

№ 2088

1991

4/25

МІНІСТЕРСТВО ВИЩОЇ І СЕРЕДНЬОЇ
СПЕЦІАЛЬНОЇ ОСВІТИ УРСР
КИЇВСЬКИЙ ОРДЕНА ЛЕНІНА
І ОРДЕНА ЖОВТНЕВОЇ РЕВОЛЮЦІЇ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМ. Т. Г. ШЕВЧЕНКА

ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

РЕСПУБЛІКАНСЬКИЙ
МІЖВІДОМЧИЙ НАУКОВИЙ ЗБІРНИК

ЗАСНОВАНИЙ У 1965 р.

Випуск 52

код екземпляра 302194



КИЇВ
«ЛИБІДЬ»
1991

№ 2088

X	1728	Проблеми правознавства	
		52/91	
1991	ш.аб		1-90

Тимчасово глибина поточного прогнозу сягає одного року, короткотривалого — до п'яти, довготривалого — від п'яти до двадцяти років. Таке співвідношення в часі вимагає регулярного спостереження за реалізацією прогнозів законодавчих робіт, починаючи зі стадії їх розробки та своєчасного внесення в них потрібних коректив. Необхідність поточного (оперативного) прогнозування в правотворчості пояснюється тим, що при короткотривалому прогнозуванні неможливо врахувати всі варіанти законодавчого оформлення тих чи інших суспільних відносин, які виникають у зв'язку з охороною навколишнього середовища та раціональним природокористуванням, передбачити додаткові потреби й резерви природоохорони.

Короткострокові прогнози в даній сфері мають відображати розвиток природоохоронного законодавства, як сказано вище, на найближчі п'ять років. Сьогодні це прогнозування виконується в межах Плану законопроектних робіт в СРСР на 1986—1990 рр. Довгострокове прогнозування правотворчості включає в себе передбачення основних, найсуттєвіших моментів і тенденцій розвитку природоохоронного законодавства на перспективу. Нині в країні розробляється Довготривала державна програма охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів на період до 2005 р.⁶ Довгострокове прогнозування правотворчості раціонально виконувати в рамках цієї програми. Перспективне прогнозування має спиратися на короткострокове й поточне прогнозування. Тільки при взаємодії всіх видів цієї діяльності можуть ефективно вирішуватися проблеми розвитку природоохоронного законодавства.

Вдосконалення прогнозування у правотворчому процесі є однією з вирішальних умов дієвості механізму управління якістю навколишнього середовища. В минулому юридична наука не виконувала достатньою мірою свою прогностичну функцію. Часто «прогноз» зводився до переказу директивних вказівок. Така ситуація пояснюється як кон'юнктурними цілями, так і закритим чи напівзакритим характером інформації, необхідної для наукових узагальнень і висновків, майже цілковитою відсутністю можливостей для проведення соціальних експериментів⁷.

Довготривале планування соціально-економічного розвитку (на 10—15 років) дає можливість визначати строки дії нових природоохоронних актів. Та це не стане перешкодою для внесення в закон необхідних змін чи продовження його дії.

Таке нововведення закріпило б юридичний обов'язок законодавця заздалегідь розглядати питання про долю того чи іншого акта природоохорони і вчасно приймати рішення: вносити в нього зміни чи ні, продовжувати чи ні строк його дії, відмінити його зовсім чи замінити новим. Якраз прогнозування й може дати відповідь про можливу тривалість дії того чи іншого природоохоронного акта. Запропонований захід має стати важливою правовою гарантією своєчасного реагування на проблеми,

які виникають при реалізації планів перебудови охорони природи в країні.

Прогнозування передбачає і ресурсозабезпечення природоохоронних законодавчих актів, але їх прийняття не завжди супроводжується заходами матеріального, організаційного, кадрового, наукового та пропагандистського характеру. В результаті законодавство не спрацьовує, часто залишається декларацією навіть тоді, коли передбачено юридичні заходи на захист прав, санкції за невиконання обов'язків або порушення заборон. Ось чому необхідно, повідомляючи про введення природоохоронного закону в дію, вказувати на його ресурсозабезпечення. Прогноз із достатньою мірою вірогідності може показати, які зусилля та кошти будуть необхідні для реалізації нового закону.

¹ СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14. ² Лисичкин В. А. Отраслевое научно-техническое прогнозирование. М., 1971. С. 203—208. ³ СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14. ⁴ Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 211. ⁵ Государственное-правовое управление качеством окружающей среды. К.; Одесса. 1981. С. 99. ⁶ СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14. ⁷ Марченко М. Н. Юридическая наука и практика в условиях перестройки // Коммунист. 1988. № 7. С. 91—92.

Надійшла до редколегії 28.11.89

Рассматривается ряд вопросов об организации прогнозирования развития природоохранного законодательства, компетентной выработки норм правового регулирования путей сохранения здоровой окружающей среды и способов обеспечения их соблюдения.

В. Д. ГОНЧАРЕНКО, канд. юрид. наук,
Харк. юрид. ін-т

ВЕРХОВНА РАДА УРСР ЗА КОНСТИТУЦІЮ РЕСПУБЛІКИ 1937 Р.

На підставі конкретного аналізу змін у законодавстві, положеннях Конституції УРСР висвітлюються істотні відхилення в період сталінізму від надбань пожиттєвого досвіду державного будівництва, здійснюваного за ленінськими принципами, поступове обмеження істинного народовладдя та повноважень Верховної Ради республіки.

У перший пожиттєвий період був нагромаджений великий досвід державного будівництва. Значну цінність у цьому розумінні мають республіканські (а з 1922 р. і всесоюзні) з'їзди Рад. В основу їхньої організації та діяльності були покладені такі ленінські принципи: керівництво з боку Комуністичної партії, здійснюване передусім через комуністичну фракцію; широкопредставницький характер, який забезпечував і підкріплював їхній статус як найвищих органів державної влади республіки (Союзу РСР), робив їх справжніми виразниками волі й інтересів трудящих; надання делегатам прав і покладення на них обов'язків, які допомагали реально здійснювати місію представників трудящих у найвищих органах влади; органічний зв'язок з місцевими Радами, який створював справжню єдність усіх

© В. Д. Гончаренко, 1991

Рад знизу догори; повновладний характер, наділення необмеженою компетенцією, що забезпечувало можливість вирішувати всі, окреслені Конституцією СРСР і конституціями союзних республік, питання; поєднання законодавства, верховного управління та контролю в їхній діяльності, переважання в ній верховного управління, яке означало, що з'їзди виступали передусім у ролі загальнодирективних державних органів, покликаних скеровувати роботу всіх державних органів, формувати основи політики, приймати найважливіші правові акти директивного характеру; розгляд найактуальніших питань державного, господарського та соціально-культурного будівництва, переклад на мову правових формул рішень з'їздів, конференцій і пленумів ЦК Комуністичної партії; колегіальний у якнайширшому розумінні цього слова характер діяльності з'їздів; гласність їхньої роботи. Реалізація ленінських принципів в організації та діяльності з'їздів Рад забезпечувала їм великий авторитет у трудящих. У між'їздовський період основні функції з'їздів Рад здійснювали Центральні Виконавчі Комітети.

Восени 1929 р. з ініціативи Сталіна в країні був вчинений своєрідний державний переворот¹. Цей рік став переломним у формуванні авторитарної командно-бюрократичної системи управління, яка вже на початку 30-х років міцно вкорінюється. Набули великого поширення негативні явища, які у своїй сукупності призвели до деформації соціалізму, перекручення його цінностей та ідеалів. Серйозних негативних змін зазнала створена в результаті перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції політична система. Багато демократичних форм і методів роботи Рад було відкинуто й викривлено. Навмисно була принижена роль з'їздів Рад. А з прийняттям Конституції СРСР 1936 р. й на її основі — конституцій союзних республік ця ефективна форма здійснення влади трудящих фактично була скасована. На зміну всесоюзному та республіканським з'їздам Рад, ЦВК, їхнім Президіям прийшли Верховна Рада СРСР, Верховні Ради союзних республік.

На жаль, ще зовсім недавно в літературі реконструкція системи центральних органів влади Союзу РСР і союзних республік, проведена в середині 30-х років, часто оцінювалася компліментарно. Так, Л. О. Нудненко писав, що «заміна Конституцією СРСР 1936 р. з'їздів, що періодично скликалися сесійним порядком діяльності Верховної Ради, стала виявом демократизації всього державно-правового життя нашої країни внаслідок перемоги соціалізму»². Разом із тим останнім часом з'явилися й нові оцінки тієї реконструкції системи представницьких органів влади та її наслідків. Як зазначає Л. А. Григорян, «навіть чи належить визнати доцільними ті серйозні зміни в системі Рад, які були проведені Конституцією СРСР 1936 р.»³ Таку ж думку поділяє і Г. С. Єськов, який пов'язує скасування з'їздів Рад з утвердженням у середині 30-х років командно-бюрократичної системи, авторитарних методів влади, культу особи Сталіна, по-

ширенням масових репресій і беззаконня⁴. З названими авторами не можна не погодитися. Справді, при з'ясуванні причин реконструкції системи представницьких органів влади поряд з іншими обставинами треба, насамперед, мати на увазі, що Конституція СРСР 1936 р. розроблялася Конституційною комісією на чолі зі Сталіним. Він же й подбав про те, щоб створена при В. І. Леніні в повоєнний період високоефективна з'їздовська форма організації влади була скасована. Показовий у цьому відношенні запис висловлення Сталіна, що зберігся серед матеріалів підкомісії центральних і місцевих органів Конституційної комісії з підготовки проекту Конституції СРСР 1936 р. Сталін, зокрема, категорично заявив: «З'їздів не буде...»⁵ Він не міг не бачити в з'їздовській системі представницьких органів влади потенційної небезпеки для його необмеженої особистої влади. Тому він цю систему й скасував. Їй на зміну прийшла куди менш ефективна система вищих органів влади Союзу РСР і союзних республік. Як правильно пише А. Є. Крухмальов, «значення Верховних Рад і їхніх Президій у державному управлінні істотно знизилося в порівнянні з тією роллю, яку відігравали в перші роки існування Радянської влади з'їзди Рад і сесії ВЦВК та ЦВК СРСР»⁶. В цьому можна легко переконатися, звернувшись, наприклад, до аналізу положень Конституції УРСР 1937 р. щодо Верховної Ради Української РСР, порівнюючи її при цьому з Всеукраїнським з'їздом Рад (а в деяких випадках — і з Всеукраїнським ЦВК). Тут багато що свідчить не на користь Верховної Ради республіки.

На перший погляд, Конституція УРСР 1937 р. спростила систему найвищих органів влади. Але далеко не все просте обов'язково ефективно. Замість Всеукраїнського з'їзду Рад, ВУЦВК, його Президії нова Конституція передбачала Верховну Раду УРСР та її Президію. Причому, якщо раніше законодавчі повноваження мали Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, його Президія, то з 1937 р., відповідно до Конституції, законодавчими повноваженнями наділялася тільки Верховна Рада УРСР. «Верховна Рада УРСР, — гласила стаття 23 Конституції, — є єдиним законодавчим органом УРСР»⁷. До чого призвело встановлення монополії Верховної Ради УРСР? Раніше законодавча діяльність Президії ВУЦВК контролювалася ВУЦВКом насамперед шляхом розгляду і затвердження на сесіях Всеукраїнського ЦВК доповідей про прийняті у міжсесійний період Президією нормативні акти. У свою чергу, діяльність Всеукраїнського ЦВК, і в тому числі в галузі законодавства, була підконтрольна Всеукраїнському з'їздові Рад як форуму досвідчених делегатів, котрі добре знали, наскільки були ефективними правові акти, прийняті підзвітними з'їздові державними органами УРСР. Таким чином, Всеукраїнський з'їзд Рад як найвищий орган влади контролював усю здійснювану в республіці законодавчу діяльність. Попередня система законодавчих органів цілком відповідала вимогам В. І. Леніна, який не стомлювався

повторювати, що «законодавствувати треба з потрібною оглядкою»⁸. Згідно з Конституцією УРСР 1937 р. передбачався єдиний законодавчий орган — Верховна Рада. Монопольне право цього органу на законодавство призводило до того, що у нього під час короткотривалих сесій уже не лишалося часу виконувати верховне управління та верховний контроль — ці найважливіші функції, які колись плідно здійснювалися Всеукраїнським з'їздом Рад. Покладення на Верховну Раду всієї маси законодавчої роботи практично позбавляло її можливості виступати в ролі загальнодирективного органу (яким раніше був Всеукраїнський з'їзд Рад), що скеровував діяльність усієї решти органів республіки, формував основи внутрішньої політики.

Далі: Верховна Рада УРСР вже не володіла таким притаманним Всеукраїнському ЦВК правом, як опротестування актів союзного уряду та припинення розпоряджень союзних наркоматів. Тим самим відкривалися широкі можливості для відомчого диктату союзних центральних органів управління, всевладдя центру.

Конституція УРСР 1929 р. встановлювала, що РНК УРСР «є відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом Рад...» (ст. 40)¹¹, у ст. 22 Конституції конкретизувалося це положення: «Всеукраїнський з'їзд Рад заслуховує і затверджує звіти про діяльність робітничо-селянського уряду й дає загальний напрям роботі Уряду Української Соціалістичної Радянської Республіки в царині політики й народного господарства»¹². Конституція ж УРСР 1937 р. містила досить розпливчате формулювання: «Рада Народних Комісарів УРСР відповідальна перед Верховною Радою УРСР і їй підзвітна (ст. 40)¹³. Про заслуховування Верховною Радою звітів про діяльність уряду республіки в Конституції УРСР 1937 р. нічого не говорилося. Це призвело до того, що в порядок денний сесій Верховної Ради перестали включати загальні звіти про роботу уряду республіки¹⁴. Не була продовжена практика попередньої публікації звітів уряду, як це було в 20-х роках перед початком роботи Всеукраїнських з'їздів Рад¹⁵. Гласність у діяльності Верховної Ради стала урізаною.

Конституція УРСР 1937 р. вже не виділяла виключну компетенцію Верховної Ради УРСР, як це робилося в Конституціях УРСР 1919 і 1929 років щодо Всеукраїнського з'їзду Рад, коли підкреслювалося його верховенство в системі державних органів республіки й виключалася можливість підміни правових актів Всеукраїнського з'їзду Рад з найважливіших питань рішеннями підзвітних і підконтрольних йому державних органів республіки.

Конституція УРСР 1937 р. докорінним чином змінила порядок формування найвищого представницького органу влади УРСР. Якщо Всеукраїнський з'їзд Рад формувался на основі не цілком рівних, не цілком загальних і багатоступеневих виборів, то Верховна Рада УРСР обиралася всіма громадянами республіки, які досягли 18 років (за винятком божевільних та засуд-

жених із позбавленням виборчих прав) на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Звичайно, скасування обмежень виборчих прав з мотивів соціального походження та минулої діяльності, відміна різних норм представництва для міського й сільського населення, оголошення таємного голосування одним із найважливіших конституційних принципів було важливим показником у розвитку радянського виборчого права. Щодо відміни Конституцією УРСР 1937 р. багатоступеневих виборів, то тут аж ніяк не все було демократичним, як може здатися на перший погляд. Раніше сільські та міські Ради обиралися трудящими безпосередньо. Всі інші ланки представницьких органів Радянської влади обирали делегатів на повітові з'їзди Рад, а ці останні обирали делегатів на з'їзд крупнішої адміністративно-територіальної одиниці, й так аж до республіканського з'їзду Рад. Багатоступеневий порядок формування найвищого органу влади був виявом одного з фундаментальних принципів ленінського визначення демократизму Радянської влади та її соціалістичного характеру, сформульованого В. І. Леніним: «...місцеві Ради вільно об'єднуються на засадах демократичного централізму в єдину, федеральним союзом скріплену, загальнодержавну Радянську владу Російської Радянської республіки»¹⁶. Відміна багатоступеневого порядку формування представницьких органів влади порушувала єдність Рад, не сприяла тісному згуртуванню всіх Рад, незалежно від їхнього рівня, вже не забезпечувала впливу місцевих Рад на вищі, позбавляла можливості підтримувати гнучкий зв'язок найвищого органу влади УРСР з регіонами республіки. Істотно був ослаблений зв'язок виборців з депутатами, бо «голосування на виборах перетворилося на ритуал народної підтримки влади, не більш того»¹⁷.

Конституція УРСР 1937 р. залишила відкритим питання про постійний регламент Верховної Ради УРСР (регламент було прийнято тільки 25 березня 1980 р.), хоч у 20-х роках був нагромаджений багатий досвід розробки та прийняття нормативних актів, які регулювали організацію діяльності найвищих органів влади УРСР. Досить назвати, наприклад, такі акти, як «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (ВУЦВК)» від 12 жовтня 1924 р., «Наказ про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 30 червня 1925 р. та від 6 лютого 1929 р.

Видимі навіть неозброєним оком недоліки в правовому статусі Верховної Ради УРСР за Конституцією республіки 1937 р., його конструкції, неврегульованість найважливіших процедурних правил її діяльності були повторенням подібних вад Верховної Ради СРСР. При бажанні всього цього можна було б і не допустити. Тим більше, що в розпорядженні Конституційної комісії з підготовки Конституції СРСР 1936 р. було багато матеріалів, які давали змогу врахувати досвід регулювання правового положення, структури, форм організації та діяльності найвищих

представницьких органів влади Союзу РСР і союзних республік до 1936 р. Небажання створити справді досконалу Верховну Раду СРСР (а поряд з нею такі ж Верховні Ради союзних республік) можна пояснити не чим іншим, як тим, що докорінні зміни в системі Рад, запроваджені Конституцією СРСР 1936 р. і на її основі конституціями союзних республік, виявилися одним із проявів відходу від ленінської політики, відображали небажання командно-бюрократичної системи реально зміцнювати демократичні інститути. Істинна суть радянської демократії в ленінському її розумінні була абсолютно несумісна з узурпацією всієї влади в одних руках і, тим більше, з тиранічною й деспотичною диктатурою Сталіна.

Перебудова, що розгорнулася нині в країні, відкрила широкі можливості для відродження повновладдя Рад народних депутатів як основи соціалістичної державності та самоврядування народу. Забезпечені умови для всемірного використання в діяльності найвищих представницьких органів влади Союзу РСР і союзних республік багатого історичного досвіду з'їздів Рад, коли вони були справді повновладними органами, здійснюючи свою роботу на основі ленінських демократичних принципів радянського будівництва.

¹ Борисов Ю. С., Курицын В. М., Хван Ю. С. Политическая система конца 20—30-х годов: О Сталине и сталинизме // Историки спорят. 13 бесед. М., 1988. С. 264. ² Нудненко Л. А. Некоторые вопросы проведения сессий Верховного Совета // Вопросы теории социалистической государственности и управления. Барнаул. 1987. С. 84. ³ Григорян Л. А. Развитие социалистической демократии на современном этапе. М., 1988. С. 27. ⁴ Еськов Г. Съезды Советов Союза ССР (1922—1936) // Коммунист вооруж. сил. 1989. № 7. С. 57. ⁵ Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: (Некоторые вопросы истории, теории и практики). М., 1978. С. 119. ⁶ Крухмалев А. Е. Некоторые вопросы ленинской теории социализма // Вопр. истории КПСС. 1989. № 1. С. 31. ⁷ Съезды Советов в документах: 1917—1937. М., 1964. Т. 5. С. 281. ⁸ Ленинский сборник. Т. XXXV. С. 327. ⁹ Съезды Советов в документах: 1917—1937. Т. 55. С. 235. ¹⁰ Там же. С. 231. ¹¹ Там же. С. 383. ¹² Кривенко Л. Т. Возрождая полновластные Советы // Коммунист Украины. 1989. № 4. С. 10. ¹³ Сборник отчетов Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров, наркоматов, уполнаркоматов и центральных учреждений 6-му Всеукраинскому съезду Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Х., 1921; Два роки роботи Уряду УСРР. 1926/27 — 1927/28. Матеріали до звіту Уряду одинадцятому з'їздові Рад. Х., 1929. ¹⁴ Ленін В. І. Про демократизм і соціалістичний характер Радянської влади // Повне збір. творів. Т. 36. С. 452. ¹⁵ Страшун Б. А. Конституция РСФСР 1918 г. и выборы в органы Советской власти (Исторический опыт и современность) // Сов. государство и право. 1988. № 7. С. 30. ¹⁶ Ленін В. І. Про демократизм і соціалістичний характер Радянської влади // Повне збір. творів. Т. 36. С. 452. ¹⁷ Страшун Б. А. Конституция РСФСР 1918 г. и выборы в органы Советской власти (Исторический опыт и современность) // Сов. государство и право. 1988. № 7. С. 30.

Надійшла до редколегії 05.02.90

На основании конкретного анализа изменений в законодательстве, положениях Конституции УССР освещаются существенные отклонения в период сталинизма от накопленного в послеоктябрьский период опыта государственного строительства, осуществляемого по ленинским принципам, постепенное ограничение истинного народовластия и полномочий Верховного Совета республики.

О. М. КОВАЛЬЧУК, асп., Київ. ун-т

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ НАПРЯМ НА ЮРИДИЧНОМУ ФАКУЛЬТЕТІ КИЇВСЬКОГО УНІВЕРСИТЕТУ (СЕРЕДИНА ХІХ — ПОЧАТОК ХХ СТ.)

Висвітлюється наукова діяльність професорів юридичного факультету Київського університету М. Д. Іванішева та М. Ф. Володимирського-Буданова в розвитку теорії права, особливості їхніх підходів і досліджень.

Історія правової думки на Україні має свої особливості з точки зору виникнення, розвитку, впливу західноєвропейських і загальноросійських правових теорій. До проблем її розвитку зверталась О. Ф. Скакун¹, але ще залишилося багато питань, які необхідно дослідити. Це, зокрема, теоретико-правові погляди вчених-правознавців Київського університету в дореволюційний період. В університеті працювало багато теоретиків права, які представляли різні школи й напрями. В своїх дослідженнях вони використовували методи, які не завжди збігалися з тими, що застосовувалися в західноєвропейській правовій науці. Прикладом цього може слугувати історико-правовий напрям у правознавстві, який багато чим різнився від історичної школи Німеччини. Його представниками в Київському університеті були професори юридичного факультету М. Д. Іванішев (1811—1874), М. Ф. Володимирський-Буданов (1838—1816) та ін.

М. Д. Іванішев в історії університету відіграв значну роль. Половину свого життя він був професором і деканом юридичного факультету, ректором і почесним членом університету, брав безпосередню участь в організації Київської археографічної комісії та Київського центрального архіву, був спочатку головним редактором комісії, а потім її віце-президентом.

У 1836 р. М. Д. Іванішев розпочав навчання в Німеччині, де слухав лекції Савінії, глави історичної школи права, але найбільший інтерес мав до історії слов'янського права. Досліджуючи ці проблеми, він виїздив до Праги, де працювали такі видатні представники слов'янської юридичної науки, як Шафарик, Палацький, Ганка та ін. На той час у Іванішева вже складалася думка, що розвиток права є специфічним для кожного народу. Він писав, що «кожне плем'я має не однаковий характер думки... Ця відмінність думки особливо різко проявляється при початковій організації держави»². Дана ідея стала однією з провідних у його правовій теорії. Правова концепція вченого спиралася на глибоке вивчення численних фактів. Він написав не дуже багато праць, але всі вони належать до розряду самостійних досліджень. Частина їх стосується історії слов'янських законодавств, в інших досліджуються певні моменти політичного та юридичного життя тієї частини російського народу, який жив колись під владою і впливом польської держави. Всі його праці не втратили пізнавального значення й дотепер. Любов до