.

Закон про прокуратуру наблизив її діяльність до демократичних принципів права. Вона перш за все має бути спрямована на всемірне зміцнення верховенства закону і на захист прав та свобод людини і громадянина. Передбачений судовий контроль за деякими рішеннями прокурора, що приймаються в порядку загального нагляду. Санкція прокурора на арешт громадянина може бути оскаржена в суд.

Недивлячись на те, що в Декларації про державний суверенітет, Законі про прокуратуру, Конституційному договорі визначені місце і роль прокуратури, останнім часом знову активізувалися спроби переглянути історично встановлену роль прокуратури в нашому суспільстві. На жаль, ці суперечки носять не тільки науковий характер. Вони нерідко зводяться до спроб використати прокуратуру, її авторитет

і можливості в кон'юнктурних політичних цілях, конкурентній економічній боротьбі, у вузьковідомчих інтересах.

Деякі політичні сили і під їх впливом окремі практичні працівники та вчені під приводом формування державних інститутів в умовах становлення демократичної правової держави здійснюють нові зусилля до послаблення прокуратури, перетворення її лише в орган кримінального переслідування. Висловлюються навіть пропозиції позбавити прокуратуру наглядових функцій і тієї позитивної ролі — служіння законіві, яку вона виконує в суспільстві. А в дійсності переслідується мета — ліквідувати її як самостійний незалежний орган нагляду за виконанням законів. В підтвердження цього наводяться приклади організації та статусу прокуратури в зарубіжних країнах. Використовується теза про те, що раніш прокуратура обслуговувала тоталітарний режим, що вона не вписується в систему розподілу влад, ринкових відносин, не відповідає демократичним принципам права.

В умовах побудови демократичної правової держави, прийняття України до Ради Європи діяльність прокуратури, її статус, як і інших державних структур, мають відповідати демократичним правовим інститутам.

Під егідою Ради Європи розроблена низка проектів реформування правових інститутів в постсоціалістичних країнах, серед них — програма «Перетворення прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права». В рамках цього проекту у вересні 1994 р. прийняті Загальні Рекомендації відносно прокуратури.

Що ж в цих рекомендаціях ми знаходимо про роль і місце прокуратури?

В Конституції та законах має бути точно і чітко визначений характер взаємин прокуратури із законодавчою, виконавчою та судовою владами, враховуючи як верховенство закону, так і функціональну автономію прокуратури.

В організацію діяльності прокурорів мають бути покладені принципи відповідальності прокурора тільки перед законом, незалежності його від нелегального впливу, а також забезпечення захисту прав людини без будь-якої дискримінації.

І ще, що є немаловажливим в цих рекомендаціях для нас при вирішенні долі загального нагляду прокуратури, так це вказівка на те, що «Залишкові елементи колишнього спостерігального контролю» слід спрямувати на захист демократичної законності, верховенства закону, прав і свобод людини, суспільного інтересу».

Тепер розглянемо, які ж погляди і пропозиції існують в нашій Україні щодо визначення статусу прокуратури. Тут ми зіткнулися з багатьма думками і точками зору, які можна сгрупувати в чотири концепції.

Перша — прокуратура обов'язково має перебувати в системі законодавчої влади і від її імені здійснювати нагляд за дотриманням законності на всіх рівнях.

Друга — це включення прокуратури до системи органів судової влади, щоб обмежити її вплив на суспільні право-відносини.

Третя — діяльність прокуратури обмежитися тільки функцією виконавчої влади, а тому визначити її місце в структурі Міністерства юстиції.

Четверта — концепція двох прокуратур. Її автор — професор Київського університету М. М. Михеєнко пропонує створити дві підсистеми прокуратур; загальнонаглядову — при парламенті, яка виконуватиме контрольну функцію законодавчої влади, і судову, яку очолюватиме Міністр юстиції. Ця прокуратура розпочинатиме кримінальне переслідування, підтримуватиме обвинувачення в суді, здійснюватиме нагляд за дотриманням законів органами дізнання і попереднього слідства, а також органами, що виконують вироки та інші рішення судів.

Розглянемо, до яких результатів може призвести реалізація деяких з цих пропозицій.

Якщо включити прокуратуру до судової системи, вона виявиться недієздатною здійснювати стримуючий вплив на суд і вживати заходів до усунення порушень закону від кого б вони не виходили, в тому числі й від суду.

Якщо ж підпорядкувати прокуратуру виконавчій владі, до чого прагнуть деякі політики, тоді відбудеться те, що виконавча влада в особі Мініюсту здійснюватиме нагляд за виконанням законів представницькими органами і якоюсь-то мірою — судовою владою, що аж ніяк не відповідає природі виконавчої влади. Крім того, прокуратура позбавиться права здійснювати нагляд за дотриманням законів Кабінетом Міністрів України і міністерствами, оскільки вона опиниться з останніми в одній організаційній системі.

З 1991 р. Генеральний прокурор України має унікальне право опротестовувати не тільки акти міністерств і відомств, а й Кабінету Міністрів України. І така практика є. Опротестовано 10 незаконних актів Уряду і усі протести задовільнені. Це принципіальна позиція прокуратури щодо забезпечення верховенства законів. Але в останні роки мало уваги приділялося нагляду за виконанням законів центральними органами виконавчої влади. Ми спробуємо усунути цей

недолік. Генеральна прокуратура повинна бути на своєму місці і брати активну участь у забезпеченні режиму законності в нашому суспільстві.

Посилання на досвід США, Франції та інших країн, де прокуратура перебуває в системі виконавчої влади, є необґрунтованим.

По-перше, з наукової та методологічної точок зору не можна механічно в одну правову систему, зі своїми історичними, правовими і культурними традиціями, переносити якийсь-то правовий інститут іншої системи, бо в одній він може функціонувати досить ефективно, а в іншій — погано. Відомо, що навіть усередині однієї системи права, в зокрема романо-германській, принципи організації та діяльності споріднених установ можуть мати більше відмінностей, ніж схожості, що пов'язано з історичними процесами, і з національними традиціями.

По-друге, що зміниться на краще в діяльності прокуратури? Нічого! А ось втрати, як уже зазначалося, будуть немалі.

Тому хочу висловити точку зору Генеральної прокуратури України на роль, місце і значення прокуратури в системі державно-правових інститутів, що формуються. Ми переконані, що вона є найбільш прийнятною і реалістичною. І ось чому.

Перше. Що стосується принципу розподілу влад, то їх, як свідчить досвід розвитку цивілізованих державних систем, в чистому вигляді ніде не існує.

Друге. Створення балансу влад в державному механізмі на основі систем стримань, противаг і контролю як раз припускає наявність державного органу, який практично відбиває заломлювання усієї гами цих відносин і здатний швидко і реально сприяти усім гілкам влади в їх реалізації. Прокуратура тому і повинна виступати органом незалежного контролю за дотриманням законів, включаючи й нагляд не за самою судовою владою як такою, а за законністю її рішень.

Третє. Фундаментальні гілки влади — законодавча, виконавча і судова — повинні втілювати собою єдину державну владу і відбивати їх функціональне співвідношення, котре забезпечує постійний баланс цієї єдиної влади в суспільстві. Прокуратура в наших складних умовах зобов'язана перш за все виконувати функції найважливішого механізму системи «стримань» і противаг», забезпечувати швидке виявлення порушень законів і вжиття заходів до їх негайного усунення, незалежно від того, від кого б ці порушення не виходили.

Четверте. Генеральна прокуратура за характером своєї діяльності та оперативності має сприяти виконанню рішень усіх гілок влади.

П'яте. Прокуратура як орган влади, що здійснює вищий нагляд, має виконувати координуючі функції в системі правоохоронних органів.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок: в організаційному плані прокуратура, як і раніше, повинна залишатися самостійним інститутом, спеціалізованою державною службою законності. Та обставина, що державна влада в Україні здійснюється на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, не виключає можливості здійснення інших функціонально незалежних державних інститутів, що відповідатиме зазначеним Загальним Рекомендаціям.

Прокуратура, конструктивно взаємодіючи з усіма гілками, сприяє ефективній реалізації їх функцій і збереженню між ними балансу.

Тому в новій Конституції України прокуратурі повинна бути присвячена окрема глава, в якій мають бути позначені основні функції, централізація прокурорської системи, обов'язок вживати заходів щодо усунення порушень закону. Також конституційно слід закріпити принцип незалежності Генерального прокурора і підкорених йому прокурорів у здійсненні своїх повноважень. Вони можуть керуватися тільки Конституцією і законами України.

Як має бути вирішене питання призначення і звільнення Генерального прокурора з посади? Адже це є однією з гарантій його незалежності. Ви усі є свідками частого вивільнення генеральних прокурорів протягом строків повноважень всупереч вимогам закону. На мій погляд, це питання конструктивно вирішене в Конституційному договорі, де встановлено, що Генеральний прокурор призначається на посаду і звільнення з посади Верховною Радою України за поданням Президента України.

Вважаємо, що при оцінці пропозицій щодо реформування прокуратури слід чітко визначити, на що вони спрямовані: на побудову фасаду прокурорської системи, чергову зміну її функцій тільки тому, що в країнах Заходу і США органами прокуратури виконуються декілька інших функціональних обов'язків, ніж у нас; або ці пропозиції здатні привести до покращення роботи прокуратури, посилення її ролі в забезпеченні законності і правопорядку в країні.

Саме з цих позицій ми передусім повинні розглядати пропозиції, спрямовані на істотне звуження і навіть ліквідацію тієї частини прокурорської діяльності, яка умовно

Називається Загальним наглядом. Хочу сказати, що шок у західних юристів викликає не право прокурора здійснювати нагляд за виконанням законів, а саме назва нагляду, оскільки вона у більшості випадків перекликається і отожднюється з тотальним наглядом «тотальним спостереженням». Багато які прокуратури країн Заходу в тому чи іншому обсязі виконують загальнонаглядову роботу, яка складає за їх термінологією позасудову функцію.

Про тотальність нашого нинішнього загального нагляду не може бути й мови. Адже в ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» чітко визначено, що перевірка законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, а при наявності приводів — також власною ініціативою прокурора.

Як відомо, противники загального нагляду вимагають його ліквідації за різними мотивами. Одні з них вважають, що загальний нагляд внаслідок його невизначеності є неефективним і тому в практичному плані не потрібний. Інші, навпаки, вбачають у ньому небезпеку для самостійності інших органів влади і навіть те, що загальний нагляд прокуратури ставить її над іншими владами.

Твердження про неефективність загального нагляду є голословним. Ця теза на державному рівні ніколи і ніким не перевірялась, тим більш, що відсутня навіть науково обгрунтована методика розв'язання цього питання. Якщо ж оцінювати ефективність загальнонаглядової діяльності прокуратури за кількістю порушень закону, які вона виявляє і вживає заходів щодо їх усунення, то для ілюстрації наведу тільки кілька узагальнених показників роботи прокуратури України в цій галузі нагляду за 1992—1995 рр. Прокурорами за цей період виявлено 320 тисяч порушень закону. З метою їх усунення внесено понад 200 тисяч протестів, приписів і подань. Прокурори стали на захист прав майже 40 тисяч громадян у зв'язку з їх зверненням за таким захистом до прокурора.

Практика свідчить, що посадові особи, органи влади позитивно сприймають документи прокурорського реагування і з урахуванням їх вимог вживають заходів щодо усунення порушень. Наприклад, більшість (97 %) протестів на незаконні правові акти задовольняється безпосередньо органами і посадовими особами, які їх видали. А це є істотною економією судових сил, фінансових засобів і найголовне — оперативне усунення порушень закону та захист прав громадян без зволікань і тяганини в межах процедури, встановленої законом.

Ми мусимо пам'ятати, що на практиці будь-яка правова система зштовхується і зштовхуватиметься з правопорушеннями. Ідеального суспільства і безпомилкової правової системи ще не було і навряд чи буде. Тому правова держава припускає наявність правопорядку. Прокурорський нагляд має стати одним з елементів такої системи і конституційною гарантією додержання законності.

Немає ніяких підстав побоюватися, що загальний нагляд прокуратури поставить її над органами влади. При цьому слід знати, що прокуратура при вирішенні загальнонаглядових питань не наділена ніяким власними повноваженнями. Вона має право і зобов'язана тільки вимагати усунення порушень закону. Тому рішення за протестами, поданнями, іншими актами прокурорського реагування приймає не прокурор, а посадові особи органів виконавчої влади, підприємств, організацій та установ або судами. Це свідчить про те, що загальний нагляд прокуратури не суперечить основним принципам демократичної правової держави.

Проте наведене не означає, що загальнонаглядова діяльність прокуратури повністю відповідає вимогам сьогодення і ніякому реформуванню не підлягає. Перебудова загальнонаглядової роботи припускає вирішення низки питань. Основні з них такі.

1. Визначення меж нагляду за колом піднаглядових об'єктів і за правовими сферами. І притому вельми чітко. Це нагляд за законністю правових актів органів державної виконавчої влади, представницьких органів і органів самоврядування. Далі, виконання законів про права і свободи громадян, виконання законів контролюючими органами.

2. Щоб позбавитися дорікань в тому, що загальний нагляд — це інститут тоталітарного режиму, придушення прав і свобод громадян, на мою думку, у зв'язку з демократичними перетвореннями в нашому суспільстві, слід обговорити питання: чи повинні дії громадян бути об'єктом нагляду прокуратури і про зміну назви загального нагляду.

Прокуратура для громадян має стати державним, професійним і доступним захисником свавілля чиновників. І для цього є усі підстави і повноваження.

Розглядаючи шляхи подальшого удосконалення діяльності прокуратури, не можна замовчувати її функції. Через функції можна встановити місце прокуратури в структурі держави та її генеральну лінію поведінки. Не можна допустити, щоб суб'єктивні уявлення, відірвані від реальної діяльності прокуратури, прагнення і лобістські можливості деяких груп звели її складну і багатогранну діяльність тільки до кримінального переслідування, тим самим відкинув-

ши у бік найважливішу конституційну функцію, яка виправдана життям — функцію вищого нагляду за виконанням законів, хоча й функція кримінального переслідування за-слуговує на увагу.

У зв'язку з цим я б хотів поставити питання про право прокурора порушувати кримінальне переслідування, тобто закріпити в законі, що тільки прокурор має право приймати рішення про порушення кримінальної справи. Сьогодні, крім прокурора, таке право мають більш 10 органів і посадових осіб. Внаслідок цього щорічно в середньому припиняються понад 70 тисяч справ, а за кожною такою справою — людина та її права. Дотриманню прав людини саме в цій сфері значне місце відводиться в Європейській Конвенції про права людини, багатьох міжнародних пактах з цих питань.

Важливим аспектом розглядуваної проблеми є взаємний прокуратури і суду в рамках кримінального судочинства. Відомо, що причіники скасування наглядових повноважень прокуратури в суді стверджують, що такий нагляд ставить прокурора як би «над» судом і тому ущемляє незалежність суду.

На перший погляд, дана аргументація здається переконливою, оскільки основною умовою дійсного правосуддя є незалежність від зовнішнього незаконного впливу. Але чи можна вважати незаконним втручанням в діяльність суду по відправленню правосуддя прокурорський нагляд, суть якого полягає не в безпосередньому усуненні порушень закону, а лише в постановці питання про це перед відповідною інстанцією судового контролю і нагляду.

Прокурорський нагляд — один з механізмів попередження і протидії зловживання владою і корумпованості в судовому корпусі. Такі явища є не тільки в нашій країні, а й в західноєвропейських державах. Але там постійно удосконалюють правові механізми «стримань і противаг». Наприклад, в конституції Іспанії передбачено, що прокуратура має своїм завданням «спостереження за незалежністю судів і дотриманням суспільного інтересу».

З урахуванням цього слід підкреслити, що незалежність суду нам необхідна не сама по собі як незалежність заради незалежності, а як гарантія судової об'єктивності та неупередженості. Намагання ж заборонити прокурору нагадувати суду (йдеться про окремих «гріховних» суддів) про святість законності є спробою розширити принцип незалежності суду, включивши до нього й незалежність від закону.

Ми за те, щоб в системі «прокуратура — суд» стримуючий вплив був взаємним. Тому за прокурором необхідно

залишити право вживати заходів щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили.

Не можу також обійти увагою й питання про слідство в прокуратурі. Я не буду зупинятися на дискусіях з цієї проблеми, на нових віяннях щодо створення спеціального Національного бюро розслідувань, а коротко висловлю своє тверде переконання, яке визріло на підставі багаторічної практики роботи в прокуратурі. Слідство в прокуратурі є найважливішим елементом в її діяльності щодо забезпечення законності. Прокурора не можна позбавляти можливості використовувати перевірену життям процесуальну форму у встановленні істини.

Дуже коротко порушу ще одну, але вельми важливу проблему, що стосується законотворчого процесу. З позиції захисту законних інтересів, прав і свобод громадян, суспільства і держави вважаю, що розробники Конституційного договору надумано виключили право Генерального прокурора України на законодавчу ініціативу. А це право він має за Конституцією України і практика показала, що Генеральна прокуратура активно його реалізовувала: внесла низку важливих законодавчих пропозицій, які розглянуті та прийняті Верховною Радою України.

Тому є нелогічним і неконструктивним допустити, щоб Прокуратура України, володіючи великою інформацією про стан законності, потенційно маючи усі можливості оцінювати правозастосовчу практику і стан чинного законодавства, не могла брати участь в законотворчому процесі. В новій Конституції України слід зберегти право законодавчої ініціативи Генерального прокурора. Це принесе тільки користь державі і народу України.

Гадаю, що учасники конференції висловлять свою думку щодо зазначених мною проблем і активно сприятимуть їх науковій та практичній реалізації.

11 листопада 1995 р. відбулися засідання секцій науково-практичної конференції.

Секція I. «Загальнотеоретичні проблеми формування правової держави Україна»

З доповіддю «Деякі питання вчення про право і державу» виступив професор О. А. Пушкін, який підкреслив, що джерелом права є не держава, не воля законодавця, а в прямому розумінні реально існуючі громадські стосунки, основу яких в будь-якому суспільстві складають відносини матеріального виробництва, а їх серцевину — відносини

власності. Доповідач вважає, що право — це можлива і необхідна поведінка членів суспільства, що складається у рамках їх взаємовідносин, має своє закріплення у нормах законів та інших формах, що охороняються державою і забезпечують належне функціонування цих відносин у суспільстві відповідно за їх призначенням. Потребами права обумовлено існування і виникнення держави, тому держава сама включається в правову сферу.

Доцент В. Д. Ткаченко зупинився на питанні профункції законності в правовій державі. Функціональний аспект розглядається ним як необхідність поглиблення наукових досліджень законності. У зв'язку з цим історія розвитку державно-правової дійсності поділяється на два періоди: перший — з моменту виникнення державно організованого суспільства до XVII ст., який характеризується пануванням державної влади над правом, і другий — з моменту формування громадянського суспільства і правової державності, якому властиве набуття законністю значення принципу суспільно-політичного устрою. До функцій законності В. Д. Ткаченко відносить: забезпечення прав, свобод та правової соціалізації людини, встановлення міри правозабезпеченості, упорядкування діяльності всіх суб'єктів політичного життя, оцінка легітимності переходу державної влади, забезпечення демократизму, принципу розподілу влад і підкорення діяльності держави інтересам суспільства і особи.

Професор Л. М. Герасіна проаналізувала проблему легітимності політичної опозиції за умов багатопартійності та розбудови правової держави. Сучасна процедура легітимності являє собою звернення до будь-якої ідеальної або предметної галузі, абсолютних або найвищих загальнолюдських цінностей, загальних законів історії, емоцій та почуттів, настроїв суспільства, дійсної або вигаданої волі народу, до практичної корисної політики, законності, ідей правової демократичної держави.

Доцент Ю. М. Розенфельд висвітлив питання про становлення і розвиток концепції правової держави. Якщо перший етап формування ідеї правової держави пов'язаний з природним правом, а другий — з боротьбою за суверенітет народу, то наступний — з боротьбою за суверенітет права, за пріоритет права над владою.

Доцент С. І. Максимов присвятив свій виступ проблемам формування правового суспільства, підкресливши, що право як форма взаємовідносин між людьми має знайти своє здійснення за межами держави, у сфері громадянського суспільства. Головною умовою цього є автономна особистість, яка має розвинену правосвідомість.

Доцент О. В. Петришин наголосив на актуальності загальноцивілізованого підходу до визначення права і держави для вирішення конкретних проблем, які стоять на шляху формування засад правової державності в Україні, зокрема належної правової організації державної служби.

Секція II. *«Актуальні проблеми історії держави і права України»*

Засідання секції відкрив академік АПН України А. Й. Рогожин. Він звернув увагу присутніх на завдання, які стоять перед секцією історії держави і права України. У роботі секції прийняли участь понад 30 чоловік. Було заслухано й обговорено 10 доповідей і наукових повідомлень. Велику зацікавленість викликали доповіді професорів В. Д. Гончаренка «Обмеження радянською владою приватно-господарської діяльності в Україні в умовах непу (20-ті роки)», І. П. Сафронової «Про десталінізацію радянської держави і права», М. М. Страхова «Права людини і громадянина: історія і сучасність», доцента Л. О. Зайцева «Проблеми української державності періоду Великої Вітчизняної війни».

Слід відмітити, що усі доповідачі, крім маловідомої літератури, використовували у своїх виступах значний архівний та інший документальний матеріал. В результаті мали місце нові підходи та оцінки, усунені деякі прогалини в історії держави і права України.

З науковими повідомленнями виступили доценти С. І. Пирогова «Законодавство про кооперацію в Україні в період нової економічної політики», С. А. Черніченко «Боротьба державних органів України проти розтрат в кооперації в роки непу (1921—1928 рр.)», А. М. Долженко «Західно-українська Народна Республіка», В. О. Рум'янцев «Універсали Центральної Ради — етапи в боротьбі за відродження української державності», В. М. Єрмолаєв «До питання про покарання за «Руською Правдою», В. Є. Рубаник «Чи був парламентаризм в Росії на початку ХХ століття?»

Після доповідей і наукових повідомлень відбулося їх обговорення. У дискусії виступили 12 чоловік. Підсумки дискусії підвів керівник секції академії А. Й. Рогожин. Секція виробила рекомендації щодо удосконалення наукових досліджень і навчального процесу в галузі історії держави і права України.

Секція III. *«Проблеми удосконалення і діяльності органів державної влади та самоврядування»*

З доповіддю, присвяченою проблемам державно-правових конфліктів і механізмам їх розв'язання, виступив член-кореспондент АПН України Ю. М. Тодика. Доповідач зазна-

чив, що на сучасному перехідному етапі розвитку суспільства і держави істотно зростає кількість державно-правових конфліктів, особливо у взаємовідносинах між законодавчою і виконавчою владами на терені розподілу владних повноважень. На жаль, наука конституційного права на сучасному етапі не виконує належним чином своєї прогностичної функції, і це найбільш яскраво проявилось у розвитку в Україні конституційного процесу, який зайшов в тупік. Ю. М. Тодика вважає, що в межах науки конституційного права України необхідним є формування такого напрямку наукових досліджень, як державно-правова конфліктологія, в межах якого слід вивчати поняття, типологію та динаміку цих конфліктів, механізми та процедури їх розв'язання.

Академік АПН України В. В. Цветков присвятив свій виступ актуальним політико-правовим аспектам державного управління і відмітив, що на сучасному етапі знижується ефективність управлінської діяльності. Нове суспільство ще не має достатнього організаційно-управлінського потенціалу і тому найважливішим завданням сьогодення є відновлення керованості усіма сферами суспільного життя шляхом постійного удосконалення форм і методів управлінського впливу, чіткої організації управлінських відносин, суворого виконання правил і процедур при неухильному дотриманні принципів законності. Доповідач акцентував увагу присутніх на взаємозв'язку між мораллю і етикою управлінських кадрів та ефективністю управлінської діяльності, посиляючись на зарубіжний досвід. На думку В. В. Цветкова, на шляху докорінного оновлення економічної та політичної системи, механізму політичної влади стоїть бюрократія.

Доцент В. В. Речицький розглянув проблему української конституційної ідеї в сучасних умовах. Конституційний процес в Україні відбувається досить складно. В проектах нової Конституції України недостатньо рельєфно вирізьблені «метафізичні» засади української державності, невизначеним залишається багато чого у співвідношенні держави і громадянського суспільства. Створення демократії імперативно вимагає, щоб еліта досягла процедурної угоди стосовно правил гри, і ці правила мають відповідати вимогам нової системи виробництва, відкритого і багатогранного суспільства. На думку В. В. Речицького, принципову частину Конституції має становити стандарт субординації держави інтересам громадянського суспільства. В Україні майже катастрофічним є стан ідеї в царині свободи.

Професор Ю. П. Битяк вважає необхідною умовою розподілу компетенції органів виконавчої влади по вертикалі між їх структурними підрозділами, а також органами міс-

цевого самоврядування таке: чітке відмежування виконавчої влади від інших гілок державної діяльності з одночасним підвищенням ефективності її роботи, визначення принципів формування нової структури цих органів, реформування державної служби, встановлення чіткого статусу службовців апарату державного управління, органів місцевого самоврядування та інших категорій. Доцент В. В. Зуй присвятила свій виступ проблемі адміністративно-правового статусу громадян України.

Секція IV. «Проблеми підвищення ефективності цивільно-правового регулювання в умовах переходу до ринкової економіки»

У своїй доповіді доктор юридичних наук Я. М. Шевченко відмітила, що правовідносини власності тісно пов'язані з розвитком цивільного законодавства і права. Цивільне право повинно позбутися впливу публічного права. В правовій системі незалежної Української держави має бути один Цивільний кодекс, який би регулював усі майнові та немайнові відносини. Оскільки є неможливим і недоцільним розривати діяльність особи в єдиному цивільному обігу, остільки немає необхідності в існуванні окремих не тільки Господарського і Цивільного, а й Підприємницького і Цивільного кодексів. Доповідачка відмітила початкову потребу в істотній переробці закону про власність і запропонувала відмовитися в ньому від поділу власності на форми (бо ці категорії є суто економічними), а також уточнити положення про спільну власність в залежності від категорії осіб.

Член-кореспондент АПН України Ч. Н. Азимов присвятив свій виступ місцю приватного права в системі права. Традиційно система права диференціюється на дві глобальні структури — публічне і приватне право. Якщо публічне право покликано забезпечити виконання волі держави усіма особами, його норми мають імперативний (обов'язковий) характер, а відносини регулюються на засадах субординації, підкорення, відповідальності нижчої ланки перед вищою, то приватне право покликано забезпечувати інтереси окремих осіб або групи громадян, його норми носять диспозитивний характер, відносини будуються за принципом рівності. Приватне право є основою для так званих «цивілістичних галузей права» (сімейного, торговельного, трудового), оскільки їх норми базуються на принципах приватного права, а саме: рівності, автономії та недоторканості власності, свободи договору, відповідальності за вину. Громадянин в рамках принципів приватного права одночасно виступає в різних якостях: суб'єкта цивільного, торговельного, сімейного, підприємницького права. Розвиток цих видів діяльності й поро-

див виникнення цих галузей права, які входять в структуру приватного права.

На деяких проблемах кодифікації законодавства України про інтелектуальну власність зупинився академік АПН України О. А. Підпригора. Він відзначив, що прийняті останнім часом в Україні закони про інтелектуальну власність у ряді випадків суперечать один одному, мають різний науково-теоретичний і практичний рівень. В проекті ЦК України праву інтелектуальної власності має бути відведений окремий розділ, який складається з двох підрозділів: перший має бути присвячений правовій охороні творів науки, літератури і мистецтва (авторське право і суміжні права), другий — об'єктам промислової власності, тобто результатам науково-технічної творчості. Істотним недоліком чинного законодавства України про інтелектуальну власність є закріплення права власності (виключного права на використання) роботодавця, якщо результат творчості створений в порядку виконання службового завдання. Більш справедливим, за думкою доповідача, було б закріплення права власності на результат творчої праці за її творцем і надання роботодавцю, який сприяв створенню результату, виключного права на використання результату протягом певного, встановленого в законі часу.

Член-кореспондент АПН України М. М. Сибільов зупинився на питаннях законодавства, що регулює договірні відносини. Він, зокрема, зазначив, що перехід від директивної (планової) економіки до економіки ринкової, проведення нової кодифікації цивільного законодавства вимагають розв'язання низки питань, пов'язаних з урегулюванням договірних відносин. Перш за все слід визначитися щодо системи принципів договірного права. В сучасних умовах такими принципами мають стати дійсна юридична рівність сторін договору, свобода договору і обов'язковість договору для його учасників. В новому ЦК України слід передбачити такі підстави припинення обов'язків, як прощення боргу, відступне. Підлягають вирішенню питання договору про приєднання і про підстави його припинення.

Доцент Ю. І. Зіоменко присвятив свій виступ деяким питанням юридичної відповідальності в умовах переходу України до ринкових відносин. Він зазначив, що цивільне законодавство повинно мати норму-принцип відносно цивільної відповідальності: суб'єкти правовідносин відповідають один перед другим. Що стосується конфіскаційних норм як чужорідних цивільному законодавству, то вони мають бути виключеними із нього і міститися в адміністративній, кримінальній та інших галузях права.

Доцент І. О. Селіванова відмітила, що в процесі здійснення приватизації в Україні усе рельєфніше проступає суперечність між зацікавленістю місцевого бюджету в грошових надходженнях від продажу об'єктів приватизації і правом громадян на участь в приватизації через приватизаційні майнові сертифікати. Слід відповідним чином доповнити Закон України «Про «малу» приватизацію», передбачивши у ньому можливість акціонування об'єктів малої приватизації, що полегшить участь громадян в приватизації цих об'єктів через так звані «ваучери».

Секція V. «Проблеми удосконалення правового регулювання екологічних і аграрних відносин»

Академік Ю. С. Шемшученко окреслив стан законотворчої діяльності в республіці взагалі і у сфері екології зокрема. Кількість нормативних актів зростає, але законодавство поки що не набуло належної якості, не становить синхронно узгодженої системи, є суперечливим, нестабільним, недостатньо науково обґрунтованим.

Професор В. К. Попов вважає причиною такого явища те, що диференціація екологічних правових приписів, що триває, призвела до існування великої кількості законів, які не ґрунтуються на єдиному основоположному нормативному акті у формі закону. Ним має бути Екологічний кодекс України.

Доцент А. П. Гетьман присвятив свій виступ проблемам реалізації матеріально-правових екологічних норм шляхом опрацьованого ним еколого-правового процесу. В майбутньому формою останнього може стати Еколого-процесуальний кодекс України.

Доцент В. С. Шахов взагалі поділяє ідею необхідності існування єдиного нормативного акта в сфері екології, але пропонує його у формі Основ екологічного законодавства України. Вони дозволили б згенерувати в собі єдині, принципові положення, властиві всім або більшості природних об'єктів, і одночасно надати можливість враховувати особливості їх правового режиму в диференційованих галузевих законах. Далі він доповів присутнім про своє бачення основних екологічних прав і обов'язків громадян, їх зв'язок з екологічними інтересами суспільства і осіб.

Цікавим і принциповим було обговорення доповідей професора Московської юридичної академії Г. В. Чубукова та доцента М. В. Шульги про багатосуб'єктивність права власності на деякі природні об'єкти, можливість їх уведення в цивільний обіг та визнання чи невизнання товаром природних ресурсів, особливо землі. Більшість присутніх схилилися до думки, що земля за своїм походженням і властивостями

ми не може бути товаром в загальноприйнятому розумінні. Доцент В. О. Чуйков в розвиток дискусії висвітлив деякі проблемні питання приватизації земель в Україні.

Глибокому аналізу стану справ у сучасному агропромисловому комплексі та його реформуванню були присвячені виступи правників-аграріїв. Член-кореспондент АПН України В. З. Янчук запропонував здійснювати цей процес в суто правових формах на основі спеціальної Програми ефективного застосування аграрного законодавства України. Основною організаційною формою товаровиробництва і збуту сільськогосподарської продукції на селі, на його думку, мають стати районні аграрні виробничо-підприємницькі об'єднання (спілки).

Академік АПН України В. І. Семчик докладно висвітлив проблему правового регулювання утворення пайових і неподільних фондів у сільськогосподарських кооперативних організаціях з точки зору як вітчизняного законодавства, так і світового досвіду.

Питанням організаційно-правових форм у сфері сільськогосподарського виробництва та їх інтеграції, матеріально-технічного забезпечення сільського господарства присвятили свої виступи професори А. М. Запорожець, В. М. Гайворонський та ін.

Секція VI. «Актуальні проблеми кримінального і кримінально-виконавчого законодавства. Практика його застосування і система попередження злочинності»

При обговоренні проблем кримінального права увага учасників секції була зосереджена головним чином на питаннях, що виникають у зв'язку з публікацією проекту нового Кримінального кодексу України. У цьому плані були висловлені судження щодо подальшого удосконалення проекту з тим, щоб довести його до оптимального варіанту, який би найбільшою мірою відповідав реаліям сьогодення та прогнозу криміногенної ситуації в Україні.

Академік АПН України М. І. Бажанов звернув увагу учасників секції на необхідність дотримуватись в кримінальному праві спадкоємності, з тим, щоб можливо було і в подальшому використати набутий правовий досвід. Доповідач підкреслив, що спадкоємність є закономірністю розвитку права, яка не може бути відмінена волюнтаристським рішенням, відмова ж від неї завжди пов'язана з негативними наслідками. Разом з тим це не виключає можливості мати в новому Кримінальному кодексі необхідні новели, продиктовані сьогоденням. М. І. Бажанов припустив, що питома вага новел може бути більшою ніж положення, сприйняті із минулого, але останні як основа права мають бути збе-

режені, а новели — обов'язково їм відповідати. Ці пропозиції були підтримані також у виступі професора П. П. Михайленка.

Член-кореспондент АПН України І. М. Даньшин здійснив історичний аналіз розвитку кримінологічної науки в Україні, охарактеризував сучасний стан кримінології, звернув увагу присутніх на те, що подальший її розвиток передбачає поглиблену розробку теоретичних фундаментальних основ та інтенсивне проведення широких прикладних досліджень. Доповідач висловив пропозицію щодо створення єдиного наукового центру з проблем кримінології, підкреслив необхідність обов'язкової кримінологічної експертизи законодавчих актів.

У своїх повідомленнях і доповідях професори В. І. Селіверстов та І. В. Шмаров проінформували присутніх про наукові проблеми, що виникли у зв'язку з реформою кримінального і кримінально-виконавчого законодавства Російської Федерації. Доповідачі застерegli представників правової науки України від безоглядного впровадження в законодавство новел. Зокрема увагу присутніх було привернуто до проблем, які виникли в кримінально-виконавчій системі Російської Федерації у зв'язку із застосування довічного ув'язнення, пропонувалось переосмислити систему покарань, що має існувати в новому кримінальному законодавстві.

Професор М. П. Мелентьев висвітлив нагальні проблеми підготовки нових кримінально-виконавчих кодексів України та Російської Федерації. При цьому він звернув увагу присутніх на необхідність орієнтування авторів проектів кодексів на міжнародно-правові документи, зокрема на мінімальні стандартні правила поведження із в'язнями.

Доцент В. О. Ломака висвітлив низку актуальних проблем покарання, виділив ознаки покарання та дав визначення поняттю покарання.

Професор С. Б. Гавриш проаналізував діяння в екологічних злочинах, вказавши на операційну та соціальну форми їх прояву. Він також охарактеризував різновиди діяння в залежності від можливості заподіяння суспільно небезпечних наслідків.

Професор В. В. Голіна звернув увагу присутніх на те, що політична і соціально-економічна ситуація в Україні істотно загострюється зі зростанням злочинності, погіршуються якісні характеристики кримінологічної обстановки. На думку доповідача, безпосередньою протидією злочинності може стати складно організована система спеціально кримінологічного попередження злочинів.

Доцент О. Х. Степанюк підкреслив значущість чітких уявлень про мету кримінального покарання, засоби її досягнення і співвідношення мети покарання із завданнями установ виконання покарань. Зміст його виступу зводився до того, що законодавче визначення мети покарання і завдань установ виконання покарань ні за яких умов не може бути тотожним, оскільки між ними існує діалектичний взаємозв'язок загального та окремого на різних стадіях кримінальної відповідальності, що в принципі виключає ідентичність між ними.

Секція VII. *«Актуальні проблеми формування судової влади в Україні»*

У своєму виступі доцент І. Є. Марочкін підкреслив, що на етапі становлення судової влади важливо визначити рівні її конституційно-правового регулювання. Конституюванню, за думкою доповідача, підлягають ознаки судової влади, система органів, які її здійснюють, метод реалізації та інші положення. Судоустрійні аспекти судової влади доцільно актуалізували за допомогою створення Кодексу про судоустрій. Необхідним є й осмислення поняття судової влади, а тому слід виробити доктринальний підхід до цього інституту.

Академік АПН України Ю. М. Грошевий обґрунтував необхідність доопрацювання Концепції судово-правової реформи, робота над якою вже практично завершена. В ній мають бути намічені перспективи становлення і функціонування судової влади, правоохоронних органів. Доповідач знову нагадав про доцільність прискорення розробки Кримінально-процесуального кодексу України, окреслив окремі інститути цього найважливішого закону. Він звернув увагу присутніх на тематику наукових досліджень, яка повинна бути зорієнтованою в першу чергу на розробку поняття судової влади, її головних положень.

Доцент Д. П. Письменний зупинився на питаннях, пов'язаних з побудовою нової судової системи, чимало уваги приділив функціям прокуратури в умовах переходу до ринкових відносин. Доповідач вважає, що у перехідний період функції прокуратури, визначені Законом України «Про прокуратуру», мають бути конкретизовані. Особливо слід обґрунтувати межі, функції загального нагляду, визначити пріоритетні напрямки загальнонаглядової діяльності.

Доцент Н. В. Сибільова висвітлила принципи побудови судової системи. Доповідачка звернула увагу присутніх на необхідність послідовної реалізації таких принципів, як сполучення універсалізму судів із спеціалізацією суддів, доступність судової системи, єдність статусу суддів. Обґрунто-

вуються судження про необхідність створення Конституційного суду України, законодавчого забезпечення його діяльності.

Член-кореспондент АПН України Б. М. Юрков і доцент В. А. Бігун торкнулися спірних питань правосуддя у цивільних справах. Крім того, Б. М. Юрков, виражаючи власну точку зору щодо окремих питань судової влади, вважає, що поняття судової влади не повинно зводитися до судової системи або правосуддя.

Професор В. І. Тертишніков присвятив свій виступ проблемі ролі та місця арбітражних судів в системі органів судової влади. За його думкою, арбітражний (господарський) суд має бути самостійним органом судової влади.

Доценти О. Б. Червякова і О. Б. Зозулінецький торкнулися проблем прокурорського нагляду в сучасних умовах. Прокуратура має займати самостійне місце в структурі органів державної влади. Функцію загального нагляду доцільно удосконалити, визначивши пріоритетні напрямки прокурорсько-наглядової діяльності. Зокрема, за думкою О. Б. Червякової, одним з таких напрямків має стати нагляд за дотриманням законів у сфері економіки контролюючими органами. Особливе місце тут має бути приділено правозахисній функції прокуратури.

Доцент В. В. Афанасьєв розвив ідею реформування виконавчого провадження. Він вважає, що оптимальним є створення державної виконавчої служби, яка б взяла на себе виконання рішень як судових, так і юрисдикційних органів.

Секція VIII. «Проблеми удосконалення діяльності правоохоронних органів»

В своїй доповіді професор С. А. Альперт звернув увагу присутніх на проблему співвідношення функцій обвинувачення і захисту в кримінальному судочинстві, підкреслюючи, що ці функції не можуть існувати окремо і в своїй динаміці визначають функцію здійснення правосуддя. Доповідач сформулював конкретні пропозиції, що обґрунтовують тезу про межі захисту, а саме: додаткові вимоги до конкретизації актів обвинувачення на попередньому розслідуванні, а також й тих актів, в яких формулюється підозра; розширення і поглиблення прав суб'єктів захисту, підвищення їх активності в кримінальному процесі, зокрема в судовому розгляді і у стадії касаційного провадження.

Академік АПН України В. О. Коновалова розглянула криміналістичні питання боротьби з організованою злочинністю. Доповідачка підкреслила, що забезпечення швидкого і ефективного розкриття та розслідування злочинів зале-

життя від низки чинників, спрямованих на удосконалення спеціальної підготовки органів, уповноважених вести боротьбу із злочинністю, відпрацювання першочергових, невідкладних слідчих дій; своєчасну організацію слідчо-оперативних груп; більш глибоку взаємодію з фахівцями контрольних органів; експертами.

Професор Г. А. Матусовський висвітлив проблеми формування методики розслідування окремих економічних злочинів. Актуальність цього питання обумовлена тим, що в Кримінальній кодексе України уведені нові склади злочинів, пов'язаних з підприємницькою діяльністю. Професор М. В. Салтєвський проаналізував питання методики розслідування комп'ютерних злочинів. Професор В. С. Зеленецький висвітлив проблему меж використання орієнтованої інформації про вчинені злочини, що поступає від фізичних і юридичних осіб. Професор Д. М. Бакаєв проаналізував стан законодавства щодо арешту обвинуваченого, наголосивши на співвідношенні «судового» і «прокурорського» контролю за даними запобіжним заходом. Професор В. І. Притика розглянув питання удосконалення методики розслідування злочинів, пов'язаних з умисним приховуванням об'єктів оподаткування (прибутку). Актуальні проблеми адвокатської діяльності проаналізував канд. юрид. наук Ю. В. Хоматов.

Матеріал підготував доц. О. В. Петришин

ПІДСУМКИ РОБОТИ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ ЗА 1995 РІК

1995 рік у роботі Академії був роком подальшого становлення і розвитку її організаційних структур та форм діяльності. Серед найважливіших науково-організаційних питань, які були вирішені у звітному періоді, чільне місце займає питання про створення першого в Україні Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності. Він був створений постановою Президії Академії правових наук України від 21 червня 1995 р. Директором-організатором Інституту Президія Академії призначила відомого вченого доктора юридичних наук, професора В. І. Борисова. Були також затверджені гранична чисельність працівників Інституту (40 осіб), його Статут та організаційна структура.

На Інститут покладено проведення досліджень з правового забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в галузі боротьби зі злочинністю і розробка наукових концепцій розвитку законодавства, підготовка та наукове обґрунтування законопроектів в галузі боротьби зі злочинністю. Для вико-

нання цих завдань Інститут має здійснювати фундаментальні та прикладні дослідження розвитку законодавства в галузі боротьби із злочинністю; брати участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм боротьби зі злочинністю та проєктів законодавчих актів, проводити правову експертизу проєктів законів України, указів Президента України та постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України в галузі боротьби зі злочинністю; складати аналітичні інформаційні огляди стану законодавства в галузі боротьби зі злочинністю; аналізувати практику застосування цього законодавства і на цій підставі розробляти методику розслідування окремих видів злочинів та криміналістичні засоби боротьби зі злочинністю; проводити кримінологічні дослідження і на підставі їх результатів розробляти пропозиції щодо удосконалення заходів боротьби зі злочинними діями та іншими суміжними з ними правопорушеннями; вивчати пенітенціарну систему та формулювати пропозиції щодо удосконалення відбування мір кримінального покарання.

Відповідно до поставлених завдань в складі Інституту створені відділи:

- відділ кримінально-правових проблем та кримінально-виконавчого законодавства;
- відділ загальної теорії кримінології та кримінологічних досліджень;
- відділ дослідження проблем слідчої, прокурорської та судової діяльності.

Організація роботи Інституту, проведення ним наукових досліджень зумовили вирішення цілої низки першочергових завдань, пов'язаних з фінансуванням його діяльності, забезпеченням приміщенням, меблями, технічним обладнанням. Враховуючи труднощі періоду становлення Інституту, Бюро Президії Академії правових наук України ухвалило рішення щодо розв'язання фінансово-економічних, кадрових та господарських питань централізовано, спираючись на діяльність відповідних підрозділів апарату Президії Академії правових наук України. Завдяки цьому вже у вересні 1995 р. Інститут зміг приступити до розробки наукових завдань.

Разом з тим слід зазначити, що не всі першочергові питання, пов'язані із становленням Інституту, які були затверджені на Бюро Президії Академії правових наук України 14 вересня 1995 р., вирішені у звітному році.

Незважаючи на зазначені недоліки, зумовлені певним чином ще й відсутністю належного досвіду та навиків організаційної діяльності як у працівників відповідних підрозділів апарату Президії АПН України, так і директора Інсти-

туту, в цілому організаційну роботу щодо вирішення у 1995 р. питань становлення Інституту слід визнати задовільною.

З січня 1996 р. Київський регіональний центр Академії отримав від управління комунального майна м. Києва ордер на право зайняття будинку по вул. Пилипа Орлика, 3. Це дає змогу створити необхідні умови для роботи Київського регіонального центру Академії, утворити в її системі Науково-дослідний інститут правового забезпечення ринкових реформ в м. Києві.

Значна роль у вирішенні науково-організаційних питань належить Президії Академії та її Бюро. У звітний період було проведено 4 засідання Президії та 4 засідання Бюро Президії. 21 червня 1995 р. засідання Президії відбулося в Києві, а 27 березня, 11 листопада 1995 р. та 25 січня 1996 р. засідання Президії проходили у Харкові.

На засіданнях Президії розглядалися питання про роботу Київського регіонального центру; звіти відділень теорії та історії держави і права, цивільно-правових наук та кримінально-правових наук, а також питання про створення Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності, його структуру і Статут; затвердження складу Координаційних бюро, хід виконання найважливіших науково-дослідницьких робіт у 1995 р., вибори до складу Академії, підсумки роботи інвентаризаційної комісії та деякі інші.

На засіданнях Бюро Президії обговорювалися питання, пов'язані з організаційною структурою Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності, та першочергові заходи щодо забезпечення його діяльності; виконання науково-дослідницьких програм, затверджених Державним Комітетом України з питань науки, техніки і промислової політики, оперативно розв'язувалися інші питання життєдіяльності Академії. Деякі науково-організаційні питання вирішувались і Київським регіональним центром Академії. Перш за все це питання, пов'язане з підтримкою постійних зв'язків з правоохоронними органами України, навчальними закладами та громадськими організаціями.

Певну увагу Президія Академії приділяла питанням про зв'язок Академії з іншими галузевими академіями України, науковими установами та навчальними закладами України та інших держав. Налагоджені, наприклад, зв'язки між Управлінням планування і координації правових досліджень Академії правових наук України та науково-організаційним і координаційним відділами Академії педагогічних наук України. Вивчався також досвід фінансування науково-дослідницьких робіт в Академії педагогічних наук та Акаде-

мії медичних наук України. Розроблені і можуть бути підписаними договори про співробітництво Академії правових наук України з науково-дослідними установами і навчальними закладами юридичного профілю України.

Київським регіональним центром налагоджуються стабільні зв'язки із зарубіжними науковими закладами і юридичними установами. Професором Коулом і академіком Ф. Г. Бурчаком розпочата підготовка спільної монографії з порівняльних проблем конституційного законодавства США та України. Досягнута домовленість про співробітництво, обмін інформацією і друкованою продукцією з Американською Асоціацією Адвокатів.

Висвітлюючи наукову роботу Академії у 1995 р., слід перш за все зазначити, що рішенням Бюро Президії від 14 вересня 1995 р. на Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності покладено завдання з розробки трьох наукових тем.

Керівником теми «Компетенція спеціальних підрозділів з питань боротьби з організованою злочинністю щодо здійснення ними оперативно-розшукової та слідчої діяльності та питання підвищення її якості» був призначений доктор юридичних наук, професор кафедри криміналістики Національної юридичної академії України Г. А. Матусовський.

Вибір даної теми був зумовлений необхідністю виконання завдання Президента України Л. Д. Кучми, поставленого перед науковими установами, в тому числі й Академією правових наук України, на спільному засіданні Ради національної безпеки і Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, яке відбулося 3 серпня 1995 р. За певний період творчий колектив зібрав та обробив статистичні дані, одержані від правоохоронних органів, судів, експертних та науково-дослідних установ, провів опитування робітників правоохоронних органів і здійснив його узагальнення, виробив попередні практичні пропозиції щодо розмежування компетенції та функцій підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, підготував проект відповідних змін у законодавство та розгорнуту аналітичну довідку, яка буде надіслана Координаційному комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Таким чином, попередні наробки цієї групи треба вважати позитивними, це обумовлює можливість розгорнення у 1996 р. подальшого дослідження зазначеної теми Інститутом.

Керівником теми «Навантаження та умови праці слідчих підрозділів як чинник якісної діяльності правоохоронних органів» було призначено доцента Г. К. Кожевнікова.

Вибір даної теми також зумовлений необхідністю виконання доручення Президента України Л. Д. Кучми, яким на Академію правових наук України було покладено завдання щодо вивчення реального стану навантаження та умов роботи працівників слідчих підрозділів та суддів як чинника якісної діяльності правоохоронних органів.

Характеризуючи виконання цього завдання, слід зазначити, що вже при формуванні творчого колективу виникли певні труднощі з добору фахівців, здатних оперативно аналізувати досить складну проблему на рівні державного завдання. Враховуючи побажання творчого колективу, було вирішено поки що обмежити дослідження питаннями аналізу слідчої діяльності. З цією метою тимчасовий творчий колектив вивчив статистичні дані діяльності слідчих підрозділів прокуратури та органів внутрішніх справ Харківського регіону, розробив і надіслав у слідчі органи відповідну анкету з питань навантаження та умов роботи працівників зазначених підрозділів. Узагальнення дозволило проаналізувати динаміку навантаження слідчих прокуратури та органів МВС і виявити певні тенденції. Попередні наробки групи свідчать, що подальше вирішення завдання пов'язане з розширенням «географії» вивчення цієї проблеми за межами Харківського регіону, додатковим залученням до наукової групи фахівців, переходом до вивчення питань щодо навантаження суддів, що потребує і часу, і значних коштів. Виходячи з цього, керівництво Академії поставило перед Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України питання щодо цільового фінансування зазначеної проблеми у 1996 році.

Цікавою є також тема «Використання сучасних досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю «інформаційний пошук та обґрунтування напрямку впровадження технічних засобів в правоохоронну діяльність»). Науковим керівником групи розробки цієї теми призначений професор кафедри криміналістики Національної юридичної академії, доктор юридичних наук М. В. Салтевський. Науковому керівнику вдалося залучити до роботи досвідчених фахівців в галузі технічних та юридичних наук, зокрема академіка НАН України І. В. Сіроджу, докторів технічних наук, професорів Ю. О. Абрамова і В. К. Копила, доктора фізико-математичних наук, професора Н. П. Жука та ін. Група налагодила творчі зв'язки з провідними науковими та науково-дослідними колективами Харкова. За перші місяці роботи була проведена ревізія нових технологій, технічних засобів та методів з метою їх використання для боротьби із злочинністю. Виходячи із можливостей групи, були сформовані такі напрямки її роботи:

а) створення і впровадження у практику експертної системи для автоматичної обробки інформації з метою прийняття процесуальних рішень в слідчих ситуаціях кримінального судочинства;

б) обробка портативних засобів і методів збирання інформації контактними та безконтактними засобами;

в) дослідження та розробка методів і засобів обробки мовних сигналів для встановлення емоційних станів та ідентифікації суб'єктів при допиті, пізнанні, обшуку та інших слідчих діях.

По кожному із цих напрямків передбачається отримати до березня 1996 р. практичні наробки у вигляді зразків пристроїв, технічних завдань, наукових публікацій. Розробка цієї теми є вельми перспективною і на майбутній період.

В зв'язку з розпорядженням Президента України Л. Д. Кучми від 10 лютого 1995 р. «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» було сформовано два творчих колектива з розробки проектів «Правові та організаційно-методичні засади заснування в Україні кримінологічної експертизи проектів законодавчих, інших правових та управлінських актів» (керівник колективу — академік А. П. Закалюк) та «Попередження злочинів та інших правопорушень в сфері економіки України, пов'язаних із застосуванням документів в нових умовах господарювання» (співкерівник колективу — член-кореспондент М. Я. Сегай). На цей час розроблені програми названих проектів, проведено їх обґрунтування, визначені обсяги витрат на їх виконання.

За дорученням Державного комітету України з питань науки, техніки і промислової політики Академією правових наук України виконуються наукові проекти «Судова влада та проблеми її формування» (керівник проекту — віце-президент АПН України, академік Ю. М. Грошевий) та «Правове виховання громадян» (керівник проекту — академік М. В. Цвік). Згідно з планом науково-дослідницьких робіт науковці Академії приступили до виконання цих проектів. Зокрема, були створені авторські колективи з відповідних проектів, здійснена робота з підготовки методичних рекомендацій, проведення анкетування, зібрана необхідна нормативна база України та держав СНД, визначена тематика семінарів, «круглих столів», конференцій тощо.

Звіт про проведену підготовчу роботу керівників проектів було обговорено на засіданні Бюро Президії Академії від 6 жовтня 1995 р. Неодноразово Академія правових наук України зверталася до Державного комітету України з питань науки, техніки і промислової політики з проханням

перерахувати необхідні кошти на рахунок АПН для фінансування науково-дослідницьких робіт з виконання цих проєктів. Але на цей час фінансування зазначених проєктів не проводиться, кошти на рахунок Академії не надходять, що робить виконання цих проєктів неможливим.

Академія правових наук України у звітний період брала участь в конкурсі проєктів фундаментальних науково-дослідницьких робіт. До Державного фонду фундаментальних досліджень Держкомітету України з питань науки, техніки і промислової політики було надіслано два проєкти: «Функціональне значення кримінальної відповідальності та покарання в правовій державі» та «Судові рішення і міжнародні стандарти правозахисних механізмів». Зараз ці проєкти розглядаються у Держкомітеті.

Аналізуючи діяльність відділень Академії, слід зазначити, що хоча члени відділень багато і наполегливо працюють над актуальними проблемами правознавства, відділення ще не стали науковими центрами, які б залучили до роботи над цими проблемами не тільки членів Академії, а й науковців, що працюють в інших наукових установах та навчальних закладах юридичного профілю. На загальних зборах відділень не заслуговувались наукові доповіді, повідомлення і звіти окремих членів Академії. Саме тому у наступному році відділенням слід значно покращити свою роботу. Головним напрямком при цьому слід вбачати проведення наукових досліджень, в яких брали б участь усі члени відділень, а також й інші науковці України. В наших умовах відділення — головний структурний центр АПН України.

Відділеннями Академії разом з управлінням планування та координації правових досліджень в Україні у звітний період було продовжено роботу з планування наукових досліджень. Були підготовлені аналітичні довідки про стан науково-дослідницьких робіт та дисертаційних досліджень за 1995 р. по кожній галузі правової науки, які включають: експертну оцінку найважливіших досліджень та розробок відповідних галузей науки і уявлення про загальний розвиток науки на період 1996—2000 рр. та пропозиції щодо визначення її пріоритетних напрямків; аналітичний огляд найважливіших тем, які координуються відповідними відділеннями, і пропозиції щодо подальшого механізму розгляду тем докторських та кандидатських дисертацій. У зв'язку з останньою тезою в 1996 р. Президією Академії планується узгодити з Президією Головної Ради ВАК України питання про співробітництво у галузі планування та координації тем здобувачів, наукових ступенів докторів та кандидатів юридичних наук.

Президією Академії разом з відповідними відділеннями у звітний період був проаналізований стан роботи координаційних бюро, а також зплановано їх роботу на 1996 р.

У 1996—1997 рр. планується проведення низки наукових, науково-практичних, методологічних конференцій, «круглих столів» та семінарів, які мають охопити найважливіші питання розбудови української державності, конституційного регулювання, правової реформи та ін. Зокрема, це такі конференції, як «Право України: методологічні орієнтири»; «Правова реформа в Україні: її складові, головні напрямки, етапи та шляхи реалізації»; «Система виконавчої влади в Україні, проблеми її удосконалення та підвищення ефективності функціонування»; «Шляхи підвищення ефективності законотворчої співпраці в Україні» (разом з Верховною Радою України). Планується також проведення наукової конференції аспірантів і студентів з питань правової реформи. Будуть проведені такі «круглі столи»: «Актуальність проблеми конституційного регулювання в Україні», «Колізії в окремих галузях чинного законодавства і засоби їх подолання», «Право як культурна спадщина і надбання українського народу». Заплановано проведення науково-практичного семінару «Правові механізми вирішення конфліктів між законодавчою владою в Україні» та Всеукраїнських правознавчих читань з актуальних проблем державотворення та реформування правової системи України.

Академія правових наук України приділяє значну увагу питанням координації наукових досліджень в галузі держави і права між науковими та навчальними закладами юридичного профілю України.

За звітний період Управлінням планування та координації правових досліджень АПН України завершено створення комп'ютерної програми тематики докторських та кандидатських дисертацій з проблем держави і права, що розробляються в Україні. На базі цієї програми виданий перший номер бюлетеню «Перелік дисертаційних досліджень з проблем держави і права України».

В майбутньому планується продовження роботи з координації тематики докторських та кандидатських дисертацій, що розробляються в Україні. Президією готується до видання другий номер бюлетеню «Перелік дисертаційних досліджень з проблем держави і права», до якого увійдуть докторські та кандидатські дисертації, вже захищені в спеціалізованих радах України.

За звітний період відділеннями Академії була завершена робота з формування координаційних бюро та визначення

провідних установ. Всього на засіданні Президії АПН України було затверджено 16 бюро та одна секція.

Слід також відзначити, що до складу Координаційної Ради та координаційних бюро увійшли не тільки дійсні члени (академіки) і члени-кореспонденти АПН України, а й провідні вчені України в галузі держави і права, представники міністерств юстиції, внутрішніх справ, Верховного Суду, Вищого арбітражного суду, Служби безпеки України.

У поточному році відбулося одне засідання Координаційної Ради. Що стосується засідань координаційних бюро, то вони відбувалися згідно з планами, затвердженими відділеннями Академії.

Вчені Академії роблять значний внесок у законотворчу діяльність. Двадцять членів Академії входять до складу Комітету законодавчих ініціатив при Президентові України. Шість членів Академії входять до складу Української кодифікаційної комісії. Президент Академії В. Я. Тацій, віцепрезидент Ф. Г. Бурчак, академіки М. В. Костицький та І. А. Тимченко є членами Конституційної комісії. У підготовці проекту нової Конституції України та його експертизи, крім зазначених осіб, брали участь також академіки Ю. М. Грошевий, В. В. Копейчиков, В. І. Семчик, М. В. Цвік, Ю. С. Шемшученко, члени-кореспонденти О. Л. Копиленко, О. П. Коцюба, В. Ф. Погорілко, Г. О. Мурашин, Ю. М. Тодика. Академік В. К. Мамутов є членом Консультативної Ради з питань державного будівництва і правової політики при Голові Верховної Ради України, а академік Ю. С. Шемшученко є Головою Комісії при Президентові України у питаннях громадянства.

Багато членів Академії входять до складу робочих груп, які розробляють проекти нових кодифікованих актів. Так, академік Ю. С. Шемшученко є заступником керівника робочої групи з підготовки проекту Кодексу законів про працю. У розробці проекту Податкового кодексу бере участь академік Л. К. Воронова, академік О. А. Підпригора, члени-кореспонденти В. В. Луць і М. М. Сибільов є розробниками проекту Цивільного кодексу. У розробці Цивільно-процесуального кодексу беруть участь члени-кореспонденти В. В. Комаров та М.-Й. Штефан. Розробниками проекту Кримінального кодексу є академіки В. Я. Тацій, М. І. Бажанов, В. В. Сташис, члени-кореспонденти М. І. Панов, І. П. Лановенко, О. Я. Светлов та В. П. Тихий. Академік Ю. М. Грошевий та член-кореспондент М. М. Михеєнко є розробниками проекту Кримінально-процесуального кодексу. Розробниками проекту Господарського (Торговельного) кодексу є академік В. К. Мамутов та члени-кореспонденти Ч. Н. Ази-

мов і Г. Л. Знаменський. Член-кореспондент В. Д. Волков є керівником робочої групи з розробки закону «Про статус міста».

У розробці та експертизі поточних законодавчих актів брали участь: академіки Л. К. Воронова, Ю. М. Грошевий, А. П. Закалюк, М. В. Костицький, В. І. Семчик, М. В. Цвік, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, В. З. Янчук та члени-кореспонденти І. М. Даньшин, П. І. Жигалкін, Г. О. Мурашин, В. Ф. Погорілко, М. М. Михеєнко, М. І. Панов, Ю. М. Тодика, М. Й. Штефан, І. П. Лановенко.

Крім того, академік В. З. Янчук брав участь у підготовці огляду аграрного законодавства, а член-кореспондент П. І. Жигалкін — у підготовці концепції розвитку трудового законодавства.

Академіки Ф. Г. Бурчак та В. В. Копейчиков є науковими консультантами Президента України.

Одним з показників ефективної наукової праці членів Академії є їх видавнича діяльність. За 1995 рік членами Академії підготовлено близько 300 найменувань наукової продукції загальним обсягом близько 500 друк. аркушів. Серед них — роботи академіків А. С. Васильєва, Л. К. Воронової, І. Г. Побірченка, членів-кореспондентів В. В. Комарова, О. М. Мироненка, М. М. Михеєнка та В. М. Шаповала. Значну частину видавничої продукції Академії складають підручники та навчальні посібники, підготовлені її членами. Під керівництвом академіка Л. К. Воронової виданий підручник «Фінансове право», а під керівництвом академіка В. В. Копейчикова — посібник «Теорія держави і права», одним з авторів якого є також член-кореспондент В. Ф. Погорілко. Академік М. В. Костицький видав посібники «Історія політико-правових вчень» та «Юридична психологія». Академік О. А. Підпригора видав підручник «Основи римського приватного права», він є також редактором і членом авторського колективу підручника «Цивільне право. Загальна частина». Член-кореспондент В. Д. Волков підготував посібник «Державне право України». Члени-кореспонденти В. В. Комаров, М. І. Панов, П. І. Жигалкін (у співавторстві з іншими науковцями) видали посібник «Основи государства и права». Член-кореспондент В. В. Луць видав підручник «Зобов'язальне і спадкове право» (у співавторстві). Член-кореспондент О. М. Мироненко видав у 1995 р. 11 брошур загальним обсягом 28 друк. аркушів, здав до друку 3 підручники і навчальні посібники, підготовлені у співавторстві. Член-кореспондент П. М. Рабінович видав підручник «Основи загальної теорії права та держави». Член-кореспондент М. М. Страхов видав посібник «История

України. Всемирная история XX века» (у співавторстві), а член-кореспондент Ю. М. Тодика — посібник «Основы государства и права» (у співавторстві).

Ряд робіт підготовлено і здано до друку членами Академії, а саме: академіком А. Й. Рогожиним та членом-кореспондентом М. М. Страховим (у співавторстві з іншими науковцями) — другу частину підручника «Історія держави і права України», академіком В. В. Цветковим — монографію «Державне управління: основні фактори ефективності» (до речі, ця робота видається на кошти Академії), академіком В. З. Янчуком (у співавторстві) — підручник з аграрного права. Ряд робіт завершили члени-кореспонденти Г. Л. Знаменський («Господарське законодавство України»), В. В. Луць («Цивільне право», у співавторстві), Г. О. Мурашин («Судова влада в системі державної влади України»), О. М. Мироненко («Українська держава: політико-правовий аналіз діяльності Гетьманату»).

На засіданні Президії Академії 11 листопада 1995 р. було прийнято рішення про створення авторського колективу з написання курсу «Історія держави і права України» у 4 томах. З цією метою відділенню теорії та історії держави і права запропоновано подати до березня 1996 р. в Президію список авторів цього курсу та його проспект.

Крім того, члени Академії видали значну кількість наукових статей. Вони брали участь у підготовці юридичного словника України та працюють над першим і другим томами Української юридичної енциклопедії (цю роботу очолює академік НАН України і академік Академії правових наук України Ю. С. Шемшученко).

Члени Академії виступали в засобах масової інформації, а саме: президент Академії В. Я. Тацій та академік А. Й. Рогожин («Голос України», 26.12.95 р.), академік М. В. Цвік («Голос України», 25.10.95 р., 23.05.95 р.), академік Ю. М. Грошевий («Голос України», 25.05.95 р., 06.08.95 р.), член-кореспондент Ю. М. Тодика («Голос України», 25.05.95 р.), член-кореспондент В. Ф. Погорілко («Голос України», 04.10.95 р.).

Вчені Академії брали активну участь у міжнародних, національних та регіональних конференціях і семінарах. Так, у міжнародних конференціях і семінарах брали участь академіки А. П. Закалюк (Словаччина, США), М. В. Костицький (Німеччина), О. А. Підпригора (Німеччина), І. Г. Побірченко (Швейцарія, Португалія), В. В. Сташис (США, Німеччина), Ю. С. Шемшученко (Велика Британія, Німеччина, Чехія), члени-кореспонденти В. Д. Волков (Угорщина), В. В. Комаров (Франція), О. Л. Копиленко (Польща,

Німеччина), М. М. Михеєнко (Польща, Нідерланди), П. М. Рабінович (США, Угорщина, Польща), В. В. Луць (Німеччина, Нідерланди), М. М. Сибільов (Нідерланди, Німеччина), В. М. Шаповал (Словенія, Німеччина).

З 11 по 13 січня 1996 р. Академія правових наук України спільно із Світовим Конгресом українських юристів та Івано-Франківською державною адміністрацією провела Міжнародний юридичний форум за темою «Нова Конституція України — шлях до утвердження Української державності». Мета цього форуму — дослідження проекту Конституції України на завершальному етапі багаторічного процесу підготовки проекту Основного Закону України.

В організації форуму і роботі його секцій участь взяли академіки і члени-кореспонденти нашої Академії. Академік М. В. Цвік керував секцією «Загальні засади Конституції України. Національна безпека: оборона. Державні символи України», академік Ю. М. Грошевий — секцією «Судова влада. Охорона Конституції», член-кореспондент Ю. М. Тодика — секцією «Законодавча влада».

Були заслухані доповідь академіка М. В. Цвіка, а також наукові повідомлення членів-кореспондентів АПН України М. М. Михеєнка, Г. О. Мурашина, П. М. Рабіновича, В. М. Шаповала.

Слід впевнено констатувати, що плідна робота представників Академії на цьому форумі істотно вплинула на процес завершення розробки проекту Основного Закону України.

На конференціях у країнах СНД брали участь академіки Ю. М. Грошевий (Санкт-Петербург, Тюмень), В. К. Мамутов (Москва), І. Г. Побірченко (Москва), члени-кореспонденти І. М. Даньшин (Москва), М. М. Михеєнко (Санкт-Петербург). Майже всі члени Академії брали участь в національних конференціях, що відбулися у Києві, Харкові (листопад 1995 р.), Львові (грудень 1995 р.), Донецьку (березень 1995 р.), Луганську.

Вчені Академії брали участь у роботі таких «круглих столів» і семінарів:

1. По проекту Конституції України (В. Я. Тацій, Ю. М. Грошевий, Ю. М. Тодика, М. В. Цвік, О. П. Коцюба).
2. З питань промислової власності (В. В. Цветков, Ч. Н. Азимов).
3. Господарсько-правові засоби попередження економічних злочинів (Ю. М. Грошевий, В. К. Мамутов, М. М. Сибільов, Г. Л. Знаменський, В. Д. Волков).
4. Правові проблеми колективної власності в Україні (О. А. Підопригора, В. І. Семчик).

5. Проект Закону про професійні спілки (Ю. С. Шемшученко).

6. Правові проблеми земельної реформи в Україні і країнах СНД (В. І. Семчик, Ю. С. Шемшученко).

7. Аграрна реформа: політичні, економічні і соціальні цілі», організатор — Комісія з питань АПК, земельних ресурсів і соціального розвитку села Верховної Ради України (В. І. Семчик).

8. Екологічне законодавство: стан й перспективи його розвитку (Ю. С. Шемшученко, В. І. Семчик).

9. Україна і Росія у новому геополітичному просторі і політичні аспекти взаємовідносин (Ю. С. Шемшученко).

10. З питань громадянства (В. Ф. Погорілко).

11. З питань удосконалення виборчої системи (В. Ф. Погорілко).

12. З проблем судово-правової реформи та господарського судочинства (Ю. М. Грошевий, В. В. Комаров, В. Ф. Погорілко, М. М. Сибільов).

У 1995 р. вийшли три номери «Вісника Академії правових наук України». Вісник № 3 був присвячений питанням про підсумки роботи Академії за 1994 р., організації державної влади та конституційному процесу в Україні, питанням правової реформи, проблемам боротьби із злочинністю. У Віснику № 4 висвітлені питання державного будівництва в Україні, проблеми взаємодії права і екології, питання боротьби із злочинністю, процесуального права. Авторами більшості статей є академіки і члени-кореспонденти Академії. Останнім часом редколегія почала активно залучати до публікацій у Віснику провідних вчених-юристів різних регіонів України, а також талановиту молодь. Покращені зовнішнє оформлення Вісника, технічно-поліграфічна база його підготовки.

З 1996 р. планується випуск трьох номерів Вісника на рік з перспективою щоквартального їх випуску.

Новим в роботі редакційної колегії Вісника є посилення уваги до інформації щодо наукового життя в країні проведення наукових конференцій та «круглих столів». У Віснику з'явилися нові рубрики — «Трибуна докторанта», «Авторський проект закону», «Наші ювіляри» та ін. І надалі планується систематично висвітлювати роботу Загальних зборів, Президії і відділень Академії, їх координаційних бюро, вміщувати інформацію про хід роботи по головним напрямкам наукових розробок, роботу груп науковців по різній тематиці.

На сторінках Вісника планується проводити наукові дискусії, рецензувати нові наукові твори.

Для підвищення авторитету Вісника в Україні необхідно налагодити процес його реалізації. На жаль, і досі більшість його примірників реалізується у Харкові і лише частково — в Києві. В інших регіонах країни Вісник взагалі не розповсюджується.

В процесі формування знаходиться видавництво «Право» АПН України, директором-організатором якого призначено А. М. Кумаку.

Фінансове забезпечення Академії здійснювалось згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 1995 р. № 384.

Обсяг фінансування повинен був становити 46 млрд крб. Фактично отримано 26 млрд крб. Усі отримані кошти використані у повному обсязі, а саме: фонд оплати праці становив 8,3 млрд крб., нарахування на заробітну плату — 3,0 млрд крб., канцелярські та господарські витрати — 900 млн крб., витрати на відрядження — 500 млн крб., придбання обладнання — 6,3 млрд крб., перераховано на утримання Київського регіонального центру — 4 млрд крб., інші витрати становлять 3 млрд крб. (у тому числі орендна плата та плата за комунальні послуги).

На 1996 р. план фінансування повинен становити 150 млрд крб., у тому числі поточне утримання — 86 млрд крб., бюджет розвитку науково-технічного потенціалу — 66 млрд крб.

У зв'язку зі скрутним економічним становищем постає питання про реорганізацію відносин в галузі науки. Академія двічі розглядала проект Основних напрямків реорганізації в галузі науки і висловила свої пропозиції з цього питання. Вони полягають в наступному.

1. Щодо структурного аспекту зазначеної реорганізації, то вважаємо за необхідне створення Національної Ради з державної політики в галузі науки і технологій при Президентові України. Безпосереднє керівництво усією системою державних інституцій директивного, консультативного і забезпечуючого характеру по реалізації єдиної державної науково-технічної політики слід покласти на Президента Національної академії наук України. Президент НАН України мусить входити до складу Кабінету Міністрів на правах віце-прем'єр-міністра і займати посаду голови Національної Ради з державної політики в галузі науки і технологій.

Галузеві державні академії — самоврядні — мають здійснювати свою діяльність як самостійні наукові заклади.

2. Відповідно до розпорядження Президента України від 27 грудня 1995 р. у м. Києві відбулася Всеукраїнська нарада з проблем розвитку науки. Від Академії правових наук

України в ній взяли участь академіки В. Я. Тацій, Ю. М. Грошевий, Ф. Г. Бурчак, члени-кореспонденти М. І. Панов, М. М. Сибільов. На нараді були обговорені питання щодо підвищення ролі науки в розвитку суспільства, системи підготовки і атестації наукових кадрів, удосконалення структури управління наукою.

В зв'язку з останньою тезою, а також враховуючи те, що в Україні є кілька науково-дослідних установ в галузі держави і права, які перебувають в системі Національної академії наук України, Академії правових наук України та безпосередньо Верховної Ради України, і беручи до уваги, що це не сприяє проведенню єдиної наукової політики дослідження в галузі держави і права, а також здійсненню ефективної законотворчої та експериментальної роботи, більшість членів академії, з ким доводилось обговорювати ці питання, наполягають на вирішенні питання про передачу усіх науково-дослідних установ в галузі держави і права до складу Академії правових наук України або їх подвійне підпорядкування.

Слід вирішити питання про створення єдиного органу координації науково-дослідницьких робіт в галузі держави і права. На нашу думку, таким органом має бути Міжвідомча Координаційна Рада Академії правових наук України. На неї слід покласти затвердження переліку фундаментальних та пріоритетних досліджень у галузі держави і права. Проведення наукових досліджень може здійснюватись також тимчасовими творчими колективами.

З урахуванням скрутного економічного становища в Україні вважаємо за доцільне ввести такий порядок фінансування науково-дослідницьких робіт, згідно з яким за рахунок державного бюджету здійснюється фінансування фундаментальних та пріоритетних досліджень в галузі держави і права, що визначається Президією АПН України та узгоджується з Державним комітетом України з питань науки, техніки та промислової політики. Щодо фінансування інших досліджень в галузі держави і права, то вважаємо можливим використання комбінованої системи фінансування, який передбачає фінансування за рахунок державного бюджету та коштів замовників.

Визначаючи завдання Академії на 1996 рік і на перспективу, слід перш за все керуватися положеннями доповіді Президента України Л. Д. Кучми від 10 листопада 1995 р., зробленої на урочистостях, присвячених 75-річчю Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого. Президент наголосив на необхідності поглиблення фундаментальних правознавчих досліджень для забезпечення фор-

Мування надійної правової основи державотворення та реформування усіх сфер життя в Україні.

Президією Академії розроблена програма заходів, яка передбачає чотири напрямки роботи, а саме: розробку фундаментальних досліджень, пов'язаних з конститутційним процесом та проведенням судової реформи; проведення низки наукових конференцій з актуальних питань державотворення; вирішення організаційних питань, пов'язаних з реформуванням відносин в сфері науки; покращення координаційної діяльності Академії, її співробітництва з ВАК України, науковими установами та навчальними закладами України юридичного профілю.

Науково-дослідному інституту вивчення проблем злочинності слід зосередитись на таких напрямках діяльності і проведення фундаментальних досліджень в галузі кримінально-правових наук; виконання поточних завдань центральних державних органів з питань боротьби із злочинністю; здійснення досліджень на регіональному рівні.

Сьогодні першочерговим завданням на 1996 р. АПН України є остаточне вирішення питання про створення в системі Академії Науково-дослідного інституту правових проблем ринкових реформ з розташуванням його в м. Києві та створення в м. Харкові філії цього Інституту. Цей Інститут займатиметься опрацюванням довгострокових програм розвитку підприємництва, демонополізації економіки і розвитку конкуренції, заохочення іноземних інвестицій, розробкою проектів відповідних нормативних актів органів державної виконавчої влади.

Президії Академії, Київському регіональному центру та відділенню Академії необхідно докласти всіх зусиль для безумовного виконання планів науково-дослідницьких робіт, у тому числі програм, затверджених Державним комітетом України з питань науки, техніки і промислової політики.

Заслуговує на увагу пропозиція про необхідність визначення місця Академії правових наук серед інших наукових установ України. Слід вважати, що головним завданням Академії є забезпечення розвитку юридичної науки. Практично це означає, що Академія сама має організувати наукові дослідження і вирішувати відповідним чином питання їх фінансування.

1995 рік був непростим для АПН України. Вона успішно пройшла етап випробувань і стає визнаною провідною організацією, яка повинна забезпечити розвиток юридичної науки в державі.

ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЦЕСУ ТВОРЕННЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ *

М. В. ЦВІК, академік АПН України

ПРО ЗАКЛЮЧНИЙ ЕТАП КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Немає потреби говорити про значення прийняття нової Конституції України для стабілізації суспільних відносин в державі, стимулювання реформ, що відбуваються. В українському суспільстві добре усвідомлюють ненормальність того факту, що Україна ледве не остання з країн, що утворилися після розпаду СРСР, підійшла до завершення робіт по втворенню нової Конституції. Таке відставання істотно звужує можливості проведення плідної роботи по формуванню демократичної правової соціальної держави. Воно викликає почуття глибокого розчарування та гіркоти серед як населення, так і фахівців, яким до того ж відомо, що деякі формулювання проекту Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р. були використані при розробці низки конституцій країн СНД.

В суспільстві набуває міцності прагнення створити умови для прискорення конституційного процесу. На жаль, слід констатувати, що в умовах сьогодення відсутні необхідні політичні й юридичні умови для негайного прийняття нової Конституції. Справа в тому, що остаточному затвердженню Конституції обов'язково має передувати заключний етап конституційного процесу.

Юридична та політологічна наука вимагає, щоб цей етап відповідав низці вимог. Йдеться про забезпечення законності цього процесу, участі в ньому головних суспільних та політичних сил країни¹, забезпечення якості проекту Конституції та її найвищої легітимності².

Звичайно, конституційний процес повинен відповідати цим вимогам при будь-якому з можливих шляхів прийняття Конституції — Верховною Радою, Установчими зборами чи народним референдумом. І хоча в українському суспільстві є прихильники кожного з цих засобів, оскільки «не існує

* Вміщені в цій рубриці статті відображують частину змісту дискусії, яка проходила в Академії правових наук України з приводу наукового визначення порядку прийняття нової Конституції України.

¹ Див.: Шнейдер Г. П. Власть, учреждающая Конституцию // Конституционное право Германии. М., 1994. Т. 2. С. 303, 305.

² Див.: Юзьков Л. П. Конституційний процес в Україні (основні віхи і процедура завершення) // Закон і бізнес. 1995. 8 бер.

патентного рецепту для прийняття Конституції у періоді політичного перелому»¹; можливе їх застосування у сполученні один з одним. Це впливає з аналізу як сучасних реалій, — впертої боротьби різних політичних угруповань в парламенті і за його межами, так і з історії розвитку конституційного процесу. Теперішній його стан абсолютно неадекватний масштабам, змісту і результатам тієї роботи; що була проведена по підготовці проекту Конституції України в 1991—1993 рр:

Конституційний процес почався, як відомо, ще в 1991 р: розробкою і обговоренням Верховною Радою України концепції нової Конституції. Було складено і випробувано сім варіантів цієї концепції; ряд проміжних варіантів завершеного тексту проекту самої Конституції. 1 червня 1992 р: розроблений робочою групою Конституційної комісії і обговорений цією комісією і парламентом проект був надрукований в пресі і винесений на всенародне обговорення. Останнє продовжувалося шість місяців, в результаті чого проект дістав схвальну оцінку більшості громадян України і до нього було висунуто більше 47 тисяч поправок, доповнень, заперечень. Велика кількість з них була урахована в остаточному тексті проекту нової Конституції. Після відповідної доробки і обговорення Верховною Радою проект був знову оприлюднений в пресі в редакції від 26 жовтня 1993 р.

В такому вигляді він фактично відповідав усім переліченим вище головним вимогам, що необхідні для затвердження Конституції. По-перше, він мав належну якість, підтверджену багатьма експертизами вітчизняних і зарубіжних науковців та ряду таких авторитетних організацій, як комісія Ради Європи «Демократія через право», Світовий Конгрес українських юристів та ін. Належна якість проекту в редакції від 26 жовтня 1993 р. була згодом у 1995 р. підтверджена діючою зараз Конституційною комісією, що прийняла рішення покласти його в основу при подальшій доробці проекту Конституції.

По-друге, були відсутні будь-які законні підстави, які заважали подальшому негайному розгляду проекту Верховною Радою для вирішення питання про його прийняття або означення подальшого шляху його розгляду і затвердження.

По-третє, існувало те, що, за поглядом директора Інституту Східного права у Кельні проф. Георга Брунера, є вирішальною вимогою для прийняття Конституції в умовах

¹ Брунер Г. Конституціодавчий процес у Німеччині та Східній Європі. Інститут Східного права. Кельн, 1994. С. 2.

посттоталітарної держави — «демократична легітимність конституційного процесу»¹, тобто його відповідність суспільним ідеалам. Вона спиралась на участь у цьому процесі головних політичних сил та громадськості України, демократизм процедури її розробки і попереднього всенародного обговорення і позитивне відношення громадськості до її змісту.

Все це приводить до висновку, що у той час існували можливості і доцільність негайного прийняття нової Конституції. Труднощі, що існували у зв'язку з тим, що реальне співвідношення політичних сил у парламенті було перепорою для її прийняття Конституційною більшістю в дві третини голосів народних депутатів, можна було б подолати шляхом передачі проекту, як це згодом пропонував Л. П. Юзьков, на народний референдум². В той час існували умови для свідомого голосування на референдумі громадян, бо вони були вже обізнані із змістом проекту, а бажаючи використали можливість зробити до нього зауваження.

На жаль, саме в умовах дії означених вельми сприятливих чинників, конституційний процес був призупинений аж до 1995 р. Деякі бачать причини цього у невирішеності питання про порядок прийняття Конституції і навіть у відсутності закону про порядок її прийняття.

Такий підхід є спрощеним. Припинення конституційного процесу було великою політичною помилкою співголів Конституційної комісії Л. М. Кравчука та І. С. Плюща, які зав'язли в дебатах про шляхи посилення впливу виконавчої влади і загубили шанс надати країні нову Конституцію та «зв'язати свої імена з першою Конституцією незалежної України»³.

У 1995 р., коли конституційний процес відновлено, змінилась більшість існувавших у 1993 р. позитивних чинників. Порівняно з 1993 р. зменшилась ступінь легітимності нового проекту Конституції. Громадяни не були ознайомлені з новим варіантом проекту, суспільне обговорення його змісту не проводилося⁴. І це в той час, коли зміст проекту викликає в різних верствах суспільства і серед спеціалістів-юристів багато заперечень. Склалося ненормальне становище, коли в заходах масової інформації якість проекту і

¹ Брунер Г. Вказ. праця. С. 1.

² Закон і бізнес. 1995. 8 бер.

³ Бабіч В., Костицький В., Шишкін В., Журавський В. Конституційний процес в Україні: стан і перспективи//Голос України. 1996. 23 січня.

⁴ Викликає здивування той факт, що текст проекту Конституції був разом з включеними до нього новелами оприлюднений в російській «Независимой газете», а вже звідти передрукований українською газетою («Вечірній Харків»).

його окремих положень жваво обговорюються, а рядовий громадянин з його змістом не знайомий. З цього впливає неможливість звіряти положення проекту із станом суспільної думки.

Між тим надалі тягнути з прийняттям нової Конституції стало об'єктивно неможливим. Серед чинників, що впливають на прискорення конституційного процесу перш за все треба назвати фактор часу, бо п. III Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України вимагає прийняття нової Конституції в строк не пізніше одного року з дня його підписання, тобто до 8 червня 1996 р.

В усіх, в тому числі й у владних, структурах розуміють, що на момент припинення дії Конституційного договору повинна бути як мінімум в процесі становлення нова конституційна модель державного керівництва. Просування конституційного процесу здатне запобігти подальшому можливному загостренню конфронтації в суспільстві, перш за все між законодавчою і виконавчою владами.

Інтенсифікації роботи над завершенням конституційного процесу вимагає й інший чинник — зовнішньополітичний. Вступ України в Раду Європи пов'язаний з необхідністю виконання ряду зобов'язань, в тому числі прийняття нової демократичної Конституції. Офіційні представники України у зв'язку з цим підтвердили, що конституційний процес буде завершено в найближчий час.

Останнім часом Президент України і Голова Верховної Ради неодноразово проголошували про необхідність і наявність волі до співпраці в справі завершення конституційного процесу. В цьому питанні зійшлися усі головні політичні сили країни. Виступаючи з нагоди 400-річчя з дня народження Богдана Хмельницького, Л. Д. Кучма підкреслив відсутність альтернативи співробітництву між гілками влади.

Однак одного переконання у необхідності завершення конституційного процесу, звичайно, недостатньо для забезпечення успіху в цій справі. Для того, щоб прийшов успіх, треба перш за все мати високоякісний проект Конституції. Підготовлений робочою групою Конституційної комісії текст від 15 листопада 1995 р., дороблений робочою підкомісією Конституційної комісії, проходить зараз етап жвавого обговорення науковою громадськістю та політичними діячами на сторінках преси, пройшов ряд експертиз, в тому числі на міжнародному форумі Всесвітнього Конгресу українських юристів та Академії правових наук України 11—13 січня 1996 р. Робота з удосконалення тексту проекту Конституції можна вважати завершеною.

Щодо встановлення найбільш доцільного порядку подальшої роботи на шляху до затвердження проекту Конституції, то обрання того чи іншого варіанту залежить від відповіді на три головних питання:

Перш за все необхідно з'ясувати, чи існує належна і достатньо широка правова база для визначення законного порядку прийняття нової Конституції, а якщо існує, то в чому вона полягає. Треба також визначити питання, чи є необхідність прийняття спеціального закону, який встановив би порядок завершення конституційного процесу. Саме такий закон запропонований і внесений у Верховну Раду за законодавчим почином Інституту законодавства при Верховній Раді України та ініціативою комісії Верховної Ради з питань державного будівництва: діяльності Рад і самоврядування. Окремо стоїть питання — чи відповідає дійсності існуюча в літературі думка, що «конституційнодавчий процес є первинною владою, а тому процедуру прийняття Конституції не може бути врегульовано конституційним засобом»¹. Але, не кажучи вже про те, що конституційний процес не може розглядатися як якась влада, це положення відноситься лише до первинного конституційного творення, коли в країні відсутня діюча Конституція.

Ураховуючи що останній проект Конституції ще не пройшов апробацію суспільною думкою, велике значення має пошук відповіді на питання — яким чином зробити майбутню Конституцію України легітимною, відповідаючою прагненням більшості населення.

Щодо правової бази прийняття Конституції, то вона безумовно існує і складається перш за все з ст. ст. 97 пп. 1, 18 діючої Конституції України, ст. 17 п. I і 245 пп. II і IV Конституційного договору і ст. 3 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Законним засобом є перш за все прийняття Конституції Верховною Радою. Так, згідно з ст. 97 діючої Конституції і ст. 17 п. I Конституційного договору прийняття Конституції відноситься до відання Верховної Ради.

В ст. 97 п. 1 Конституції прийняття Конституції віднесено до **виключного** відання Верховної Ради України. Але слід виходити з того, що це положення торкається компетенції лише державних органів і не виключає можливості прийняття Конституції шляхом референдуму. Крім того, систематичне тлумачення конституційного законодавства приводить до висновку, що п. 1 ст. 97 чинної Конституції зараз не діє. П. IV Конституційного договору передбачає прийнят-

¹ Брунер Г. Вказ. праця. С. 1.

тя Конституції шляхом референдуму, а в п. II того ж договору вказується, що до прийняття нової Конституції положення чинні Конституції України діють лише в частині, що узгоджується з Конституційним договором, а це виключає дію положень ст. 97 п. 1:

Щодо порядку прийняття Конституції Верховною Радою; то із законів логіки впливає розширене тлумачення ст. 171 чинної Конституції України. Якщо для внесення змін в Конституцію ця стаття вимагає кваліфікованої більшості (дві третини) голосів депутатів, то тим паче ця більшість потрібна для затвердження Конституції в цілому. Саме з такого тлумачення виходила Верховна Рада на протязі усього конституційного процесу. Таке розуміння ст. 171 залишає небагато шансів для затвердження Конституції в умовах сьогодення саме Верховною Радою.

У ст. 97 п. 18 Конституції України і ст. 17 п. 26 та ст. 26 Конституційного договору передбачається призначення Верховною Радою України та Президентом України загальноукраїнських референдумів. Закон не передбачає обмежень для застосування референдуму щодо прийняття нової Конституції. Державно-правова наука взагалі не визнає обмежень щодо здійснення народом своєї влади. Саме йому належить конституціодавча влада, бо народний суверенітет лежить в основі суверенітету державного. При застосуванні референдуму необхідно лише додержання відповідної встановленої законодавством процедури.

Ті, хто виступає проти прийняття нової Конституції шляхом референдуму, обгрунтовують це тим, що на референдумі громадяни зможуть сказати «так» чи «ні» лише проекту в цілому, а не окремим його положенням¹. Але цей дійсно існуючий недолік референдуму є загальновідомим². Не зважаючи на нього, цей правовий інститут зберігається, застосовується і, більш того, є у багатьох випадках необхідним. Достатньо згадати про прийняття за останні роки шляхом референдуму конституцій Румунії, Албанії, Казахстану, Білорусії, Росії, Естонії, Литви, Таджикистану. Важливо, що проведення до референдуму народного обговорення законопроекту, де кожний має право вносити будь-які пропозиції, в значній мірі сприяє подоланню цього недоліку, бо при голосуванні референдарій має можливість виходити з того, наскільки його точка зору врахована в остаточному тексті законопроекту.

¹ Див.: Що ж нам заважає прийняти новий Основний Закон//Голос України. 1995. 23 травня; 29 лист.

² Див.: Цвік М. В. Взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя//Вісн. АПН України. 1995. № 3. С. 29—30.

Висуваються заперечення проти проведення конституційного референдуму з посиланням на досвід Росії. Але відомо, що на відміну від Росії, де референдум був зведений до схвалення особи або органу, що представив проект, схвалення політики, що ним провадилась¹, в Україні проект Конституції буде внісений Конституційною комісією, що складається з представників усіх гілок влади і різних політичних сил:

В умовах України голосування на референдумі не можна розглядати як механічний процес, обов'язково пов'язаний з повторенням помилок Росії, де шляхом загального «одобрямса» президент одержав необмежені повноваження².

В умовах сьогоднішнього дня навряд чи доцільно орієнтуватися на прийняття Конституції Установчими зборами. По-перше, такий засіб її затвердження, не передбачений діючою Конституцією, потребує попереднього створення відповідної законодавчої бази. У його прихильників немає єдності з приводу того, яким засобом ці збори мають формуватися. З цього приводу висуваються три головні точки зору: створення Установчих зборів шляхом виборів; делегування до них представників від трьох головних гілок влади; скликання з'їзду Рад. Неминуча боротьба між різними підходами до цього питання, безумовно, сприятиме затягуванню завершення конституційного процесу.

Більш складним є питання про забезпечення легітимності майбутньої Конституції. Її останній проект не стане легітимним доти, доки він не пройде апробації суспільною думкою. В деяких випадках з наявного варіанту були навіть вилучені результати всенародного обговорення 1993 р., які були відображені в редакції проекту від 26 жовтня 1993 р.

Для того, щоб забезпечити високу ступінь легітимності наявного проекту Конституції, треба, на нашу думку, повторити з деякими доповненнями ту ж саму процедуру, що пройшов проект в редакції від 26 жовтня 1993 р. Перш за все треба оприлюднити його для загального відома в усіх друкованих засобах масової інформації. Необхідно також провести протягом хоча б півтора-двох місяців всенародне обговорення проекту. Треба ретельно підбити підсумки обговорення, доробити згідно з його результатами текст Конституції. Оновлений легітимний проект повинен бути обговорений Конституційною комісією, а потім і Верховною Радою України.

¹ Варламова Н. В. Посттоталітаризм: проблеми теорії. Політичні проблеми теорії держави і права. ІГПАН Росії. 1993. С. 27.

² Див.: Дмитерко І. Висловлене бажання «хвилей не підіймати»//Голос України. 1995. 28 груд.

Особливої уваги заслуговує робота по узгодженню тексту проекту сторонами, що уклали Конституційний договір (п. 4 Договору), і політичними партіями. Можливість досягнення масштабних політичних компромісів підтвердив досвід укладення Конституційного договору.

На основі взаємних поступок треба прагнути до вироблення узгодженого тексту проекту Конституції. Якщо обговорення у Верховній Раді не приведе по ряду питань до згоди, доцільно прийняти простою більшістю голосів рішення про попереднє схвалення проекту як по неузгоджених питаннях, так і в цілому. Тією ж більшістю одноразово має бути вирішено процедурне питання про призначення народного референдуму для остаточного затвердження проекту Конституції.

Його текст має бути до проведення народного голосування знов оприлюднений. У разі виникнення в результаті застосування різних «парламентських хитрощів» утруднень з прийняттям Верховною Радою рішення про призначення референдуму, таке рішення згідно з Конституційним договором повинно бути прийняте, як це пропонував Л. П. Юзьков¹, спільно Президентом і Головою Верховної Ради або кожним з них окремо.

Одним з варіантів дії Верховної Ради на заключному етапі розгляду проекту Конституції може стати внесення в текст, що передається на референдум, мінімальної кількості неузгоджених статей в альтернативних варіантах. У такому разі кожний референдарій матиме можливість зробити свій вибір як по кожній з цих статей окремо, так і по проекту Конституції у цілому, враховуючи його відповідність загальнолюдським ідеалам. Таке рішення дозволить також додержуватися принципу урахування точки зору меншості.

Прийняття Верховною Радою рішення про передачу на референдум проекту Конституції в тому чи іншому варіанті залежатиме від конкретних політичних обставин, бо конституційний процес, як показує досвід, супроводжується швидкими змінами наявних ситуацій.

Динамізм політичного життя, по-перше, є однією з багатьох підстав для визнання недоцільності прийняття згаданого вище закону «Про порядок прийняття нової Конституції». Це підтверджує досвід Польщі, де такий закон існує, і його вимушені були в 1994 р. неодноразово змінювати. По-друге, ідея видання цього закону теоретично не обгрунтована. Теорія права завжди виходила з того, що закон є стабільним верховним державним правовим актом загаль-

¹ Див.: Закон і бізнес. 1995. 8 бер.

ного характеру, який розрахований на багаторазове використання. Щодо закону, про який йдеться, то він є актом одnorазової дії з питань, котрі парламент звичайно вирішує шляхом прийняття відповідних постанов. По-третє, прийняття згаданого закону неминуче значно затягне і ускладнить конституційний процес. Це впливає з того, що він закріплює гранично ускладнений процес прийняття Конституції, пов'язаний з дворазовим проведенням референдуму, скликанням установчих зборів, всенародним обговоренням проекту, його трьохразовим читанням і т. ін. По-четверте, ряд положень цього проекту (ст. ст. 3, 8, 10—12) суперечать діючому законодавству України або ним не передбачені. У той же час виникаючі ситуації цілком можуть бути розв'язані на базі чинних Конституції, Конституційного договору, закону про референдум і регламенту Верховної Ради.

В умовах завершення конституційного процесу не можна погодитись з пропозиціями про повернення до його початкової стадії шляхом постановки на обговорення Верховної Ради питання про внесення змін у концепцію Конституції України. Вони суперечать закріпленим у законі положенням про послідовність стадій законотворення і здатні лише затягнути конституційний процес. В той же час можливість прийняття альтернативних щодо включених в текст проекту Конституції положень не виключається й зараз. Це можна зробити демократичним шляхом в процесі обговорення проекту Конституції на засіданнях Конституційної комісії і Верховної Ради. Неправомірною слід визнати й пропозицію щодо винесення окремих питань, що торкаються змісту майбутньої Конституції, на упереджувальний всеукраїнський референдум. Вона суперечить п. 4 Конституційного договору, де прямо сказано, що крім прийняття Конституції в цілому інші питання не будуть виноситись на Всеукраїнський референдум. Реалізація згаданої ідеї спроможна призвести до загострення конфронтаційних тенденцій у суспільстві.

В тексті проекту Конституції, що буде винесений на референдум, повинна бути обов'язково передбачені можливість і порядок внесення українським парламентом змін до неї. Згода на референдумі народу на цей порядок дозволить запобігти у майбутньому необхідності провадити народне голосування з приводу внесення кожної зміни до Конституції.

Щодо визначення часу завершення конституційного процесу, то за умов додержання побажань Президента України Л. Д. Кучми про те, що «конституційний процес треба прискорити, але при цьому не треба занадто поспішати»¹, є, на

¹ Див.: Голос України. 1996. 6 січ.

наш погляд, підстави вважати, що до початку червня 1996 р. ми можемо мати якісну, легітимну і прийнятну на законних підставах нову Конституцію.

Надійшла до редколегії 25.01.96

Ю. М. ТОДИКА, чл.-кор. АПН України

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМУ ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

На завершальному етапі конституційного процесу пошук найбільш оптимального способу прийняття нової Конституції став проблемою не тільки теоретичною, а й суто практичною. Безумовно, вирішуючи її, необхідно враховувати існуючий світовий досвід конституціоналізму. А він досить різноманітний. В світовій практиці є такі моделі прийняття Конституції: дарування Основного Закону зверху за допомогою акту самовладдя; рішення парламенту країни; рішення спеціального органу (наприклад, Конституційної Асамблеї), який скликається тільки для підготовки й прийняття Основного Закону; загальнонаціональний референдум по Конституції або її основних принципів; змішаний спосіб, який передбачає два варіанти: а) прийняття Основного Закону парламентом з наступним затвердженням на референдумі; б) прийняття на референдумі основних принципів з наступним обговоренням тексту Конституції в парламенті і остаточним її прийняттям парламентом країни. В одних країнах прийняттю Конституції передувало прийняття декларацій про незалежність, про права людини і громадянина, а в других такої практики не було. В одних країнах зразу йшов процес розробки і прийняття Конституції, а в других цьому передувало прийняття конституційних законів про владу, місцеве самоврядування, про правовий статус людини і громадянина, розробка Концепції нової Конституції.

Серед фахівців конституційного права і політологів є різні точки зору щодо механізму прийняття Конституції: одні вважають, що її можна прийняти парламентським шляхом; другі — що підготовлений Конституційною комісією проект Конституції слід безпосередньо винести на затвердження всеукраїнського референдуму без парламентських читань; треті — за те, щоб узгоджений у Верховній Раді України проект Основного Закону був винесений на все-народний референдум; четверті — за те, щоб Конституція

була прийнята Конституційними Зборами або Конституційною Асамблеєю; п'яті — за те, щоб її ухвалив всеукраїнський з'їзд Рад народних депутатів. Є й інші варіанти. Але ж це основні.

Складність соціально-політичної і економічної ситуації спонукає владні структури до пошуку консенсуса за допомогою перехідних конституційних актів, тобто не зразу приймати нову Конституцію. До таких актів належить і Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України. Такі моделі предконституційного регулювання мали місце й в інших країнах. Так, у Польщі 17 жовтня 1992 р. був прийнятий конституційний закон про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владами (так звана мала конституція). Прийняття малих конституцій, тобто тимчасових конституційних актів, які визначали систему, функції і повноваження органів державної влади, є традиційним для Польщі. Так, конституції Польщі 1921 р. передувало прийняття малої конституції 1919 р., а конституції 1952 р. — малої конституції 1947 р. Прийняття таких конституційних актів має велике значення для підготовки нового Основного Закону, формування конституційної системи на нових принципових засадах. Тимчасові конституційні акти дають змогу в більш спокійній обстановці досягти злагоди між різними політичними угрупованнями з актуальних проблем розвитку держави і суспільства і закріпити це потім в Основному Законі. Наступна державно-правова практика може відкинути ті чи інші моделі нормативного регулювання, що були запропоновані конституційною угодою, а може їх і підтвердити, хоча й не в повному обсязі.

Право не може бути вище існуючих суспільних відносин. Тому використання нетрадиційних методів вирішення державно-правових проблем — це шлях до розв'язання конфліктів в політико-правовій сфері цивілізованими методами. Прийняття Конституційного договору між Верховною Радою і Президентом України слід розглядати як в політичному, так і юридичному аспектах. В політичному плані він дав змогу політичним угрупованням і владним структурам України на основі злагоди, а не жорсткої конфронтації, в межах відповідного строку — один рік — визначитись щодо напрямків подальшого розвитку держави і суспільства і запропонувати в чітких правових нормах нового Основного Закону оптимальну модель конституційного ладу республіки. Ця стабілізуюча функція Конституційного договору має велике значення не тільки для держави, а й для суспільства в цілому. В юридичному аспекті позитивний потенціал цього договору полягає в тому, що він запропонував з ураху-

ванням ситуації, яка склалася на той час в державно-правовій сфері, нову модель розподілу владних повноважень між законодавчою і виконавчою владами. Це спроба реалізувати ідею Концепції нової Конституції України про те, що Україна має бути президентською республікою. Паралельно з Конституційним договором діє прийнята 20 квітня 1978 р. Конституція України з безліччю змін і доповнень до неї.

Визначення щодо механізму прийняття нової Конституції України ускладнюється неякісним конституційно-правовим регулюванням цього питання, великими розбіжностями в науковій думці, різним тлумаченням відповідних статей Конституції.

Так, на думку професора Л. П. Юзькова, не обов'язково нову Конституцію повинна приймати Верховна Рада, до того ж кваліфікованою більшістю її голосів, оскільки це затягне конституційний процес і поглибить конституційно-правову кризу, не дасть змоги проводити економічні і політичні реформи. На його думку, діюча Конституція України не встановлює правила, що для прийняття нової Конституції необхідно набрати кваліфіковану більшість голосів, а це правило поширюється тільки на порядок зміни діючої Конституції згідно з положенням ст. 171 Основного Закону. Про те, що необхідно набрати дві третини голосів народних депутатів України для прийняття нової Конституції, можна дійти логічно, коментуючи ст. 171 Основного Закону. З міркуваннями Л. П. Юзькова можна повністю погодитись, але не з тим, що нову Конституцію неможливо прийняти парламентським шляхом.

Ми вважаємо, що Конституцію необхідно приймати саме Верховною Радою України. Це дасть змогу обговорити кожну статтю проекту Основного Закону, узгодити позиції різних політичних угруповань, точку зору виконавчої і законодавчої гілок влади, в повному обсязі використати науковий потенціал для якісної доробки відповідних статей. На наш погляд, це найбільш простий, і до того ж легітимний спосіб прийняття нової Конституції.

Але багато фахівців вважають, що прийняти її парламентським шляхом практично неможливо, і це можна зробити тільки з допомогою всеукраїнського референдуму. Тому вважаємо за необхідне більш детально проаналізувати процедуру прийняття Основного Закону іменню з допомогою референдуму. Так, Л. П. Юзьков виділяє такі стадії механізму прийняття нової Конституції України: а) завершення підготовки тексту проекту нової Конституції, його постатейне обговорення і прийняття Конституційною комісією, яка

є тимчасовою загальнодержавною комісією, до складу якої входять всі суб'єкти (або їх представники) законодавчої ініціативи; б) обговорення і попереднє прийняття простою більшістю голосів проекту Конституції Верховною Радою України; в) затвердження (схвалення, прийняття) нової Конституції України всенародним голосуванням (референдумом)¹.

Позитивною стороною запропонованого Л. П. Юзьковим механізму прийняття нової Конституції України є те, що внесення на всеукраїнський референдум проекту Основного Закону достатньо для того, щоб з положеннями цього проекту були згодні більше половини народних депутатів (на жаль, Л. П. Юзьков не вказує, яка повинна бути ця половина — від загальної кількості народних депутатів, тобто від 450 як по діючій Конституції, чи від фактично обраних. З урахуванням політичних сил в українському парламенті можна передбачити, що такий шлях може стати досить слухним, оскільки набрати дві третини голосів народних депутатів досить нелегко як для прийняття її Верховною Радою, так і для винесення її на всеукраїнський референдум.

Політичні розбіжності між різними депутатськими угрупованнями досить значні і якщо наполягали на тому, що необхідна згода не менше двох третин депутатів, то дуже складно вийти з конституційної кризи. Але ж Основний Закон необхідно приймати. І тоді конституційний процес може суттєво спроститись: президентська структура без врахування позиції парламенту (а таке врахування за Конституційним Договором обов'язкове) може винести свій проект Основного Закону на всеукраїнський референдум. Безумовно, народ проголосує за цей проект, який би він не був. Голова Верховної Ради О. О. Мороз підкреслив, що досвід Російської Федерації, де Основний Закон був прийнятий референдумом, свідчить про те, що нинішній електорат може проголосувати за все «від монархії до анархії»². Така модель досить успішно пройшла в грудні 1993 р. в Росії. Але ж це не означає, що в Російській Федерації прийнята демократична конституція, про що свідчать критика її положень фахівцями в галузі конституційного права, пропозиції щодо зміни її багатьох принципових положень, а також реальна конституційно-правова практика.

Вважаємо, що елементи такого підходу в Україні проявились в листопаді 1995 р., коли робоча група Конститу-

¹ Див.: Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедури завершення//Голос України. 1995. 14 груд.

² Див.: Мороз О. Відсутність нової Конституції гальмує реформи//Голос України. 1995. 2 груд.

ційної комісії підготувала проект нової Конституції з чіткою орієнтацією на перевагу владних повноважень виконавчої влади над законодавчою¹. Навіть пропозиції Голови Верховної Ради України робочою групою були проігноровані².

Якщо виходити з того, що нову Конституцію України необхідно приймати на всенародному референдумі, то виникає питання — згода якої кількості народних депутатів України необхідна для того, щоб Верховна Рада мала право прийняти рішення про винесення проекту нової Конституції на всеукраїнський референдум — більше половини, тобто не менше 226 голосів, чи дві третини? Вважаємо, що для цього було б достатньо більше половини голосів народних депутатів від їх загальної кількості, як це пропонує Л. П. Юзьков, бо набрати дві третини голосів в існуючих на сьогодні парламентських реаліях дуже проблематично. Остаточну судьбу проекту вирішить народ на всеукраїнському референдумі. Слід враховувати й те, що згідно з ч. 2 ст. 13 Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми всеукраїнський референдум для затвердження або скасування Конституції України може бути призначений при згоді в цьому не менш як половини народних депутатів України. Правда, закон не уточнює, від якої половини депутатів: від фактично обраних чи від загальної кількості? Вважаємо, що по цьому положенню повинно бути дано Верховною Радою аутентичне тлумачення. На наш погляд, треба виходити з принципу загальної кількості голосів.

Іншу модель запропонували розробники законопроекту про прийняття нової Конституції України Інституту законодавства при Верховній Раді України, в ст. 8 якого записано: «Призначення всеукраїнського референдуму з питань прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, здійснюється Верховною Радою України за погодженням з Президентом України, а за відсутністю такої згоди — за рішенням Верховної Ради України, прийнятим більш як двома третинами голосів від фактичної кількості народних депутатів України, повноваження яких визнані і не призупинені у встановленому порядку»³.

Аналіз цієї статті свідчить, по-перше, що йдеться про винесення на всеукраїнський референдум не всього узгод-

¹ Див.: Журавський В., Мацюк А. За кулісами декораций — монархія. Соответствует ли новый проект Конституции Украины концепции демократического правового государства?//Голос України. 1995. 5 дек.

² Див.: Писаренко С. У двох президій одні двері із кризи//Голос України. 1995. 22 лист.

³ Див.: Писаренко С. Як прийматимемо, так і матимемо//Голос України, 1995. 14 груд.

женого тексту Конституції, а тільки її окремих положень, які визначають основний зміст майбутньої Конституції. По-друге, що для винесення на всеукраїнський референдум цих положень повинна бути згода Верховної Ради і Президента. І по-третє, якщо такої згоди немає, то сама Верховна Рада може прийняти рішення про винесення на всеукраїнський референдум цих положень при згоді двох третин народних депутатів. Із зміста ст. 8 законопроекту ми можемо тільки здогадуватись, що його розробники виходили з такої моделі: якщо є згода між парламентом і Президентом, то для винесення визначальних положень проекту нової Конституції достатньо більше половини голосів народних депутатів, а якщо такої згоди немає, то потрібно дві третини голосів. А чи легко буде набрати кваліфіковану більшість голосів, навіть якщо йдеться про винесення на всеукраїнський референдум не всього тексту Конституції, а тільки головних її положень? Мабуть, ні. Виходить, що конституційний процес може бути заблокований. Треба враховувати й те, що згідно з Конституційним договором до прийняття нової Конституції України не повинні виноситися на всеукраїнський референдум, консультативний референдум і опитування громадської думки питання, окрім прийняття нової Конституції України, текст якої повинен бути узгоджений сторонами. Тобто положення ст. 8 запропонованого Інститутом законодавства законопроекту про порядок прийняття нової Конституції України суперечить положенням Конституційного договору.

Учасники «круглого столу» з проблем механізму прийняття нової Конституції, що проходив в Києві у грудні 1995 р. дійшли до висновку, що положення ст. 171 Конституції України слід поширити не тільки на процес зміни Конституції, а й на процес її прийняття. Було запропоновано, щоб рішення щодо прийняття Конституції України по кожній статті окремо і в цілому приймалися не менш як двома третинами голосів народних депутатів України від загальної кількості складу Верховної Ради, визначеною діючою Конституцією. Таке доктримальне тлумачення Конституції України не впливає із положень діючої ст. 171 Конституції України.

Тому вважаємо, що для прийняття нової Конституції достатньо більшості голосів народних депутатів від їх загальної кількості. Але ж хто в цьому питанні може поставити крапку над «і»? Мабуть, сама Верховна Рада України, давши тлумачення п. 1 ст. 97 Конституції. Необхідне не доктримальне, а аутентичне тлумачення. А це може дати тільки парламент України і ніхто більше.

Є й другий шлях вирішення проблеми — прийняття спеціального конституційного закону про порядок прийняття нової Конституції України, як це пропонує Інститут законодавства при Верховній Раді України. Але ж і цей закон повинен виходити з норм діючої Конституції і не суперечити їй, оскільки Конституція має найвищу юридичну силу. Тобто, хочеться чи ні, а зміни і доповнення необхідно вносити в діючу Конституцію, щоб приймати нову, або ж дати тлумачення відповідних норм Основного Закону, або ж приймати спеціальний закон про прийняття Конституції. Тому вважаємо, що більш доцільним було б внести зміни і доповнення в Конституцію; а не приймати спеціальний закон. Причому слід чітко встановити, що для прийняття Конституції потрібно більше половини голосів від загальної кількості депутатів. Але для стабільності Основного Закону необхідно залишити положення ст. 171 Конституції, що для її зміни потрібна згода двох третин народних депутатів від їх загальної кількості. Конституція не повинна кожний раз змінюватись в залежності від кон'юнктурних бажань, політичних пристрастей сьогодення, інакше у нас завжди політика буде домінувати над правом.

Якщо виходити з того, що для прийняття нової Конституції України на Верховній Раді необхідно дві третини голосів і до такого висновку дійде Верховна Рада шляхом тлумачення конституційних норм, зміни або доповнення Основного Закону, або ж шляхом прийняття закону про прийняття Конституції, в якому встановить це положення, то ситуація кардинально зміниться, оскільки парламентським шляхом прийняти нову Конституцію буде досить непросто. Що ж робити в такому разі? Основний Закон необхідно приймати у визначений Конституційним договором строк, тобто до 8 червня 1996 р.

В такому разі може бути застосований інший спосіб його прийняття. Підготовлений Конституційною комісією проект Конституції обов'язково опрацьовується в парламенті і, узгоджений більшістю голосів народних депутатів, він виноситься на всеукраїнський референдум і остаточно приймається референдумом. Позитивним аспектом цього механізму прийняття Конституції є те, що, з одного боку, застосовується процедура постатейного обговорення проекту і це дає змогу різним політичним силам та гілкам влади в межах парламентських процедур узгодити свої позиції, а з другого — нова Конституція вперше в конституційній практиці України свою легітимність одержує безпосередньо від народу.

Проект нової Конституції України обов'язково повинен пройти парламентські читання і бути узгодженим між Верховною Радою і Президентом. Слід при цьому враховувати і зарубіжний досвід. Так, згідно з конституційним законом Польщі від 23 квітня 1992 р. про порядок підготовки і прийняття Конституції Республіки Польща таких читань може бути три. Вносити на всеукраїнський референдум проект нової Конституції України без обговорення його в парламенті було б недемократично. Депутати обрані народом і повинні втілювати його волю; насамперед в такому основоположному нормативно-правовому акті, яким є Конституція.

Конституційний договір ускладнив процедуру прийняття Конституції, оскільки в ньому закріплено, що на референдум може бути винесений проект Конституції, який є узгодженим документом між Верховною Радою і Президентом. Це означає, що без врахування позиції парламенту Президент не може винести проект Конституції на всеукраїнський референдум, і навпаки.

Для прийняття нової Конституції України могла бути застосована й інша процедура, яка, на жаль, сьогодні заблокована нормами Конституційного договору. Вона полягає в тому, що підготовлений Конституційною комісією проект Основного Закону вноситься на розгляд Верховної Ради. Якщо в процесі його обговорення народні депутати не дійшли до згоди з концептуальних принципових питань, то вони виносяться на всеукраїнський референдум. На наш погляд, такими питаннями можуть бути: однопалатним чи двохпалатним повинен бути парламент України; бути Україні унітарною чи федеративною державою; режим права власності на землю, насамперед, чи може вона бути об'єктом купівлі і продажу. Визначення на всеукраїнському референдумі волі народу з основоположних питань було б для депутатів головним. Враховуючи результат референдуму, Верховна Рада могла б потім постатейно прийняти нову Конституцію України. І після цього не було б потреби виносити її на затвердження всенародного референдуму. Таку модель її прийняття ми пропонували в свій час. Але ж вона тепер заблокована, оскільки згідно з Конституційним договором до прийняття нової Конституції не можуть виноситись на всеукраїнський референдум, консультативний референдум і опитування громадської думки інші питання, окрім прийняття нової Конституції, текст якої повинен бути з'ясований Верховною Радою і Президентом України.

В конституційному процесі важливо враховувати досвід інших країн. Так, 23 квітня 1992 р. в Польщі законом про порядок підготовки і прийняття Конституції Республіки

Польща¹, встановлюється, що нова Конституція Польщі приймається Сеймом і Сенатом, які складають Національні Збори; і потребує остаточного схвалення народом на конституційному референдумі (ст. 1). Законом визначається законодавча процедура прийняття Конституції (три читання) Національними Зборами. Законодавча ініціатива в Національних Зборах по поданню проекту нової Конституції належить конституційній комісії; до складу якої входять 46 депутатів, обраних Сеймом, а також Президенту Польщі (ст. 2). Прийняття поправок і затвердження Конституції потребує більше двох третин голосів при присутності не менше половини загальної кількості членів Національних Зборів (ст. 8):

Прийняття Конституції на референдумі нерідко ставиться під сумнів, хоча ця процедура не раз використовувалась в різних країнах і в різні часи. Референдумом (плебесцитом, народним голосуванням) були прийняті, схвалені, затверджені Конституція Луї Бонапарта (1852 р.), Конституція IV Французької Республіки (1946 р.), Конституція Данії (1953 р.), Конституція V Французької Республіки (1958 р.), Конституція Турецької Республіки (1961 р.), Конституція Греції (1969 р.), Конституція Камеруна (1972 р.), Конституція Чилі (1980 р.), Конституція Іспанії (1978 р.), Конституція Філіпін (1987 р.), Конституція Російської Федерації (1993 р.), Конституція Литовської Республіки (1992 р.).

Але слід враховувати й те, що референдум по Конституції містить в собі небезпеку нав'язування народові волі і позиції якоїсь з гілок влади або політичного угруповання. В зарубіжній літературі підкреслюються такі негативні прояви безпосередньої демократії, які в повному обсязі притаманні й референдуму: доступ до голосування; підробка підписів; нерозбериха в формулюваннях; проблеми явки і кворуму; проблема інформованості голосуючих з питання, яке винесене на референдум; послаблення за допомогою референдуму законодавчої влади; проблема урахування і захисту думки незгодного меншинства; непідконтрольність фінансових витрат; плата за підпис при зборі підписів; омана при підрахунку голосів; втручання відео- і теледемократії².

Тому, на наш погляд, найбільш доцільним було б прийняття нової Конституції не на референдумі, а Верховною Радою України. Зробити це в нинішніх умовах дуже складно із-за розбіжностей різних політичних течій в Україні і в

¹ Dzennik Ustav. W., 1992. 67. P. 336.

² Cronin Thomas. E Direct democracy. The Politics of Initiative Referendum, and Recals, Horvard Universtity Press. Cambridge and London. 1989. P. 207, 214.

її парламенті. Тому ми вважаємо, що можливий й інший варіант: узгоджений між парламентом і Президентом України проект Основного Закону, який набрав більше половини голосів народних депутатів від їх загальної кількості виноситься на всеукраїнський референдум. На наш погляд, головне полягає в тому, щоб не допустити винесення на всеукраїнський референдум проекту Основного Закону України, який би не пройшов парламентські читання.

Якщо за основу взяти процедуру прийняття Конституції за допомогою всеукраїнського референдуму, то на нього можна б було винести два варіанти неузгоджених в Верховній Раді текстів відповідних статей. Але ж зробити це технічно дуже не просто і не доцільно, оскільки якими повинні бути правові моделі регулювання конституційних відносин — це справа фахівців-конституціоналістів. На всенародне затвердження повинен виноситися вже узгоджений між гілками влади проект нової Конституції України, а не альтернативні тексти статей.

В пресі неодноразово висловлювалась думка про можливість прийняття Основного Закону Конституційною Асамблеєю або Конституційними Зборами. На наш погляд, такий шлях в існуючих реаліях був би недоречним і неефективним. Щоб йти цим шляхом, необхідно: внести зміни або доповнення в діючу Конституцію України і насамперед в ст. 97; прийняти конституційний закон про Конституційну Асамблею (Конституційні Збори) і чітко визначити її правовий статус, в тому числі й кількісний склад, принципи формування. Це потребує чимало часу, а його обмаль. І хто може сказати, що серед членів Конституційної Асамблеї буде менше розбіжностей, ніж між народними депутатами України, і вона буде менш заполітизованою, ніж Верховна Рада? Ця Асамблея скоріше за все буде тим же зрізом суспільства, як і нинішній парламент. Нічого, крім подальшого затягнення і так досить тривалого конституційного процесу, це не дасть. Слід враховувати й те, що безпосереднє обрання членів Конституційної Асамблеї від областей, Автономної Республіки Крим, Києва і Севастополя шляхом прямого голосування фінансово буде досить дорого коштувати народу і державі. А результати можуть бути не кращими, якщо приймати Конституцію парламентським шляхом або на референдумі. Крім того, було б бажаним, щоб нинішній склад Верховної Ради увійшов в історію України як такий, що вперше в історії українського конституціоналізму прийняв демократичну конституцію, яка в своїй основі ґрунтується на загальнолюдських цінностях.

Прийняття, наприклад, нової Конституції на всеукраїнському з'їзді Рад народних депутатів також не є доцільним, бо потребує тих же правових новел в діючу Конституцію і буде формальним актом затвердження Основного Закону. Правда, позитивним аспектом цієї процедури було б те, то на відміну від референдуму вона не потребує значних коштів. Але ж нам сьогодні потрібно не формальне затвердження нової Конституції, а важливо одержати наприкінці дуже тривалого конституційного процесу новий, якісний Основний Закон, який би сприяв формуванню в Україні правової демократичної соціальної держави і громадянського суспільства.

Ось чому ми вважаємо, що в умовах, які склалися в Україні, найбільш оптимальним є шлях прийняття нової Конституції Верховною Радою України, а в разі, якщо цей варіант не проходить, то проект Основного Закону виноситься на всеукраїнський референдум, але після постатейного його доопрацювання на сесії Верховної Ради і з урахуванням позиції виконавчої влади, як це зазначено в Конституційному договорі. Важливо, щоб сам механізм прийняття нової Конституції не вів до конфронтації між владними структурами, а був результатом консенсусу між ними.

Надійшла до редколегії 10.01.96

МІЖНАРОДНИЙ ЮРИДИЧНИЙ ФОРУМ З ПИТАНЬ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

11—13 січня 1996 р. у селі Гута Івано-Франківської області відбувся організований Світовим Конгресом Українських Юристів та Академією правових наук України міжнародний юридичний форум «Нова Конституція України — шлях до утвердження української державності». Організації і проведенню форуму активно сприяли Івано-Франківська обласна державна адміністрація, Агенції міжнародного розвитку США, Міжнародна Фундація виборчих систем, консорціум «Верховенство права», канадська і німецька агенції та фонди, керівництво Прикарпатського університету, районна адміністрація. Це дозволило надати найбільш сприятливі умови для роботи форуму, виконання головної його мети — здійснити експертизу проекту Конституції України та сприяти поліпшенню її змісту. Всього в роботі форуму взяло участь близько 150 осіб — науковців, народних депутатів, представників дипломатичного корпусу, державних діячів,

журналістів, студентів. Були представлені усі регіони України. Активну участь в роботі форуму взяли експерти із США, Канади, Німеччини, Франції та інших країн. Була також проведена презентація Світового Конгресу Українських Юристів.

Робота проходила на пленарних засіданнях і в секціях; кожна з яких обговорювала певні розділи проекту Конституції України в редакції від 15 листопада 1995 р: з доповненнями і змінами; що були внесені робочою підкомісією Конституційної комісії. Крім того, працювала молодіжна секція, де на конституційні проблеми була зроблена «мозгова атака» неупередженості, маючої свіжі погляди молоді:

Зі вступним словом на форумі виступив президент Світового Конгресу Українських Юристів В. М. Стретович, який разом з президентом Академії правових наук України В. Я. Тацієм очолював організаційний комітет по проведенню форуму.

Учасники форуму тепло сприйняли привітання на їх адресу, яке надійшло від Президента України Л. Д. Кучми і Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. З трибуни форуму прозвучали також привітання від керівника Івано-Франківської обласної адміністрації С. М. Волковецького, ряду провідних зарубіжних юристів. Після цього форум перейшов до роботи в секціях.

В секції I «Загальні засади конституції» (керівник — академік АПН України М. В. Цвік) працювало понад 20 чоловік. Найбільш активну участь в обговоренні проблеми брали академік АПН України А. П. Закалюк, народні депутати України І. Заець, І. Білас, А. В. Корнеєв (він є також секретарем Конституційної комісії), член робочої групи Конституційної комісії В. М. Шаповал, експерт з Німеччини Г. Шварцкопф, докторант НЮА України В. Речицький.

Робота розпочалась із загальної дискусії, під час якої ставилися питання, що торкаються й інших розділів Конституції — про засоби відображення в Конституції умов перехідного періоду і становлення ринкової економіки; поліпшення структури Конституції і встановлення більш тісного зв'язку між її розділами; необхідність існування самостійного розділу про національну безпеку України. Йшлося також про переваги і переліки одно- та двопалатної структури парламенту, необхідність обмеження в тексті Конституції посилань на інші законодавчі акти, ступінь абстрагованості та конкретності її положень та ін.

При розгляді тексту преамбули Конституції були внесені пропозиції щодо уточнення змісту терміна «український народ». Секція визнала за доцільне включити до преамбули

вказівку на те, що відновлення державності України відбулося внаслідок реалізації українською нацією свого права на самовизначення. Було запропоновано уточнити загальну назву розділу I, назвавши його «Загальні засади конституційного ладу». Частина учасників секції висловила сумнів щодо необхідності в умовах сьогодення фіксувати в ст. 1; що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, вважаючи це передчасним. В ст. 2 зроблено наголос; на тому, що суверенітет України є неподільним.

Принципове значення мало включення в перелік найвищих соціальних цінностей свободи особи, закріплення такого найважливішого конституційного принципу, як пріоритетність прав і свобод людини (ст. 3). В першій частині ст. 5 секція запропонувала форуму, що Україна є унітарною державою з республіканською формою правління.

Жваві дебати розгорнулися з приводу характеру втілення в Конституції принципу розподілу влади, запобігання конституційними методами конфронтації її різних гілок. Було визнано за доцільне додатково вивчити питання про необхідність виходити з існування четвертої гілки влади — контрольно-наглядової, що, між іншим, дало б змогу поліпшити структуру тексту Конституції.

Обговорювався також характер відображення в Конституції співвідношення верховенства права і закону, норм внутрішнього та міжнародного права. Було вирішено зберегти ст. 9 проекту в редакції від 15 листопада 1995 р. з доповненням характеристики міжнародного договору як складової частини законодавства України вказівкою на необхідність його ратифікації. Кілька цікавих пропозицій торкалися ст. 10 I розділу. Так, академік А. П. Закалюк запропонував у другій її частині вказати на надання державним службовцям права використовувати у відносинах з громадянами, які не володіють державною мовою, їх рідну мову.

Було також запропоновано доповнити розділ I переліком існуючих в Україні форм власності і вказівкою на їх рівноправність, сформулювати головні принципи виборчого права, уточнити редакції низки статей Конституції тощо.

В секції II «Права і свободи людини і громадянина» (керівники — професор В. Г. Буткевич і член-кореспондент АПН України П. М. Рабінович) взяло участь близько 20 чоловік. Показово, що це були не тільки юристи, а й представники інших гуманітарних спеціальностей та зарубіжні фахівці.

Учасники секції виконали досить значний обсяг роботи, оскільки в обговорюваному розділі проекту Конституції вміщено майже 1/3 усіх його статей. Крім того, аналізувалася

й низка положень І та інших розділів проекту, які так чи інакше торкаються прав і свобод людини.

Констатувавши, що в цілому II розділ законопроекту можна вважати у принципі задовільним, учасники секції поряд з цим внесли пропозиції щодо змін і доповнень до 32 статей із 49. Ці пропозиції були спрямовані, по-перше, на забезпечення пріоритетності прав людини серед чинників, що ними визначається політика Української держави (ч. 2 ст. 3); по-друге, на забезпечення більшої відповідності змісту цього розділу міжнародним, зокрема європейським, пактам і договорам, учасником яких є Україна; по-третє, йшлося про забезпечення максимальної повноти конституційного забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина та більш дієвого їх гарантування.

Так, у ст. ст. 16, 17 розділу було запропоновано низку принципів положень (зокрема про неподільність і взаємопов'язаність, взаємозалежність прав і свобод), які були вперше на міжнародному рівні закріплені у Віденській декларації і Програмі дій II Всесвітньої конференції з прав людини (1993 р.).

До ст. 54 (право на юридичну допомогу) було рекомендовано внести низку положень про роль і призначення професійної адвокатури у забезпеченні цього права (тим більше, що про цей неодмінний правозахисний інститут демократії у проекті взагалі жодної згадки не було).

Було сформульовано нову статтю проекту про те, що кожна людина має право вільно визначати свою національну приналежність, держава ж має створювати необхідні умови для збереження, розвитку і захисту національної самобутності кожної людини.

Більш оптимально була вирішена проблема конституційного врегулювання меж здійснення прав людини: рекомендовано присвятити цьому питанню окрему статтю, сконцентрувавши у ній підстави, умови та припустимий «обсяг» таких меж відповідно до міжнародних стандартів з цього питання.

Секція III «Законодавча влада» (керівник — член-кореспондент АПН України Ю. М. Тодика) акцентувала свою увагу на проблемах парламенту, його функціях і компетенції, статусі народного депутата, депутатському імунітеті. Жвава дискусія відбулася щодо таких питань: хто може бути суб'єктом подання пропозиції щодо позбавлення члена парламенту депутатської недоторканості, яка повинна бути кількість голосів народних депутатів для подолання вето Президента України по законопроектам, чи може бути депутат на державній службі, чи необхідно в новій Конституції, вста-

новлюючи компетенцію Національних Зборів, перераховувати всі сфери законодавчої діяльності.

Найбільш жваво обговорювалася проблема структури парламенту. Прихильники двопалатного парламенту аргументували свою позицію тим, що наявність верхньої і нижньої палат парламенту дасть змогу підвищити якість законів, збільшити їх ефективність, краще враховувати інтереси місць, що двохпалатна структура парламенту має місце в деяких унітарних посттоталітарних країнах. Прихильники однопалатного парламенту вважають, що введення двопалатної його структури істотно знизить ефективність законодавчого процесу, оскільки верхня палата (тим більш, що вона формується не прямими виборами) може блокувати роботу нижньої палати, що це шлях до можливого сепаратизму в Україні і це досить яскраво підтверджують події останніх років в Автономній Республіці Крим, що в умовах двопалатного парламенту істотно підвищується роль виконавчої влади. Підкреслювалося, що не відповідає принципу рівності представництва закладений робочою групою Конституційної комісії порядок формування верхньої палати — по три представники від областей, Автономної Республіки Крим, Києва і два від Севастополя, оскільки чисельність населення в областях коливається від 700 тисяч до 5 мільйонів. Погоджуючись з тим, що двопалатна структура парламенту є доцільною в майбутньому, більша половина членів секції прийшло до висновку про необхідність збереження на перехідний період однопалатної структури парламенту.

Члени секції визнали за необхідне виділити із змісту розділу IV «Національні Збори України» розділ «Державний бюджет і фінанси», в основу якого покласти ст. ст. 97—101 проекту Конституції. Учасники секції вважають, статус парламенту України слід визначити як єдиного органу законодавчої влади України, що не слід перераховувати сфери законодавчої діяльності парламенту, тобто сфери, які регулюються виключно законом, оскільки це принижує роль парламенту в законотворенні. Було запропоновано, що рішення палат парламенту про дострокове припинення повноважень їх членів може бути оскаржено до Конституційного суду України. В проекті було записано, що рішення може бути оскаржено до суду, але до якого — не визначено. Члени секції прийшли до висновку, що подання про позбавлення члена парламенту недоторканості вносить Генеральний прокурор України, і тим самим виходять з необхідності існування прокуратури як самостійної структурної одиниці в системі державного механізму України. Виходячи з того, що майбутній парламент повинен бути повністю професійним,

члени секції вважають недоцільним, щоб члени парламенту паралельно перебували на державній службі.

Секція IV «Виконавча влада» (керівник — академік АПН України М. В. Костицький) запропонувала передбачити в ст. 103 проекту Конституції, що Президент України очолює виконавчу владу. Визнано за доцільне вилучити з п. 6 ст. 107 положення про проголошення всеукраїнських референдумів за народною ініціативою і віднести його до повноважень парламенту, виключивши це із ст. ст. 67, 80. Була також висунута пропозиція про надання Президентові права видавати такі акти, як універсали, укази і розпорядження. При цьому універсали повинні бути нормативними актами, які видаються Президентом після їх обговорення на засіданні Кабінету Міністрів і підписуються також прем'єр-міністром, відповідальним за їх виконанням, а укази — актами індивідуального характеру.

Статтю 119 проекту Конституції відредаговано таким чином, щоб зробити неприпустимим втручання органів виконавчої влади в діяльність підприємств, установ і організацій, зокрема приватного сектору.

Секція вирішила запропонувати Конституційній комісії для обговорення варіант, коли Національні Збори дають згоду на призначення всього складу Кабінету Міністрів України списком після заслухання заяви про основні напрями роботи уряду і без згоди на призначення прем'єр-міністра України. Секція підтримала ідею створення двопалатного парламенту. Було також внесено багато змін редакційного характеру до окремих статей проекту.

Секція V «Судова влада. Охорона Конституції» (керівник — академік АПН України Ю. М. Грошевий) була найбільш численною на форумі. У роботі секції взяли участь народні депутати України О. В. Лавринович і М. В. Костицький, Голова Верховного Суду України В. Ф. Бойко, Голова Верховного арбітражного суду Д. М. Притика, відповідальні працівники Генеральної прокуратури України, заступник Міністра внутрішніх справ України О. Ф. Штанько, член-кореспондент АПН України М. М. Михеєнко, професор О. Р. Михайленко, доцент І. Є. Марочкін та інші відомі вчені та практики, загалом — 28 чоловік.

Основні дискусії на секції розгорнулися відносно структури судової влади та її системи, місця і функцій Конституційного суду України, прокуратури, Уповноваженого у правах людини. В результаті плідної полеміки секції прийшли до висновку, що судова система має будуватися за принципом спеціалізації судів. Зокрема висловлено обгрунтоване судження, що немає потреби створювати єдину си-

стему судів на чолі з Верховним Судом України. Особливу увагу приділено питанням незалежності судової влади і судів. У зв'язку з цим було запропоновано нову редакцію розділу проекту Конституції, присвяченого судовій владі.

Секція підтримала положення про те, що зараз для теорії конституціоналізму є характерним виділення контрольно-наглядової влади, яка здійснюється, зокрема, Конституційним судом, Уповноваженим у правах людини. На цій підставі запропоновано включити в проект Конституції розділ «Охорона конституції», вмістивши до нього глави про Конституційний суд України, прокуратуру, Уповноваженого у правах людини, контрольну (рахункову) палату.

Уточнено низку положень проекту Конституції про Конституційний суд. Зокрема, запропоновано, щоб склад Конституційного суду формувався законодавчою, виконавчою і судовою владами (на п'ять суддів від кожної гілки влади), розширено компетенцію Конституційного суду і уточнено порядок звернення до нього громадян і суду загальної юрисдикції.

Учасники секції прийшли до одноставного висновку, що в сучасних умовах недоцільно піддавати корінному перегляду функції прокуратури, особливо враховуючи зростання злочинності, суперечливість і прогалини в чинному законодавстві.

Запропонована редакція нових статей до проекту Конституції, присвячених Уповноваженому у правах людини і контрольній (рахунковій) палаті.

В роботі секції VI «Територіальний устрій України. Автономна Республіка Крим. Місцеве самоврядування» (керівник — професор М. П. Воронов) брали участь вчені-державознавці, представники органів місцевого самоврядування України, експерти з Канади, Німеччини, Франції.

Обговоривши та оцінивши розділ IX «Територіальний устрій України» проекту Конституції, учасники секції прийшли до висновку про те, що адміністративно-територіальні одиниці — село і селище за своїми ознаками фактично не відрізняються, а також про недоцільність серед загальних адміністративно-територіальних одиниць визначати конкретну державно-територіальну одиницю — Автономну Республіку Крим. Рекомендовано із цього розділу одиниці — селище і Автономна Республіка Крим — виключити, а в окремій статті зазначити про те, що частиною території України є автономія Криму.

При обговоренні та оцінці розділу X проекту «Автономна Республіка Крим» учасники секції прийшли до висновку, що цей розділ визнає Автономну Республіку Крим дер-

жавним утворенням в унітарній Україні з більшістю ознак самостійної держави. Було запропоновано його із проекту Конституції виключити, а проєкт доповнити статтею про те, що автономія Криму (Кримська автономія) є адміністративно-територіальним утворенням у складі України для самостійного здійснення внутрішньої державної влади і самоврядування на частині території України і в межах, визначених Україною.

Розділ XI «Місьцеве самоврядування» проєкту Конституції визнаний взагалі невдалим, недостатньо повним, суперечливим за змістом. Секція виробила і запропонувала свій проєкт цього розділу, який має за мету закріпити місцеве самоврядування в Україні, його поняття, рівні та основні принципи, визначити систему, матеріально-фінансову основу і функції місцевого самоврядування.

До складу секції VII (молодіжної) входили студенти трьох юридичних навчальних закладів України Національної юридичної академії України (3 представники), юридичного факультету Львівського державного університету (3 представники) та юридичного факультету Прикарпатського державного університету (4 представники). Секція працювала з великим ентузіазмом і продемонструвала дуже серйозне ставлення до завдань форуму і проблем конституційного процесу в Україні взагалі. Так, що вже на другий день праці на зміну жартам старших товаришів прийшла щира зацікавленість результатами обговорень проєкту Конституції молодіжною секцією.

Беручи до уваги, що кожна стаття, майже кожна фраза проєкту були обговорені та поставлені на голосування, треба зупинитись на найважливіших зауваженнях і пропозиціях секції.

1. Змінити структуру проєкту Конституції, уточнити назви окремих її розділів, утворити новий розділ «Бюджетна система України», до складу якого віднести ст. ст. 96—100 проєкту; назву розділу I викласти у такій редакції: «Загальні засади конституційного ладу України».

2. Вважати за передчасне визначення України у ст. I як «демократичної, соціальної, правової» держави; замість цього вважати за доцільне доповнити ст. I таким реченням «Україна прагне до набуття нею статусу демократичної, соціальної та правової держави».

3. Частину ст. 9 викласти у такій редакції: «Законодавство України базується на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права. Міжнародні договори, ратифіковані відповідно до законодавства України, що набрали

для України чинності, є частиною її національного законодавства».

4. Частину ст. 10: «В місцях компактного проживання громадян, що належать до однієї або кількох національних меншин, громадяни можуть звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та державних організацій рідною мовою».

5. Статтю 14: «Держава захищає конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність України».

Якщо передбачені Конституцією засоби не можуть бути використані, громадяни мають право чинити опір будь-кому, хто здійснює спробу ліквідувати Українську державу, конституційний лад або чинити дії, спрямовані на захоплення державної влади».

6. Стосовно референдуму передбачити у ст. 68, що «включно Всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України та вступ її до міждержавних союзів», а ст. 69 викласти у такій редакції: «Референдум не допускається щодо питань, розв'язання яких належить за Конституцією до компетенції органів державної виконавчої і судової влади, а також щодо законопроектів з питань подат- і бюджету».

7. Статтю 71: «Національні Збори є єдиним органом законодавчої влади України». Визначити Національні Збори однапалатним парламентом.

8. Скасувати депутатську недоторканість.

9. У ст. 90 докладніше визначити процедуру законодавчого процесу.

10. Частину ст. 103: «Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України». Посилити його особисту відповідальність за законність указів Президента та їх своєчасне виконання, діяльність виконавчої влади взагалі.

11. Вважати за необхідне доопрацювати розділ XI «Місце самоврядування» з тим, щоб забезпечити наявність в областях, містах, Києві і Севастополі та районах відповідних державних адміністрацій як єдиних структур державної виконавчої влади, позбавивши при цьому відповідні Ради народних депутатів права створювати власні виконавчі органи, а також врегулювати порядок призначення голів цих адміністрацій.

12. Доповнити проект розділом «Адвокатура», в якому визначити загальні засади існування та функціонування цього інституту.

На заключному пленарному засіданні підведенням підсумків роботи кожної секції виступили їх керівники.

Була також заслухана доповідь доктора юридичних наук Л. Т. Кривенка про особливості українського парламентаризму. Доповідачка теоретично обґрунтувала принцип верховенства і провідну роль парламенту в системі розподілу влади.

У заключному слові голова Всесвітнього форуму українських юристів В. М. Стретович висловив задоволення результатами роботи форуму. Підбиті підсумки та прийняті рішення щодо рекомендацій форуму.

Звіт про роботу Міжнародного юридичного форуму підготував
В. С. Смородинський

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

П. М. РАБІНОВИЧ, чл.-кор. АПН України,
Ю. П. ЛОБОДА

СОЦІАЛЬНА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДНИК ПРЕДМЕТА ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Радикальні перетворення, що відбуваються нині в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства, цілком природно опосередковуються переосмисленням його минулого й осмисленням альтернатив майбутнього. Одним із проявів цього є розширення й інтенсифікація досліджень державно-правової історії України, зокрема історії української державності.

Такий процес супроводжується не тільки плюралізацією методологічних підходів у наукових розвідках, але й — як її пізнавальним наслідком — урізноманітненням висновків та оцінок, що висловлюються фахівцями. Цим зумовлюється, як видається, актуалізація соціально-філософських, наукознавчих та інших методологічних проблем вітчизняної історико-правової науки (скажімо, проблеми об'єктивної істини у цьому підрозділі правознавства та її критерію).

До проблем такого статусу належить, безперечно, і та, яку зазначено у назві даної статті.

Якщо ознайомитись із сучасними характеристиками предмета історико-правової науки в Україні, то привертає увагу така обставина: в одних джерелах — курсах, посібниках, монографіях та ін. — до його складу відносять і такий «параметр» держав (чи державоподібних утворень), як їх со-

ціальна сутність¹, в інших же — про неї й згадки немає².

Та навіть у тих випадках, коли соціальна сутність досліджувальних держав так чи інакше визначається, її «діагнози», що пропонуються різними авторами, істотно відрізняються — аж до взаємовиключення³.

Усім цим, мабуть, і обумовлюється доцільність спеціального обговорення названої проблеми.

Загальне поняття держави — науковий фундамент пізнання її сутності. Не вдаючись тут за браком місця, до аналізу новітніх ідей вітчизняних вчених щодо цього поняття, зазначимо, що, на наш погляд, є підстави визначити його у такий спосіб: *держава — це організація політичної влади домінуючої частини населення у соціально неоднорідному суспільстві, яка, забезпечуючи його цілісність і безпеку, організовує задоволення загальносоціальних потреб та здійснює керівництво суспільством насамперед в інтересах цієї його частини.*

Коментуючи запропоноване визначення (яке, подібно до будь-яких дефініцій, не може претендувати на фіксацію усіх аспектів того явища, що відображається поняттям держави), відзначимо лише такі моменти.

По-перше, виникнення та існування держави пов'язується з будь-яким соціальним (не біологічним) розшаруванням суспільства, з його розподілом на ті чи інші частини, які поряд із спільними — загальносоціальними та загальнолюдськими — мають також і свої особливі, а нерідко й протилежні потреби, інтереси. Розподіл суспільства на класи (у соціально-економічному, традиційно-марксистському розумінні цього поняття) — це хоча й найбільш поширена причина виникнення держави, проте не єдино можлива. Вона може сполучатися, «переплітатися» з поділом суспільства, скажімо, на етнічні чи на соціально-функціональні групи та інші соціальні «підрозділи», які, проте, як і «чисті» класи, займають здебільшого неоднакове положення у системі суспільного виробництва. А такий поділ може передувати формуванню приватної власності на засоби виробництва.

¹ Див., напр.: Історія держави і права України. Частина 1. За ред. А. Й. Рогожина. Харків, 1993. С. 3.

² Див., напр.: Федоров К. Г. Історія держави і права зарубіжних країн. К., 1994. С. 3.

³ Наприклад, в одній з праць на основі аналізу суспільного і державного ладу сучасних США формулюється наступне узагальнення: «...демократична держава за своєю суттю є анархічною, оскільки ні законодавча, ні виконавча гілки влади не керують державою, а робить це бюрократія, адже вона є постійним елементом влади» (Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн. К., 1994. С. 233).

Одне слово, будь-яка соціальна неоднорідність суспільства зумовлює, як правило, необхідність держави.

По-друге, при деякій, на перший погляд, невизначеності поняття «домінуюча частина населення» все ж, гадаємо, є зрозумілим, що йдеться про найвпливовішу соціальну групу (хоча такий — вирішальний — її вплив, зокрема панування, може знаходити прояв у різних сферах суспільних відносин і здійснюватись у різних формах).

По-третє, «замикання» соціальної сутності держави на потреби та інтереси (чи то домінуючої частини суспільства, чи то всього суспільства) дозволяє *матеріалістично*, тобто максимально об'єктивно, визначити цю сутність.

І нарешті, по-четверте. Запропонована дефініція чітко фіксує, що саме держава призначена вирішувати загально-суспільні питання, організовувати задоволення загальносоціальних потреб; окрім неї, здійснити це не спроможна будь-яка інша організація, структура. Однією з таких найперших потреб є забезпечення необхідної єдності суспільства як цілісного соціального організму (які б внутрішні суперечності, конфлікти його не «розшматовували»). Остання обставина якраз і зумовлює інтегративну (координуючу, узгоджувальну, «консенсусну») місію держави, при виконанні якої вона може виступати виразником, представником інтересів не тільки домінуючої частини населення, але й всього суспільства. Проте якщо обмежитись тільки цією, — ясна річ, суттєвою — властивістю, повністю розкрити соціальну сутність держав та класифікувати, типологізувати їх за такою сутністю, вважаємо, не вдасться.

Адже після того, як — за допомогою держави — вдалося забезпечити *виживання* соціально неоднорідного суспільства, неминуюче постає питання: *а як саме воно житиме?*

Ніде й ніколи в історії людства відповідь на це питання не формувалась без втручання держави, здійснюваного відповідно до тих інтересів домінуючого осередку населення, реалізувати які вона прагне першочергово.

Соціальна сутність держави — це її істотна властивість, яка полягає у здатності держави задовільняти певні потреби та інтереси людей, їх спільностей — частин, а іноді й усього соціально неоднорідного суспільства — у процесі свого функціонування та розвитку.

Соціальна сутність держави як своєрідний феномен у своєму формуванні, існуванні та розвитку підпорядкована певним об'єктивним закономірностям. Винаходити і фіксувати такі закономірності покликана наукова *концепція соціальної сутності держави*. Ця концепція, будучи «фрагментом» загальної теорії права та держави, становить систему

Знань про специфічні закономірності формування, існування й розвитку здатності держави задовільняти, у процесі свого функціонування, певні потреби та інтереси зазначених суб'єктів.

Предметом даної концепції є, отже, відносини між державою, з одного боку, та окремими людьми, їх різноманітними спільностями (етнічно-національними, соціально-економічними, зокрема класовими, професійними, територіальними, релігійними, віковими та ін.) або суспільством в цілому, — з другого, в процесі яких держава сприяє (чи, навпаки, перешкоджає) задоволенню їх потреб та інтересів.

Методологічна роль найзагальнішого поняття держави полягає, окрім іншого, ще й у тому, що воно покликане слугувати вихідною підставою «кваліфікації» певного соціального формування, утворення, об'єднання саме як держави (або ж, навпаки, як не держави). Таке поняття є відправною точкою для з'ясування і того, *коли* дана держава виникла, утворилась, а коли її було ліквідовано.

Відомо, наприклад, що стосовно політико-правової природи Української Соціалістичної Радянської Республіки (навіть перших років її існування) у сучасній науковій літературі висловлено різні, навіть протилежні, думки. Так, одні автори вважають, що вона була не державою, а лише «окупаційним режимом», і тому у своїх працях з історії української державності історію Української СРР (Української РСР) взагалі не висвітлюють¹. Другі ж вбачають в УСРР «позірну державність», з якою на початку 20-х років було укладено іншими державами біля 50 міжнародних угод²; «варіант української квазідержавності»³. І, нарешті, треті оцінюють її як юридично незалежну державу — щоправда, із деформованим суверенітетом⁴, як «форму державності з формальною незалежністю»⁵.

Остання з наведених позицій видається, на наш погляд, найбільш підставною. Вона, по-перше, не виключає того, що на певному етапі на території України одночасно, «па-

¹ Див., напр.: Крушинський В. Ю., Левенець Ю. А. Історія України. Події. Факти. Дати. К., 1992. С. 159—160; Нагаєвський І. Історія української державності ХХ століття. К., 1993.; Малик Я., Вол В., Чуприна В. Історія української державності. Львів, 1995.

² Субтельний О. Україна. Історія. К., 1991. С. 337, 350.

³ Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917—1919 рр. (історико-генетичний аналіз). К., 1995. С. 245, 255—256.

⁴ Історія України ХХ століття. Кн. 2. К., 1992. С. 185, 197.; Турченко Ф. Г. Новітня історія України. Частина перша (1917—1945 рр.). К., 1994. С. 180.

⁵ Кульчицький С., Курносів Ю., Коваль М. Історія України. Частина перша. 2-е вид. К., 1994. С. 90, 92, 117.

ралельно» з УСРР існували, так чи інакше, й інші українські держави відмінної соціально-політичної орієнтації (зокрема УНР)¹. А по-друге, вона не перешкоджає визнанню того, що з утворенням Союзу РСР розпочалося інтенсивне «випаровування» (термін Х. Г. Раковського) суверенітету УСРР (УРСР), внаслідок чого Україна перетворилась на; так би мовити, державоподібне утворення.

Та який би із викладених підходів до визначення державно-юридичної природи Радянської України не обстоювати, він має ґрунтуватись на певній інтерпретації загального поняття держави.

Етнонаціональний аспект соціальної сутності держави. Оскільки не існує людей, їх спільностей, цілком позбавлених будь-яких етнічно-національних рис, особливостей, то аналіз соціальної сутності держави (тобто виявлення домінуючої частини населення відповідного суспільства, інтереси якої вона прагне реалізувати першочергово) завжди охоплює, так чи інакше, й визначення її національної належності. Адже стан задоволеності (або незадоволеності національно-етнічних потреб будь-якої частини суспільства — вельми вагомий, а іноді й найвпливовіший чинник її політичної програми і діяльності.

Тому розкриття соціальної сутності держави має супроводжуватись характеристикою, так би мовити, національного статусу останньої.

Але не менш важливо підкреслити — саме сьогодні! — й протилежне: етнічно-національна характеристика держави мусить неодмінно доводитись, «підніматись» до розкриття її соціальної сутності. Адже, як переконливо довела реальна соціальна практика, у разі неспівпадіння, колізії соціально-економічних і національно-культурних інтересів певного соціального угруповання «останнє слово» найчастіше залишалось за першими. Яскравим свідченням цього є, зокрема, історія боротьби за національну українську державність у 1917—1920 рр.

Так, на відміну від тих істориків, хто вбачає основну причину поразки, ліквідації керованої Центральною Радою (а пізніше — Директорією) Української Народної Республіки у «російсько-більшовицькій окупації»², більшість фа-

¹ Ситуації «синхронної» дводержавності на однеетнічній території виникали, як відомо, і після Другої світової війни (Німеччина, Корея, В'єтнам та ін.).

² Див.: напр.: *Дорошенко Дм.* Історія України. Для школи й родини. Краків-Львів, 1942; Нью-Йорк, 1957. С. 243; *Крип'якевич І., Терлецький М., Ісаїв П., Дольницький М.* Історія України. Львів, 1991. С. 134—156.

хівців вважають такою причиною неможливості примирити на загальнонаціональній основі класові суперечності в українському народі, розв'язувані у той час шляхом громадянської війни¹ (у тому числі війни між прихильниками української дрібної та прихильниками великої буржуазії²). Слабкість соціальної бази, обмеженість соціальної опори УНР; неспроможність Центральної Ради повести за собою більшість населення — трудящих³ — так у стислій формі пояснюють численні автори, чому виявився нежиттєздатним цей різновид української держави:

Що ж до іншого її різновиду — Української держави, керованої гетьманом П. Скоропадським, то історики, яких нині аж ніяк не можна віднести до симпатиків марксизму, цілком слушно відзначають, що вона діставала «підтримку поміщиків і капіталістів різних національностей»⁴, знову ж: соціально-економічні інтереси взяли гору над інтересами суто етнічними⁵.

Соціальна сутність державно-правових явищ та її трансформації — обов'язковий елемент предмету історико-правової науки. Як відомо, фундаментальне призначення будь-якої суспільної науки — вивчення, відкриття особливих, своєрідних закономірностей (тобто сутнісно-об'єктивних залежностей, зв'язків) тієї галузі, ділянки, «сторони» суспільного життя, яка складає її предмет. І наука історії держави і права у цьому відношенні не є винятком. Та відповідно до специфіки свого предмета вона робить це на гранично конкретному матеріалі — на таких державно-правових явищах, що фіксуються й описуються насамперед за їх зовнішніми — здебільшого формальними — проявами. Але й навіть зважаючи на це, згадана наука має бути галуззю знань не про самі лише державно-правові факти, начеби «дистильовані», очищені від соціальної сутності, а кінець-кінцем — про закономірності (та, зрештою, й про випадковості), якими такі факти обумовлені, викликані до життя.

¹ Див., напр.: Турченко Ф. Г. Вказ. праця. С. 165.

² Див., напр.: Павленко Ю., Храмов Ю. Вказ. праця. С. 244—245.

³ Див., напр.: Винниченко В. Відродження нації. Частина II. Київ—Відень, 1920. С. 256—261, 328; Субтельний О. Вказ. праця. С. 330; Історія України ХХ століття. Кн. 2. К., 1992. С. 195.

⁴ Малік Я., Вол. Б., Чуприна В. Вказ. праця. С. 109.

⁵ Яскравою ілюстрацією цього є, наприклад, і висновок авторитетного спеціаліста з історії України про те, що розбіжності між політикою УНР і ЗУНР, які не вдалося подолати, зумовлювались тим, що їхні уряди складались з представників різних партій: відповідно лівих та ліберальних «з виразними консервативними тенденціями» у останніх (див.: Субтельний О. Вказ. праця. С. 326).

З цього випливає, що в процесі історико-правового дослідження необхідно, окрім усього іншого, по-перше, розмежувати, відсепарувати зовнішньоформальні, об'єктивовані, «декоративні» показники державно-правових явищ від їх «внутрішніх», соціально-сутнісних характеристик, властивостей. А по-друге, встановивши такі властивості, слід диференціювати зафіксовані державно-правові факти на закономірні і незакономірні (випадкові). Такі дослідницькі операції, ясна річ, не належать до простих, однак вони не є принципово нездійсненними.

Соціальна сутність кожної держави у процесі свого розвитку проходить різні історичні етапи, по-різному формується й виявляється у різних конкретно-історичних умовах. Цей — динамічний, «трансформаційний» — аспект соціальної сутності держави не може не цікавити науку історії держави і права, оскільки він безпосередньо стосується тих закономірностей, що складають її предмет.

Про методологію дослідження соціальної сутності державно-правових явищ. Щойно викладена концепція соціальної сутності держави, будучи складовим елементом загальної теорії права і держави, здатна водночас використовуватись в інших юридичних науках (зокрема в історії держави і права) як *метод* для з'ясування сутності конкретних державно-правових явищ, що реально існували раніше або існують зараз. При цьому дана концепція виконує дві основні функції: «медіативну» — опосередкування відображення у суспільних науках взаємозв'язку, взаємодії конкретної держави з тим соціальним середовищем, у якому вона існує та, умовно кажучи, гуманізаційну, «олюднювальну» (ініціювання, визначення необхідності співставлення дійсних потреб та інтересів окремих індивідів та їхніх соціальних спільностей із реальною здатністю і фактичною діяльністю держави щодо задоволення цих потреб та інтересів).

Методологічна «іпостась» згаданої концепції дістає прояв у певних дослідницьких вимогах (засадах, принципах), серед яких слід назвати насамперед такі.

1. Формування максимально конкретної характеристики соціальної структури (соціальної неоднорідності) суспільства. Інформацію з цього питання історик держави і права «запозичує» з різних галузей суспільствознавства: соціології, статистики, політичної економії, демографії та ін.

2. Визначення взаємовідносин, взаємоположення, впливовості, «сили» різних соціальних угруповань (класів, націй, верств, прошарків та інших «страт» суспільства) за конкретних історичних умов.

3. З'ясування колективних потреб та інтересів (передусім економічних) кожного з таких суб'єктів суспільного життя та виявлення того, якою мірою ці інтереси виражені й реалізуються певною державою (а також, до речі, іншими інституціями політичної системи даного суспільства).

4. Встановлення — шляхом порівняння реальної державної політики з інтересами різних частин суспільства — того, інтереси якої саме його частини найповніше задовільняються, «обслуговуються» досліджувальною державою. Розв'язання цього завдання включає і з'ясування того, якою мірою держава задовільняє також інтереси інших частин суспільства, як саме ці інтереси позначаються на її реальній політиці. Адже не випадково у наведеній вище дефініції загального поняття держави йдеться про те, що остання діє згідно інтересів домінуючої частини населення «насамперед» (але не тільки).

Реалізація зазначених вимог якраз і дозволяє «діагностувати» соціальну сутність тієї держави, яка є об'єктом історико-правового вивчення. І тільки завдяки такій відповіді досягається адекватне відображення дійсних відносин між державою та окремими індивідами, їх спільностями, суспільством в цілому.

Недотримання будь-якого з викладених методологічних принципів здатне призвести до неадекватного, помилкового уявлення щодо об'єктивної соціальної сутності держави. Таке уявлення може стати наслідком або гіпертрофованого відображення протиріч між державою, домінуючою частиною населення, з одного боку, та рештою населення — з іншого; або удаваного відособлення держави від суспільства та усіх його частин, прокламування її начебто беззмістовно-нейтрального характеру, або ж, нарешті, ототожнення тих потреб та інтересів, які задовільняє дана держава, з потребами й інтересами всього суспільства.

До характеристики соціальної сутності українських держав у новітній історії. Застосовуючи викладені методологічні настанови, можна з'ясувати, наскільки відповідає дійсності, є істинною кожна з висловлюваних у науковій та навчальній літературі різноманітних оцінок соціальної сутності того чи іншого державного формування в Україні у ХХ столітті.

Нагадаємо найбільш поширені з таких оцінок.

Українська Народна Республіка (проголошена й керована Українською Центральною Радою). Центральна Рада — це «українська влада» (хоча «не весь український

на́род ста́нув одностайно при сво́єму уря́ді»¹; «па́рламе́нт, де бу́ли представе́ні інтере́си усі́х на́цій, усі́х соціально́х гру́п та верств на́селення Украї́ни»²; «представни́цтво робо́чого наро́ду — се́лян, робі́тників, солда́тів»³; «націона́льно-соціалі́стична вла́да»⁴; предста́вник дрі́бно́ї буржуа́зії; про́ти якого, в́решті-ре́шт, виступи́ла більші́сть украї́нського трудо́вого наро́ду⁵; «орган украї́нської буржуа́зії»⁶; ви́разник інтере́сів «більшо́сті на́селення Украї́ни, яка у марксист-ські́й лі́тературі і́менувалась дрі́бною буржуа́зією, то́бто трудо́вих верств мі́ста і се́ла, що і́снували виклю́чно чи пе́реважно за ра́хунок вла́сної пра́ці»⁷.

Украї́нська Соціалі́стична Ра́дянська Респу́бліка — держа́ва трудо́вих і експлуатовани́х мас; пролетарі́ата і бідні́шого се́лянства⁸; держа́ва, яка (принай́мні на поча́тку 1918 ро́ку); на думку одних, «не ма́ла підтримки в наро́ді»⁹, а на думку інших, на́впаки — була́ підтримана украї́нським се́лянством¹⁰.

Якщо ж УСРР не вважа́ти держа́вою або вбача́ти у ній ли́ше «квазі́державу», то й то́ді розгляду́вана пробле́ма не зника́є, а пере́ходить у де́що іншу пло́щину: тре́ба бу́де з'ясу́вати соціально́у сутні́сть ті́єї держа́ви, вла́да яко́ї так чи іна́кше поши́рювалась на УСРР, або ж держа́ви, еле́ментом (складни́ком) яко́ї ста́ла пі́зніше УРСР.

Як ві́домо, поля́рні, взаємовиклю́чні оці́нки з оста́ннього пита́ння поля́гають у то́му, що, згі́дно одні́єї з них, УРСР (як і СРСР в ці́лому) — це держа́ва робі́тників, се́лян, інтеле́генції¹¹, а відпові́дно до іншо́ї — це держа́ва партійно-управлі́нської верхі́вки, класу «но́менклатури», еко́номічним підгру́нтям і́снування яко́ї була́ експлуата́ція, зді́йснювана значно́ю мі́рою завдя́ки позаеко́номі́чному примусу́ трудо́-

¹ Крип'якевич І. Вказ. праця. С. 122, 123.

² Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А. Украї́нська На́родна Респу́бліка (1917—1920). Коло́мия, 1994. — С. 11.

³ IV Уні́версал Украї́нської Центра́льної Ра́ди 22 сі́чня 1918 ро́ку// Виві́д прав Украї́ни. Льві́в, 1991. С. 100.

⁴ Павленко Ю., Храмов Ю. Вказ. праця. С. 247—248.

⁵ Винниченко В. В. Ві́дродження на́ції. Части́на III. Ки́їв—Ві́день, 1920. С. 195; Субте́льний О. Вказ. праця. С. 304.

⁶ Истoрия государства и права Украинской ССР. К., 1987. Т. 2. С. 8.

⁷ Мироненко О. М. Сві́точ украї́нської держа́вності. Полі́тико-право́вий аналі́з дія́льності Центра́льної Ра́ди. К., 1995. С. 20.

⁸ Розді́л I Конститу́ції Украї́нської СРР 1919 ро́ку.

⁹ Жуковський А., Субте́льний О. На́рис і́сторії Украї́ни. Льві́в, 1992. С. 100.

¹⁰ Див.: Винниченко В. Вказ. праця. Части́на III. С. 179.

¹¹ Ст. 1 Конститу́ції Украї́нської РСР 1937 ро́ку, ст. 1 Конститу́ції Украї́нської РСР 1978 ро́ку.

щих (який, як відомо, є ознакою, зокрема, феодальних виробничих відносин)¹. Існують і інші схожі погляди.

Сучасна Україна. В одних джерелах ця держава визначається як виразник «інтересів національного капіталу», «базового економічного інтересу національного капіталу»². В інших працях вона інтерпретується як організація політичної влади більшості населення у суспільстві з різноманітними формами (приватної і суспільної) влаеності на засоби виробництва, яка постійно поліпшує умови для здійснення основних прав людини, прав нації й народу на загальнолюдських засадах свободи, справедливості і солідарності³.

Виголошується (зокрема в офіційних документах⁴) і таке положення, що нинішня Україна є демократичною, соціальною, правовою державою.

Чи можливо пов'язати останню характеристику держави із розкриттям її соціальної сутності?

Правова держава у світлі концепції соціальної сутності держави. Поняття такої держави стало нині, як відомо, одним з найпоширеніших теоретико-методологічних надбань вітчизняної юриспруденції. Згідно однієї з інтерпретацій цього поняття, йдеться про таку державу, яка створює юридичні засоби для реального забезпечення максимального здійснення, охорони й захисту основних прав людини. А останні, в свою чергу, можуть бути витлумачені як можливості для задоволення життєво необхідних потреб кожної людини⁵.

Отже, правова держава відзначається цілком визначеною соціальною сутністю — зазначеною здатністю сприяти задоволенню певних потреб всіх індивідуальних (та інших)

¹ Див., напр.: *Восленский М. С.* Номенклатура. М., 1991; *Радаев В. В., Шкаратав О. И.* Власть и собственность//Социологические исследования. 1991, № 1; *Гайдар Е. Т.* Государство и эволюция. М., 1995; *Турченко Ф. Г.* Вказ. праця. С. 235; *Шевченко О. О.* Вказ. праця. С. 209—216.

² Див.: *Видрін Д., Табачник Д.* Україна на порозі ХХІ століття: політичний прогноз. К., 1995. С. 48.

³ Див.: *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави. 3-є вид. К., 1995. С. 68.

⁴ Ст. 68 чинної Конституції України; ст. 1 проекту Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 року.

⁵ До складу цих потреб входять, як правило, й етнічні, національно-духовні потреби, які задовільняються шляхом здійснення колективних прав нації. Ця обставина, зумовлюючи діалектично-суперечливу єдність прав людини і прав нації, виключає їх протиставлення. Правова держава в її сучасному розумінні є національною, оскільки вона неодмінно створює умови для задоволення, поряд з іншими, й етнічних потреб та інтересів усіх людей, які є її громадянами.

суб'єктів суспільного життя. Тому-то й дослідження поняття правової держави має імпліцитно включати характеристику, розкриття її специфічної соціальної сутності. А конституювання такої держави як реального феномена, тобто перетворення цього загальнолюдського ідеалу у дійсність, вимагає набуття відповідною державою саме такої сутності.

З другого боку, поняття правової держави у розглядуваному аспекті є нічим іншим, як конкретизацією загальної концепції соціальної сутності держави стосовно конкретно-історичних умов — умов громадянського суспільства трудящих-власників.

У цьому — ще одне свідчення універсальності й фундаментальності цієї концепції як неодмінного складника юридичної науки, насамперед її загальнотеоретичного та історичного підрозділів.

Надійшла до редколегії 25.01.96

В. О. РУМ'ЯНЦЕВ, канд. юрид. наук, доц. НЮА України

ПРИРОДА ВЛАДИ І ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ П. СКОРОПАДСЬКОГО

Ідея гетьманату як суто української національної моделі організації державної влади не завмирала протягом XVIII, XIX і початку XX століть. Лютнева революція 1917 р. збудила в Україні прагнення мати свою державу і утворила реальні передумови для її створення. Центральна Рада зробила багато для розбудови української держави.

На жаль, позиції Центральної Ради дуже скоро послабли, причина тому — германська окупація України і тяжкі умови Брестського договору, які Центральна Рада виконати не змогла, що в кінцевому підсумку і визначило її долю.

Тим часом у Києві широку діяльність розгорнула політична консервативна партія Українська Народна Громада, заснована генералом П. Скоропадським. Найбільш впливові її діячі (М. Устимович, І. Пашевський, В. Кочубей, В. Любинський, М. Василенко) ширили між народом переконання, що тільки «влада сильної руки» може завести лад і порядок у державі. Найкращою формою такої влади в Україні вважалось історичне гетьманство, яке ще жило у пам'яті народу. Громада мала зв'язки з партією хліборобів-демократів та Союзом земельних власників. Одночасно вона навіязала тісні стосунки з німецьким командуванням в Україні.

Ці зусилля не лишилися непоміченими. У середині квітня

на одній з нарад німецького та австрійського командування було вирішено, зважаючи на неможливість співпраці з Центральною Радою, підтримати іншу владу, яка постала б у наслідку перевороту. Новий уряд передбачалось утворити у формі диктатури, з твердою владою, без народного представництва, принаймні на перший час. За найкращу форму влади було визнано гетьманат¹.

Наприкінці квітня 1918 р. начальник штабу німецьких військ в Україні генерал Гренер з'ясував з Українською Народною Громадою умови, на яких німці погоджувалися на здійснення перевороту. Головні умови були такі: визнання Брестської угоди; розпуск Центральної Ради; відкладення Установчих Зборів; підлеглість польовим судам осіб, що виступатимуть проти окупантів; вільна торгівля; відновлення права власності на землю; оплата за військову поміч Україні². Генерал Гренер підкреслив, що німці безпосередньо участі у перевороті не братимуть і підтримають гетьмана лише після того, як він буде обраний.

Залежність майбутнього голови Української держави від німців ще більш яскраво виявляється у телеграмі імператора Вільгельма до командуючого німецькими військами в Україні фельдмаршала Ейхгорна: «Передайте генералу Скоропадському, що я згоден на обрання гетьмана, якщо гетьман дасть зобов'язання неухильно виконувати наші поради»³.

Таким чином, слід визнати, що проголошення Української гетьманської держави було по формі поверненням до історичних традицій у подальшій розбудові української держави, але по суті гетьманський переворот не мав характеру стихійного прориву спровокованої непорадністю Центральної Ради соціально-громадської енергії. Це був типовий путч німецького командування, а гетьман послужив ширмою для неприпустимої з огляду на умови Брестського договору формальної німецької окупації України⁴.

29 квітня 1918 р. у Києві зібрався Хліборобський конгрес, на який прибуло 6432 уповноважених представників від восьми українських губерній. У промовах вони рішуче висловлювали незадоволення політикою Центральної Ради, соціалістичними експериментами і вимагали поновлення приватної власності на землю та утворення міцної влади

¹ Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2-х т. Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 р. К., 1992. С. 489.

² Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. Т. 2. С. 490.

³ Деникин А. И. Гетманство и Директория на Украине//В кн.: Революция на Украине по мемуарам белых. М.; Л., 1930. С. 138.

⁴ Див.: Велика історія України: У 2-х т. К., 1993, Т. 2. С. 342.

у формі історичного гетьманату. Присутні односторонньо обрали гетьманом України генерала Павла Скоропадського. Навряд чи можна погодитись з твердженням Н. Полонської-Василенко, що в порівнянні з обранням гетьманів, починаючи з Виговського і закінчуючи Розумовським, це було найбільш велелюдне з усіх обрань¹, оскільки Хліборобський конгрес був невзмі виражати волю всього населення України.

В ніч з 29 на 30 квітня прихильники гетьманського перевороту опанували всі державні установи майже без боротьби. Тільки галицькі Січові стрільці, які охороняли Центральну Раду, намагалися обороняти її. Успіх прихильників Скоропадського у значній мірі був обумовлений підтримкою німців, які напередодні перевороту роззброїли Синьожупанну дивізію і стягли до столиці значні військові сили.

Крім того, на боці гетьманського перевороту стояли досить широкі кола бездіяльних обивателів, які не досить ясно розуміли суть подій, що відбувалися, але бажали спокою, безпеки і порядку будь-якою ціною.

Так, місце Української Народної Республіки заступила Українська гетьманська держава².

Як відомо, багато з планів П. Скоропадського лишилися нереалізованими, а постать гетьмана й досі викликає гарячі дискусії. Але особа П. Скоропадського заслуговує на пильну увагу саме з точки зору його внеску у розбудову Української держави.

Свою державну діяльність гетьман Скоропадський розпочав з рішучої відмови від соціальної політики Центральної Ради і обіцянок повернути життя в нормальне русло. Все це у концентрованому вигляді містилося у виданих 29 квітня 1918 р. «Грамоті до всього українського народу» та «Законах про тимчасовий державний устрій України».

«Грамота» стала свого рода програмним документом, у якому гетьман, описуючи останні події в Україні, пояснював причини його згоди прийняти вибір на гетьмана і накреслював основні напрямки діяльності майбутнього уряду.

Управління краєм покладалося на призначаему гетьманом Раду міністрів. Центральна Рада і Мала Рада, як і усі земельні комітети, розпускалися. Усі міністри і їх товариші звільнялися.

Гетьман запевняв, що в найближчому часі буде виданий закон про порядок виборів до Сейму України, а до цього

¹ Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. Т. 2. С. 490—491.

² Див.: Деникин А. И. Гетманство и Директория на Украине//В кн.: Революция на Украине по мемуарам белых. С. 141.

³ Див.: Скоропадський П. П. Спомини. К., 1992. С. 109—110.

часу він буде стоять на сторожі порядку і законності в Українській державі.

«Грамота» повертала право приватної власності як основу культури і цивілізації, а всі розпорядження колишнього уряду, що це право знесли чи обмежили, скасовувались. Була повернена повна свобода продавати і купувати землю.

Гетьманська «Грамота» надавала повну свободу у економічній і фінансовій сфері, широку можливість приватній ініціативі¹.

З думок, викладених у «Грамоті», можна відчутти, що гетьман Скоропадський досить ясно уявляв собі, яка важка і відповідальна праця чекала на нього в кількох найближчих місяцях. Він знав, що цю складну ситуацію погіршуватиме обставина, що український уряд буде знаходитися у середині між двома ворожими таборами: українськими соціалістичними партіями Центральної Ради і австро-німецькими військами.

У «Законах про тимчасовий державний устрій України» визначалась конструкція власних структур гетьманської держави. «Закони» мали діяти до скликання Українського Сейму. Замість назви УНР стала вживатись назва «Українська держава».

Певна річ, що чільне місце у «Законах» посідав розділ про повноваження гетьмана. У ньому зокрема говорилося, що вся влада у державі належала гетьману, і без його затвердження жодний закон не набирав чинності. Він призначав прем'єра, який складав кабінет і представляв його на затвердження гетьмана. Останній мав право відправити у відставку кабінет у повному його складі, рівно як і звільнити з посади будь-якого урядовця. Гетьман був вищим керівником всіх закордонних зносин Української держави і Верховним воєводою. Він мав право оголошувати області на військовому, осадному або виключному положенні².

Такі повноваження гетьмана свідчать, що творці режиму бачили його сильним, авторитарним диктатором. Це дає підставу говорити, що гетьманський режим являв собою спробу консервативних політичних сил загасити полум'я революції, збити хвилю радикальних соціалістичних настроїв, силою державної влади та поміркованих реформ увести суспільне життя в рамки правових норм, обстояти право приватної власності. І не випадково, що соціальну опору

¹ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія Української конституції. К., 1993. С. 86—87.

² Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія Української конституції. С. 87—90.

гетьманату становили вищі й середні шари суспільства: підприємці, великі власники, службовці, заможне селянство.

Сам факт приходу гетьмана до влади і ті широкі повноваження, які він отримав, визвали досить протилежні оцінки насамперед його сучасників. В. Ленін кваліфікував прихід гетьмана до влади як реставрацію в Україні буржуазно-поміщицького монархізму¹.

В. Винниченко, навпаки, вказує на те, що деякі українські політичні сили пропонували розглядати гетьмана як «тимчасового президента Української Республіки»².

Оцінюючи форму правління Української гетьманської держави, слід мати на увазі, по-перше, що претензії гетьмана майже на необмежену владу не могли приховати того факту, що реальна влада в Україні належала німцям, а не українцям³. По-друге, в законодавчих актах гетьманської доби не було жодного натяку на проголошення України монархією, а, навпаки, підкреслювалось, що устрій Української держави мав визначити майбутній Сейм. «Гетьман не думає стати самодержцем, — йшла річ у заяві Ради міністрів від 10 травня, — назва гетьман — це втілення в історичній національно-українській ідеї незалежної і вільної України». Поява гетьмана, — наголошувалося в заяві, — «поклала початок нової епохи в історії державного життя України»⁴. До певної міри це було так, оскільки парламентська республіка в особі Центральної Ради в тих екстремальних умовах показала свою неспроможність. Тому гетьманат можна розглядати як крок на шляху до більш ефективної моделі організації влади в конкретних історичних умовах. По-третє, встановити монархічний лад в країні, де щойно відбулася революція проти царської системи, легальним шляхом не було надії⁵.

Значну увагу «Закони» приділяли правам і обов'язкам громадян. Вони мали боронити Україну, платити податки і нести інші тягари. Їх особисту свободу боронили закони; ніхто не міг незаконно ув'язнити громадянина; кожний громадянин сам обирав собі працю і місце помешкання; йому належало право приватної власності; кожний користувався свободою зборів і вислову своїх думок у письмі і слові і міг заснувати свою організацію. Але широке коло прав і свобод в умовах окупації в значній мірі було фікцією. Ще до про-

¹ Див.: *Ленін В.* Полн. соб. соч. Т. 50. С. 70.

² *Винниченко В.* Відродження нації. У 3-х ч. Ч. III. К., 1990. С. 35.

³ Див.: *Субтельний О.* Україна: історія. К., 1991. С. 311.

⁴ *Дорошенко Д.* Історія України. Ужгород, 1932. Ч. II. С. 94.

⁵ Див.: *Соловей Д.* У справі оцінки акту державного перевороту 29 квітня 1918 р. // Політологічні читання. 1994. № 3. С. 242

голошення гетьманату німці запровадили на окупованих територіях свої воєнно-польові суди, котрі мали розглядати усі випадки протидії «громадському порядку». Своім наказом фельдмаршал Ейхгорн забороняв «вуличні збори», а також порушення «порядку чи громадської безпеки шляхом агітації усної, через пресу чи якими б то не було іншими способами». Зі згоди гетьманської адміністрації ці накази зберігали чинність. 22 липня 1918 р. командуючий австро-угорською Східною армією видав наказ про відання страйкарів до воєнно-польового суду. Тільки в Одесі на підставі цього наказу було затримано понад 2000 робітників¹.

У відповідності з «Законом про тимчасовий державний устрій України» уряд — Рада міністрів — мала об'єднувати працю «окремих відомств по предметах як законодавства, так і вищого державного управління». В своїй діяльності члени уряду були відповідальні перед гетьманом.

Так визначав компетенцію і напрямок діяльності уряду закон, а на практиці Рада міністрів перетворилась в арену політичної боротьби, яка точилася насамперед за особистий склад уряду.

Першим прем'єром гетьманського уряду був призначений М. Устимович. Його намагання притягнути до праці українських соціалістів не мали успіху. Провід українських соціалістичних партій відмовився взяти участь і в роботі уряду під головуванням М. Василенка.

І лише третьому прем'єрові Ф. Лизогубу, на початку травня 1918 р., вдалося сформувати кабінет, але без участі українських соціалістів. До складу кабінету увійшли Ф. Лизогуб — прем'єр і внутрішні справи — нащадок старого козацького роду; Д. Дорошенко — закордонні справи — нащадок українського гетьманського роду; О. Рогоза — військові справи — з козацького роду на Уманщині; А. Ржепецький — фінанси — з старого українського роду; С. Гутник — торгівля — кадет єврейського роду; В. Кокольцов — харчові справи — дворянин з Харківщини; В. Зінківський — релігійні справи — професор Українського державного університету; Ю. Любинський — здоров'я — лікар з Київщини; М. Василенко — освіта — український діяч з Чернігівщини; Б. Бутенко — шляхи — український діяч з Херсонщини; М. Чубинський — судочинство — син відомого українського вченого і етнографа; Ю. Вагнер — праця — член партії народних соціалістів; І. Кістяковський — державний писар — син українського вченого; Г. Афанасьєв — державний контролер.

¹ Див.: Історія України: Курс лекцій. У 2 кн. К., 1992, Кн. 2, С. 157.

Склад Ради міністрів свідчить, що гетьман Скоропадський намагався ввести до міністерств справжніх фахівців—українських патріотів і діячів, а також представників національних меншин, готових служити Україні¹.

Відмовившись від участі в уряді, представники соціалістичних партій, розуміючи реальне розставлення сил, направили до генерала Гренера делегацію, яка висловила йому умови участі соціалістів в уряді. Головним з них було признание конституції, яку виробила Центральна Рада. Це докорінно міняло суть гетьманської держави, і тому генерал відмовив.

Після цього конфронтація між соціалістичними партіями і гетьманським урядом ще більше посилилась. Цей момент на думку видатного історика України і безпосереднього учасника тих подій Д. Дорошенка є глибоко драматичною подією в історії української державності, оскільки українські соціалісти не захотіли мати діло з гетьманом, своїм співвітчизником, а вважали за краще мати справу з окупантами — головними носіями лиха².

Ставши у опозицію до гетьманського уряду соціалістичні партії об'єднались в Український Національно-Демократичний Союз (УНДС).

Напруженість у відносинах між гетьманським урядом і соціалістичними партіями дуже ускладнювала обстановку в Україні. Це добре розуміли німці, які почали тиснути на Скоропадського, щоб він зукраїнізував свій уряд. Гетьман зробив крок у цьому напрямі, запросивши 5 жовтня на бесіду представників УНДС В. Винниченка, А. Ніковського і Ф. Швеця. Після цієї зустрічі, 24 жовтня 1918 р., до складу Ради міністрів увійшло п'ять міністрів, запропонованих УНДС. Але ця міра не зняла суперечностей, бо вони полягали значно глибше — у подальшій долі української державності: самостійної, яку відстоював УНДС, або ж в федерації з Росією, за що виступав Протофіс (організація представників промисловості, торгівлі, фінансів та сільського господарства). Як справедливо відзначив Т. Гунчак — історія мабуть не знала іншого уряду з такими діаметрально протилежними поглядами³.

Під впливом зовнішніх чинників, а саме перемоги Антанти у світовій війні, Україна була змушена шукати інших шляхів і партнерів в справі відстоювання власної держав-

¹ Див.: *Нагаєвський І.* Історія Української держави двадцятого століття. К., 1994. С. 134.

² Див.: *Дорошенко Д.* Історія України. Т. II. С. 54—59.

³ Див.: *Гунчак Т.* Україна: перша половина XX століття: Нариси політичної історії. К., 1993. С. 151.

ності. Нова орієнтація на Антанту, звичайно, приводила до думки про федерацію з Росією. Цей курс і знайшов відбиття у гетьманській грамоті від 14 листопада 1918 р., якою проголошувалася федерація України з майбутньою невеликою Росією. Того ж дня гетьман доручив скласти новий уряд С. Гербелью, який був готовий використати Україну як базу для відродження «єдиної та неподільної» Росії.

Так, на жаль, українці різних політичних орієнтацій не змогли знайти розради, об'єднатися в ім'я інтересів української держави, поступитись своїми партійними програмами і особистими відносинами.

Суперечність повноважень гетьмана Скоропадського, його залежність від зовнішніх чинників, опозиція з боку соціалістичних партій, безумовно, відбивалися на характері діяльності його уряду.

Активною і плідною виявилася діяльність гетьманського уряду у галузі зовнішніх стосунків. На початку гетьманської доби важливішим завданням зовнішньої політики було налагодження стосунків з державами Центрального блоку— Німеччиною та Австро-Угорщиною. Останні намагалися утримувати Україну в колі своїх інтересів і рішуче протестували проти намагань гетьмана встановити відносини з державами Антанти.

Гетьманський уряд налагодив добрі відносини з урядами держав, які постали на території колишньої Російської імперії: Фінляндією, Литвою, Грузією. Велися переговори з нейтральними державами — Швейцарією, Данією, Іспанією, Швецією, Голландією, Норвегією, Італією, Персією.

Окреме місце належить дипломатичним відносинам гетьманського уряду з урядом радянської Росії. Відповідно з Брестським договором Москва була зобов'язана укласти мир з Україною. Делегація для укладання мирного договору в числі понад 20 осіб прибула з Москви до Києва вже після перевороту, її головою був Х. Раковський. Українську делегацію очолював професор С. Шелухін. У ході переговорів обговорювалися справи припинення воєнних дій, фінансів, транспорту, поштових зносин, обміну полоненими, економічних і культурних стосунків. Тут гетьманський уряд мав деякі успіхи — було укладено перемир'я і створені українські генеральні консульства у Москві та Петрограді, а також консульства в багатьох великих містах Росії. Гірше стояла справа стосовно кордонів. Особливо різькі суперечки викликали питання окремих повітів Чернігівщини, Курщини і Воронежчини, а також Донецького вугільного басейну. Тривалі дебати так і ні до чого не привели, і остаточний мир між Україною і Росією не був укладений.

Більшовики не поспішали домовитися з урядом П. Скоропадського ще й тому, що представники УНДС, підготовляючи повстання проти гетьманського уряду, шукали їх допомоги. Наприкінці літа між ними була досягнута угода. Більшовики зобов'язувалися визнати той лад, який буде встановлено новою українською владою, і не втручатися у внутрішні справи України. З свого боку УНДС, — згадує В. Винниченко, — обіцяв легалізацію комуністичної партії в Україні¹.

Величезне значення мало земельне питання. Ухвалений 31 січня 1918 р. закон Центральної Ради про встановлення норми землеволодіння у 25 десятин і конфіскацію великих володінь був скасований «Грамотою» гетьмана 29 квітня. Непевність становища селян та поміщиків викликала незадоволення з обох боків. Тому з перших кроків новий уряд приймав заходи до унормування становища. Для підготовки матеріалів до нового земельного закону й полагодження конфліктів між землевласниками та селянами були засновані губернські та повітові земельні комісії, а згодом — Вища Земельна Комісія, очолювана гетьманом. На початку листопада був затверджений проект земельної реформи. Усі великі земельні маєтки мали бути примусово викуплені державою за допомогою Державного земельного банку і розподілені між селянами не більше як по 25 десятин в одні руки. Господарства, які мали культурне значення, могли мати по 200 десятин.

Але це були лише проекти. Життя прямувало своїм шляхом. Поставлений окупаційним режимом, гетьманський уряд мусив підпорядковуватись його вимогам. 10 вересня 1918 р. окупаційні власті підписали з гетьманським урядом нову економічну угоду, за якою німці та австрійці одержали право вивезти 75 млн пудів хліба, необмежену кількість його насіння, велику рогату худобу (11 млн пудів живої ваги), 2 млн пудів м'ясних консервів, 300 тис. голів овець, 2 млн домашньої птиці, 460 тис. пудів сала, масла, сиру, 37,5 млн пудів залізної руди, 3 млн пудів марганцевої руди².

Виконання цієї угоди окупанти пов'язували з відновленням в Україні великого землеволодіння. Перший крок у цьому напрямку був зроблений, ще за часів Центральної Ради, у наказі фельдмаршала Ейхгорна про весняну сівбу. А 27 травня вийшов закон Української держави про право на врожай 1918 р., який визначав, що врожай з озимини належить власникам землі або орендарям, з яровини —

¹ Див.: *Винниченко В. Відродження нації*. Ч. III. С. 158.

² Див. докладніше: *Історія України: Курс лекцій*. Кн. 2. С. 158.

їсім, хто засівав землю, але вони мусили відшкодувати власникам (поміщикам) витрати на обробку й утримання землі, віддавати їм третину середньорічної орендної плати у цінах 1913—1917 рр., та ще й сплачувати державні податки.

На момент жнив 1918 р. був виданий «Тимчасовий закон про заходи боротьби з розрухою сільського господарства», згідно з яким поміщикам надавалося право використовувати примусову працю під час жнив. За ухилення від праці селянам загрожували великий грошовий штраф і навіть тюремне ув'язнення. Виконувався цей закон дуже своєрідно: при німецьких комендатурах створювалися спеціальні команди, очолювані «агрономічними» офіцерами.

Щоб одержати хліб і виконати свої обов'язки перед окупантами, гетьманський уряд прийняв ще один закон — «Про передання хліба врожаю 1918 р. у власність Української держави». Ним запроваджувалася державна монополія на хліб, тверді закупівельні ціни; весь урожай, за винятком визначеної нормою кількості для власного харчування й господарських потреб, виробник мав здати до хлібного бюро. У тих, хто ухилився від здачі, хліб могли просто реквізувати.

Все це викликало протест з боку селянства, який приймав форму повстань, що почалися ще в травні-червні 1918 р. і тривали майже весь час існування гетьманщини. За сім з половиною місяців існування гетьманату у боротьбі з селянськими повстаннями загинуло 30000 німецького та австрійського війська та 50000 українських селян, поклавших голову у повстанських загонах, або розстріляних карними експедиціями¹.

Велике ускладнення у будівництво гетьманської держави вносив брак українського війська. Гетьманський уряд прийняв проект, розроблений ще за часів Центральної Ради, про формування 8 корпусів, 4 кінних дивізій і т. ін., і почав його реалізовувати. 24 липня 1918 р. Рада міністрів ухвалила закон про загальний військовий обов'язок та затвердила план мобілізації армії. За літо ухвалено й закони про організацію військового судочинства, військово-санітарної служби та постачання. Мали були зорганізовані військова академія, 4 кадетські школи, 2 військові школи старшин для піхоти та по одній для кінноти, артилерії й технічної служби².

Мобілізація мала розпочатися у жовтні 1918 р.; тоді мали зібрати 85000 вояків, а в березні 1919 р. — 79000. Але

¹ Див.: Історія українського війська. У 2-х ч. Ч. 2. Львів, 1936. С. 424.

² Див.: Історія українського війська. Ч. 2. С. 425—426.

до справи мобілізації гетьманський уряд підходив дуже обережно: були серйозні побоювання, що загальна мобілізація молоді може привнести до армії збільшовичені елементи. З другого боку, справу гальмували вищі військові начальники, здебільше росіяни, а також німецьке військове командування, яке запевняло гетьмана, що для захисту України досить німецьких та австрійських військ. Але справа полягала в тому, що ні тим, ні другим сильна українська армія була не потрібна.

Розуміючи це, гетьман шукав обходні шляхи. Влітку 1918 р. він дав наказ військовому міністру О. Рогозі вжити заходів для поновлення організації козацтва як окремого стану населення і кадру армії. Козацтво як стан існувало в Чернігівській та Полтавській губерніях до революції 1917 р., коли його зрівняли з усім населенням.

16 жовтня 1918 р. гетьман окремим універсалом відновив козацтво, спочатку в цих двох губерніях та на Слобожанщині. До козаків належали нащадки козаків, але могли вступати до того стану й некозаки. Козаки кожної губернії складали кіш з кошовим атаманом, який підлягав гетьману. У кожному коші було кілька полків. На чолі козацтва стояла Велика Козацька Рада, головою якої виступав гетьман.

Поновленням козацтва гетьман хотів досягти дві мети: створити заможну, середньоземельну, з сильними історичними традиціями верству, а з другого — мати надійне, незіпсоване більшовицькою агітацією військо. Крім того, поновлюючи козацтво, гетьман сподівався втягти в орбіту Української держави інші козацькі землі — Кубань, Донеччину. Здійснити цей план гетьманський уряд не встиг.

Але були галузі, до яких окупаційний режим залишався байдужим, і тут гетьманський уряд проявив себе. Значними були досягнення гетьманського уряду в галузі освіти. Протягом літа 1918 р. було відкрито 54 українські гімназії, а наприкінці гетьманської доби їх було в Україні близько 150.

6 жовтня 1918 р. урочисто відкрито у Києві перший Державний Український університет, а 22 жовтня — другий Український університет у Кам'янець-Подільському.

За гетьманську добу було засновано Державний Український Архів, Національну Галерею Мистецтва, Український Історичний Музей, Українську Національну Бібліотеку, Український театр драми та опери.

Поміж науковими закладами перше місце належало Українській Академії Наук, урочисте відкриття якої відбулося 24 листопада 1918 р. Першим її президентом став професор В. Вернадський.

Надійшла до редколегії 27.11.95

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИНИКНЕННЯ І ДІЯЛЬНІСТЬ ЗАХІДНОУКРАЇНЬСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ (1918—1919 рр.)

У листопаді 1995 р. виповнилося 77 років з дня проголошення Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР). Ця віха історії нашої державності у період панування тоталітарного режиму, як і ряд інших, що суперечили офіційній ідеології, не вкладалися у визначену схему — замовчувалась або характеризувалась необ'єктивно:

ЗУНР була проголошена «ворожим», «антинародним», «буржуазно-націоналістичним» державним утворенням.

Давайте ж подивимось, як воно було насправді, подивимось правді у вічі. Це сьогодні можна зробити не тільки тому, що ліквідовано тоталітарний реакційний режим, відкрито архіви й засекречені документи, але й тому, що ще живе певна кількість безпосередніх учасників цих знаменних подій, які відкрито, без боязні можуть поділитись спогадами про ті часи.

Як відомо, Галичина, як і інші західноукраїнські землі, де колись знаходилось могутнє Галицько-Волинське князівство, на довгі століття потрапила до складу іноземних держав: Польщі (з XIV ст.), згодом Австрії (з 1772 р.) та Австро-Угорщини. Ці віковічні українські землі і населення під владою чужоземців стали об'єктом нещадного колоніального гніту — соціального, національного, релігійного, культурного та ін.¹

Трудящі, особливо робітництво та бідне селянство, які склали основну частину українського населення краю, жили у постійній нужді, біді, часто напівголодні, їх насильно ополячували і онімечували. 37 % земель належало поміщикам, в той час як 79,9 % всіх селянських господарств були бідняцькими. Робітники в Галичині отримували найнижчу в Австро-Угорщині заробітну плату, тут був найдовший робочий день. У краю, де на 1890 р. 63 % становили українці, 23 % — поляки, 13 % — євреї, одна середня школа припадала на 656 тис. українців і на 33,5 тис. поляків. Майже 80 % населення було неписьменним².

¹ Докл. див.: Осечинський В. Галичина під гнітом Австро-Угорщини в епоху імперіалізму. Львів, 1954; Крип'якевич І. П. Історія України. Львів, 1990 та ін.

² Там же.

Безпросвітні злидні змушували багатьох людей шукати кращої долі за кордоном. Так, з 1880 по 1910 рр. з Галичини емігрувало 399 тис. чол., тільки в Америку у 1913 р.— 110 тис. чол.¹

Управління краєм знаходилося в руках намісника та його апарату (намісництва, повітових старост, бурмістрів в містах та вїтїв по селах). Ще існували виборні органи крайового (сейм) та місцевого управління, але ніякої серйозної ролі вони не відігравали. Управління краєм, де значну більшість населення становили українці, було австрійськими властями передано польським магнатам та адміністрації. Намісниками, починаючи з 1850 р., були виключно польські магнати².

Українське населення, як могло, опиралось цьому нещадному режимові геноциду, насильницькій асиміляції. Передова інтелігенція, греко-католицька церква підтримували в народі український дух, прагнення до волі, любов до рідної мови, історії, своєї землі.

В першу чергу, велика заслуга в цьому належить «Руській трійці» на чолі з М. Шашкевичем, товариствам «Руська бесіда» та «Просвіта», утворених в 60-х роках ХІХ ст., товариству ім. Т. Г. Шевченка, Іванові Франку, Михайлові Павлику та ін. В 80-х—90-х рр. в Галичині виникають перші українські політичні партії-народовці, радикальна, національно-демократична та ін.

Перша світова війна до краю загострила соціально-економічні, політичні, національні та ін. протиріччя у Австро-Угорщині. Восени 1918 р. клатикова Монархія Габсбургів розпалася. Проголосили свою державну незалежність Польща, Чехословаччина, Угорщина та інші, поневолені цією Монархією, народи.

18 жовтня 1918 р., ще перед розпадом монархії Габсбургів, у Львові зібралися представники усіх українських політичних партій і сил, послали до австрійського парламенту, галицького і буковинського сеймів, представники від духовенства і студентства. Вони утворили Українську Національну Раду на чолі з Євгеном Петрушевичем³. Українська Національна Рада 19 жовтня проголосила про утворення з українських територій Австро-Угорщини Української держави⁴. Правда, поки-що у складі монархії, з якою галицькі політики ще не насмілилися порвати стосунків.

¹ Див.: Ястребов Н. В. Галиция накануне войны 1914 г. Пг., 1915. С. 44.

² Див.: Кульчицкий В. С. Державний лад і право в Галичині (у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст.). Львів, 1966.

³ Діло. 1918. 20 жовт.

⁴ Там же.

Утворено три комісії (делегатури) з функціями вищої виконавчої влади: загальну виконавчу (на чолі з Є. Петрушевичем), організаційну (для Галичини і Закарпаття) — на чолі з К. Левицьким та для Буковини (очолив О. Попович).

У той же час польські політичні кола у Варшаві та Галичині теж активно готувались до захоплення в Галичині влади в свої руки та передачі всього краю до складу Польської держави. Цю політичну акцію було призначено на 1 листопада 1918 р.¹

Гаятись українцям далі було не можна. У ніч з 31 жовтня на 1 листопада Центральний військовий комітет, утворений з старшин-українців, на чолі з сотником Д. Вітовським, з півтора тисячами солдатів і офіцерів, зайняв усі стратегічні пункти міста, піднявши на ратуші синьо-жовтий прапор. У перші дні листопада українські організації і військові команди взяли владу в свої руки по всьому краю. Пройшло це безкровно, ніякого опору ніхто не чинив. Правда, спокій тривав недовго, бо польські військові організації у Львові вже у другій половині дня 1 листопада почали збройні дії. Пропозиції українських властей сісти за стіл переговорів і мирно вирішити всі проблеми були польською стороною проігноровані².

1 листопада УН Рада видала відозву «Український народ», де говорилось про утворення незалежної української держави, у якій «віднині Ти ... визволений з віковичної неволі, ... є господар своєї землі»³. Вже у цьому першому правовому акті підкреслювалось, що всім громадянам Української держави без різниці національності і віросповідання гарантуються «громадянська, національна і віросповідна рівноправність». Усім національним меншинам пропонувалось обрати своїх представників до складу УН Ради⁴.

Ця політика толерантності, поваги до прав і інтересів національних меншин керівництвом української держави неухильно проводилась і надалі, тому дуже дивно і необгрунтовано звучали пізніші звинування ЗУНР з боку деяких радянських політиків і науковців у «буржуазному націоналізмі». Це не відповідає дійсності.

9 листопада на засіданні УН Ради було визначено назву держави — Західноукраїнська Народна Республіка. Вона охоплювала близько 70 тис. км² території з 6 млн населен-

¹ Див.: *Glabinski St. Wspomnienia polityczne*. Pelplim, 1939. С. 395—397.

² Див.: Діло. 1918. 9 лист.

³ Діло. 1918. 2 лист.

⁴ Там же.

ня (71 % — українців, 14 % — поляків, 13 % — євреїв)¹. Правда, невдовзі Північну Буковину захопила Румунія, а Закарпаття — Чехословаччина. Все це відбулося із згоди і санкції Антанти. Таким чином, фактично ЗУНР охоплювала лише територію Східної Галичини з 4 млн населення (75 % — українців, 12 % — поляків, 11 % — євреїв, 2 % — інші).

В цей же день УН Рада сформувала уряд — Державний Секретаріат. Він складався з 14 державних секретарств (міністерств): внутрішніх справ; зовнішніх справ; фінансів; військових справ; юстиції; торгівлі та промислу; земельних справ та ін. Головою уряду обрано Костя Левицького (у грудні його замінив Сидір Голубович). Характерно, що одним з основних завдань уряду визначено: вжити всіх необхідних заходів для об'єднання західноукраїнських земель з утвореною на сході Українською соборною державою. Тобто як власті, так і населення ЗУНР не мислили себе у відриві від усієї України.

13 листопада УН Рада прийняла «Тимчасовий основний закон», визначивши конституційні засади української держави. В законі закріплювались верховенство і суверенітет народу, який здійснюватиме їх через свої представницькі органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування по пропорційній системі виборів. Виборчим правом наділялись всі громадяни держави без різниці нації, віросповідання, статі. Позбавлялись виборчих прав тільки особи душевнохворі. Таким представницьким органом мав стати Сейм, а до його виборів верховну владу повинна здійснювати Українська Національна Рада та її уряд. Гербом ЗУНР став золотий лев на синьому полі (потім — тризуб), прапором — синьо-жовтий².

Згідно розпорядження УН Ради від 1 листопада на всій території держави належало ліквідувати всі старі органи державної влади і управління та шляхом виборів утворити нові — у повітах обрати повітових комісарів та повітові національні ради, у містах і селах — відповідно міських і громадських комісарів та їх «прибійні ради». Населення, яке з радістю вітало встановлення, після довгих століть гніту й неволі, своєї, української влади (по всій Галичині проходили святкові мітинги, збори, молебни) швидко й енергійно приступило до виконання цих розпоряджень і законів. В усіх місцевостях, містах і селах органи місцевої влади і управління були утворені вже до середини листопада³.

¹ Див.: Жуковський А., Субтельний О. Нарис історії України. Львів, 1991. С. 95.

² Діло. 1918. 15 лист.

³ Див.: Діло. 1918. 7—20 лист.

15 листопада УН Рада прийняла закон про доповнення свого складу представниками від повітів (по одному) і усіх більших міст (по 1—3 чол.). Вибори пройшли з 22 по 26 листопада. Таким чином, у складі УН Ради стало біля 150 послів.

16 листопада видано закон «Про адміністрацію ЗУНР». Згідно закону залишалось чинним попереднє, австрійське законодавство, якщо воно не суперечило суті, інтересам і цілям держави. «Ця постанова була конечна — пише американський дослідник М. Стахів, — якщо ЗУНР бажала бути державою з правлінням права. Видати нові закони у короткім часі було неможливо..., мусили тимчасово залишатися старі...»¹. У цьому законі докладно регламентувався порядок утворення, структура та функції місцевих органів влади і управління. Вводилась така зміна у порівнянні з попереднім розпорядженням: повітових комісарів надалі повинен був призначати державний секретар внутрішніх справ, а повітові комісари, в свою чергу, призначали міських і громадських комісарів².

Тоді ж, у листопаді, УН Рада вирішила утворити у складі уряду ще три секретарства — польське, єврейське і німецьке, запропонувавши політичним колам цих меншин самим сформувати ці секретаріати. Однак, ними зроблено цього не було.

4 січня 1919 р. прийнято закон про створення Президії та Відділу УН Ради. Відділ, який складався з голови Ради (президента) і дев'яти членів, обраних Радою, виконував функції колегіального глави держави (репрезентував державу у зовнішніх зносинах, формував уряд, підписував і публікував закони, контролював виконання бюджету, мав право помилування та ін.)³.

Важливою ланкою державного механізму були (і залишаються нині) правоохоронні органи. Тому, ще у листопаді 1918 р. УН Рада для охорони громадського порядку, державного і особистого майна, публічної безпеки розпорядилась утворити Корпус державної жандармерії. Жандармерію очолила Команда УДЖ на чолі з Головним комендантом. На місцях утворювалися окружні і повітові команди жандармерії та сільські і міські станиці⁴.

¹ Див.: Стахів М. Західна Україна та політика Польщі, Росії і Заходу (1772—1918). Т. III. Скрентон, 1959. С. 53.

² Діло. 1918. 17 лист.

³ Вісник державних законів і розпорядків Західної Облaсті Української Народної Республіки. Вип. 1. 31 січ. 1919. С. 2—3.

⁴ Державний архів Львівської області (ДАЛО). Фонд 257. Оп 1. Спр. 72. Арк. 63.

Формувалась жандармерія на добровільних засадах. Цікаво, що ще у перші дні встановлення української влади населення по багатьох населених пунктах для самооборони і захисту правопорядку обирало так звану «народну міліцію». Отже, вона, де була створена, залишилась і надалі. На весну 1919 р. чисельність державної жандармерії виросла 1 тис. чол. (і 4 тис. стажистів); а народної міліції — біля 3 тис. чол.¹ Цими, до речі, невеликими силами підтримувався в державі порядок й спокій.

Дуже важливою ланкою правоохоронної системи органів був, звичайно, суд. До прийняття закону про судоустрій і судочинство УН Рада розпорядилась, щоб попередні судді, а ними у певній мірі були українці, і увесь канцелярський апарат залишалися на своїх місцях. Звільнено тільки тих, які скомпрометували себе антинародною, антиукраїнською діяльністю.

Для розгляду кримінальних справ тимчасово утворено трибунали I-ї інстанції (у повітах), Окремий судовий сенат II інстанції та Окремий судовий сенат III інстанції. Скорочено «підготовчу суддівську службу» (тобто стажування) — з 3-х років до 2-х і тимчасово (у зв'язку з військовим станом) призупинено діяльність суду присяжних. Прийнято розпорядження про введення у судочинстві української мови, принципів гласності, змагальності, неухильного забезпечення права обвинуваченого на захист та ін.²

Розпочато підготовку до реформи судової системи. Всю територію держави розділено на судові округи (12) і судові повіти (130), де населення повинно було обрати окружних і повітових суддів. Число суддів визначено у 144 чол. Для національних меншин встановлено квоту, щоб і вони могли обрати своїх суддів. Отже, слід було обрати 102 судді — українці, 25 — поляків, 17 — євреїв³.

Прийнято відповідні нормативні акти, на підставі яких почала створюватись прокуратура на чолі з Генеральним державним прокурором, військова юстиція і прокуратура, нотаріальна служба, відновлено діяльність адвокатури. Оголошено державну амністію⁴.

Слід відзначити, що на державну службу в адміністративні органи та інші ланки державного механізму — органи зв'язку, освіти, медицини, залізницю та ін. — приймали чи залишали на попередній роботі усіх, хто бажав, без

¹ Див.: Стахів М. Вказ. праця. Т. III. С. 86.

² Див.: Вісник державних законів... . Вип. 4. С. 28—29; Вип. 5. С. 12—37.

³ Центральний державний історичний архів у м. Львові (ЦДІА). Фонд 581. Оп. 1. Спр. 96. Арк. 20—21.

⁴ Див.: Вісник державних законів... . Вип. 4. С. 27—31.

різниці національності, лише б вони присягнули на вірність Українській державі чи хоч би зобов'язалися не чинити їй ніякої шкоди¹.

15 лютого УН Рада прийняла закон про мову в державному житті республіки. Нею стала українська. Разом з тим національним меншинам гарантувалося право вживати в офіційних зносинах з державними властями, організаціями та установами, усно чи письмово, рідних мов. А властям, державним інституціям — відповідати громадянам на їх рідній мові. Національним меншинам гарантувалося право вільно розвивати свої мови, культуру, мати свої школи, бібліотеки, видавництва, періодику².

У квітні був виданий закон про громадянство та правовий статус чужинців³.

Хочеться звернути увагу на ще один закон ЗУНР. Вважаючи себе органом тимчасовим, неправомочним щодо вирішення кардинальних економічних і політичних проблем, УН Рада вже у березні 1919 р. видала закон про скликання парламенту країни — Сейму, а у квітні — виборчий закон⁴.

Однопалатний сейм слід було обрати громадянам держави на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне виборче право надавалось з 21 року життя, пасивне — з 25. Депутатів (послів) належало обирати за національно-пропорційною системою. Тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення, визначено певне число послів. Це гарантувало всім національним меншинам можливість, незалежно від перипетій виборчої кампанії, мати своїх послів у парламенті. Отже, з 226 послів Сейму українці повинні були обрати 160 послів, поляків — 33, євреїв — 27, німців — 6. Це давало національним меншинам навіть більше посольських мандатів — 66 (співвідносно до 160 українських), ніж виносило процентне співвідношення національних сил у державі, де українці складали 75 відсотків населення. З цієї нагоди хочеться підкреслити, що такого демократичного, на державному рівні, забезпечення прав національних меншин при виборах законодавчих органів по суті не застосовувала і не знає донині світова виборча практика.

¹ Діло. 1918. 13 лист.

² Вісник державних законів... . Вип. 3. С. 12.

³ Там же. Вип. 10. С. 69—70.

⁴ ЦДДА у м. Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 96. Арк. 15—19; також див.: Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. Львів, 1921, С. 14.

Дуже важливою, якщо не основною, гарантією суверенітету кожної держави є надійні збройні сили, бо, як показує досвід історії, рахуються і поважають тільки міцну державу, здатну за себе постояти, захистити свій народ.

Необхідність створення регулярної армії обумовлювалась ще й збройним конфліктом з Польщею, яка з перших же днів існування ЗУНР нав'язала їй кровопролитну війну. Польща перекидала в Галичину все більше й більше військ. Зокрема, у квітні-травні 1919 р. сюди була скерована, сформована й озброєна у Франції 70-тисячна польська армія під командуванням Юзефа Галлера, польська дивізія, сформована в Італії, багато інших частин. У травні почала збройну анексію західноукраїнських земель (зокрема, Покуття) — ще й Румунія. Вже 22 листопада українське військо під натиском переважаючих сил ворога залишило Львів. Власті, урядові установи і ін. переїхали до Тернополя, а незабаром до Станиславова (нині Івано-Франківськ).

Ще 1 листопада УН Рада звернулася з патріотичним закликом до українців стати на захист рідного краю¹. З добровольців почали формуватися військові закони. Населення забезпечувало своє військо чим могло: харчами, взуттям, медикаментами тощо. Хто як міг допомагав в обороні рідної землі від ворога².

Як свідчать документи і сучасники тих подій — майже все студентство, учні старших класів середніх шкіл, робітники, селяни і ін. масово вступали добровольцями до армії.

В середині листопада розпорядженням Державного секретаріату військових справ територію держави розділено на три військові області («Львів», «Станиславів», «Тернопіль») і 12 військових округів. Оголошено мобілізацію чоловіків (українців) 1883—1890 рр. народження, встановлено текст присяги, проведено облік озброєнь, військового спорядження. Військові команди повітів на чолі з військовими комендантами приступили до формування регулярної армії ЗУНР — Української Галицької Армії. У структурі УГА були різні роди військ: піхота, кіннота, артилерія, саперні частини, військово-повітряні сили та ін. До речі, першим командиром «летунського відділу» (льотного полку) став син Івана Франка — Петро Франко. Створено і військове духовенство на чолі з Преподобництвом. В армії встановлено військову форму, платню, систему звань і відзнак, норми відпуску харчів тощо.

¹ Діло. 1918. 2 і 3 лист.

² Діло. 1918. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 лист. і ін.

Вже на початку 1919 р. була утворена досить чисельна — понад 120-тисячна — дисциплінована й патріотично настроєна армія¹. Якщо врахувати, що біля 100 тис. вояків-українців колишньої австро-угорської армії знаходились ще у полоні в Італії, Сербії, декілька десятків тисяч — в Росії, Україні² — то виявиться, що майже кожен другий дорослий чоловік служив в УГА. Це була справді масова, глибоко народна армія.

У структурному відношенні в УГА утворено 3 корпуси. Корпус ділився на 4 піхотні бригади (по 5—6 тис. вояків кожна), бригада — на 2 полки, полк на курені. При кожній бригаді був ще полк артилерії, кінні сотні, технічна сотня, сотня зв'язку, інші допоміжні відділи. На чолі УГА був поставлений Начальний вождь з Генеральним штабом. На цю посаду запрошено з Великої України бойового генерала М. Омеляновича-Павленка (у червні його замінив генерал О. Греков, у липні — генерал М. Тарнавський). Начальником генерального штабу призначено полковника Є. Мишковського, який теж прибув з Великої України.

Таким чином, у короткий строк були сформовані або знаходились у стадії формування основні ланки державного механізму ЗУНР: центральні і місцеві органи державної влади і управління, правоохоронні органи, збройні сили. Ось як оцінює цю справу відомий сучасний західний історик-дослідник О. Субтельний: «На відміну від східноукраїнських урядів ЗУНР швидко і чітко утворила свій державний апарат», бо «галичани не займалися поширеними на сході радикальними експериментами...». Це було «досягнення, що його могли повторити рідко які з нових східноєвропейських держав... Великою мірою воно стало наслідком схильності галичан до суспільної організованості...»³ Звичайно, правлячі кола ЗУНР допустили у своїй діяльності немало помилок, прорахунків, особливо в соціально-економічних питаннях. Зокрема, не було роздано селянам землі (остаточне вирішення аграрної проблеми віднесено до компетенції майбутнього сейму), дуже мало зроблено в інтересах робітників, бідноти, хоч і піднято заробітну плату, встановлено пенсії, допомогу непрацюючим, вдовам, сиротам тощо. Зате немало було зроблено у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, боротьби з розрухою і голодом тощо. Але це вже предмет окремих досліджень. Головне ж полягає в тому, що ЗУНР в цілому була демократичною, народною

¹ Див.: Лозинський М. Галичина в рр. 1918—1920. Відень, 1922. С. 65.

² Див.: Стахів М. Вказ. праця. Т. III. С. 79.

³ Див.: Субтельний О. Україна, Історія, К., 1991, С. 322—323.

державою, з пануванням Права, Справедливості, Порядку. Найвищою ж її заслугою, досягненням було об'єднання у січні 1919 р. з Українською Народною Республікою в єдину соборну Українську Державу.

Надійшла до редколегії 10.01.96

В. С. КУЛЬЧИЦЬКИЙ, д-р юрид. наук,
проф. ЛДУ, Л. Т. ПРИСТАШ

САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ ПОЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (1921—1939 рр.)

18 березня 1921 р. у Ризі був укладений мирний договір, що налічує 26 статей і має 10 додатків, які уточнювали окремі статті договору. За Ризьким миром до Польщі відійшла західна частина Білорусії, де проживало 2,6 млн білорусів (поляки на цій території становили біля 10 % всього населення), і західна частина України — Волинь і Східна Галичина, де українців проживало 70—80 %, 10—11 % на цих землях складало єврейське населення. Решта — поляки та ін.¹

При укладенні мирного договору з Польщею радянський уряд домігся включити в договір статтю, яка зобов'язувала польський уряд гарантувати права національних меншостей — російського, українського і білоруського народів, і забезпечити їм вільний розвиток культури; мови і віросповідання. «Польща, — підкреслювалося в статті 7 договору, — надає особам російської, української і білоруської національностей всі права, які забезпечують вільний розвиток культури, мови і виконання релігійних обрядів. Взаємно Росія та Україна забезпечують особам польської національності, які перебувають у Росії, Україні і Білорусії, всі ті ж права. Особи російської, української і білоруської національностей у Польщі мають право в межах внутрішнього законодавства поширювати рідну мову, організовувати і підтримувати свої школи, розвивати свою культуру і закладати з цією метою товариства і спілки»².

Включення цієї статті створювало правову основу захисту життєвих інтересів українців, росіян і білорусів, які опинилися в складі Польщі. Але на практиці ця стаття не виконувалась. Щоправда, польський сейм 26 вересня 1922 р.

¹ Див.: *Ольшанский П. Н.* Рижский договор и развитие советско-польских отношений 1921—1924 гг. М., 1974. С. 220—221.

² Див.: *Документы внешней политики СССР.* М., 1959. Т. 3, С. 626—627.

ухвалив закон про так звану воєводську автономію¹, за яким у Львівському, Станіславському (тепер Івано-Франківському) і Тернопільському воєводствах² створювалися воєводські сеймики⁴ та їх виконавчі органи — воєводські виділи (комітети). До компетенції сеймиків відносилися питання релігії, початкової і середньої освіти, охорони здоров'я, будівництво шляхів, сприяння промисловості і торгівлі тощо. Прийняті сеймиками воєводські закони в переважній більшості вимагали санкції президента держави. Воєвода як представник уряду міг припинити виконання рішень сеймику, що не вимагали санкції президента, а також будь-яких рішень воєводського комітету. Таким чином, діяльність «автономних» органів ставилась під суворий контроль з боку органів урядової адміністрації. Стаття 21 закону забороняла державним органам проводити на території названих воєводств колонізаторську політику, а ст. 24 обіцяла навіть заснування українського університету. Статті цього закону намічалось реалізувати не пізніше двох років після опублікування, але насправді вони ніколи не були втілені в життя.

На пленарному засіданні Ризької мирної конференції радянська делегація оголосила заяву Всеросійського Центрального Комітету від 23 вересня 1920 р. про те, що вирішення долі Західної України повинно залежати від вільного волевиявлення всіх національностей, що її населяють. Проте у березні 1923 р. Рада послів у Парижі на вимогу польського уряду узаконила анексію Західної України Польщею, яка до того вважалася формально лише військовим окупантом Західної України⁴.

17 березня 1921 р. була прийнята конституція Польщі, яка дістала назва «Березневої». В ній записано ряд демократичних прав і свобод, що було, безперечно, великим досягненням прогресивних сил. Але постанови Березневої конституції з бігом часу залишалися в щораз більшій суперечності з повсякденною практикою⁵. Внаслідок травневого перевороту 1926 р. в Польщі був створений політичний режим, який зводив нанівець основні принципи, що лежали в основі Березневої конституції. У 1928 р. почалася робота по її

¹ Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1922. № 90. S. 1553—1555.

² Територія Польщі поділялася на 16 воєводств і одне виділене місто — Варшава, 264 повіти (в тому числі 23 міських), 611 міських гмін і 3195 сільських гмін.

Львівський сеймик мав 100, а Станіславський і Тернопільський — по 60 членів з поділом на українську і польську палати.

³ Див.: Герасименко М., Дудикевич Б. Боротьба трудящих Західної України за воз'єднання з Радянською Україною. К., 1960. С. 29.

⁴ Rozwój demokracji socialistycznej. Lublin, 1977. S. 155.

перегляду, а 25 квітня 1935 р. в умовах переходу Польщі до тоталітарного режиму була прийнята нова конституція, яка дістала назву «Квітневої». Обидві конституції поряд з урядовою адміністрацією передбачали утворення органів місцевого самоврядування.

Інститут самоврядування як форма державного управління виник у процесі гострої боротьби, коли політично безправні верстви намагалися захищати свої права і створювали окремі органи управління на місцях, протиставляючи їх органам урядового управління. Незважаючи на велику кількість структурних форм самоврядування, воно завжди було додатком до бюрократичного централізованого державного апарату.

Самоврядування поділялося на територіальне, яке називалося також загальним, господарське і професійне. Положення самоврядування, що відбивалося як на його організаційній структурі і сфері компетенцій, так і на ступені залежності від урядової адміністрації, залежить від форми політичного ладу. Ліберально-демократичні режими надають йому значну функціональну самостійність, тоді як тоталітарні режими намагаються обмежити його компетенцію і самостійність аж до повного підпорядкування адміністративним органам.

Творці Березневої конституції хотіли, щоби політичний лад держави спирався на розширення самоврядування, яке подекуди невірно утотожнюється з автономією¹. Цій проблемі конституція присвятила 12 статей (3, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 109, 113, 114, 115). Але декларації про запровадження «широкого територіального самоврядування» (ст. 3) не перешкодили проголосити в цій же конституції підпорядкування органів самоврядування урядовому чиновницькому апаратові управління. Демократичні декларації Березневої конституції були продиктовані революційною обстановкою в Польщі і мали на меті ослабити цю обстановку обіцянками різного роду формально демократичних інститутів і свобод, між ними й інституту самоврядування.

Визначаючи основи територіально-адміністративного поділу держави, Березнева конституція передбачала двоякого роду органи державної влади і управління на місцях — органи урядової адміністрації і органи самоврядування. Стаття 65 конституції встановлювала: «З адміністративною метою Польська держава буде поділена в законодавчому порядку на воеводства, повіти і міські та сільські общини (гміни), які будуть одночасно одиницями територіального

¹ Див.: *Kumaniecki K. Ustrój wtadz samorzadowych na ziemiach Polski w zarzysie. Warszawa—Kraków, (6. p.). S. 69.*

самоврядування»¹. Наступна ж 66 стаття уточнювала, що «органи урядової адміністрації в окремих територіальних одиницях мають бути об'єднані в міру можливості в одній установі під одним керівництвом»². Так конституція забезпечувала урядовим органам можливість керівництва діяльністю органів самоврядування і нагляду над ними.

На західноукраїнських землях, що були примусово включені до складу Польщі, діяли дві системи самоврядування. На території Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств (Східна Галичина) територіальне самоврядування було організоване на основі австрійського закону від 12 серпня 1866 р.³, за яким принцип самоврядування полягав не в залученні громадян до діяльності державних органів, а в розчленуванні завдань і функцій урядового управління і самоврядування. Проте структура органів місцевого самоврядування і порядок їх формування за австрійським законом перебували в різкій суперечності з декларативними принципами Березневої конституції Польщі. Вибори органів самоврядування відбувалися на основі феодалної куріальної системи, яка забезпечувала виключну перевагу поміщиків⁴ і буржуазії. Урядові органи контролювали діяльність органів самоврядування, які не мали будь-якої реальної влади і були п'ятим колесом до воза державного управління.

Відповідно до територіально-адміністративного поділу в Східній Галичині діяла триступенева структура органів місцевого самоврядування: громадське (гмінне), повітове і воєводське.

Питання структури і способу організації органів самоврядування у Волинському і Поліському воєводствах були врегульовані декретом Начальника держави (офіційна посада Ю. Пілсудського з 14 листопада 1918 р. до 9 грудня 1922 р.) від 4 лютого 1919 р. Тут була залишена чотириступенева структура органів місцевого самоврядування з поділом на громадське, волосне, повітове і воєводське, яке залишилось від земської реформи 1864 р. в Росії⁵.

За законом від 23 березня 1933 р. «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» ця структура місцевого самоврядування була поширена на всю Польщу.

Квітнева конституція 1935 р. пішла по шляху обмеження ролі самоврядування в житті суспільства і перетворення

¹ Див.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Lwow, 1930. S. 17.

² Див.: Там же.

³ Див.: *Кульчицький В. С.* Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX — на початку XX ст.). Львів, 1965. С. 40—44.

⁴ Вони входили до складу рад автоматично.

⁵ Див.: *Хрестоматія по истории государства и права СССР*. Дюк-тябрьський період. М., 1990. С. 406—409.

його у придаток органів урядової адміністрації. Конституція визначила роль самоврядування як «здійснення завдань урядової адміністрації в галузі місцевих потреб» (ст. 25). Уся діяльність органів самоврядування проходила під пильним наглядом уряду, який здійснював цей нагляд за допомогою органів урядової адміністрації (повітові старости, воеводи, міністри) і органів місцевого самоврядування вищого ступеня (повітові і воеводські ради).

Громада (гміна) була найнижчою адміністративною одиницею територіального самоврядування. Кілька місцевостей могли бути об'єднані в одну громаду. Органами громадського самоврядування були громадська рада (8—36 членів) і громадське правління, до якого входили вїт (з 1933 р. солтис), його заступник (підсолтис) і присяжні. Активне виборче право мали особи, що досягли 24 років і на протязі року проживали в даній громаді. Остання вимога не стосувалася державних службовців, військових на дійсній службі та їх сімей, а також осіб, що мали в громаді нерухоме майно. Пасивне виборче право мали особи, яким сповнилось 30 років. До того ж призначувані урядом виборчі комісії в Західній Україні різними способами не допускали небажаних осіб до голосування¹.

Якщо під час виборів оголошувався тільки один список кандидатів у члени громадської ради або в кількох списках загальне число кандидатів не перевищувало кількість мандатів, вибори не відбувалися, а кандидати ставали членами громадської ради. З цією метою виборчі комісії оголошували недійсними опозиційні до уряду списки кандидатів, а проурядові партії представляли спільні компромісні списки, тому в більшості громад Західної України вибори, як правило, не відбувались². Так, внаслідок висунення компромісних списків у 1939 р. в Жовківському повіті (тепер Львівської області) голосування відбулося тільки в 7 громадах з 68, у Рава-Руському — в 15 з 68, а в Рудківському — в 21 з 68³.

Солтиса і підсолтиса обирала громадська рада на 3 роки з осіб віком не менше 30 років, що володіють усно і письмово польською мовою. Повітові старости затверджували на посадах солтисів і підсолтисів, мали право, порозумівшись з повітовою радою, звільнити їх з роботи, розпустити громадську раду і оголосити нові вибори.

¹ Докладніше див.: *Калинович В. І.* Органи місцевого «самоврядування» панської Польщі в Західній Україні//Вісн. Львів. ун-ту. Сер. юрид. 1956.

² Там же. С. 48.

³ Там же. С. 49.

Волосні (об'єднання декількох сіл) самоврядування, щб; як зазначалось, існувало тільки на території колишньої царської Росії (Волинь і Полісся), у 1933 р. було поширене на територію всієї Польщі, в тому числі й на три інші воеводства Західної України. У трьох східногалицьких воеводствах було утворено 540 волостей з новим 7-тисячним апаратом в'їтв, писарів та ін.¹

Органами волосного самоврядування були волосна рада (12—20 членів), яку обирала виборча колегія, що складалася з членів громадських рад волості, їх еолтисів і підсолтисів, а також волосне правління (вїт, підвїт, волбсний писар і 2—3 лавники), які обиралися на 5 років волосною радою таємним голосуванням. Члени волосного правління могли обиратися і не з членів волосної ради, що давало урядові можливість насаджувати на західноукраїнських землях чиновників з інших воеводств корінної Польщі. Вибір вїта і підвїта вимагав затвердження повітового старости.

У випадку, коли з якихось причин волосна рада не обрала вїта чи підвїта або кандидат двічі не був затверджений старостою, останній призначав вїта чи підвїта без вибору. Волосні писарі призначалися вїтом і затверджувалися повітовим старостою, причому до них, як і до вїтв, пред'являлися досить високі вимоги.

До 1933 р. на західноукраїнських землях діяли дві системи міського самоврядування: австрійська — у Східній Галичині і німецька на Волині і Поліссі. Проте закон від 23 березня 1933 р. не скасовував повністю старі законодавчі акти про міське самоврядування, а лише вносив деякі зміни.

Міста були поділені на виділені і невиділені з повітового самоврядування. До першої групи належали міста з населенням понад 25 тис. мешканців. Міста з населенням понад 75 тис. мешканців (у Західній Україні Львів) утворювали окремі міські повіти. В усіх містах обиралися на 5 років загальними, рівними² і прямими виборами при таємному голосуванні міські ради, що складалися з 12—72 членів відповідно до кількості населення.

Виконавчими органами міського самоврядування були міські правління (магістрати), що складалися у виділених містах з президента, віце-президента і лавників, а в невиділених містах — з бургомїстра, його заступника (віце-бур-

¹ Див.: *Putek J. Batagan binrokratyczzy i smieré samorzaolu. Biola, 1936. S. 5.*

² Рівність виборчого права була фіктивною, оскільки для пасивного виборчого права вимагалось знання польської мови усно і письмово. Це позбавляло багатьох українців права бути обраними, бо кандидати до міських рад повинні були складати іспит з польської мови.

гомістра) і лавників. Міські правління обиралися міськими радами і затверджувалися повітовими старостами (бургомістри та їх заступники), воеводами (президенти та їх заступники) і міністром внутрішніх справ (президент і віце-президент м. Львова).

Повітові ради очолювалися старостами і обиралися на 5 років членами волосних рад і членами міських рад невиділених міст. Нагляд над повітовим самоврядуванням здійснювали воеводи, які призначалися президентом держави на подання міністра внутрішніх справ і були наділені широкими повноваженнями. Зокрема, їм була підпорядкована поліція, яка будувалася за армійським зразком¹.

Воеводське самоврядування в Польщі, за винятком Познанського, Поморського і Сілезького воеводств, не було організоване², а також не було створено органу, який очолював би і координував би роботу всіх рад. Функції воеводського самоврядування на західноукраїнських землях виконували призначені воеводські ради та їх комітети, що очолювалися воеводами і були їх дорадчими органами.

Компетенція органів місцевого самоврядування була обмежена до другорядних господарських питань, і їх діяльність цілком і повністю була підпорядкована органам урядової адміністрації. Весь державний апарат Польщі в розглядуваний період, включаючи жалюгідну роль органів самоврядування, був у Західній Україні знаряддям соціального і національного пригнічення широких народних мас.

Надійшла до редколегії 18.12.95

*Л. О. ЗАЙЦЕВ, канд. юрид. наук,
доц. Ун-ту внутр. справ МВС України*

СПРОБИ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА 1941—1945 рр.)

Українська державність періоду Великої Вітчизняної війни 1941—1945 рр. і через п'ятдесят років після Перемоги над нацистською Німеччиною залишається однією із значних маловивчених проблем історії держави і права України. Всебічне й об'єктивне наукове висвітлення цієї проблеми

¹ Державну поліцію очолював головний комендант. Йому підлягали воеводські і повітові коменданти. У 1934 р. повноваження поліції були значно розширені.

² Див.: Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. М., 1980. С. 474.

Залишається надзвичайно складним. Чесному і неупорядже-
ному поглядові дослідника заважають непримиренні позиції
партійних угруповань й політичні пристрасті, що ними всі-
ляко розпалюються. У своїх амбіційних інтересах політичні
супротивники і сьогодні намагаються недопустити з'ясуван-
ня найбільш гострих питань політичної історії того часу:
ідеї відновлення Української держави, носіями якої були
політичні партії та угруповання націоналістичного напрямку
за межами Української РСР, справжньої суті взаємовідно-
син цих політичних сил з нацистською Німеччиною та її со-
юзниками, неодноразових спроб розбудови в ході війни на-
ціонального політичного життя та Української державності,
правдивого висвітлення політичних подій в Україні на всіх
етапах війни (в першу чергу періоду окупаційного режиму
та руху опору, відновлення радянської влади).

У пропонованій статті на основі документального мате-
ріалу автором робиться спроба розглянути проблему від-
новлення Української державності націоналістичними сила-
ми у 1941—1945 рр.

Розв'язання другої світової війни та підготовка нацист-
ською верхівкою райху походу на Схід було використане
керівництвом майже всіх українських еміграційних політич-
них угруповань як шанс за допомогою Німеччини втілити у
життя ідею української самостійності. Стратегічний задум
керівництва найбільш впливової організації українських на-
ціоналістів (ОУН) полягав у тому, щоб, висловлюючись
словами ідеолога українського націоналізму Д. Донцова,
Україна визволилась в «тіні німецького походу». Гітлерівсь-
кий же уряд, прийнявши рішення про напад на СРСР, став
підсилено залучати на свій бік українські націоналістичні
організації, ставлячи своїм планом не відновлення Україн-
ської держави, а лише використання українських націона-
лістів у боротьбі проти більшовизму та завоюванні «схід-
ного простору». Керівництво ОУН — як бандерівської (ра-
дикальної), так і мельниківської (поміркованої) фракцій,
зробивши ставку на «третій райх», не врахували очевидне:
Німеччина не мала жодних намірів щодо відновлення ук-
раїнської самостійності, державності, навпаки, ставила
метою колонізацію краю та уярмлення населення¹.

ОУН Бандери ще на початку 1941 р. підприємляла дії
по встановленню контакту з керівництвом вермахту з ме-
тою легалізації діяльності своєї організації, підготовки вій-
ськових кадрів та використання можливості з передовими

¹ Див.: Коваль М. В. ОУН—УПА: між «третім райхом» і сталінським
тоталітаризмом. Документи та матеріали//Укр. іст. журн. 1994. № 2—3.
С. 95.

частинами армії якнайскоріше проникнути в Україну. Переговори завершилися у квітні 1941 р. укладанням обмеженої угоди з ОКВ про підготовку німцями близько 700 бойовиків (батальйони «Нахтігаль» і «Роланд»), які в разі війни повинні були скеровані на Схід для боротьби проти Радянського Союзу як диверсійно-розвідувальні підрозділи вермахту. ОУН Мельника планувало створення національного легіону, дійсностю погодилася послати певну кількість перекладачів на службу в німецьких частинах. У своїх меморандумах до німецького керівництва обидві фракції ОУН пояснювали мету своєї діяльності: це відновлення незалежної і суверенної Української держави, союзниці нацистської Німеччини в утворенні «нової Європи»¹.

22 червня 1941 р. слідом за німецькою армією в Україну почали проникати похідні групи ОУН, створені і таємно підготовлені напередодні війни. У них налічувалось від 3 до 5 тис. осіб. Метою груп було створення української адміністрації. Спеціальна група з 15 членів ОУН (Б) була спрямована на Львів, де вона мала проголосити незалежність Української держави. 30 червня при підтримці батальйону «Нахтігаль» у Львові були скликані збори представників українського національного осередку міста, які оголосили себе Національним зібранням. Збори прийняли текст проголошення незалежності, а також декрет, яким першого заступника Бандери Ярослава Стецька було призначено головою уряду (Державного управління). Актом про відновлення Української держави проголошувалось — «На західних землях України твориться Українська Влада, яка підпорядкується Українському Національному Урядові, що створиться в столиці України — Києві з волі українського народу», одночасно в Акті наголошувалось, що «Відновлена Українська Держава буде тісно співдіяти з Націонал-Соціалістичною Великонімецьчиною, що під проводом Адольфа Гітлера творить новий лад в Європі й світі та допомагає українському народові визволитися з-під московської окупації»². Проголошення явочним порядком керівництвом ОУН (Б) відновлення Української держави не співпадало з наміром відносно українських земель керівництва Німеччини. Тому, 3 липня, на другий день після отримання інформації про події у Львові, з Берліну надійшов наказ піддати домашньому арешту деяких діячів ОУН(Б), зокрема С. Бандеру, який у той час знаходився у Кракові. Перед керівництвом

¹ Див.: Косик В. Україна і Німеччина у другій світовій війні. Париж, Н.-И., Львів, 1993. С. 103, 501—504.

² Див.: ОУН у світлі постанов Великих Зборів, Конференцій та інших документів з боротьби. 1929—1955. Мюнхен, 1955. С. 57—58.

ОУН була поставлена вимога відмовитись від Акта 30 червня, на що вони не згодились. 5 липня С. Бандера був заарештований і депортований у Берлін. Цього ж дня розпорядженням німецької окупаційної адміністрації уряд Я. Стецька було розпущено, 9 липня його, разом з частиною Державного управління, було заарештовано. 21 липня райхміністр закордонних справ прийняв рішення вважати, що проголошення незалежності Української держави «не має жодного конституційного значення»¹. 15 вересня німецькі репресивні органи розпочали масові арешти членів ОУН(Б) по всій окупованій території України та в еміграції. Поміrkовані політичні кола українства, приймаючи до уваги реакцію нацистського керівництва на Акт від 30 червня, поставило до нього у більшості негативно, як передчасного, в деякій мірі навіть провокаційного з боку радикальної фракції ОУН. Державний центр УНР, прихильники гетьмана П. Скоропадського, провід ОУН Мельника не пішли на ризик конфлікту з нацистами, розраховуючи на можливість вирішення українського питання після завершення війни між Німеччиною і Радянським Союзом. Не визнавши Акт про відновлення Української держави — союзниці Німеччини, нацистське керівництво відверто продемонструвало своє негативне ставлення до самої ідеї, а тим більше до спроби відновлення української державності.

Згідно з ідеєю та практикою націонал-соціалізму Україна повинна була стати колоніальним володінням Німеччини. А тому вже 1 серпня 1941 р. Східна Галичина була приєднана до Генерального губернаторства райху. 20 серпня був утворений Райхскомісаріат України. Північно-східні території України підпорядковувались військовій адміністрації. Південно-західні землі були передані союзниці Німеччини — Румунії. З перших місяців війни питаннями поточної політики на окупованій території України зайнялись: створене 17 липня 1941 р. міністерство Райху для окупованих районів Сходу на чолі з А. Розенбергом, Райхскомісаріат України на чолі з Е. Кохом, головне командування зони тилу. На окуповані території розповсюджувалась влада Герінга у економічних питаннях (грабунку), влада Гімлера у питаннях безпеки (репресій). Українцям була заборонена будь-яка політична діяльність, окупаційна влада не визнавала жодної української політичної партії.

Тільки на території Галичини дозволялось створення комітетів взаємодопомоги, які займалися суто соціально-культурними проблемами українського населення. Роботу ство-

¹ Див.: Косик В. Вказ. праця. С. 127.

рених комітетів координував Український Центральний Комітет, створений ще у 1940 р. у Кракові на чолі з В. Кубійовичем та К. Панківським. Після ліквідації Українського Державного управління єдиним представницьким органом у Західній Україні стала Рада Сеньйорів, 30 липня 1941 р. переіменована на Українську Національну Раду на чолі з К. Левицьким та митрополітом А. Шептицьким. Рада мала намір стати соціально-політичним представником українського населення Східної Галичини та чисельні спроби депешами, меморандумами до нацистського керівництва затвердити своє положення завершилися примусовим само-розпуском у лютому 1942 р. У Райхскомісаріаті Україна, окрім Волинської округи, жоден комітет допомоги чи координації окупаційною владою визнаний не був. 20 вересня 1941 р. на слідуючий день після захоплення Києва німецькими військами члени похідних груп (здебільшого прихильники Мельника) разом з представниками українського національного осередку утворили Управу міста та прийняли рішення про утворення Української Національної Ради як представницького органу всієї України. 5 жовтня 1941 р. відбулися напівлегальні Установчі Збори, на яких була обрана Українська Національна Рада, її Президія на чолі з М. Величківським. Збори прийняли Декларацію і Звернення до народу, в якій Президія поклала на себе «належно репрезентувати український народ перед німецькими чинниками, що перебувають на терені України...»¹. Невдовзі були утворені Київська, Чернігівська, Полтавська обласні Ради. Але спроби розгорнути свою роботу у напрямках соціально-культурного та церковного життя завершилися зіткненням з інтересами окупаційної влади, і тому 17 листопада 1941 р. спочатку Українська Національна Рада, а невдовзі й обласні Ради були ліквідовані. У відповідь на дії нацистського уряду, окупаційної адміністрації відносно спроб відновлення української державності, національного політичного життя і, особливо, у зв'язку з розгортанням масових репресій проти цивільного населення України, представниками організованого українства А. Шептицьким, М. Величківським, А. Левицьким, Омеляновичем-Павленко, А. Мельником були підготовлені меморандуми від 14 січня 1942 р. на ім'я А. Гітлера², а від 10 січня — на ім'я Е. Коха, в яких вкотре пропонувалось співробітництво при умовах визнання за українцями права на свою державність. Та всі ці меморанду-

¹ Див.: *Городиський З.* Українська Національна Рада: Історичні нариси. К., 1993. С. 34.

² Див.: *Городиський З.* Вказ. праця. С. 104—107; *Історія застерігає: Трофейні документи...* К., 1986. С. 231—233.

Ми так і залишилися без відповіді, бо з початку 1942 р. тимчасово окупована територія України перетворювалась у колонію Німеччини з найжорстокішим окупаційним режимом. Створені ж окупаційною владою місцеві органи самоврядування з українцями — членами цивільної адміністрації були зобов'язані співробітничати з окупаційною владою не як представники органів влади, а як підлегла частина окупаційного адміністративно-репресивного механізму.

В умовах окупаційного режиму в Україні значно посилилась роль церкви у суспільному житті громадян. Активізація діяльності українських церковних конфесій в якійсь мірі сприяла розвитку ідеї національної самосвідомості, ідеї відродження української національної державності. З відмовою визнання права українського народу на свою національну державність окупаційна влада розгорнула наступ на спроби об'єднання усіх українських православних конфесій (Автокефальної Православної Церкви та Автономної Православної Церкви). 13 травня 1942 р. Розенбергом була підписана інструкція, яка регламентувала церковні справи в Україні. Згідно з інструкцією дозволялось існування релігійних громад за умов, що вони не займатимуться політикою і не будуть шкодити діяльності німецькій окупаційній адміністрації. Церковні організації поділялись на окремі незалежні між собою структури відповідно адміністративному поділу території України. Не зважаючи на перепони окупаційної влади єпископи українських православних церков у жовтні 1942 р. провели в м. Луцьку Синод, на якому 8 жовтня було підписано Акт про об'єднання обох Церков. Окупаційною владою Акт було визнано незаконним, після чого всі єпископи і священники були повністю підпорядковані окупаційній цивільній та військовій адміністрації. Все це стало ще одним доказом повного небажання відновлення в Україні національного духовного, суспільно-політичного життя.

Після невдалої спроби відновлення Української держави керівництво ОУН(Б) у вересні 1941 р. прийняло рішення перебудувати свою організацію, перевести основну частину кадрів на нелегальне становище і нелегальні форми роботи; у відкритий конфлікт з окупаційною владою не вступати; готувати кадри для майбутнього «революційного зриву». Тільки з весни 1942 р. у інформаціях окупаційної влади починають висвітлюватись події, пов'язані з активізацією українського національного руху опору. Основними течіями якого називались: Українська Повстанська Армія «Поліська Січ»), бандерівські організації, радикальні елементи мельниківської ОУН. На початку 1943 р. провід ОУН(Б) під

впливом подій на Східному фронті взяв курс на прискорення підготовки до виступу власних збройних формувань як найважливішого чинника у боротьбі за ідею Української Самостійної Соборної Держави. Спочатку базою розгортання збройних відділів ОУН обох фракцій стала Волинь. З квітня 1943 р. збройні формування ОУН(Б) перебирають назву Українська Повстанська Армія (УПА). На початку травня була створена Головна команда УПА, яка оголосила себе найвищою владою на підконтрольній території України. Розпочався процес добровільного, а іноді й силового встановлення контролю Головною командою над формуваннями та підрозділами прихильників, як Бульби-Боровця, так і Мельника. Після III надзвичайного Великого Збору ОУН(Б) (21—25 серпня 1943 р.) відбулась реорганізація УПА, яка за деякими даними налічувала на той час близько 30—40 тис. бійців. Дії УПА розповсюдилися з Волині-Полісся на всю Західну Україну та деякі Правобережні райони України. Одночасно робилися спроби створення цивільної адміністрації підконтрольної ОУН(Б)¹. До кінця 1943 р. партійне і військове керівництво національним рухом опору перебрав до себе Р. Шухевич. Навіть з приходом Червоної Армії і початком відновлення діяльності органів Радянської влади УПА і націоналістичне підпілля продовжувало у той чи іншій мірі контролювати значну територію Західної України². Після вигнання нацистів головним і єдиним ворогом ОУН-УПА стала Радянська влада. Метою УПА стало створення під контролем ОУН(Б) нелегальної національно-державної структури, яка могла б протистояти органам радянської влади на місцях. У деяких районах фактично існувало двовладдя (підпілля і ради). Підпільні структури набували форм станиць, кущів, районних, надрайонних, обласних та крайових проводів ОУН.

Напередодні визволення території Західної України від нацистських загарбників з ініціативи Головного Командування УПА в червні 1944 р. в Карпатах біля м. Самбора відбулися збори представників різних течій українського національного руху. Метою зборів стало створення загальнонаціонального всеукраїнського центру, який взяв би на себе «найвище політичне керівництво визвольною боротьбою за Українську Самостійну Соборну Державу та репрезентував

¹ Див.: Білас І. Г. Репресивно-каральна система в Україні. 1917—1953; Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз. Кн. II. К., 1994. С. 393.

² Див.: Коваль М. В. Вказ. праця. С. 98.

би цю боротьбу назовні»¹. Збори проголосили себе «тимчасовим українським парламентом і назвали себе Українською Головною Визвольною Радою (УГВР)», та прийняли три документи: тимчасовий Устрій УГВР, політичну платформу і декларацію принципів (Універсал). Збори обрали Президію та голову Президії УГВР, Генеральний секретаріат (підпільний уряд), генерального суддю та інших посадових осіб. Головою генерального секретаріату та генеральним секретарем військових справ був обраний Р. Шухевич. До кінця літа 1944 р. Червона Армія взяла під контроль значну частину території Західної України. Опір великих підрозділів УПА закінчився їх розпорошенням та зміною загальної військової тактики боротьби, переходом на диверсійно-терористичну боротьбу невеликих підрозділів, глибоку конспірацію, відмовою від контролю за територією. Більшість з керівництва УГВР так і не зуміли розгорнути свою роботу. До жовтня 1944 р. значна кількість членів УГВР загинули у боях або перебрались за межі України. Контакти з представниками західних країн представники УГВР змогли встановити лише на початку 1945 р., але ніхто з західних союзників Радянського Союзу не брав їх до уваги як представників української державної влади. Обставини не дали змогу УГВР створити місцевий апарат влади. На місцях продовжував діяти підпільний апарат ОУН-УПА, який у результаті дій Радянського державного апарату, військ НКВД, НКДБ в кінці війни поніс великі людські втрати. Створення УГВР та спроби розбудови його центрального апарату як органів вищої державної влади і управління так і не набув державотворчих форм у результаті дій радянського державно-правового механізму.

Наприкінці війни серед української політичної еміграції склалися дві основні течії: перша, яку представляла ОУН(Б), домагалася визнання німецьким урядом незалежності Української держави і продовжувала вести бойові дії на території України проти Радянської влади; інша — об'єднувала політичні угруповання, що були готові до співробітництва з Німеччиною проти Радянського Союзу, навіть за умови невизнання незалежності України, останні не мали підтримки населення України. У лютому 1945 р. нацистське керівництво в пошуках нових союзників, а особливо додаткового «гарматного м'яса», взяло курс на утворення на основі Українського Національного Комітету («Краківського», що знаходилось у бігах в Берліні), так званого загаль-

¹ Українська Головна Визвольна Рада. Документи. Н-И., К., Львів, 1994. С. 35, 41.

ноукраїнського політичного центру 12 березня 1945 р. було створено Український Національний Комітет, до якого увійшли особи, що входили до нацистської цивільної окупаційної адміністрації в Україні. Головою УНК було призначено генерала П. Шандрука, заступниками: В. Кубійовича і О. Семененка (колишнього мера Харкова періоду нацистської окупації) та інших колаборціаністів. Того ж дня Комітет був «визнаний» урядом Німеччини. Так був створений маріонетковий уряд, голова якого (одночасно й головнокомандуючий Української армії) одним з перших наказів змінив назву дивізії СС «Галичина» на «Перша українська дивізія», що так і не було сприйняте німецьким командуванням. З падінням Третього райху припинив своє існування і Український Національний Комітет, а решта військових формувань здалась англо-американським військам і була інтернована у м. Ріміні (Італія).

Велика Вітчизняна війна між Радянським Союзом і нацистською Німеччиною 1941—1945 рр. була важливою частиною другої світової війни. Епіцентром двобою, ареною особливо жорстокого і кривавого протистояння була Україна. Данина війні склала майже вісім мільйонів, або кожний п'ятий громадянин України. Боротьба із зовнішнім агресором в Україні ускладнювалась боротьбою між поборниками радянської влади і Української Самостійної Соборної Держави, ідейними та практичними провідниками якої виступали українські націоналісти. Ідеї ОУН, що несли в собі вузьконаціональні намагання, елементи вождизму (певною мірою розповсюджені серед прафашистських політичних течій) не знайшли масового відгуку серед українського народу. Тому і спроби створення української державності на ідейних засадах націоналізму не мали підтримки серед широких верств населення України, а спроби націоналістів заручитися підтримкою з боку нацистської Німеччини викликали повне неприйняття такої політичної влади. У той же час певні симпатії і підтримка ОУН з боку населення Західної України привели до протистояння прихильників радянської влади та ОУН-УПА, яке набуло елементів громадянської війни, політичного терору, що забрав десятки тисяч жертв. Важливими політичними підсумками Великої Вітчизняної та другої світової війни для українського народу стали: міжнародне визнання Української РСР як фундатора та члена ООН, воз'єднання усіх українських етнічних земель у складі єдиної держави, що стало можливим завдяки вкла-

ду у Перемогу усіх, «хто реально боровся з фашизмом, незалежно від кольору їх прапорів»¹.

Надійшла до редколегії 12.10.95

3 ВИТОКІВ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА

В. М. ЄРМОЛАЄВ, канд. юрид. наук,
доц. НЮА України

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗЛОЧИНУ ТА ПОКАРАННЯ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ

Сучасна наука кримінального права розрізняє матеріальне та формальне визначення поняття злочину. Під першим розуміють шкідливу поведінку (дію чи бездіяльність) суб'єкта, під другим — дію, заборонену кримінальним законом.

Знання сучасного стану проблеми дає змогу прослідити становлення поняття злочину в праві України—Русі, а також і на наступних етапах розвитку феодального права. Руська Правда — самий ранній кодекс в історії права Київської Русі — виходила з матеріального поняття злочину. Вона називала злочин «обідою» і визначала його як дію, що завдала фізичної, моральної чи майнової шкоди приватній особі².

Безсумнівним є зв'язок «обіди» за Руською Правдою з поняттям злочину за Договором князя Олега з греками 911 року. В ст. 3 цього документа злочин називається проказою (від слова — «проказити»³). Очевидно, що поняття «проказа» є близькою до поняття «обіда» в Руській Правді.

Таким чином, законодавчі акти Стародавньої Русі виходять в першу чергу з матеріального визначення поняття злочину як «обіди», яка завдає шкоди потерпілому від злочину. Втім, слід відзначити, що хоча Руська Правда і виходить з матеріального визначення злочину, проте окремим законодавчим актам Київської Русі було відомо й формальне визначення поняття злочину. Це підтверджують норми Церковних статутів князів Володимира та Ярослава. В кожному Статуті є норма, що забороняє певну поведінку, хоча вона і не завдає шкоди приватній особі. Достатньо послатися на

¹ Див.: Кучма Л. Україна вшановує переможців//Уряд. кур'єр. 1995. №№ 68—69. 11 трав.

² Памятники Русского права. М., 1952. Вып. 1. С. 77.

³ Там же. С. 7.

ст. 6 Статуту Володимира, яка забороняє моління біля води: «А се церковни суди: или кто молится под овином, или в рощении, или у воды»¹.

Знайомство з нормами Руської Правди дозволяє зробити висновок, що вона знала і фактично оперувала істотними юридичними ознаками, тобто такими, які визначають поведінку як злочин, і сукупність яких дає поняття складу злочину. При цьому, природно, норми Руської Правди обходилися без сучасної назви цих ознак. Але так як вони об'єктивно існували, ми й називаємо їх сучасними термінами.

В залежності від об'єкта злочину право Київської Русі розрізняло окремі види злочину і, передусім, злочин проти особи.

Найтяжчим серед них визнавалося вбивство (душогубство), тобто насильницьке позбавлення людини життя. Руська Правда класифікує види убивства за різними підставами, передусім, в залежності від соціальної належності вбитого, його місця в ієрархічній структурі суспільства Київської Русі. У відповідності з цим поділом підвищеному захисту підлягали передусім представники феодальної знаті. Так, ст. 1 Правди Ярослава на першому місці передбачає вбивство: русина (представника військово-дружинної знаті); гридина (члена княжої дружини); купчини, ябедника і мечника (члени княжої дружини, що виконували конкретні доручення князя)².

Цю лінію продовжує і Правда Ярославичів, яка особливо увагу приділяє тим видам вбивств, які були спрямовані проти людей князя, як глави феодальної вотчини. Так, в Правді Ярославичів розрізняються — вбивство дворецького, княжого під'їздного, тіуна, старшого конюшого при стаді³.

Подібні положення зустрічаються і в Поширеній Правді⁴. Вказані тут особи — міністеріали, тобто представники вищого ешелону адміністрації так званої двірцево-вотчинної системи управління господарством князя з виконанням функцій управління державою.

Пізніше до видів вбивств були приєднані вбивство ізгоя, слов'янина, тобто вільних жителів-новгородців.

На відміну від Правди Ярослава, Правда Ярославичів виділяє також вбивство феодально-залежної людини — княжого старости, який відав селами та пашнями, княжого

¹ Там же. С. 245.

² Памятники Русского Права. С. 77.

³ Там же. С. 79.

⁴ Там же. С. 109.

рядовича, смерда, холопа¹. Слід мати на увазі, що в цей час змінюється і фактичне положення холопів, або рабів. Їх прикріплюють до землі і перетворюють таким чином в селян, але кріпосних, так як юридичне положення раба або холопа залишається незмінним. Вони залишаються безправними. Хоча спочатку вбивство холопа не вважалось вбивством, оскільки холоп не був суб'єктом права. Вбивство холопа розглядалося як завдання майнової шкоди, щось на зразок знищення майна. Але коли холоп був включений у виробниче життя, його вбивство розглядалося законом як злочин.

Захищалося також життя ремісників, що знаходилися в феодалній залежності (ст. 15 Поширеної Правди).

Руська Правда знала і про інші види вбивства, в залежності від місця їх вчинення: «вбивство в сваді чи на бенкеті». Думається, що цей вид вбивства виник внаслідок його широкого розповсюдження, побутового характеру.

Спеціально говорить закон і про вбивство нічного крадія, який пійманий і зв'язаний і вже внешкоджений, але потім все-таки вбитий. Злочинним також визначалося вбивство нічного крадія, не на місце злочину, а за воротами дому, де він вчинив крадіжку. Нарешті, в Руській Правді є вказівки і на кваліфіковані види вбивства. Це, передусім, вбивство в разбої². Воно вважалось небезпечним злочином, так як посягало і на життя потерпілого і на його майно.

Другий вид злочинів проти особистості — нанесення тілесних ушкоджень, тобто вчинення дій, що порушують тілесну недоторканість особи.

Подібні злочини передбачають кілька статей Правди Ярослава (ст. 2, 6, 7). При цьому в вину злочинцю ставили не тільки порушення тілесної неушкодженості потерпілого, але й наслідки злочинних дій. Так, в ст. 6 Правди Ярослава передбачаються випадки, коли в результаті тілесного ушкодження настає кульгавість.

Серед подібних складів злочину виділяється тілесне ушкодження, що спричинило втрату якого-небудь органа тіла або його частини. Мається на увазі ст. 7 Правди Ярослава, де йдеться про втрату якого-небудь пальця. Слід відзначити, що в воєнно-дружинному середовищі таке ушкодження вважалось досить серйозним, тому що заважало воїну користуватися зброєю.

¹ Памятники Русского Права. С. 110.

² Там же. С. 79.

В Поширеній Правді більш детально урегульовані питання відповідальності за завдання тілесних ушкоджень (ст. 23—25, 27—31).

Третій вид злочинів проти особи — це посягання на честь та гідність особи.

В ранній період Київської Русі, коли зберігалося багато пережитків воєнної демократії, правлячий клас — воєно-дружинна знать — був дуже чутливим до питань честі і бо-лісно переживав будь-яке зазіхання на лицарську честь і гідність, звідки, наприклад, виникає така дивна, незвична для сучасної людини оцінка посягання на честь як вири-вання волосся з вусів та бороди, яке спричиняло більш су-рове покарання в порівнянні з покаранням за тілесне ушкод-ження, наприклад, за відрубання пальця. Очевидно, що та-ке становлення було пережитком ладу воєнної демократії, коли фізична вищість (вуса та борода) були зовнішнім по-казником сили, військової доблесті, що дозволяло претен-дувати на належність до воєно-дружинної знаті. Більш ганебним вважалося бути битим, ніж порізаним, пораненим.

Хоча норми Руської Правди не містять прямої вказівки на те, що вони захищають честь та гідність тільки представ-ників пануючих кіл населення, проте така спрямованість безсумнівна.

Не випадково відповідні статті Правди Ярослава послі-довно передбачають дії, що посягають на честь та гідність, котрі відбуваються між особами, що носять зброю. І, крім того, зняттям злочину, як правило, виступала зброя. Зброя ж, на ранніх ступенях феодалізму, була належністю лише воєно-дружинного оточення, була привілеєм лицар-ства. Нарешті, на користь цієї точки зору свідчить той факт, що умови, за яких одним з найважливіших методів експлу-атації було неекономічне примушення, виключали турботу про захист честі і гідності населення, яке експлуатувалося. В іншому випадку саме це примушення було б неможливим.

Інша група розповсюджених злочинів, передбачених нор-мами Руської Правди — це злочини проти власності, або майнові злочини. Найбільш небезпечний з них — посягання на землю, спроба заволодіти землею, на яку вже встанов-лено право власності. Небезпека цього злочину виходила з того, що земля до середини XI в. стала основною умовою феодального способу виробництва.

З цієї точки зору надзвичайний інтерес представляє зло-чинне посягання на рілля, а також на лісові угіддя. Безпо-середнім предметом посягання визнавався знак власності на землю, а діянням — його пошкодження або знищення. В Поширеній же Правді ці злочини розглядалися в

ст. ст. 70—73. Вперше ці посягання передбачала ст. 34 Правди Ярославичів. Ця стаття детально описує склади даних злочинів, що дає підстави зробити висновок, що до цього часу уже склалося чітке уявлення про право власності на землю як про право на все те, що знаходиться на землі і під землею, на все те, що на землі росте і на землі мешкає. Тому, по мірі розвитку феодалізму посягання на землю і на право власності на неї стають більш поширеними, а з іншого боку, є свідченням прагнення держави передбачити, попередити можливі посягання на землю.

Далі Руська Правда виділяє такий вид злочину проти власності, як крадіжка, «татьба». Це самий давній і розповсюджений вид посягання. Правда Ярослава розглядає крадіжку військового коня та зброї, одягу дружинника (ст. 13); Правда Ярославичів передбачає крадіжку майна феодальної садиби (домашній скарб), робочого коня, корови та іншої домашньої худоби, дров та сіна (ст. ст. 21—25, 31, 35—37, 39, 40), Поширена Правда (ст. ст. 33—36, 41—43, 71—73, 75, 76, 81), а також крадіжку холопів. Про розповсюдженість крадіжок, їх небезпечність для власників свідчить той переконливий факт, що з 25 статей Правди Ярославичів 10 статей передбачають відповідальність саме за крадіжку (в Поширеній Редакції — 21 стаття).

Норми Руської Правди, особливо Поширеної Редакції, котрі карали татя, детально описують склад злочину, тобто всі вони носять казуістичний характер. Вже тоді під крадіжкою розумілося таємне викрадення чужого майна. Про що свідчать, наприклад, іронічні насміхання над спробами крадія виправдатися: «Взяв не для крадіжки, для таємного продажу». Не можна також не звернути уваги на те, що засудженню крадія у вигляді покарання сприяла моральна оцінка цієї дії: «Чуже взяти — своє втратити».

Руська Правда і практика розрізняє також кваліфіковані види крадіжок. Кваліфікованим називається злочин за наявності ознак, що підвищують його небезпеку для суспільства. Такою визнавалася крадіжка нічна (ст. 40 Поширеної Правди); крадіжка з закритих приміщень; крадіжка з церкви чи інших спеціальних приміщень, конокрадіство. Нічна крадіжка вважалася небезпечним злочином, тому що крадій користувався часом, коли пильність власника була послаблена. Крадіжка із закритих приміщень свідчила про злочинну винахідливість крадія, якого навіть замки не могли зупинити. Крадіжка з церкви та інших авторитетних місць означала, крім того, осквернення злочинною дією того місця, звідки забиралась вкрадена річ. Коняча тать — вважа-

лась небезпечною тому, що посягала на основну тяглову силу в феодальному суспільстві.

Були відомі також і такі злочини проти власності, як знищення чужого майна — руйнування, підпал. Знищення чужого майна визнавалося більш тяжким злочином в порівнянні з крадіжкою, оскільки при крадіжці залишалася надія, що украдена річ буде знайдена, а знищення майна такої надії не залишало. Найбільш небезпечними видами знищення майна вважалися загублення коня «пакощами» та підпал гумна (ст. ст. 83, 84 Поширеної Правди). Перше було спрямоване проти основної тягової сили в феодальному господарстві — коня, друге — загрожувало знищенням основного продукту харчування — хліба. Крім того, від підпалу гумна могли загорітися і сусідські двори.

Окрім злочинів, які визнавалися Руською Правдою, в житті мали місце посягання, небезпечні для суспільства, що не були формально врегульовані законом. Проте держава вела з ними боротьбу. Передусім, це стосується так званих державних злочинів.

Політичне життя Русі знає масові заворушення. Літопис називає їх «зло». До державних злочинів відноситься також вбивство князя, або його найближчих помічників-адміністраторів. До такого виду злочинів відносилось, безсумнівно, вбивство Володимиро-Суздальського князя Андрія Боголюбського, з іменем якого пов'язана остання спроба зупинити політичний розпад Київської Русі. Як відомо, він був вбитий в 1167 р. боярами-змовниками, які не бажали відновлення відносно централізованої держави.

Цілий ряд злочинів проти релігії та церкви і покарань за них передбачались церковними статутами. Руська Правда про них не згадує. Це такі злочини, як виконання язичьких обрядів (моління біля води, наприклад); навернення на іншу віру, осквернення храму чи святотатство (приведення до церкви худоби); невиконання обрядів християнської віри; церковна татьба¹.

Руська Правда нічого не говорить також і про злочини проти моралі, але церковні статuti їх передбачають: умивання, згвалтування (кваліфікований вид — групове згвалтування), викрадення дівчини, образа словом (наприклад, образа дружини словом — розпутниця²).

Церковні статuti до злочинів проти моралі відносили також побої та бійки.

¹ Памятники Русского права. С. 240.

² Памятники Русского права. С. 238.

Більша група норм Руської Правди присвячена покаранню як мірі державного впливу, яку суд приймав стосовно осіб, котрі вчинили правопорушення.

Поняття покарання в Київській Русі формувалося в нерозривному зв'язку з поняттям злочину. Злочин в часі Руської Правди розумівся, передусім, як обіда — завдання шкоди фізичної, матеріальної або моральної приватній особі. Відповідно і покарання сприймалося як міра, покликана відшкодувати, компенсувати збитки, завдані обідою. Звідси і випливають конкретні види покарання.

Самим розповсюдженням за Руською Правдою, природно, був грошовий штраф. Всі штрафи поділялися на дві частини: перша — віра та головництво; друга — продаж та урок. Віра й продаж призначалися для надходження в княжу казну. Саме тому розміри цієї частини чітко фіксувалися в законі. При цьому вони складали левову частку загальної суми штрафу, яку був зобов'язаний виплатити обідчик. Головництво та урок призначалися для безпосереднього задоволення потерпілого. Розміри цієї частини не фіксувалися, так як вони визначалися угодою між потерпілим та його родичами, з одного боку, і винним — з другого.

Враховуючи особливості штрафу, призначеного для сплати потерпілому, ряд вчених схильні розглядати відносини, котрі при цьому виникали між потерпілим та обідчиком, як зобов'язання, що виникають із завдання шкоди або зобов'язання позадоговірні. Визнаючи право цієї версії на існування, слід, проте, відзначити, що досить сильні позиції в науці займає точка зору, у відповідності з якою вже в праві Київської Русі розділялися поняття кримінального злочину та цивільного правопорушення і, значить, відповідні міри стягнення за їх вчинення. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що можливість для сторін самим визначати розмір компенсаційної виплати витікає саме з покарання, визначеного судом правопорушнику, а не з цивільно-правових зобов'язань, що виникають із завдання шкоди.

Існування штрафів, котрі направлялися до княжої казни, ніскільки не змінювало основної мети покарання — задовільнити потерпілого від злочину. В цих штрафах було спеціальне призначення — вони винагороджували зусилля держави, її посадових осіб по організації правосуддя, котре було покликане поновити порушений закон, задовольнити потерпілого.

Руська Правда знала й такий вид покарання, як поток і розграбування, що означало вигнання злочинця спочатку з общини, а потім із землі, з князівства, а також конфіскацію його майна. Це покарання призначалося за найбільш

Тяжкі види злочинів (вбивство в розбої, деякі кваліфіковані види крадіжок та підпал). Очевидно, що вказаний вид покарання являє собою пережиткову форму впливу в часи первіснообщинного ладу на члена роду чи племені, який порушив звичаї, що там панували. Поток і розграбування були суровим покаранням, оскільки вигнання відривало людину від її соціально-економічних коренів і погрожувало їй по суті громадянською смертю. Людині, приреченій на вигнання, щоби зберегти своє існування в умовах ранньофеодального ладу не залишалося нічого іншого, як віддатися під заступництво сильної в соціальному відношенні особи. В умовах феодалізму це міг бути лише феодал — князь або боярин. Тому мають рацію ті, хто вважає, що поток і розграбування приводили по суті до рабської залежності покараною. Разом з тим не можна не враховувати, що в суспільно-економічному житті Київської Русі відносини рабства не мали перспектив розвитку. По-перше, рабовласницький лад зникає до кінця X ст., а по-друге, рабовласницький лад в суспільстві східних слов'ян в ранньофеодальній Київській державі характеризувався відносинами патріархального рабства, що прирівнювало, як відомо становище рабів до становища членів сім'ї господаря.

В нормах Руської Правди ми не зустрічаємо такого виду покарання, як смертна кара, хоча очевидно, що в умовах класових протиріч, які постійно загострювалися, держава вдавалася до подібної міри покарання. Але рання редакція Руської Правди згадує лише кровну помсту.

В історико-правовій літературі зустрічається змішення понять смертної кари та кровної помсти. Уявляється, що співвідношення цих понять таке: кровна помста — це звичай первісного ладу. Він склався як обов'язок роду потерпілого безпосередньо розправитися з особою, що порушила звичаї цього суспільства. До кровної помсти був готовий будь-який член роду при настанні звичних умов, що передбачають застосуванню кровної помсти. Кровна помста зустрічається в державному суспільстві на ранніх етапах розвитку держави та його правової системи як санкціонований звичай. В Київській Русі застосування кровної помсти як санкціонованого звичаю допускалося ранньою редакцією Руської Правди — Правдою Ярослава в обмеженому вигляді: а) обмежувалось число злочинів, що спричиняли застосування кровної помсти — це вбивство і завдання тілесних ушкоджень; б) обмежувалось число месників (вдатися до помсти могли лише ті особи, які перераховувалися законом); в) особа, яка користується правом кровної помсти,

могла вибрати між помстою і покаранням у вигляді штрафу.

Більшість дослідників приходять до висновку, що кровна помста носила позасудовий характер. В XI—XII ст. ст. Київська держава відмовилась від кровної помсти, заборонивши її застосування, що зафіксовано в ст. 2 Поширеної Правди, і замість неї передбачила штраф¹.

Відмова від кровної помсти і заміна її штрафом значною мірою пояснюється прагненням держави збільшити приток доходів до княжої казни. З цим не можна не погодитися. Але була ще одна вагома причина відмови від кровної помсти, навіть в обмеженому вигляді. В суспільстві, де основним методом експлуатації було примушування до податі, щоденне посягання на життя та майно безпосереднього виробника давало останньому легальну можливість противитися своїм гнобителям, використовуючи різні засоби, в тому числі і кровну помсту.

На відміну від кровної помсти смертна кара — це міра державного примусу, котра визначається та застосовується державним органом. Смертна кара передбачається відповідними нормами і застосовується за вироком суду, винесеного на підставі і на розгляді обставин конкретної справи.

Надійшла до редколегії 10.01.96

ПРАВО І ЕКОЛОГІЯ

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

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Перш ніж розпочати дослідження питання про поняття та систему еколого-процесуального права, слід дати загальну характеристику екологічному праву з позиції самостійності даної галузі права у системі права України.

Становлення та розвиток екологічного права супроводжуються широкою науковою дискусією, що є цілком виправданим. Висловлені думки у загальних рисах зводяться до таких положень. Одні автори вважають, що екологічне право слід розглядати як інтегровану (комплексну) галузь права, до складу якої входять кілька самостійних галузей

¹ Российское законодательство X—XX вв. Т. 1. С. 64.

права, регулюючих різні види екологічних відносин. Причому інтегрованість даного поняття тлумачиться по-різному. М. Д. Казанцев визначав природоресурсове право як інтегровану галузь права, що має Загальну та Особливу частини, до складу якої входять земельне, водне, гірниче, лісове і природоохоронне право як самостійні галузі права¹.

В. В. Петров вважав, що екологічне право об'єднує природоресурсове і природоохоронне право². За думкою інших авторів, з урахуванням окремих розрізень у назві галузей права та їх структурному поділі екологічне право включає такі самостійні галузі права екологічної спрямованості, як земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, повітряноохоронне та ін. Як обґрунтування цього висувається теза про те, що кожна галузь права, яка вміщується в екологічне (природоресурсове) право, регулює самостійний вид екологічних відносин, основу яких складають різні екологічні об'єкти. Тому кожна галузь права має свою юридичну форму у вигляді земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного і повітряноохоронного законодавства³.

В. Л. Мунтян, досліджуючи питання раціонального природокористування та його правового забезпечення, виходив із можливості появи особливої галузі права, регулюючої складні відносини природокористування, але виключав з неї норми земельного, водного, гірничого, лісового та іншого законодавства екологічної спрямованості⁴.

Існує також думка згідно з якою як самостійну і комплексну галузь права слід було б розглядати право навколишнього середовища, а не екологічне право. Так, Ю. С. Шемшученко вважає, що предметною сферою екологічних відносин є навколишнє середовище. І тому найменування «право навколишнього середовища» є більш точним ніж «екологічне право», оскільки у зазначеному терміні відображаються сутність відповідної галузі права. При цьому, за думкою Ю. С. Шемшученка, екологічні відносини є єдиними⁵.

¹ Див.: Казанцев Н. Д. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права//Вестн. МГУ. Сер. Право. 1967. № 6. С. 3—9.

² Див.: Петров В. В. Экология и право. М., 1981. С. 47—50.

³ Див.: Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976. С. 155; Тютюкин Ю. Н. Природа, общество, закон. Кишинев, 1971. С. 127—129; Яковлев В. Н. Экологическое право. Кишинев, 1989. С. 35.

⁴ Див.: Мунтян В. Л. Правовые проблемы рационального природопользования: Авт. дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 1975. С. 24—27.

⁵ Див.: Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. К., 1989. С. 64—75.

Отримує свій розвиток концепція згідно з якою екологічне право з урахуванням усього масиву екологічного законодавства не відноситься до комплексної галузі права у загальній системі права. Але й тут у прибічників даної концепції є деякі відмінності у розумінні змісту екологічного права. Так, Ю. О. Вовк вважає, що природоресурсове право має єдиний предмет правового регулювання у вигляді суспільних відносин, що складаються з приводу раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення і охорони навколишнього природного середовища. З урахуванням викладеного він робить висновок, що природоресурсове право сформувалось на основі розгалуженого законодавства у самостійну галузь права. При цьому природоохоронне право не відноситься до самостійних галузей права¹. В. К. Попов, підтримуючи цю позицію, відзначає, що єдині екологічні відносини мають кілька різновидів (земельні, водні, гірничі, лісові та ін.), які відображаються у специфічних правових формах у вигляді підгалузей екологічного права (земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного, повітряноохоронного та ін.)². Такої ж думки дотримуються й інші автори, вважаючи, що наведений підхід до розуміння екологічного права забезпечує єдність даного права як самостійної галузі права та його внутрішню диференціацію³.

Викладене свідчить про те, що в науці йдеться активний пошук оптимального розуміння суті екологічного права, його місця у системі права і його назви. На наш погляд, більш обґрунтованою є позиція тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (але не інтегровану) галузь права з підгалузевою структурою, оскільки з урахуванням єдності екологічних відносин, відображуваних сутю екологічної системи, прийнятною та правильною юридичною формою даних відносин є екологічне право як самостійна галузь права України.

Формою екологічного права виступає сукупність нормативних актів, що уявляють собою екологічне законодавство. При цьому екологічне право регулює екологічні відносини як єдині і однорідні, виникаючі з приводу належності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення і охорони природного середовища. Екологічне законодавство регулює не лише екологічні, а й інші, пов'язані з ними відносини:

¹ Див.: Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Х., 1986. С. 9—13.

² Див.: Попов В. К. О понятии экологического права и преподавании его в вузах//Вестн. МГУ. Сер. Право. 1987. № 5. С. 37—38.

³ Див.: Ерофеев Б. В. Экологическое право. М., 1992. С. 26.

управлінські, майнові, фінансові, у сфері податків за користування природними об'єктами та ін.

Питання про поняття еколого-процесуального права безпосередньо пов'язане з визначенням системи еколого-процесуальних норм та ступенем їх угруповання. Під системою еколого-процесуальних норм слід розуміти ступінь угруповання даних норм у відповідну спільність, яка має логічно завершену структуру. Ступінь угруповання таких норм може бути різною, а саме: самостійна галузь права; підгалузь процесуального права в рамках матеріальної галузі права; інститут (простий або складний) в рамках матеріальної галузі права; окремі відокремлені групи процесуальних норм, які не досягли ступеня угруповання самостійного інституту.

З питання про систему еколого-процесуальних норм у юридичній літературі існують різні погляди. Так, М. О. Сыродоев, розглядаючи питання правового регулювання вилучення і відводу земель для державних та суспільних потреб, вважав, що група правових норм, регулюючих цей процес, *складає інститут* (курсив наш. — Авт.), який входить в галузь земельного права¹. О. О. Забелишенський, досліджуючи функції управління земельним фондом, писав: «Можна стверджувати, що процесуальні норми, що регулюють порядок надання земель у користування, землеустрій, розв'язання земельних спорів і ряд інших відносин, які складають земельний процес — земельне процесуальне право, яке може, мабуть, бути *визнано підгалуззю земельного права*»² (курсив наш. — Авт.). М. І. Краснов і І. О. Іконицька, аналізуючи зміст процесуальних форм земельного права і в цьому аспекті — співвідношення державного управління земельним фондом і земельного процесу, визнали за необхідне включити в правовий інститут державного управління земельним фондом процесуальні норми, які визначають порядок реалізації його матеріально-правових норм³. Таким чином, процесуальні норми, які містяться у земельному праві, за думкою М. І. Краснова і І. О. Іконицької, не уявляють собою самостійне правове явище, що сформувалося — правовий інститут або підгалузь права, а були лише засобом реалізації матеріального змісту державного управління земельним фондом і є складовою частиною відповідного інституту управління.

¹ Див.: Сыродоев Н. А. Правовое регулирование изъятия и отвода земель для государственных и общественных надобностей. М., 1964. С. 4.

² Див.: Забелишенский А. А. Управление земельным фондом в СССР. М., 1974. С. 45—46.

³ Див.: Краснов Н. И., Иконицкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975. С. 50.

Наявність в юридичній літературі різних думок з питання про систему земельно-процесуальних норм є закономірним і необхідним етапом пошуку у визначенні та становленні такої системи: В сучасний період ступінь угруповання еколого-процесуальних норм має визначену, логічно завершену структуру. Її слід розглядати як процесуальну підгалузь права, яка перебуває в рамках матеріальної галузі екологічного права.

В загальній теорії права підгалузь права розглядається як об'єднання правових інститутів, для котрих характерна висока ступінь спеціалізації, диференціації та інтеграції правових спільностей, що входять до його складу¹.

Підгалузь регулює комплекс суспільних відносин, що повторюються. Як вважає О. С. Іоффе, підгалузь, як і галузь права, має містити у собі сукупність норм, регулюючих однорідні відносини різних видів з включенням до свого складу й таких норм, на основі яких можуть бути придбані конкретні права і обов'язки².

Як один з чинників підгалузі права, що виділяє її з інших правових спільностей, слід вважати наявність у складі підгалузі загального інституту або асоціації загальних норм³. Для екологічного права зараз є характерною диференціація його нормативно-правової бази. Поряд з кодексами і законами, які регулюють поресурсові сфери суспільних відносин (земельні відносини — Земельний кодекс, водні відносини — Водний кодекс, лісові відносини — Лісовий кодекс і т. п.), приймаються законодавчі акти, які регулюють нові екологічні відносини, наприклад, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд», обговорюється проект закону «Про охорону і використання рослинного світу». Єдиного нормативного акту для екологічного права поки що немає.

Внаслідок цього еколого-процесуальна підгалузь права ще не має законодавчо виділених загальних положень у вигляді загального правового інституту. Але асоціація загальних норм, що формують такий інститут, є характерною для названої підгалузі. Це норми, що встановлюють принципи як в цілому еколого-правового процесу, так і його окремих проваджень, а також еколого-процесуальну форму для реалізації матеріальних норм екологічного права. Тому уже зараз ці норми можуть бути виділені в особливий структур-

¹ Див.: *Алексеев С. С.* Структура советского права. М., 1975. С. 154, 155.

² Див.: *Иоффе О. С.* Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права)//Учен. зап. ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. С. 50

³ Див.: *Алексеев С. С.* Вказ. праця. С. 155.

турний підрозділ єдиного кодифікованого для екологічного права, нормативного акта.

Таким чином, під еколого-процесуальною підгалуззю права слід розуміти сукупність правових норм, встановлених або санкціонованих державою і регулюючих однорідні еколого-процесуальні відносини, пов'язані з просторово-територіальним устроєм об'єктів природи, обліком природних ресурсів, плануванням, прогнозуванням, спостереженням та інформуванням у сфері охорони навколишнього природного середовища, розподілом і перерозподілом природних об'єктів, екологічним контролем, екологічною експертизою, розв'язанням екологічних спорів.

Система галузі права — це сукупність правових утворень, які складають зміст такої галузі. Для підгалуззі права також характерною є наявність певних правових утворень з тією лише різницею, що галузь права може складатися з підгалуздей, правових інститутів та окремих груп правових норм, а підгалузь права — з правових інститутів та окремих груп правових норм.

Еколого-процесуальна підгалузь права складається з багатьох простих і складних інститутів. Основу їх класифікації становлять відокремлені суспільні відносини у межах тієї групи еколого-процесуальних відносин, які складають предмет даної підгалуззі права. Особливості відносин, що регулюються, — головний критерій розмежування правових інститутів у середині еколого-процесуальної підгалуззі права.

Норми еколого-процесуального права регулюють не одне специфічне суспільне відношення, а низку відносин, що відрізняються у тому або іншому ступені одне від одного, володіють певною відокремленістю. Зазначене дає підстави для систематизації норм за різними простими і складними правовими інститутами. Прості інститути складаються з норм, регулюючих порівняно невелику однорідну групу відносин; складні — включають до себе кілька простих правових інститутів, об'єднаних певною спільною основою. Крім правових інститутів, в еколого-процесуальній підгалуззі права містяться також норми, які не входять в якийсь-то інститут. Ці норми закріплюють правові принципи, формують загальні для усїєї підгалуззі поняття, положення та ін.

Таким чином, слід розрізняти Загальну і Особливу частини еколого-процесуального права. У Загальній частині зосереджені правові інститути та окремі групи еколого-процесуальних норм, які мають визначальне значення для усїєї підгалуззі права в цілому та складових елементів її Особливої частини. У Загальній частині розрізняють такі правові інститути та окремі групи норм: право суб'єктів на звер-

нення до відповідних органів для розв'язання індивідуально-конкретних справ у сфері використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; принципи еколого-правового процесу; інститут суб'єктів еколого-правового процесу; інститут підвідомчості розглядання екологічних індивідуально-конкретних справ; процесуальні строки; інші процесуальні правила розглядання екологічних індивідуально-конкретних справ.

Особлива частина еколого-процесуального права включає до себе правові інститути та норми, які регламентують окремі види проваджень еколого-правового процесу. Складними правовими інститутами слід вважати: просторово-територіальне улаштування об'єктів природи; облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів; планування, прогнозування, спостереження (моніторинг) та інформування у галузі використання, відтворення і охорони навколишнього природного середовища; розподіл і перерозподіл природних ресурсів; контроль за використанням, відтворенням природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища; екологічну експертизу; позасудове розв'язання екологічних спорів.

У свою чергу, кожний з названих складних правових інститутів складається з низки простих інститутів. Так, складний інститут «Облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів» складається із таких простих інститутів: облік земель і ведення земельного кадастру; облік вод і ведення водного кадастру; облік лісів і ведення лісового кадастру; облік тваринного світу і ведення кадастру тваринного світу та ін. До складного інституту «Просторово-територіальний устрій об'єктів природи» входять такі прості інститути: землеустрій, лісоустрій, устрій про полювання, паспортизація водних об'єктів і деякі інші. Складний інститут «Розподіл і перерозподіл природних ресурсів» містить такі прості інститути: надання і вилучення земельних ресурсів; надання і вилучення водних ресурсів; надання і вилучення надр; надання і вилучення територій і об'єктів природно-заповідного фонду; надання і вилучення об'єктів тваринного світу.

Таким же чином й інші складні інститути Особливої частини еколого-процесуального права містять кілька простих інститутів. Саме така система еколого-процесуального права України має лежати в основі кодифікації як в цілому екологічного права, так і в його еколого-процесуальній підгалузі.

Надійшла до редколегії 11.12.95

В. В. СТАШИС, академік АПН України,
І. М. ДАНЬШИН, чл.-кор. АПН України

ПРО РОБОТУ ВІДДІЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НАУК АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

25 січня 1996 р. відбулися загальні збори відділення кримінально-правових наук АПН України. На них сталася ділова і цікавлена розмова, чому передували звіт про роботу відділення у 1995 р. і обговорення плану роботи на наступний рік.

У звітному році відділення здійснило аналітичну роботу щодо визначення актуальності, теоретичної та практичної значущості виконаних в республіці наукових досліджень, а також докторських і кандидатських дисертацій (відповідно 21 дослідження та 115 дисертацій). На жаль, не усі навчальні заклади юридичного профілю повідомили нашій академії відомості про спрямованість своєї науково-дослідницької роботи (наприклад, юридичний інститут Одеського університету, юридико-економічний факультет Донецького університету, Інститут підвищення кваліфікації працівників прокуратури). Деякі з них вказали не конкретні теми досліджень, а основні їх напрямки, що ускладнило проведення зазначеної аналітичної роботи. На загальних зборах у зв'язку з цим було висловлено низку пропозицій щодо удосконалення механізму планування і координації правових наукових досліджень АПН України.

У 1995 р. в рамках відділення було сформовано сім координаційних бюро з проблем кримінального, кримінально-виконавчого права, кримінології, кримінального процесу, удосконалення діяльності прокурорського нагляду і правосуддя, оперативно-слідчої діяльності, криміналістики, юридичної психології та судових експертиз. Діяльність цих бюро позитивно позначиться на змісті і якості наукових досліджень.

На зборах відмічалась активна участь членів відділення законотворчої діяльності. Йшлося про їх роботу з підготовки Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів, Закону України про правозахисника прав людини, Закону України про честь адвоката, відповідних розділів проекту Конституції. Президент АПН України академік В. Я. Тацій є членом Конституційної комісії, академік Ф. Г. Бурчак — науковим консультантом Президента України, майже усі члени відділення працюють консультантами постійних комісій Верховної Ради України.

Відділення практикувало проведення конференцій, «круглих столів» для обговорення актуальних наукових проблем. Зокрема, обговорювалися проект КПК, проблема попереднього розслідування і перегляду рішень в кримінальному процесі, методик розслідування в економічній сфері та ін.

Були розгорнуті в рамках НДІ вивчення проблем злочинності прикладні дослідження окремих питань боротьби із злочинністю. Про хід роботи по трьом з них керівники тем доповіли на зборах, що відбулися. Так, проф. Г. А. Матусовський проінформував про попередні результати роботи над темою «Компетенція спеціальних підрозділів з питань боротьби з організованою злочинністю у здійсненні ними оперативно-розшукової та слідчої діяльності та питання підвищення якості цієї діяльності». Нормативну базу дослідження склали чинне законодавство з питань боротьби із злочинністю, а як методи його дослідження застосовувалися анкетування, вивчення слідчої та прокурорської практики, проведення експертних оцінок. За матеріалами дослідження авторському колективу запропоновано підготувати відповідну записку на адресу Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України. На адресу цього ж комітету надсилається доповідна записка й за матеріалами іншого дослідження «Навантаження і умови праці слідчих підрозділів як чинник якісної діяльності правоохоронних органів» (керівник — доц. Г. К. Кожевников). Розгорнулася корисна робота й над темою «Використання сучасних досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю» (керівник — проф. М. В. Салтєвський). Планується здійснити «інвентарізацію» науково-технічного потенціалу м. Харкова і на цій базі сформулювати пропозиції про можливості використання існуючих технічних наробок й технологій в криміналістичній практиці. Йдеться перш за все про інформатику, обчислювальну техніку, приладобудування й інші технічні засоби збирання, зберігання й обробки інформації.

Члени відділення кримінально-правових наук за рік опублікували дві монографії (з проблем кримінального процесу та криміналістики), коментар до КПК України, підручник з прокурорського нагляду, близько 10 навчальних посібників, понад 120 наукових статей, тез доповідей і наукових повідомлень.

На зборах відбулися попередні вибори нових членів академії по відділенню кримінально-правових наук (перший тур). Для участі у другому турі було рекомендовано дев'ять чоловік. Двоє з них при остаточному голосуванні були обрані членами АПН України. Дійсним членом академії став

відомий криміналіст проф. П. П. Михайленко, членом-кореспондентом — директор НДІ вивчення проблем злочинності проф. В. І. Борисов.

Грунтовному обговоренню був підданий план роботи відділення на 1996 р. Серед намічених заходів слід виділити такі, як, по-перше, необхідність створення навколо відділення активу з числа викладачів юридичних вузів України. Тільки за участю такого активу (адже кількісний склад відділення невеликий — 19 чоловік) можна продуктивно розроблювати кількісні фундаментальні й прикладні проблеми наук кримінального циклу. Доцільно також відкрити аспірантуру при АПН України для підготовки кадрів дослідників. По-друге, слід розробити тематику комплексних фундаментальних наукових досліджень, які повинні проводити усі члени відділення та його актив. Ці дослідження можна здійснювати як за індивідуальними планами, так і колективно. Уявляється, що до найбільш пріоритетних проблем кримінально-правових наук можуть бути віднесені такі:

1) розробка теоретичних проблем удосконалення кримінального права, у першу чергу проекту нового КК України (концептуальні питання нового кримінального законодавства, узагальнення позитивного вітчизняного досвіду й використання міжнародних стандартів в цій галузі законодавства, криміналізація відомих раніше суспільно небезпечних діянь в сфері економічної та господарської діяльності, що виникли останнім часом, розробка кримінально-правових заходів боротьби з організованою злочинністю, удосконалення системи покарань та ін.);

2) розгорнення загальнотеоретичних кримінологічних досліджень (закономірності і тенденції розвитку злочинності та окремих її проявів, проблеми їх детермінації, поглиблене вивчення особи злочинців та ін.), а також прикладних досліджень, спрямованих на розробку заходів попередження окремих видів злочинів;

3) потребують свого вирішення і теоретичного обґрунтування проблеми радикального реформування усієї кримінально-виконавчої системи;

4) як і раніше, залишаються актуальними проблеми судової влади — її природа, місце і роль у правовій державі, методи її реалізації. В цих рамках набувають особливої значущості й такі питання, як класифікація і нормативний зміст принципів кримінального судочинства, правоохоронні механізми в системі кримінально-процесуальної діяльності, проблеми надійності доказування в кримінальному судочинстві, процесуальні способи забезпечення законності і обґрунтування процесуальних рішень;

5) в галузі криміналістики, експертної науки, правової психології необхідні дослідження, присвячені методиці розслідування економічних злочинів, злочинів, що вчиняються організованими групами; проблемам використання нових експертиз (судово-комп'ютерної, бухгалтерської, експертизи кредитно-банківської діяльності та ін.); психологічним характеристикам судово-слідчої діяльності, психологічним основам провадження окремих процесуальних дій.

Як і раніше, в поточному році відділення здійснюватиме пошук оптимальних форм своєї роботи. І є усі підстави вважати, що його діяльність набиратиме усе нових і нових обертів.

В. П. ТИХИЙ, чл.-кор. АПН України

ПРОБЛЕМИ ВИНИ У ЗЛОЧИНАХ ПРОТИ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Вина у злочинах проти суспільної безпеки з формальними і матеріальними складами неоднакова. Перші з них, а це самовільне поводження з загальнонебезпечними предметами (ч. 1 ст. 221 і 221¹, ст. 222, 223; 228², 228⁴ КК), передбачають тільки прямий умисел, а другі (ст. 220¹, ч. 2 ст. 221 і 221¹, ст. 224, 225, ч. 2 ст. 228² і ст. 228⁵ КК) вимагають роздільного встановлення вини як у відношенні порушення правил суспільної безпеки, так і її наслідків. Їм притаманна, як правило, подвійна (складна, змішана) форма вини.

Розглянемо спочатку вину у злочинах проти суспільної безпеки з формальним складом, тобто у злочинах по самовільному поводженні з загальнонебезпечними предметами. За своїм характером вони можуть бути скоєні тільки з прямим умислом. Зміст умислу при самовільному поводженні з загальнонебезпечними предметами, як і в інших злочинах, визначається сукупністю тих фактичних обставин, об'єктивних ознак цих злочинів, які мають значення для кваліфікації і відображуються у свідомості винного¹. Усвідомлення суспільно небезпечного характеру самовільного поводження з загальнонебезпечними предметами передбачає як усвідомлення фактичного характеру скоєного, так і усвідомлення його суспільної небезпеки. Відсутність у особи усвідомлення фактичної сторони скоєного ним діяння виключає можливість з його боку усвідомлювати і суспільно

¹ Див.: Сташис В. В., Тацій В. Я. Хозяйственные преступления // Уголовное право на современном этапе. Часть Особенная. К., 1985. С. 221—222.

небезпечний характер цього діяння. Усвідомлення суспільної небезпеки свого діяння по суті є усвідомленням соціальних властивостей фактичних ознак діяння. З усвідомленням суспільної небезпеки діяння пов'язане перш за все усвідомлення ознак об'єкта злочину. Без усвідомлення останнього не можна говорити про усвідомлення характеру суспільної небезпеки діяння. При самовільному поводженні з загальнонебезпечними предметами усвідомлення об'єкта цих злочинів відбувається не безпосередньо, а опосередковано, через усвідомлення інших об'єктивних ознак складу злочину, в першу чергу ознак предмета злочину.

Таким чином, інтелектуальний момент прямого умислу при самовільному поводженні з загальнонебезпечними предметами включає до себе усвідомлення особою наступних об'єктивних ознак складу злочину: 1) предмета і об'єкта; 2) об'єктивної сторони і 3) суспільної небезпеки діяння.

1. Усвідомлення ознак предмета і об'єкта посягань¹.

Особа, яка незаконно поводить з загальнонебезпечними предметами, розуміє їх характер, властивості і призначення. Усвідомлює, що вони володіють потенційною підвищеною загальною небезпекою для правоохоронних інтересів. Суб'єкт також усвідомлює, що ці предмети мають спеціальне призначення — вони призначені чи можуть бути використані як засіб, зняряддя ураження людей чи знищення, ушкодження майна². Винний розуміє, що ці предмети об'єктивно придатні для свого використання, самі по собі можуть бути використані за своїм призначенням чи можуть бути приведені в належний стан для відповідного використання. Тому, якщо особа, здійснюючи незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами чи радіоактивними матеріалами, вважала їх придатними для використання, а фактично вони були не придатні, відповідальність повинна наставати за замах на злочинне поводження з цими предметами.

Якщо особа незаконно поводить з предметами, помилково прийнятими за зброю, бойові припаси, вибухові речовини чи радіоактивні матеріали, відповідальність також повинна наставати по правилах про помилку (замах на злочин, передбачений ст. 222, ст. 223, 228² чи ст. 228³ КК). Можливі і зворотні випадки, коли винна особа фактично поводить з зброєю, бойовими припасами, вибуховими речо-

¹ Див.: Про предмет цих злочинів див.: *Тихий В. П.* Предмет преступлений против общественной безопасности//Пробл. законности. X., 1995. № 29. С. 103—107.

² Див.: *Панов Н. И.* Способ совершения преступления и уголовная ответственность. X., 1982. С. 41.

винами чи радіоактивними матеріалами, не усвідомлюючи характеру цих предметів. Так, якщо особа викрадає речовину, яка є вибуховою, вважаючи при цьому, що вона не володіє вибуховими властивостями, а призначена для господарсько-побутових потреб як мийний чи лікувальний засіб і т. ін., вона повинна нести відповідальність не по ст. 223 КК, а за злочин проти власності при умові, що її дії не підпадають під ч. 2 ст. 7 КК. Якщо ж після розкрадання, усвідомивши дійсні властивості подібних предметів, особа присвоєє чи збуває їх, її діяння повинні бути додатково кваліфіковані по ст. 222 КК як незаконне поводження з вибуховими речовинами.

Винна особа, чинячи діяння по незаконному поводженню з загальнонебезпечними предметами, також усвідомлює, що останні, крім підвищеної загальної небезпеки і певного призначення, володіють ще і особливим правовим режимом, тобто вона розуміє, що поводження з цими предметами передбачає дотримання певних правил безпеки, що більшість з них вилучена з цивільного обігу, і поводження з ними, як правило, можливе тільки на основі дозвільної системи. Так, наприклад, при незаконному придбанні зброї, винний розуміє, що здійснення такого діяння можливе лише з дозволу компетентних органів.

Усвідомлення винною особою розглянутих ознак загальнонебезпечних предметів свідчить тим самим і про те, що вона усвідомлює і ознаки об'єкта самовільного поводження з цими предметами, розуміє, що вона посягає на відносини суспільної безпеки¹.

2. Усвідомлення винним ознак об'єктивної сторони². Крім усвідомлення ознак предмета і об'єкта, винний, скоюючи незаконні діяння по поводженню з загальнонебезпечними предметами, усвідомлює і об'єктивну сторону свого посягання. Він розуміє, що самовільно безпосередньо впливає на загальнонебезпечні предмети, порушує правила безпечного поводження з ними, правила суспільної безпеки.

3. Усвідомлення винним суспільної небезпеки. Поводячись незаконно з загальнонебезпечними предметами, винний усвідомлює суспільну небезпеку такої поведінки, розуміє, що такі діяння спричиняють шкоду суспільству. Як правило, винний розуміє і протиправність своїх діянь по незакон-

¹ Про об'єкт цих злочинів див.: *Тихий В. П.* Об'єкт злочинів проти суспільної безпеки//Вісн. Академії правових наук України. 1995. № 3. С. 136—144.

² Про об'єктивну сторону цих злочинів див.: *Тихий В. П.* Преступления против общественной безопасности (объективные признаки)//Пробл. законности. 1995. № 30. С. 129—136.

ному поводженні з загальнонебезпечними предметами. Справа в тому, що ці діяння в основному пов'язані з порушенням елементарних, загальновідомих, постійно повторюваних правил суспільства.

Злочини розглядаємої підгрупи посягань проти суспільної безпеки зконструйовані з формальними складами. Тому вина встановлюється в них лише в психічному відношенні до самих суспільно небезпечних діянь¹. Виходячи з цього усвідомлення винним ознак предмета, об'єкта посягання, об'єктивної сторони і суспільної небезпеки діяння, свідчить тим самим про передбачення винним того, що своїми діями він спричиняє шкоду суспільній безпеці і створює реальну можливість спричинення тяжкої шкоди загальнонебезпечними предметами. Отже, вольова ознака самовільного поводження з загальнонебезпечними предметами полягає в бажанні скоїти ці діяння, а тим самим спричинити шкоду суспільній безпеці і створити загальну небезпеку спричинення тяжкої шкоди вказаними предметами. Це бажання визначається метою і мотивами, якими керується винна особа, здійснюючи самовільне поводження з цими предметами.

Як уже відмічалось, злочини проти суспільної безпеки з матеріальними складами потребують роздільного встановлення вини, а саме: відносно діяння та його наслідків і характеризуються, як правило, змішаною (подвійною) формою вини. Питання про цю форму вини має дві протилежні точки зору. Прихильники подвійної чи змішаної форми вини гадають, що можливо і логічно припустимо роз'єднане встановлення вини відносно діяння і відносно наслідків². Противники змішаної форми вини вважають, що роз'єднане встановлення форми вини до діяння і наслідків не відповідає кримінальному закону³.

Уявляється, що докази противників змішаної форми вини не заперечують її існування. Її наявність не виключається діючим законодавством, не протирічить йому, бо вона «знаходиться у рамках винного скоєння суспільнонебезпечного діяння. Вона побудована на сполученні ознак умислу і необережності і не виходить за рамки цих ознак⁴. В складах зі змішаною формою вини законодавець окремо характеризує як діяння, так і наслідки.

¹ Див.: *Бажанов М. И.* Уголовное право Украины. Днепропетровск, 1992. С. 49.

² Див. наприклад: *Пинаев А. А.* Особенности составов преступлений с двойной и смешанной формами вины. Х., 1984.

³ Див. наприклад: *Светлов А. Я.* Ответственность за должностные преступления. К., 1978. С. 65—68.

⁴ *Дагель П. С.* Проблемы вины в советском уголовном праве. Владивосток, 1968. С. 131.

Необхідність роз'єднаного встановлення вини стосовно діяння і наслідків обумовлює обов'язок прояснення як інтелектуального, так і вольового моментів вини як по відношенню до діяння, так і до наслідків. Роздивимось спочатку психічне ставлення до діяння, тобто, порушення правил суспільної безпеки. Відношення до порушень цих правил може бути з прямим умислом чи з злочинною необережністю. Непрямий умисел і злочинна самовпевненість відносно порушення правил суспільної безпеки виключаються, так як не можна визнавати особу, діючою з цими видами вини у відношенні скоюваного діяння, якщо вона свідомо порушує вказані правила. Порушуючи правила суспільної безпеки, особа може або усвідомлювати або не усвідомлювати це. Не можна свідомо порушити правила суспільної безпеки, не бажаючи цього порушення. Бажання скоїти діяння, яке порушує правило безпеки, виключає як непрямий умисел, так і злочинну самовпевненість, відносно цього діяння.

При прямому умислі винний усвідомлює суспільно небезпечний характер порушення правил суспільної безпеки і бажає їх порушення. Це бажання обумовлено мотивами і метою. Злочинна необережність має місце тоді, коли винний не усвідомлює, що порушує правила суспільної безпеки, але повинен був і міг це усвідомлювати. В цих випадках він порушує правила суспільної безпеки внаслідок забудьковатості, неуважності, розгубленості, недостатньої підготовки і т. ін., або тому, що зовсім не знав цих правил, або знав недостатньо, хоча повинен був і мав можливість їх знати. Так, деякі порушення відносно нових вимог правил безпеки скоєні у зв'язку з тим, що винні проявили неуважність, не звернули уваги саме на ці вимоги, покладаючись на те, що вони не відмінні від «старих», раніше діючих правил.

Можливі випадки, коли порушується цілий ряд правил суспільної безпеки, і психічне ставлення до порушення кожного із цих правил може бути неоднаковим. Одні із цих правил були порушені умисно, а другі — необережно.

Тепер розглянемо психічне ставлення до наслідків у вигляді створення реальної можливості спричинення тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами і фактичного спричинення такої шкоди. Тут можливі п'ять різних варіантів.

Перший варіант психічного ставлення до наслідків. При скоєнні злочинів проти суспільної безпеки винна особа може передбачати і бажати створення загальної небезпеки спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами, а не самі реальні наслідки у вигляді фактичного спричинення шкоди цими джерелами, не саме фактичне їх спричинення. Інакше кажучи, відносно створення загальної небезпеки

спричинення шкоди загальнонебезпечними предметами у винної особи може бути прямий умисел, так як тут йдеться про передбачення і бажання винним не реальних тяжких шкідливих наслідків, а лише створення їх погрози. При цьому винна особа не бажає фактичного спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами, перетворення можливості спричинення шкоди в дійсність. Його діяння суб'єктивно не спрямоване на спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами. Якщо ж винна особа, порушуючи правила суспільної безпеки, передбачає реальну можливість чи неминуче спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами конкретним благам і бажає саме спричинення такої шкоди; а не самої по собі загальної небезпеки, її діяння повинні бути кваліфіковані по статтям про злочини проти власності, особистості і т. ін. При ненастанні зазначених наслідків з причин, що не залежали від волі винного, маємо замах на їх спричинення. У цих випадках скоюється посягання на конкретні і більш цінні об'єкти, ніж суспільна безпека. Тут по суті особа умисно використовує суспільнонебезпечні джерела як знаряддя для скоєння вбивства, спричинення тілесних ушкоджень, знищення чи пошкодження майна тощо, а порушення правил суспільної безпеки виступає лише в якості одного із засобів скоєння вказаних посягань.

Другий варіант психічного ставлення до наслідків. Він полягає у тому, що винна особа усвідомлювала порушення правил суспільної безпеки, передбачала можливість спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами і свідомо припускала їх настання. Відповідальність тут, як і при прямому умислі, також повинна наступати за умисний злочин проти особистості чи власності.

Якщо порушено правило суспільної безпеки з непрямым умислом на вбивство чи спричинення тяжких тілесних ушкоджень, то таке діяння повинно кваліфікуватися по статтях про злочини проти життя і здоров'я особи. Якщо ж порушення правил суспільної безпеки не потягло спричинення тяжкої шкоди загальнонебезпечними предметами, але створювало реальну можливість його спричинення, винна особа повинна нести відповідальність за злочини проти суспільної безпеки. Справа у тому, що замахом на вбивство, спричинення тілесного ушкодження, знищення майна і т. ін. може бути визнане лише таке діяння, яке скоєне з прямим умислом. Тому, навіть якщо у винної особи був непрямий умисел на спричинення тяжких наслідків загальнонебезпечними джерелами, але вони не настали, відповідальність визначається за статтями про злочини проти суспільної безпеки. Звідси виходить, що відносно створення можливості спри-

чинення шкоди загальнонебезпечними предметами як наслідків злочинів проти суспільної безпеки може бути і непрямий умисел. Більш того, непрямий умисел може бути не тільки відносно загальної, але і конкретної небезпеки спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами. Але умисел відносно створення можливості спричинення шкоди загальнонебезпечними предметами може бути лише у тих випадках, коли і до порушення правил суспільної безпеки винний ставився з умислом:

Третій варіант психічного ставлення до наслідків. Коли винна особа усвідомлювала, що порушує правила суспільної безпеки, передбачала можливість спричинення тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами, але легковажно розраховувала її запобігти. Тут винна особа усвідомлює факт порушення правил суспільної безпеки, розуміє значення цих правил, для якої мети вони існують і які наслідки можуть настати при їх порушенні. Інакше кажучи, винний усвідомлює тут як фактичні обставини, так і суспільну небезпеку, протиправність свого діяння. Він передбачає можливість спричинення тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами, але впевнений, що ця шкода не настане, так як розраховує на власні сили, на поведінку інших осіб і інші обставини, які по його глибокому переконанню зможуть запобігти спричиненню шкоди.

Четвертий варіант психічного ставлення до наслідків. Винний усвідомлював, що порушує правила суспільної безпеки, але не передбачав можливості спричинення тяжкої шкоди загальнонебезпечними джерелами, хоча повинен був і міг це передбачити. Не передбачати можливість спричинення шкоди цими предметами він міг з різних причин об'єктивного і суб'єктивного характеру.

П'ятий варіант психічного ставлення до наслідків. При необережному порушенні правил суспільної безпеки винне ставлення до спричинення тяжких наслідків загальнонебезпечними джерелами може бути лише у формі злочинної необережності. Не усвідомлюючи порушення правил суспільної безпеки, винний не може передбачити наслідків свого діяння, а тим самим розраховувати на їх запобігання. Це єдина форма вини. Тут винний не усвідомлює порушення правил суспільної безпеки, хоча повинен був і міг це усвідомлювати, і не передбачає створення можливості спричинення шкоди загальнонебезпечними предметами, хоча повинен був і міг її передбачати. Такі ситуації у судовій практиці зустрічаються досить рідко.

Таким чином, при скоєнні злочинів проти суспільної безпеки з матеріальними складами відносно можливості спри-

чинення шкоди загальнонебезпечними джерелами може бути умисел або необережність. Відносно ж реального спричинення шкоди — тільки необережність. У зв'язку з тим, що діюче законодавство передбачає лише дві форми вини (умисел чи необережність) необхідно вирішити питання про те, умисними чи необережними є злочини розглядаємої групи. Оскільки суб'єктивну сторону цих злочинів визначає ставлення особи до настання наслідків, питання вирішується диференційно у залежності від виду наслідків, тобто, можливості спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами чи фактичного спричинення шкоди цими джерелами. Умисне чи необережене створення небезпеки спричинення шкоди такими джерелами є наслідком злочинів проти суспільної безпеки, а умисне спричинення шкоди цими ж джерелами знаходиться за межами злочинів проти суспільної безпеки, створює інший злочин — проти життя, здоров'я, власності чи інших об'єктів. Тому злочини проти суспільної безпеки, наслідками яких є реальне спричинення шкоди загальнонебезпечними джерелами, є необережними. З цих підстав необгрунтованим є твердження про можливість ідеальної сукупності злочину, передбаченого ч. 2 ст. 221 КК, і умисного злочину проти особи або власності¹. Необережний злочин, яким є діяння, передбачене ч. 2 ст. 221 КК, не може кваліфікуватись за статтями КК, які встановлюють відповідальність за умисне посягання. І навпаки, умисні злочини, у тому числі і проти особи і власності, не можуть кваліфікуватись за статтями КК, що передбачають відповідальність за необережні діяння, навіть і у тому разі, якщо за останні встановлене більш суворе покарання, ніж за навмисне посягання.

Надійшла до редколегії 22.11.95

ОБГОВОРЕННЯ НАУКОВИХ ПРОБЛЕМ

«КРУГЛИЙ СТІЛ» З НАГОДИ 400-РІЧЧЯ З ДНЯ НАРОДЖЕННЯ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

Ювілейна конференція («круглий стіл»), присвячена 400-річчю з дня народження Богдана Хмельницького, пройшла 11 листопада 1995 р. в Національній юридичній Академії України. Організатори — Академія правових наук України, кафедра держави і права України та зарубіжних країн юридичної академії. В засіданні «круглого столу»

¹ Див.: Советское уголовное право (часть Особенная). К., 1969. С. 569.

прийняли участь наукові співробітники Академії правових наук України, викладачі Національної юридичної академії України, Харківського державного університету і Університету внутрішніх справ України, всього біля 40 чоловік. Засідання відкрив академік Академії правових наук України А. Й. Рогожин. У вступній промові він відзначив велику роль Хмельницького — видатного діяча українського національно-визвольного руху, великого полководця, будівника регулярних збройних сил, що базувалися на досвіді і традиціях запорізького козацтва, нагадав про його нерядовий дипломатичний дар, уміння вести політичну боротьбу, а головне — підкреслив його масштаб як державного діяча, який очолив боротьбу свого народу за свободу і незалежність.

З доповідями виступили професори М. М. Страхов, В. Д. Гончаренко, І. П. Сафронова. Наукові повідомлення зробили проф. А. О. Кучер (ХДУ), доц. С. А. Черниченко, доц. Л. О. Зайцев (ХУВСУ), доц. Л. Й. Маймескулов, доц. С. І. Пирогова, доц. Т. О. Матвеева, доц. А. Н. Долженко. В обговоренні доповідей і наукових повідомлень взяли участь викладачі кафедри і гості «круглого столу».

Проф. В. Д. Гончаренко в доповіді «Богдан Хмельницький — будівничий Української Гетьманської держави» звернув увагу на те, що перший гетьман України створював державу не на порожньому місці. Він спирався на історичний досвід козацтва, яке в процесі свого формування і розвитку витворило українську державність — Запорізьку Січ, яка мала республіканський демократичний устрій. Хмельницький удосконалив її устрій і державні установи. Так, гетьман запровадив таку владну структуру, як рада генеральної старшини, до якої входила генеральна старшина і полковники. Цей орган перебрав частину державних функцій у загальновійськовій раді. Він перейняв у реєстрового козацтва військово-територіальний поділ на полки і сотні, зробив полк не тільки воєнно-територіальною, а й адміністративно-територіальною одиницею. При цьому полковник був не тільки військовим керівником, а й здійснював регіональну державну владу, підлягаючи безпосередньо гетьману.

Доповідь проф. М. М. Страхова була присвячена зовнішній політиці Богдана Хмельницького, яка займала важливе місце в його державній діяльності і якою він керував особисто. У гетьманській резиденції в Чигирині були акредитовані послы багатьох держав: австрійський, турецький, кримського хана, шведський, молдавський і ін. Тут знаходились також посол польського короля і окремо польської королеви, представник Литви, московські послы. У міжнародних зносинах з цими країнами Богдан Хмельниць-

кий провадив активну зовнішню політику, визначаючи її основні напрями. Ця політика була спрямована на утвердження української козацької держави в світі. Шляхом двосторонніх міжнародних угод гетьман намагався знайти противагу тиску таких сусідів, як Польща або Москва. Саме таку мету він ставив перед собою, коли провадив балканську політику або намагався створити кбалицію у складі Швеції, Семиграддя, Бранденбурга, Молдови, Валахії, Литви і України.

Проф. І. П. Сафронова в своїй розповіді характеризує Богдана Хмельницького як сильну особу. Вона застерігла проби створення міфів про Б. Хмельницького. Для цього треба вивчати історичні події об'єктивно, всебічно, розглядати їхні як позитивні, так і негативні сторони, відкинути упередженість, самовпевненість, враховувати, що учасники подій, які ми досліджуємо, часто знали проблеми свого часу краще, ніж їх уявляємо ми. З цих позицій доповідачка висвітлила державну діяльність Б. Хмельницького, оцінила його як видатного політика, дипломата, полководця, хоча він і вагався, і помилявся, діяв суперечливо. Головну заслугу Хмельницького проф. І. П. Сафронова бачить у тому, що він — сильна людина, відповідально визначив історичне майбутнє України, розуміючи неможливість для неї відстояти в ті часи її незалежність. Рахуючись з інтересами більшості народу України, він правильно обрав для України патрона з усіх можливих. За цих обставин його позиція була непохитна, тому його опоненти не наслідилися чинити йому опір.

Доц. С. А. Черниченко в своєму науковому повідомленні показав вплив народно-визвольної війни українського народу на розвиток права в Україні. Він звернув увагу на те, що війна змінила соціальну суть права. Це стосувалося земельної власності, володіння, станової належності, козацького самоврядування та ін. Багато джерел права, які функціонували в Україні в період її перебування в складі Речі Посполитої, на визволених землях було скасовано. Разом з тим значно поширилось застосування «козацького права», яке цілком офіційно визнавалось гетьманським правлінням. Поширювалась сфера застосування магдебурзького права. Виникли нові джерела права як наслідок створення української держави, насамперед це універсали Б. Хмельницького — розпорядчі акти вищої влади, загальнообов'язкові для всього населення України. Таким чином, війна помітно змінила саму суть права, зумовила його нові норми.

Проф. А. О. Кучер присвятив своє наукове повідомлення Богдану Хмельницькому як послідовному захиснику в будівництві національної української державності.

Доц. Л. О. Зайцев познайомив слухачів з малознайомими довгий час документами і перш за все з відозвою керівництва Англії (припускається, що її автором був Олівер Кромвель) до українського гетьмана. Відомі й інші дипломатичні заходи англійців з метою створення спільно з Україною «великої коаліції». Все це свідчить про те, що Україна за керівництво Хмельницького радикальним чином впливала на геополітичний розклад у Східній Європі.

Доц. С. І. Пирогова зупинилася на важливіших етапах життя і діяльності Б. Хмельницького, охарактеризувала його не тільки як видатного державного діяча, а й як людину, звернувши увагу на риси його характеру. Саме головними стрижньовими якостями цієї великої людини були вірність Вітчизні і Богу (Хмельницький не зрадив вірі предків). Серед інших якостей привертає увагу його здатність йти на компроміси, блискучим майстром яких він себе зарекомендував (пригадаємо союзи з татарами, поляками, росіянами, дипломатичні переговори з європейськими монархами). Головним же в його різноманітній діяльності завжди були інтереси України і її народу.

Доц. Т. О. Матвєєва виступила з науковим повідомленням на тему «Актуальність державотворчої діяльності Б. Хмельницького у наш час». Вона звернула увагу на те, що серед великої кількості праць з історії визвольної війни середини XVII ст. дуже мало присвячено вивченню життя і діяльності гетьмана. Тому сторінки біографії Хмельницького як державного творця часто відверто не задовольняють вимог історії держави і права як науки. Ця проблема потребує поглибленого вивчення.

Доц. А. Н. Долженко розглянула тему «Богдан Хмельницький в концепції Костомарова». Доповідка показала, що Костомаров підкреслював видатну роль Б. Хмельницького в становленні української державності, але в той же час він вважав, що Хмельницький не міг піднятися до тих висот, на які піднявся народний рух.

*Матеріал підготувала
доц. С. І. Пирогова*

«КРУГЛИЙ СТІЛ» З ПРОБЛЕМИ «ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ

21 грудня 1995 р. в Інституті держави і права НАН України відбулося засідання «круглого столу», організоване Академією правових наук України разом з Інститутом держави і права НАН України. В засіданні «круглого столу» взяли участь представники комісії Верховної Ради України з питань екологічної безпеки, Міністерства охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки, провідні вчені Академії правових наук України, Національної юридичної академії України, Інституту держави і права НАН України, Київського національного університету, Львівського та Донецького державних університетів, аспіранти та пошукувачі зазначених наукових та навчальних закладів.

Засідання «круглого столу» відкрив директор Інституту держави і права НАН України, академік НАН та Академії правових наук України, доктор юридичних наук Ю. С. Шемшученко, який наголосив, що робота «круглого столу» має висвітлити такі основні питання, пов'язані з охороною довкілля, як право громадян на безпечне навколишнє середовище; система екологічного законодавства; механізм забезпечення норм екологічного законодавства; проблема юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства в сучасний період.

Право громадян на безпечне навколишнє середовище має бути зафіксованим в новій Конституції України. Це дасть можливість створити умови для подальшого розвитку механізмів забезпечення цього права, його практичної реалізації (системи контролю, нагляду, гарантій тощо). Торкаючись питання розвитку системи екологічного законодавства, Ю. С. Шемшученко відмітив, що воно пішло по шляху створення комплексного закону, галузевих кодексів і законів. Комплексним є закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Він повинен був стати єдиним для екологічного законодавства нормативним актом в регулюванні всього масиву екологічних відносин по їх використанню, відтворенню і охороні. Проте основним напрямком в правовому регулюванні цього закону стали екологічні охоронні правовідносини. Зараз доопрацьовується нова редакція Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де змінена його концепція, міститься новий підхід до регулювання ним основних екологічних правовідносин.

Потребує свого удосконалення й механізм забезпечення екологічного законодавства. Важливою його ланкою має стати контроль за використанням і відтворенням природних ресурсів, а також охороною природного середовища. У зв'язку з цим не зовсім вдалим є об'єднання в рамках одного міністерства функцій охорони природного середовища і ядерної безпеки (Мінприроди і ядерної безпеки України). В діяльності цього міністерства екологічна функція є допоміжною відносно функції ядерної безпеки, а не основною.

Важливого значення набуває також проблема юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Особливо це стосується сьогодення, коли розробляються проекти Цивільного, Кримінального кодексів, Кодексу про адміністративні правопорушення.

Я. І. Мовчан, заступник міністра Міністерства охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки наголосив, що загальна тенденція падіння рівня виробництва в економіці відбилася на забрудненні довкілля. Таке забруднення помітно зменшилося, але не пропорційно зниженню рівня виробництва. Зараз має місце слабе забруднення повітря, води, земельних ресурсів отрутохімікатами, пестицидами, шкідливими викидами промислових, транспортних, гірничодобувних підприємств та установ. Міністерство охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки велику увагу приділяє забезпеченню раціонального використання природних ресурсів та охороні довкілля. Розроблено кілька програм по охороні природи, ведеться наукова розробка проектів підзаконних нормативних актів в галузі регулювання екологічних відносин, до Кабінету Міністрів України внесені пропозиції щодо розширення в Україні територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

В. І. Андрейцев, доктор юридичних наук, академік Української екологічної академії наук, професор Київського Національного університету розповів про підготовку проектів нормативних актів з екологічного законодавства. Зокрема, він зазначив, що на сьогоднішній день проекти законів готуються на галузевому рівні, вони не завжди сприймають положення наукових досліджень, монографій, дисертацій, окремих наукових статей. Не завжди проекти законів погоджуються з чинними законами і кодексами екологічного законодавства, в тому числі й такими, як Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельний, Водний, Лісовий кодекси та ін. Було б доцільним активніше залучати науковців до розробки проектів нормативних актів. Слід також приділяти належну увагу узгод-

женню таких проектів з міжнародними нормами охорони довкілля.

В своєму виступі В. І. Андрейцев затронув питання про необхідність розробки Основ екологічного законодавства України, а також проблему розвитку суміжних екологічних галузей права (зокрема, атомного).

Одній з актуальних проблем застосування екологічного законодавства, а саме — реалізації нових демократичних положень, які в силу багатьох причин залишаються декларативними, був присвячений виступ С. М. Кравченко, доктора юридичних наук, академіка Української екологічної академії наук, професора Львівського державного університету. До них в першу чергу відносяться екологічні права громадян. Закон передбачає судовий захист екологічних прав громадян, зокрема право на подання до суду позовів про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Але в судах України така практика майже відсутня. В чому ж причина? Однією із причин є низький рівень еколого-правової свідомості та культури громадян, які часто не знають про свої екологічні права. Ще одна причина — це те, що більшість суддів досить скептично ставляться до цієї категорії спорів, для одних з них екологічне законодавство «не існує», для інших — це зовсім не пріоритетний напрямок діяльності.

А. П. Гетьман, доктор юридичних наук, доцент Національної юридичної академії України зосередив увагу учасників «круглого столу» на проблемі кодифікації еколого-процесуального законодавства України. Зокрема, він наголосив, що на підставі комплексного аналізу екологічного права слід зробити висновок про те, що в загальній сукупності еколого-процесуальні норми права складають його значну групу і створюють в структурному аспекті підгалузь процесуального права в межах екологічного права. А. П. Гетьман також запропонував розробити Екологічний кодекс України на базі чинних поресурсових кодексів і законів в галузі використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. У спеціальному розділі Екологічного кодексу слід об'єднати найбільш загальні еколого-процесуальні норми, які регламентують принципи для еколого-правового процесу питання.

М. І. Єрофеев, кандидат юридичних наук, старший науковий співпрацівник Інституту держави і права НАН України зосередив увагу на декларативності екологічного законодавства. Значною мірою до такої оцінки чинного зако-

нодавства спонукає існуюча практика прийняття законів, коли спочатку приймаються базові закони, а потім — нормативно-правові акти, що забезпечують механізм їх реалізації. Необхідно змінити існуючу законотворчу практику, встановити вимогу, що розроблений закон приймається лише тоді, коли розроблені інші нормативно-правові акти, які забезпечать його реалізацію.

Проблемі кодифікації земельного законодавства був присвячений виступ М. В. Шульги, кандидата юридичних наук, доцента Національної юридичної академії України. Земельний кодекс України має стати основним фундаментальним законом, що регулює земельні відносини. Його мета — уніфікувати принципи положення в цій галузі. ЗК України повинен закріпити чинники земельного права, а також правові приписи, які забезпечать стабільність земельних відносин. Крім того, в цьому кодексі мають бути закріплені норми, які характеризують перехідний етап до ринкової економіки.

Виступ Н. Р. Малишевої, кандидата юридичних наук, старшого наукового співпрацівника Інституту держави і права НАН України був присвячений проблемі відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства в цілому, а також такому її аспекту, як режим об'єктивної відповідальності, або відповідальності без вини.

А. Г. Бобкова, кандидат юридичних наук, доцент Донецького державного університету зосередила увагу учасників «круглого столу» на питанні правового режиму охорони і використання рекреаційних ресурсів. Аналіз чинного законодавства і практика його застосування вказує на необхідність подальшого удосконалення правового регулювання охорони і використання природних ресурсів, які мають рекреаційне значення. Особливого значення набуває розробка правової основи економічного механізму охорони і використання рекреаційних ресурсів.

Проблемі систематизації ядерного законодавства в Україні був присвячений виступ Г. І. Балюк, кандидата юридичних наук, доцента Київського Національного університету. Свого часу відкриття і практичне використання ядерної енергії поклало початок розвитку ядерних відносин і зусиллям держави по створенню норм в цій сфері. Зростаюча кількість таких норм дозволяє говорити про те, що в рамках загальної системи права України народжується нова галузь — ядерне право, а в рамках загальної системи законодавства — система ядерного законодавства України.

В. І. Олещенко, кандидат географічних наук, член-кореспондент Української екологічної академії наук, головний

консультант комісії Верховної Ради України з питань екологічної політики зупинився на основних результатах розвитку екологічного законодавства в Україні, проаналізував основні проблеми, над розв'язанням яких доведеться працювати в процесі законотворення, проінформував про законопроекти з питань охорони навколишнього середовища. Проблемі уніфікації екологічного законодавства був присвячений виступ кандидата юридичних наук, доцента Національної юридичної академії В. С. Шахова. Він, зокрема, наголосив, що доцільною є розробка Основ екологічного законодавства України, які б, з одного боку, виступали систематизуючим актом відповідної галузі, а з другого — забезпечили можливість урахування в праві особливостей використання та охорони природних ресурсів.

С. Б. Гавриш, доктор юридичних наук, професор Національної юридичної академії України присвятив свій виступ проблемам екологічної безпеки і ризику поведінки в новому Кримінальному кодексі України. Кримінально-правові норми в галузі екологічної безпеки за своєю конструкцією та цілями мають бути перш за все превентивними нормативними установленнями, які спрямовані на запобігання екологічній шкоди.

З повідомленнями про доцільність подальшого удосконалення системи екологічного законодавства, декларативність деяких його нормативних актів, необхідність екологізації інших галузей права України, на засіданні «круглого столу» виступили аспіранти Львівського державного університету І. Тустановська та ін.

В заключному слові академік Ю. С. Шемшученко підвів підсумки роботи «круглого столу», зокрема наголосив про необхідність:

1. Провести республіканську науково-практичну конференцію «Концепція розвитку екологічного законодавства України».

2. Утворити при Інституті держави і права Центр міжнародної еколого-правової інформації.

3. Створити за участю провідних науковців і фахівців Українську раду юристів-екологів на базі Академії правових наук України.

*Матеріал підготував д-р юрид. наук
А. П. Гетьман*

**«КРУГЛИЙ СТІЛ» З ПРОБЛЕМИ
«ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ
ЗАПОБІГАННЯ ЕКОНОМІЧНИМ ЗЛОЧИНАМ»**

16 листопада 1995 р. в Донецьку Академією правових наук України, Інститутом економіко-правових досліджень НАН України, прокуратурою Донецької області, економіко-правовим факультетом Донецького державного університету за участю представників зацікавлених наукових установ, юридичних навчальних закладів і правоохоронних органів України проведено «круглий стіл» з проблеми «Господарсько-правові засоби запобігання економічним злочинам». Засідання вів директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України, академік НАН України В. К. Мамутов. Від Академії правових наук України з повідомленнями виступили віце-президент АПН України, академік Ю. М. Грошевий, головний вчений секретар АПН України, член-кореспондент М. М. Сибільов, директор Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності при АПН України, професор В. І. Борисов.

Учасники «круглого столу» відмітили різке загострення криміногенної ситуації в сфері господарської діяльності в Україні, особливо в банківсько-фінансовій, зовнішньоекономічній діяльності, в процесах приватизації державного майна. Було вказано на усталену тенденцію зростання економічних злочинів.

Аналізуючи соціальні чинники економічних правопорушень, більшість доповідачів зазначили, що загальною причиною зростання економічних правопорушень та їх найбільш небезпечної частини злочинів, є неупорядкованість господарського і цивільного законодавств, які у сукупності не охоплюють усієї системи нових економічних зв'язків і не відбивають потреб перехідного періоду розвитку суспільства на шляху становлення соціально-орієнтованої змішаної економіки. Сплеск економічних злочинів в останні роки багато в чому пов'язаний також з дезорганізацією управління, послабленням законності, контрольних і наглядових функцій з боку держави над господарськими процесами України.

Учасники «круглого столу» відмітили також нерозробленість поняття «економічна безпека». Відсутність загального підходу до оцінки сутності економічної безпеки, за думкою доповідачів, породжує серйозні труднощі в комплексному вжитті заходів щодо нейтралізації криміналізації господарської діяльності.

Доповідачі прийшли до однозначного висновку, що для ефективної протидії зростанню економічних правопорушень

в Україні, скорочення кількості господарських злочинів на даному етапі боротьби з економічною злочинністю необхідно вирішити суттєву низку теоретичних та організаційно-правових проблем. Так, було визнано, що:

— в законодавчій політиці по попередженню економічних злочинів пріоритетним напрямком має стати удосконалення і розвиток господарського та цивільного законодавств щодо урегулювання економічних відносин в Україні; виявлення в його нормах та усунення із них суперечностей, прогалин, які слугують «легальною» основою зловживань службових та інших осіб; причетних до розпорядження або управління коштами і товарно-матеріальними цінностями. Що стосується кримінального законодавства, то його слід розглядати як необхідний (але не головний) суспільно-правовий чинник попередження економічних злочинів;

— для виключення майнової неспроможності контрагентів господарських зобов'язань необхідно увести єдиний державний реєстр суб'єктів господарювання України, який має забезпечувати безперешкодне одержання інформації про правовий статус, фірмове найменування, майновий стан, розрахунковий рахунок, розмір статутного фонду та інші дані, зміст яких не становить комерційної таємниці, але необхідний як передумова надійності укладення будь-яких комерційних правочинів;

— єдиний державний реєстр суб'єктів господарювання України мусить виключати можливість реєстрації кількох утворень з однаковим найменуванням, із нього має бути зрозумілою організаційно-правова форма і форма власності суб'єкта, обсяг і межі його майнової відповідальності щодо прийнятих зобов'язань;

— нормативно-правового вирішення вимагає проблема забезпечення постійної наявності статутного фонду суб'єктів господарювання, який може слугувати об'єктом задоволення майнових вимог кредиторів при невиконанні зобов'язань боржником. Розв'язати проблему можна було б шляхом зберігання коштів статутного фонду в Національному банку України або контролем фінансових (податкових) служб за наявністю основних (обігових) фондів суб'єкта в натурі, вартістю не нижче розміру зареєстрованого статутного фонду;

— з метою посилення функцій держави щодо організуючого впливу на економіку, підвищення ефективності контролю і нагляду за правочинністю здійснення господарської діяльності необхідне прийняття закону України про компетенцію державних органів у сфері управління економікою;

— серед першочергових, невідкладних законодавчих заходів потрібні розгляд і прийняття Верховною Радою України Господарського (Комерційного) кодексу України як основоположного нормативного акта, системно забезпечуючого втілення в економічне життя публічних і приватно-правових заклад регулювання господарських відносин, що створюють органічний суспільний господарський порядок;

— для організаційного і правового забезпечення законних прав та інтересів суб'єктів господарювання, окремих громадян та всього суспільства необхідно створити громадський моніторинг стану економічної злочинності в її різновидах з метою вжиття системи своєчасних планових заходів щодо її запобігання і викоренення;

— в процесі оновлення господарського і цивільного законодавств України треба розширити і зміцнити гарантії виконання зобов'язань;

— в процесі законотворчої діяльності необхідне розв'язання проблеми юридичної відповідальності фізичних (службових) осіб за економічні злочини в обов'язковому об'єднанні майнових і кримінально-правових санкцій. В новому Кримінальному кодексі України поряд з іншими санкціями слід передбачити конфіскацію майна засудженого як обов'язковий вид додаткового покарання за економічні злочини;

— з метою забезпечення цілісності державного і комунального майна потрібно нормативно закріпити провідні ланки механізму приватизації (з оцінки, аудиту, складання бізнес-планів та ін.) за державними органами, з покладенням на них майнової, а на службових осіб цих органів — адміністративної та кримінальної відповідальності за заподіяну шкоду;

— необхідно створити систему державних гарантій ефективного використання приватизованої власності, в тому числі шляхом обов'язкового державного страхування господарської діяльності суб'єктів підприємництва;

— для запобігання зловживанням використанням чужого імені (фірмового найменування, товарного знаку, знаку обслуговування) треба нормативно урегулювати застосування офіційної символіки в комерційному обігу, передбачивши дійові санкції за порушення встановлених правил;

— в законодавчій обіг слід увести категорію економічної неспроможності. З метою виключення зловживань і попередження економічних злочинів розмежувати поняття неплатоспроможності і банкрутства, виділивши в останньому навмисне банкрутство як кримінально каране діяння;

— забезпеченню правопорядку і попередженню злочинів в банківсько-фінансовій сфері також сприятимуть такі

заходи: а) нормативне закріплення механізму відкриття розрахункових рахунків суб'єктами підприємництва, при якому було б неможливо відкриття їх в двох і більше установах банків; б) надання кредитів тільки клієнтам свого банку; в) створення депозитарію заставленого майна з перетворенням його в майбутньому в національний реєстр з накопичення інформації про можливих кредитодержувачів та їх надійність; г) встановлення майнової та іншої юридичної відповідальності посадових осіб за неповернення банкам позичених коштів; д) усунення прогалини в законодавстві про відповідальність засновників та органів управління банку за банкрутство банків;

— важливим є теоретичне визначення поняття «економічне правопорушення», розробка систем таких правопорушень та видів відповідальності за їх вчинення. Необхідно встановити взаємозв'язок і узгодженість різних видів відповідальності за економічні правопорушення, виявити соціально-економічну і нормативну обумовленість кримінальної відповідальності, визначити найбільш ефективні санкції за адміністративні правопорушення і злочини;

Учасники «круглого столу» визнали за доцільне створення на базі великих наукових і навчальних закладів юридичного профілю спеціалізованих консультаційних і експертних пунктів та бюро з питань економічної безпеки, необхідних для всебічної профілактики економічних злочинів, скорочення їх кількості та запобігання. З метою наукової розробки методологічних проблем попередження економічних злочинів господарсько-правовими засобами визнано також за потрібне створення спеціалізованого структурного підрозділу подвійного підпорядкування в системі наукових установ Національної академії наук і Академії правових наук України.

З урахуванням актуальності проблеми забезпечення економічної безпеки України, використання господарсько-правових засобів запобігання злочинам, вивчення зарубіжного досвіду учасники «круглого столу» запропонували проведення в 1996 р. в Донецьку представницької науково-практичної конференції з цієї проблематики.

Матеріал підготували

проф. В. І. Борисов, доц. В. В. Хахулин

НОВІ ПІДХОДИ ДО ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА УКРАЇНИ

В умовах сучасної видавничої кризи вихід у світ будь-якої ґрунтовної юридичної праці слід вважати дійсно небуденною подією. Тим паче не можна від душі не привітати появу першого після проголошення незалежності України підручника з курсу вітчизняної історії держави і права¹, підготовленого колективом харківських правознавців. Особливе значення це має для вищих навчальних закладів юридичного профілю, які досі не мали жодної альтернативи відомому двохтомному історико-правовому курсу, виданому Інститутом держави і права АН-України ще у 1987 р.

Перша частина нової праці, як свідчить його практична апробація протягом двох років у навчальному процесі і наукових дослідженнях, стала добрим помічником для тих, хто бажає розібратися у досить складних питаннях розвитку української державності до 1917 р. (Наступний період буде висвітлено у другій частині, яка має побачити світ цього року). Її безперечним досягненням порівняно з попередньою літературою слід вважати:

— по-перше, відмову від сумної слави тези про те, що до радянських часів Україна не мала власної державності;

— по-друге, прагнення використати здобутки тих авторів, імена яких протягом останніх десятиліть згадувались виключно у критичному плані — М. С. Грушевського, Д. І. Дорошенка, Н. Д. Полонської-Василенко, Л. О. Окишевича, А. І. Яковліва та ін.;

— по-третє, частковий відхід від «непорушного» догматичного підходу до періодизації державно-правового розвитку;

— по-четверте, спробу розкрити «білі плями» у непростих стосунках між Росією і Україною;

— по-п'яте, прагнення відійти від стандартизованих, інституціалізованих політичних портретів Петра I, І. Мазепи, П. Орлика та деяких інших історичних постатей;

— по-шосте, поглиблене висвітлення державно-правових інститутів Запорізької Січі, низки статей-конституцій другої половини XVII — першої половини XVIII ст. тощо.

Враховуючи навчальний характер цього видання, варто позитивно оцінити і його відносно невеликий обсяг — 24 обл.

¹ Історія держави і права України. Частина I: (Підручник для юридичних вищих навчальних закладів і факультетів./А. Й. Рогожин, М. М. Страхів, В. Д. Гончаренко та ін.); За ред. акад. Академії правових наук України А. Й. Рогожина. Х.: Основа, 1993. 432 с.

вид. арк. (для порівняння — перший том «Истории государства и права Украинской ССР» 1987 р. мав обсяг 36,79 обл. вид. арк.).

Новий підручник має чималу популярність не лише серед студентів, аспірантів і викладачів юридичних і історичних дисциплін. В умовах гострого дефіциту навчальної літератури нового покоління, підвищеної загальної уваги до історії національного державотворення він користується великим попитом і серед політичних діячів нашої молоді держави, активу численних політичних партій, державних службовців, політологів, філософів, соціологів, журналістів, культурологів, мовознавців та інших кіл наукової громадськості, студентів майже всіх без винятку гуманітарних спеціальностей, вчителів і старшокласників.

Вивчення ними процесу виникнення, розвитку і зміни типів та форм держави і права, державних органів і правових інститутів народів, що населяли етнічні українські землі з глибоких давен і до наших часів, проникнення в історію боротьби українського народу за реалізацію національної державницької ідеї, тобто у концептуальний зміст рецензованої книги, значною мірою сприяє зростанню національної свідомості, політико-правової культури населення, робить значний внесок у розроблення загальної ідеології державотворення, задовольняє потребу наукового осмислення державного поступу українства, органічно пояснює процес входження України до світового співтовариства, а головне, закриває велику кількість «білих плям», притаманних інституціалізованій історії у минулому, та спростовує численні намагання її фальсифікації вже з протилежних ідеологічних позицій у наші дні.

Ми впевнені, що не досить великий тираж підручника аж ніяк не задовольняє попиту на нього, особливо в умовах створення все нових і нових різноманітних навчальних закладів юридичного і політологічного профілю. Його обов'язково треба перевидати, не відкладаючи це завдання на віддалене майбутнє. А коли так, то авторському колективу можна було б позбавити розглянуту фундаментальну працю деяких недоліків, неминучих для будь-яких розвідок піонерського характеру.

Звертає на себе увагу певна непослідовність застосованої авторами періодизації. Тут можливі кілька шляхів:

— традиційний для радянської історіографії поділ за суспільно-економічними формаціями з виділенням у межах останніх етапів становлення, розквіту, занепаду відповідних суспільних відносин;

— періодизація відповідно до конкретних форм державності — держави Причорномор'я, Київська Русь, Галицько-Волинське та інші князівства після розпаду Давньоруської держави, Велике князівство Литовське, Річ Посполита тощо;

— суто формальний хронологічний поділ на зразок «державно-правові інститути на території сучасної України в VI—XII ст.ст.», «...XII—XIV ст.ст.», «...1648—1654 рр.» і таке інше.

Як видається, в даному випадку автори застосували перший критерій для розділів 1—3, 8; другий критерій для розділів 4—6 і третій критерій для розділів 7, 9.

Структура праці і обсяг окремих її складових частин свідчать також, що, як і раніше, багато уваги приділяється різного роду соціально-економічним питанням, які може і взагалі було б не варто включати у сучасні історико-юридичні курси, «відбираючи хліб» у фахівців з загальної історії. Ще одна проблема, на наш погляд, — недостатня увага до розвитку державно-правових процесів на західноукраїнських землях. Так, з 420 сторінок основного тексту власне правовим інститутам відведено лише біля 140 сторінок (трохи більше, ніж характеристиці суспільного ладу і становища окремих груп населення), а три параграфи, присвячені розвитку державно-правових інститутів на західноукраїнських землях у XVII—XIX ст.ст., займають разом лише 24 сторінки, що не йде ні у яке порівняння з висвітленням аналогічних інститутів на східноукраїнських землях.

Щодо інших пропозицій структурно-логічного характеру, то, на нашу думку, доцільно було б розмежувати і подати хоча б окремими параграфами державно-правові інститути Великого князівства Литовського, Королівства Польського, Речі Посполитої і Запорізької Січі.

До огрехів загального характеру слід віднести і деякі термінологічні розбіжності. Зокрема, викликає обгрунтовані сумніви вживання терміну «Просторова Правда» (замість правильного «Розширена» або «Поширена» Правда). Адже «просторова» перекладається російською як «пространственная», в той час як відповідна редакція Руської Правди називається «Пространной».

Щодо окремих частин підручника, то, як видається, в першому розділі варто було більш детально висвітлити питання про римський вплив у Північному Причорномор'ї та про перебування цих земель під владою готів і гунів, сказати хоч кілька слів про характер державності сарматів.

У другому розділі, аналізуючи витоки слов'янської державності, мабуть, доцільно почати не з венеців, а з геродотових скіфів-орачів (сколотів, борисфенітів). Певне місце

слід було приділити і дискусійному питанню про прабатьківщину слов'ян. Справедливо критикуючи норманістську і пантюркістську концепції походження руської державності, автори дещо схильні за традицією принижувати роль своїх опонентів, серед яких, до речі, було чимало непересічних науковців зі світовим ім'ям, огульно, і, як видається, не зовсім виправдано, на наш погляд, заперечувати взагалі будь-який вплив варягів на державне життя Русі (див. с. 38). Бажано було б вказати, що далеко не всі дослідники вважають Київську Русь феодальною державою (концепції Б. І. Сиромятникова, С. В. Юшкова, М. Д. Чубатого та інших), а дехто взагалі не визнавав наявності феодалізму на Русі.

Аналізуючи джерела права, можна, мабуть, заперечувати наявність згаданого у літописі русько-візантійського договору 907 р., але не варто було б зовсім його відкидати (див. с. 60). На с. 62 в поняття «вітчизняне право» включені Псковська судова грамота, Двінська статутна грамота, Судебник 1497 р. та інші джерела суто російського права, які майже не застосовувалися на українських землях. У той же час не згадуються інші іноземні джерела права, які були досить популярними у Київській Русі (Еклога, Прохірон, Номокони, Закон судний людем тощо).

Автори міцно стоять на позиціях визнання наявності єдиної давньоруської народності і Давньоруської держави як єдиної держави східних слов'ян (в русі відомої теорії «колиски»), що, і з нашого боку, майже не викликає заперечень. Але варто хоча б стисло ознайомити читачів і з іншими поглядами — проросійською концепцією М. П. Погодіна, діаметрально протилежними поглядами М. С. Грушевського, сучасними концепціями М. Ю. Брайчевського та інших.

У третьому розділі за аналізом змін соціально-економічного порядку і загальною характеристикою державно-правового ладу Русі в період феодальної роздрібленості якимось загубилась власна історія тих князівств-держав, які існували на українській землі. З них згадується лише Галицько-Волинське князівство і то настільки бігло, що навіть не вказується, коли виникла і припинила своє існування ця держава. А бажано було б сказати також хоча б у загальних рисах про долю «золотого столу» Київського князівства та розвиток інших князівств.

Наступний розділ, як і попередній, містить, на нашу думку, методологічно не досить обґрунтоване фактичне ототожнення «литовського» і «польського» періоду розвитку українських земель. Проігнорованими виявилися ті чинники, які сприяли у майбутньому визначенню Великого князівства

Литовського як Литовсько-руської держави, а права цієї держави — як «західноруського» права. «М'яка» литовська експансія завершилася значною мірою саме підкоренням Литви культурному впливу Русі, а не навпаки. Цього, звичайно не можна сказати про відверто колонізаторську політику Польської корони. Варто було б наголосити і на тих демократичних ідеях, які містяться у Литовському статуті і наклали чималий відбиток на подальшу українську юридичну думку.

В розділі, присвяченому періоду національно-визвольної війні 1648—1654 рр., не зовсім ясна авторська позиція з кардинального питання, які ж саме документи склали україно-московський договір. На с. 215 йдеться про Березневі статті і дві царські жалувані грамоти, а на наступній сторінці вже розрізняються укази царя під Березневими статтями і одна (не зазначено яка) жалувана грамота як договір та Березневі статті «як договірні статті». В той же час найбільш ґрунтовний дослідник цієї проблеми А. І. Яковлів, на якого, до речі, посилаються автори, вважав, що україно-московський договір з юридичного боку складали Березневі статті, включаючи царські укази до них, і три царські жалувані грамоти, у т. ч. не згадувана у підручнику грамота про передачу чигиринського староства «на гетьманську булаву».

Не зовсім повною видається узагальнена характеристика у заголовку шостого розділу всього періоду, починаючи з другої половини XVII ст., як часу наступу царату на вільності України. Тим паче, що вже в першому абзаці правильно зазначається, що такий наступ йшов в основному з XVIII ст. (тобто після провалу виступу І. Мазепи). А у другій половині XVII ст. (часи «руїни») російська експансія, мабуть, була щонайменше не більшою, ніж польська чи турецька. Серед інших положень цього розділу звернемо увагу на досить суперечливе твердження, що єдиною причиною переходу Мазепи на бік шведського короля було прагнення «звільнити Україну з російської неволі» (с. 251). Думаємо, що варто було б наголосити і на особистих амбіціях гетьмана І, значною мірою, політично невваженому, авантюрному характері його дій, що врешті-решт призвели і до російської, і до шведської навали, спустошення українських земель, загибелі тисяч їх мешканців. Не зрозуміло також, з яких причин автори зовсім не згадали про Правління гетьманського уряду, яке в 1734—1750 рр. було вищим органом місцевої влади на Україні.

Що стосується наступних розділів, які характеризують державно-правові інститути на українських землях, то тут, на нашу думку, варто було більше уваги приділити загаль-

ній характеристиці державно-правового укладу обох імперій і зокрема їх центральним органам влади. Це має неабияке практичне значення, бо сучасні праці з історії держави і права Росії сьгоднішнім студентам майже надоступні, не кажучи вже про польські, угорські чи австрійські дослідження. В цих розділах автори часом, зосереджуючи свою увагу на «контрреволюційному антинародному характері» імперського законодавства, недооцінюють певні позитивні зрушення. Так, на с. 414 досить негативно охарактеризовано Тимчасові правила, які регламентували свободу слова, друку, зборів та спілок, проголошену царським маніфестом від 17 жовтня 1905 р. Ці правила дійсно були розраховані на обмежені «свободи», але, порівняно з попереднім, ще гіршим станом речей, вони були певною ознакою прогресу.

Все вищезазначене не заперечує, а лише ще раз підкреслює масштабність і піонерський характер праці, яку здійснив авторський колектив під керівництвом А. Й. Рогожина. Дискусійну природу мають і деякі з пропозицій рецензентів. У цілому ж відомі харківські правознавці-історики досягли поставленої у підручнику мети, ще раз довели, що історія держави і права України як невід'ємна складова юриспруденції і історичної науки взагалі є частиною історії людства, тісно пов'язаною з еволюцією економіки, політики, культури та інших галузей людської діяльності. Разом з тим вони переконливо доводять, що історія держави і права нашої Вітчизни має відносну самостійність і чітко виражений об'єкт дослідження, аж ніяк не втручається в окремий від неї курс історії політико-правових вчень, має принципову відмінність від теорії держави і права, котра вивчає загальні закономірності розвитку держави і права різних народів.

Автори підручника самі підкреслюють, що вони далекі від думки, що він повною мірою задовольнить потреби юридичної вищої школи і попереду копітка праця щодо удосконалення курсу. Ось чому, висловлюючи деякі пропозиції і зауваження, ми керуємося, перш за все, прагненням надати допомогу висококваліфікованому авторському колективу.

Нам здається, що підручник загалом відповідає розроблюваній зараз концепції гуманітарної освіти, органічно поєднує в собі національні і загальнолюдські цінності, носить людинотворчий, націозберігаючий та державостверджуючий характер, засновується на критичному цивілізаційно-гуманістичному мисленні.

Саме тому ми з нетерпінням будемо очікувати і на другу частину цієї праці, присвячену останнім восьми десятиліттям нашої історії, де невирішених у науковому плані проблем аж ніяк не менше. І ще про одне. Рецензований

підручник, його широкое обговорення могло б ініціювати давно назрілий процес узгодження позицій українських істориків права, осмислення наукових здобутків останніх років і як результат створення цілісного концептуального уявлення про основні етапи розвитку вітчизняної державності. Думаємо, що доцільним було проведення з цією метою всеукраїнської наради істориків права, організатором якої могла б стати Академія правових наук України разом з Інститутом держави і права НАН України.

О. М. Мироненко,
член-кореспондент АПН України
доктор філософських наук

І. Б. Усенко,
заслужений юрист України
кандидат юридичних наук

НАУКОВА ХРОНІКА

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

25—26 січня відбулися загальні збори Академії правових наук України, на яких була заслухана доповідь президента академії академіка В. Я. Тація про підсумки роботи Академії у 1995 р. (текст доповіді вміщений у цьому номері вісника). На основі доповіді розгорнулися жваві дебати, в яких взяли участь 11 чоловік. Виступили академіки Ф. Г. Бурчак, А. Й. Рогожин, Ю. С. Шемшученко, В. К. Мамутов, Ю. М. Грошевий, В. В. Луць, члени-кореспонденти Академії І. М. Даньшин, Ю. М. Тодика, П. М. Рабінович, О. Л. Копиленко, а також головний редактор журналу «Право України» А. Д. Святоцький.

У виступах було поставлено низку актуальних питань, що мають відношення до роботи академії та її Київського регіонального центру. Наголос при цьому було зроблено на завданнях академії та невирішених питаннях.

Йшлося про необхідність забезпечити розвиток, у тому числі на контрактній основі, фундаментальних досліджень, зокрема монографій (Ф. Г. Бурчак, Ю. С. Шемшученко), підвищення ролі академії в організаційному керівництві іншими юридичними науковими установами (Ф. Г. Бурчак). Ю. М. Тодика наголосив на необхідності організації аспірантури при академії та підвищенні її ролі у ознайомленні науковців з іноземними джерелами. Під час дебатів увага зверталася на необхідність підвищити роль Історико-правової науки (А. Й. Рогожин, О. Л. Копиленко). Зокрема, йшлося про підготовку тритомної історії держави і права України, необхідність подолати прогалини в ознайомленні

громадськості з багатьма законодавчими актами з історії України. В. К. Мамутов поставив питання про необхідність ліквідації багатьох прогалин і протиріч у чинному законодавстві, особливо господарському, які сприяють вчиненню правопорушень. Саме це завдання покликаний вирішувати відділ подвійного підпорядкування по попередженню економічних злочинів, створений при Донецькому інституті економіко-правових досліджень НАН України і Академії правових наук України. В. К. Мамутов зробив наголос на необхідність сприяти підвищенню значення якості діяльності господарських судів.

Багато уваги у виступах було приділено проблемі координації наукових досліджень (Ю. М. Грошевий, Ю. М. Тодика, В. В. Луць). Зокрема, була піддана критиці робота координаційних бюро при відділеннях академії.

Стосовно участі науковців у законопроектних роботах говорилося про необхідність більш широкої публікації концепцій правових актів, що розробляються, розширення гласності при розробці кодексів, форм участі науковців у конституційному процесі (Ф. Г. Бурчак, В. В. Луць).

Зверталася увага також на необхідність розширення видавничої діяльності академії, поширення відомостей про її діяльність у засобах масової інформації (Ю. С. Шемшученко, О. Л. Копиленко та ін.).

Ю. С. Шемшученко вважає за доцільне встановити щорічні премії Академії правових наук України науковцям-правознавцям за кращі наукові праці і допомогу практиці.

А. Д. Святоцький запросив членів АПН України до співробітництва з журналом «Право України» і підкреслив, що журнал розраховує на підтримку академії у створенні тематичних номерів журналу, запропонував академії стати одним з засновників журналу.

М. М. Сибільов, головний вчений секретар
Академії правових наук України

НОВІ ЧЛЕНИ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

В результаті виборів, що відбулися 26 січня 1996 р. на загальних зборах Академії правових наук України, обрані: **академіками АПН України** — М. Й. Штефан (відділення цивільно-правових наук); П. П. Михайленко (відділення кримінально-правових наук);

членами-кореспондентами АПН України — М. І. Козюбра (відділення теорії і історії держави і права); С. П. Го-

ловатий, В. Н. Денисов, А. П. Таранов (відділення державно-правових наук); В. К. Полов (відділення правових проблем охорони навколишнього середовища і аграрного права) В. І. Борисов (відділення кримінально-правових наук).

Редакційна колегія «Вісника Академії правових наук України» щиро вітає новообраних членів академії і бажає їм подальших творчих успіхів.

ЗМІСТ
НАЦІОНАЛЬНІЙ ЮРИДИЧНІЙ АКАДЕМІЇ УКРАЇНИ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА ГАЛАНА — 75 РОКІВ

Кучма Л. Д. У межах правового поли	3
ЮВІЛЕЙНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ, «ПРАВОВА ДЕРЖАВА УКРАЇНА: ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ»	
На пленарних засіданнях:	14
<i>Дьомін О. О.</i> Ефективність діяльності Верховної Ради — необхідна передумова побудови правової держави	14
<i>Ворсінов Г. Т.</i> Проблеми розвитку прокуратури України й умовах становлення демократичної правової держави	26
Засідання секцій науково-практичної конференції	33
Підсумки роботи академії правових наук України за 1995 рік	46

ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЦЕСУ ТВОРЕННЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ
УКРАЇНИ

<i>Цвік М. В.</i> Про заключний етап конституційного процесу в Україні ...	62
<i>Тодика Ю. М.</i> Політико-правові проблеми механізму прийняття нової Конституції України	71
Міжнародний форум Українських юристів з питань експертизи проекту нової Конституції України	81

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

<i>Рабінович П. М., Лобода Ю. П.</i> Соціальна сутність держави як складник предмета теоретико-історичної юриспруденції	90
<i>Рум'янець В. О.</i> Природа влади і основні напрямки діяльності Гетьманської держави П. Скоропадського	100
<i>Тищик Б. Й., Олешкович Н. О.</i> До питання про виникнення і діяльність Західноукраїнської Народної Республіки (1918—1919 рр.)	111
<i>Кульчицький В. С., Присташ Л. Т.</i> Самоврядування на західноукраїнських землях у складі Польської держави (1921 — 1939 рр.)	120
<i>Зайцев Л. О.</i> Спроби відновлення Української держави (теорія і практика 1941—1945 рр.)	126

З ВИТОКІВ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА

<i>Єрмолаєв В. М.</i> Деякі проблеми злочину та покарання в Київській Русі	135
---	-----

ПРАВО І ЕКОЛОГІЯ

<i>Гетьман А. П.</i> Поняття та система еколого-процесуального права України	143
---	-----

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ

<i>Сташис В. В., Даньшин І. М.</i> Про роботу відділення кримінально-правових наук Академії правових наук України	150
<i>Тихий В. П.</i> Проблеми вини у злочинах проти суспільної безпеки ...	153

ОБГОВОРЕННЯ НАУКОВИХ ПРОБЛЕМ

«Круглий стіл» з нагоди 400-річчя з дня народження Богдана Хмельницького	160
«Круглий стіл» з проблеми «Екологічне законодавство: стан і перспективи його розвитку»	164
«Круглий стіл» з проблеми «Господарсько-правові засоби запобігання економічним злочинам»	169

РЕЦЕНЗІЇ

Нові підходи до історії держави і права України	173
---	-----

НАУКОВА ХРОНІКА

Загальні збори Академії правових наук України	179
Нові члени Академії правових наук України	180

До відомої юридичної громадськості

Запрошуємо науковців і практичних працівників надіслати свої статті до редакційної колегії:

Статті мають бути обсягом 10—12 друкарських сторінок; у 2-х примірниках; надрукованими через 2 інтервали; українською мовою. Посилання на використані джерела слід вміщувати унизу відповідної сторінки, нумерацію посилань на кожній сторінці розпочинати з цифри 1.

Тексти ненадрукованих рукописів авторам не повертаються.

Збірник наукових праць

Вісник

Академії правових наук України

№ 5

Редактор *В. Л. Світлична*

Здано до складання 28.02.96. Підп. до друку 18.03.96. Формат 60×84¹/₁₆.
Папір друк. № 2. Гарнітура літературна. Друк високий. Друк. арк. 11,5.
Обл.-вид. арк. 12,5. Зам. 252.

Академія правових наук України,
310002, Харків, вул. Мירוносицька, 29.

Харк. друк. № 16, 310003, Харків, вул. Університетська, 16.