

Національна академія правових наук України  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого



# ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ  
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

**Збірник наукових праць**

*Заснований у 1993 році*  
*Періодичність випуску – 4 номери на рік*

**№ 2 (89) 2017**

Харків  
«Право»  
2017

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 14 від 27 червня 2017 р.)*

**Свідоцтво про державну реєстрацію**  
Серія КВ № 19889-9689Р від 09.04.2013 р.

**Збірник наукових праць внесено до Переліку  
наукових фахових видань у галузі юридичних наук**  
(наказ МОН України № 241 від 09.03.2016 р.)

**Збірник наукових праць включено до міжнародної наукометричної бази**  
Index Copernicus International  
(Варшава, Польща)

**Вісник Національної академії правових наук України** : зб. наук. пр. / редкол.:  
О. В. Петришин та ін. – Х. : Право, 2017. – № 2 (89). – 264 с.

***Засновники:***

Національна академія правових наук України  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

***Видавець:***

Національна академія правових наук України

**Відповідальний за випуск**

*О. В. Петришин*

Матеріали друкуються українською, російською та англійською мовами

**Адреса редакційної колегії:** 61024, Харків, вул. Пушкінська, 70, Національна академія правових наук України. Тел. (057) 707-79-89

**Офіційний сайт:** visnyk.kh.ua

**e-mail:** visnyk\_naprnua@ukr.net

© Національна академія правових наук  
України, 2017

© Видавництво «Право», 2017

## НАУКОВА РАДА:

**В. Я. Тацій** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України (голова наукової ради); **Ю. В. Баулін** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **Ю. П. Битяк** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. І. Борисов** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **А. П. Гетьман** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. Д. Гончаренко** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **С. В. Ківалов** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **О. Д. Крупчан** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **Н. С. Кузнецова** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **М. П. Кучерявенко** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. К. Мамутов** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України; **В. Т. Нор** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **О. В. Петришин** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **П. М. Рабінович** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **О. Д. Святоцький** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **А. О. Селіванов** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. П. Тихий** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **Ю. С. Шемшученко** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**О. В. Петришин** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (голова редакційної колегії); **Ю. Г. Барабаш** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **В. С. Батигарєєва** – д-р юрид. наук, с.н.с.; **А. Г. Бобкова** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. І. Борисова** – канд. юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **В. М. Гарашук** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **С. В. Глібко** – канд. юрид. наук, доц.; **В. В. Голіна** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **Б. М. Головкін** – д-р юрид. наук, доц.; **К. В. Гусаров** – д-р юрид. наук, проф.; **Л. М. Демидова** – д-р юрид. наук, проф.; **В. А. Журавель** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **Д. В. Задохайло** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **М. І. Іншин** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **О. В. Капліна** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **В. П. Колісник** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **В. В. Комаров** – канд. юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **О. В. Кресін** – канд. юрид. наук, доц.; **В. В. Лемак** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **Д. В. Лук'янов** – д-р юрид. наук, доц., член-кор. НАПрН України; **С. І. Максимов** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **Л. М. Москвич** – д-р юрид. наук, проф.; **І. В. Назаров** – д-р юрид. наук, доц.; **О. П. Орлюк** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **М. І. Панов** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. Г. Пилипчук** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **М. Д. Пленюк** – д-р юрид. наук, с.н.с.; **С. М. Прилишко** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **В. О. Рум'янець** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **С. Г. Серьогіна** – д-р юрид. наук, доц., член-кор. НАПрН України; **І. В. Спасибо-Фатєєва** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **В. Ю. Уркевич** – д-р юрид. наук, проф.; **В. А. Устименко** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **В. Ю. Шепітько** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України; **О. Г. Шило** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **М. В. Шульга** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **І. В. Яковюк** – д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Ярошенко** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України

## ІНОЗЕМНІ ЧЛЕНИ РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ:

**Юрген Базедов** – проф. (Німеччина); **Вільям Еліот Батлер** – проф. (США); **Станіслав Бука** – проф. (Латвія); **Чаба Варга** – проф. (Угорщина); **Томас Давуліс** – проф. (Литва); **Танел Керімає** – проф. (Естонія); **Карл-Герман Кестнер** – проф. (Німеччина); **Райнер Кульмс** – проф. (Німеччина); **Йошіке Курумісава** – проф. (Японія); **Сніголе Матюльєне** – проф. (Литва); **Ізабела Скомерська-Муховська** – проф. (Польща); **К. Л. Томашевський** – д-р юрид. наук, доц. (Республіка Білорусь); **Ганс Йохім Шрамм** – проф. (Німеччина)

**РАБІНОВИЧ ПЕТРО МОЙСЕЙОВИЧ,**

доктор юридичних наук, професор кафедри теорії та філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка, академік Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, Україна, м. Львів  
e-mail: rmpetro2009@gmail.com



УДК 341.64:342.7

**Видатний вітчизняний теоретик права  
(до 110-річчя від народження професора  
П. О. Недбайла)**

*Статтю присвячено пам'яті видатного вітчизняного вченого у галузі загальної теорії права – доктора юридичних наук, члена-кореспондента Академії наук УРСР, професора Львівського і Київського державних університетів Петра Омеляновича Недбайла. У ній охарактеризовано його вагомий внесок у розвиток наукових знань про законність, юридичні норми, їх застосування та тлумачення, про предмет загальної теорії держави і права, її місце та роль у системі юридичних наук, а також у становлення вітчизняної загальної теорії прав людини й у практику їх міжнародного захисту.*

**Ключові слова:** професор П. Недбайло, теорія держави і права, юридична наука, законність, норми права, застосування правових норм, тлумачення правових норм, права людини.

З-поміж відомих вітчизняних фахівців із загальнотеоретичної юриспруденції, праці яких у другій половині ХХ ст. сприяли розвитку загальної теорії держави і права, почесне місце належить докторові юридичних наук, члену-кореспонденту Академії наук Української РСР, заслуженому діячеві

науки і техніки УРСР, професорові Петру Омеляновичу Недбайлу.

Він народився 12 липня 1907 р. у с. Ново-Новицьке Чернігівської обл. у селянській родині.

Після закінчення у 1930 р. Харківського юридичного інституту працював слідчим окружної прокуратури

м. Луганська, а потім – викладачем у цьому інституті. З 1934 р. П. Недбайло стає співробітником Науково-дослідного інституту радянського будівництва і права Центрального Виконавчого Комітету УРСР (м. Харків). Працює він також і у Державному арбітражі м. Харкова.

У 1940 р., після включення західноукраїнських земель до складу УРСР, П. Недбайло був направлений на педагогічну роботу до Львівського державного університету. Працюючи деканом юридичного факультету і завідувачем кафедри державного права, брав активну участь у перебудові роботи університету й факультету на нових засадах.

Під час Другої світової війни Петро Омелянович перебував на її різних фронтах, працюючи на посаді заступника начальника відділу Головної військової прокуратури Червоної армії.

Після демобілізації, повернувшись до Львівського університету, П. Недбайло зосереджує свої наукові інтереси на загальнотеоретичних проблемах закону і законності. Він у 1947 р. успішно захистив у Академії суспільних наук (м. Москва) кандидатську дисертацію на тему: «Закон у соціалістичному суспільстві».

На думку автора, режим законності, будучи особливим самостійним державно-правовим явищем, характеризується такими важливими властивостями, як ясність, визначеність, забезпечення непорушності прав і свобод громадян, гарантованість їх недоторканності. Важливою рисою законності, вважав він, є відповідність основних обов'язків громадян їх основним правам, які є рівними для всіх, що створює

атмосферу впевненості громадян у реальності їхніх прав і обов'язків. Така постановка цього питання визначила цілий напрям у дослідженні законності, сприяла її зміцненню у житті суспільства й держави.

У другій половині 50-х рр. П. Недбайло розробляє загальнотеоретичні проблеми норм права, їх тлумачення й застосування, котрі у вітчизняній літературі тоді не досліджувались на монографічному рівні. Наукові результати його напрацювань пізніше були слушно оцінені як вагомий внесок у розвиток загальної теорії держави і права та й юридичної науки загалом. Найбільш істотне значення мали висновки ученого про специфіку, структуру й види правових норм, їх місце й роль у системі усіх соціальних норм, про основні засоби й вимоги правильного правозастосування, про встановлення об'єктивної істини у цій діяльності, про способи та види юридичного нормотлумачення.

На базі цих досліджень П. Недбайло у 1957 р. захистив в Інституті держави і права Академії наук Союзу РСР докторську дисертацію, а потім опублікував дві фундаментальні монографії: «Радянські соціалістичні правові норми» (рос., Львів, 1959) і «Застосування радянських правових норм» (рос., Москва, 1960). Ці праці (котрі започаткували розвиток у вітчизняному правознавстві важливого наукового напрямку – дослідження закономірностей встановлення і функціонування юридичних норм та правозастосовної діяльності) висунули П. Недбайла до складу провідних вітчизняних теоретиків права.

Особливу увагу професор П. Недбайло приділяв теорії й практиці удосконалення юридичних гарантій правильного (законного, обґрунтованого, справедливого, доцільного) застосування норм права. Він публікує серію статей з цієї проблематики, а згодом, працюючи з осені 1959 р. вже у Київському державному університеті ім. Т. Г. Шевченка, виступає натхненником і організатором декількох широких наукових конференцій у Києві та Львові, присвячених законності й застосуванню норм права.

Ідеї професора П. Недбайла про юридичні гарантії правозастосування вплинули на розвиток як загальнотеоретичних досліджень, так і на практику удосконалення юридичних засобів реалізації правових норм. Можна вважати, зокрема, що новаторські для того часу пропозиції вченого про необхідність підвищення ролі саме судових гарантій у захисті прав і свобод громадян поступово почали втілюватися в державно-юридичну практику та знайшли певне відображення навіть у чинній нині Конституції України (ст. 55 та ін.).

Новий етап наукової творчості П. Недбайла пов'язаний з його переходом на роботу до Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка, де він завідує кафедрою теорії та історії держави і права, а пізніше – і вже до кінця своїх днів – кафедрою теорії держави і права. Великою науковою заслугою вченого стало у той час обґрунтування зростання ролі норм позитивного права у розвитку суспільства, об'єктивної необхідності удосконалення механізму правового регулювання (зокрема, максимального викорис-

тання таких властивостей юридичних норм, як їх формальна визначеність, чіткість і ясність приписів). Нагадаю, що ці ідеї він розвиває і пропагує саме на початку 60-х рр. ХХ ст., коли в радянській юридичній літературі (відповідно до формально ортодоксальних марксистських прогнозів) існувало досить поширене уявлення про неминуче поступове звуження сфери правового регулювання з огляду на успіхи соціалізму, про активне витіснення юридичних норм моральними й т. ін. Тому праці П. Недбайла об'єктивно посприяли послабленню певного правового нігілізму, зміцненню законності; вони орієнтували на розгортання дослідження специфічних закономірностей правової форми регулювання суспільних відносин. Подальша суспільно-політична практика підтвердила слушність позиції вченого, яку він, виявляючи неабияку громадянську мужність, відстоював принципово й послідовно.

Одним із основних напрямів тодішніх творчих пошуків П. Недбайла стало у той час дослідження предмета, системи та методології правознавства, насамперед – загальної теорії держави і права. У його публікаціях все чіткіше вимальовується ідея специфічності предмета юридичної науки, у чому, власне, й полягає об'єктивна передумова її самостійності в усій системі суспільствознавства<sup>1</sup>. Особливо наполегливо вчений обґрунтовує положення про те, що загальна теорія держави і права є самостійною наукою з огляду на те, що вона має свій особливий

<sup>1</sup> Див., наприклад: Правоведение. – 1959. – № 1. – С. 141–143; Вісн. Київ. ун-ту. № 5. Сер. економіка і право. Вип. 2. – С. 73–78.

предмет, а саме: загальні суттєві закономірності виникнення, структури, функціонування та розвитку держави і права. Тим самим зазначена наука не є ані суто дедуктивним «конкретизатором» положень історичного матеріалізму (чи іншої соціально-філософської парадигми), ані індуктивним «узагальнювачем» (а тим більше – сумою, «копилкою») висновків галузевих юридичних наук. Найбільш ґрунтовно П. Недбайло аргументував такі ідеї у своїй монографії «Вступ до загальної теорії держави і права» (рос., Київ, 1971).

Професор П. Недбайло слушно відзначав, що юридична наука має політичний характер. У той самий час вона базується на власних засадах, які не повинна ігнорувати й державна політика. Виконуючи основні соціальні функції – гносеологічну (пізнавальну й інтерпретаційну), прогностичну та виховну, юридична наука впливає на суспільний розвиток шляхом як формування світогляду, відповідних ідей і поглядів людини, так й об'єктивної наукових положень у вигляді нормативних приписів законодавства. Згодом ці ідеї були поглиблено розвинуті ученим у щойно зазначеній монографії та у низці його статей, що викликало неабиякий науковий резонанс.

Характерною рисою творчості П. Недбайла було прагнення підвищити практичний ефект положень загальної теорії держави і права, яка, як він вважав, пов'язана з державно-правовою практикою не тільки опосередковано – через інтегрування досягнень галузевих юридичних наук, а й безпосередньо. Ця наука покликана вивчати

саме цю практику, так би мовити, на пряму – самостійно й безпосередньо (звичайно, під своїм особливим кутом зору, відповідно до власного предмета дослідження) виробляти рекомендації з удосконалення державно-юридичної практики, а також прогнози її подальшого розвитку.

П. Недбайло відзначався гострим політичним чуттям, вмінням бачити внутрішню логіку розвитку теорії держави і права й соціально-політичної практики загалом. Зокрема, він підкреслював важливість глибокого засвоєння методології правознавства, осягнення її значення для збагачення світоглядних та ідеологічно-правових настанов дослідників-юристів. Учений активно вивчав загальнотеоретичні, окремо-наукові й спеціально-юридичні методи правознавчих досліджень, їх співвідношення, а також взаємодію з матеріалістичною діалектикою.

Багато уваги професор П. Недбайло приділяв проблематиці прав і свобод особи. Він послідовно обстоював соціалістичну концепцію прав особи, підкреслюючи, що ця проблема передусім є соціальною, а її розв'язання залежить від рівня економічного і політичного розвитку суспільства. У фокусі наукових інтересів ученого було й осмислення природи юридичних (суб'єктивних) прав особи. Ще у 1964 р. П. Недбайло піддав критиці трактування феномену прав людини як явища лише державного. Він писав про соціально-політичні (не юридичні) права людини у суспільстві – права і свободи, що притаманні кожній особистості. Кожна людина, існуючи в суспільстві, має певні невід'ємні й невідчужувані права

і свободи, котрі уособлюють її соціальну сутність, характеризують її як істоту соціальну. Разом із тим юридичного значення вони набувають лише тоді, коли визнані й закріплені законом. Інакше кажучи, морально-політичні права і свободи стають формально-юридичними завдяки державі, що, однак, не означає, нібито їхнім джерелом є саме держава.

Питання про права людини у трактуванні професора П. Недбайла (як і деяких інших радянських авторів) – це питання про матеріальну обумовленість юридичних (легалізованих) прав, їх соціального змісту. Права людини визначаються і розвиваються системою панівних суспільних відносин. Отож, головне завдання полягає в тому, аби створити такі суспільні відносини, які відповідатимуть неспотвореній людській сутності індивідів, завданням всебічного й вільного розвитку кожної людини. Не можна не визнати гуманістичності такого – зрештою, марксистського – уявлення. (Інша річ, які шляхи та методи тоді пропонувалися й використовувалися задля досягнення означеної історичної мети.)

Отож, можна стверджувати, що в Україні саме професор П. Недбайло став прозвісником формування наукової школи загальної теорії прав людини – школи, яка була представлена й з часом розвинута, зокрема, у працях професорів М. Вітрука, М. Орзіха, П. Рабіновича, а згодом (з 1996 р. і донині) – у дослідженнях Львівської лабораторії прав людини Національної академії правових наук України.

У 60-ті рр. XX ст. актуалізуються і постають на порядку денному питан-

ня правового виховання, формування правової культури (насамперед – молоді). Як учений і громадянин П. Недбайло не залишається осторонь від вирішення таких питань. Зокрема, разом із іншими колегами він започаткував вітчизняну теорію правового виховання і правової пропаганди.

Безперечно, як людина свого часу професор П. Недбайло використовував офіціалізовані за радянських часів ідеологічні кліше та формулювання, які він (як і мільйони його співвітчизників) щиро поділяв і підтримував. Проте якщо нині відволіктись від тих, так би мовити, «партійних» нашарувань, то у багатьох його працях можна і сьогодні побачити такі положення, котрі не втратили значущості для сучасної правової науки та юридичної практики.

Важливою сферою діяльності П. Недбайла була участь у роботі міжнародних організацій, конференцій, нарад, суспільно-політичних конгресів. Так, з кінця 50-х рр. минулого століття він тривалий час офіційно представляв Українську РСР у Комісії ООН з прав людини, а у 1967 р. був обраний її головою. Брав участь у роботі чотирьох сесій Генеральної Асамблеї ООН. Коли у світі відзначалося 20-річчя ухвалення Загальної декларації прав людини, професора П. Недбайла – єдиного із представників соціалістичних держав – ООН нагородила спеціальною Золотою медаллю «За видатні досягнення в галузі прав людини».

Втім, будучи передусім дослідником-теоретиком, професор П. Недбайло використовував і цей неабиякий досвід своєї громадсько-політичної



діяльності для наукової розробки таких проблем, як міжнародний захист прав людини, кодифікація принципів міжнародного права, міжнародна правосуб'єктність радянських союзних республік. Зокрема, вчений дійшов висновку про розрізнення двох видів міжнародної діяльності держав стосовно прав людини: по-перше, міжнародного захисту таких прав у випадках масових і брутальних їх порушень і, по-друге, міжнародного співробітництва держав із забезпечення й охорони прав людини, визнаних міжнародною спільнотою. Це положення згодом було обґрунтоване й у науці міжнародного права, закріплено та розвинуто у деяких міжнародно-правових документах (наприклад, у гельсінському Заключному акті Народи з безпеки й співробітництва в Європі).

Протягом усього життя професор П. Недбайло займався викладацькою діяльністю та підготовкою наукових кадрів. І на цьому «полі» яскраво виявились його творча індивідуальність, методична майстерність, тактовність та доступність. Самим своїм ставленням до науки, стилем викладання, зрештою способом життя і поведінки він формував у студентів глибоку, можна сказати, зворушливу повагу до права, до юридичної професії, прищеплював смак до теоретичних досліджень, вчив аналітичній праці. Його лекції (які мені пощастило слухати у 1958/59 н. р.), позбавлені штучних зовнішніх ефектів, приваблювали поглибленим розкриттям закономірностей, внутрішньої логіки становлення, функціонування та розвитку державно-правових явищ, фун-

даментальністю аргументації. Вони прищеплювали високу культуру юридичного мислення. І не випадково чимало студентів – львів'ян та киян, котрі навчались у професора П. Недбайла, згодом присвятили себе саме тій науці, яку він їм викладав: докторами юридичних наук саме з теорії держави і права згодом стали М. Вітрук, М. Козюбра, В. Кравченко, О. Лукашова, В. Патюлін, А. Піголкін, П. Рабінович, В. Сокуренько, О. Сурилов. Під керівництвом П. Недбайла близько 20 аспірантів підготували та захистили кандидатські дисертації.

Свої наукові здобутки у галузі загальної теорії держави і права П. Недбайло прагнув запроваджувати у процесі викладання, враховувати у працях, що видавались під його керівництвом і за його участю, у навчальних посібниках та методичних розробках. Зокрема, заслуговує на згадку його книга «Основи теорії держави і права» (К., 1959), виданої з грифом «Посібник для вчителів середніх шкіл УРСР і для самоосвіти». Видання являло собою стислий та доступний виклад основних понять загальнотеоретичного праводержавознавства, стимулювало спроби запровадження первісного юридичного навчання у загальноосвітніх школах і стало добрим «помічником» також для багатьох студентів юридичних вузів України.

Значну увагу П. Недбайло приділяв і науково-організаційній роботі. Він, зокрема, був одним із засновників і головним редактором республіканського міжвідомчого наукового збірника «Проблеми правознавства» (видавався у Києві з 1965 р.). Збірник був, так би

мовити, улюбленою дитиною Петра Омеляновича Недбайла. Спеціально для першого номера цього видання він підготував статтю про стан розвитку юридичної науки в Україні. На сторінках збірника вперше були опубліковані статті багатьох вітчизняних вчених-початківців. П. Недбайло був також членом редколегій журналів «Радянське право» і «Правоведение» (м. Ленінград). (Він, зокрема, керував широкою науковою дискусією про об'єктивне та суб'єктивне у праві, яка пройшла на сторінках «Правоведения» у 1969–1971 рр.).

П. Недбайло як учений був вельми відомим і за кордоном, гідно представляючи вітчизняну юридичну науку на численних міжнародних форумах. Його лекції й доповіді з цікавістю слухали на європейських нарадах та семінарах у Варшаві, Празі, Кракові, Бу-

дапешті, Стокгольмі, в університетах: Карловому (Чехія), Люблінському, Варшавському (Польща), ім. Гумбольдта (Німеччина), Єльському (США). Низка праць професора П. Недбайла, загальна кількість яких перевищує 150 (у тому числі, зокрема, і згадана монографія «Вступ до загальної теорії держави і права»), була опублікована в інших країнах. Лодзинський університет (Польща) обрав його своїм доктором *honoris causa*.

Присудження Петру Омеляновичу Недбайлу почесного звання «Заслужений діяч науки і техніки Української РСР» (1967) й обрання його членом-кореспондентом Академії наук Української РСР (1969) було схвально сприйнято українською юридичною громадськістю як закономірне визнання його вагомому внеску в розвиток вітчизняного правознавства.

*Рабинович П. М.*, доктор юридических наук, професор кафедри теорії і філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка, академик Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, Україна, г. Львів

e-mail: rmpetro2009@gmail.com

**Выдающийся отечественный теоретик права  
(к 110-летию со дня рождения профессора П. Е. Недбайло)**

*Статья посвящена памяти видного отечественного ученого в области общей теории права – доктора юридических наук, члена-корреспондента Академии наук УССР, профессора Львовского и Киевского государственных университетов Петра Емельяновича Недбайло. В ней охарактеризован его весомый вклад в развитие научных знаний о законности, юридических нормах, их применении и толковании, о предмете общей теории государства и права, ее месте и роли в системе юридических наук, а также в становление отечественной общей теории прав человека и в практику их международной защиты.*

**Ключевые слова:** профессор П. Недбайло, теория государства и права, юридическая наука, законность, нормы права, применение правовых норм, толкование правовых норм, права человека.

**Rabinovych P.**, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Chair of Theory and Philosophy of Law (Lviv Ivan Franko National University), Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Scientist of Ukraine, Ukraine, Lviv  
e-mail: rmpetro2009@gmail.com

**Outstanding National Legal Theorist  
(on the Occasion of 110<sup>th</sup> Anniversary of the Birth of prof P. Nedbaylo)**

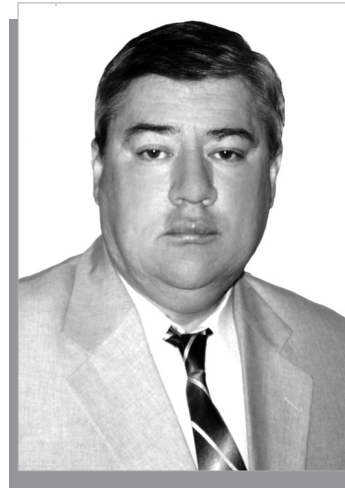
*The article is dedicated to the memory of a prominent national scientist in the field of general theory of law – Doctor of Legal Sciences, corresponding member of the Academy of Sciences of the Ukrainian SSR, Professor of Lviv and Kyiv State Universities – Petro Nedbaylo. It describes his significant contribution to the development of scientific knowledge of the rule of law, legal norms, their application and interpretation, the subject of the general theory of the state and law, its place and role in the system of legal sciences, as well as the development of the national general theory of human rights and practice of their international protection.*

*One of the main lines of the creative works of P. Nedbaylo was the system of methodology of legal sciences and foremost of the theory of state and law. The basic theme that can be traced through all his publication is the idea of Jurisprudence's separate subject. This subject consists of regularities of emergence, structure and development of law. I.e. P. Nedbaylo understood the Legal science neither as a «deductive» determinant of historical materialism (soviet social and philosophical paradigm), nor as an inductive generalisator of knowledge of other Legal sciences. The most prominent defense of this views was embodied in his «Introduction to the General Theory of State and Law» (Kyiv, 1971).*

**Key words:** Prof P. Nedbaylo, Theory of State and Law, Legal science, law, norm of law, application of law, legal interpretation, standards of human rights.

---

**РУМ'ЯНЦЕВ В'ЯЧЕСЛАВ ОЛЕКСІЙОВИЧ,**  
професор, доктор юридичних наук, професор кафедри  
історії держави і права України та зарубіжних країн  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент  
Національної академії правових наук України,  
Україна, м. Харків  
e-mail: viacheslavrumiantsev@gmail.com  
ORCID 0000-0003-3704-3293



УДК 340.0(477)

## Структура, організаційні та правові форми діяльності Української Центральної Ради

*Розкривається процес становлення Центральної Ради як революційного парламенту України під час революційних змагань 1917–1918 рр. Досліджується розвиток організаційних форм діяльності Центральної Ради – загальних зборів, згодом сесій, становлення їх компетенції через визначення предметів відання та повноважень. Проаналізовано розвиток організації та діяльності Комітету (Малої ради) – порядок формування, склад, повноваження, законодавчу діяльність. Розкрито роль допоміжних структур Центральної Ради – Президії, партійних фракцій, технічного апарату.*

**Ключові слова:** загальні збори, сесії Центральної Ради; Комітет, Мала рада, порядок формування, склад, компетенція; Президія, партійні фракції, технічний апарат Центральної Ради.

**Постановка проблеми.** Центральна Рада виникла в умовах Лютневої революції 1917 р. як громадсько-політична установа. Дуже скоро вона стала центром українського національного руху, головним змістом якого було національно-державне відродження України, на початку цього шляху набуття Україною автономії у складі демократичної, федеративної Російської республіки, згодом проголошен-

ня Української Народної Республіки і врешті її повної державної самостійності й незалежності. Масштабність висунутого завдання вимагала набуття Центральною Радою відповідного державно-правового статусу, який, з одного боку, робив би її представницьким органом українського народу, виразником його волі, а з другого – надавав би їй можливість висувати і вирішувати такі значні

проблеми державотворення, які мали установчий характер.

Перетворення Центральної Ради в революційний парламент України в тих умовах відбувалося за двома напрямками – розширення її складу, що робило раду представницьким органом українського народу, що виражав його волю та набуття Центральною Радою ознак парламенту через удосконалення її структури, організаційних та правових форм діяльності.

#### **Вклад основного матеріалу.**

Формування організаційних структур Центральної Ради в напрямі набуття парламентських ознак почалося практично з перших днів її існування. У повідомленні газети «Вісті з Української Центральної ради» за 19 березня 1917 р. йшлося про створення Ради та її перших структурних підрозділів: Президії (голова Ради, два його заступники, писар та скарбник) і дев'яти комісій [1].

Після Українського національного конгресу (6–8 квітня 1917 р.) відбулося подальше удосконалення структури, яке свідчило про завершення організаційного періоду та перетворення Ради на активний, дійовий чинник політичного життя в Україні та за її межами.

У день обрання Центральної Ради, 8 квітня 1917 р., відбулися перші загальні збори Центральної Ради, які стали її вищим органом та провідною організаційною формою, завдяки якій забезпечувалась колегіальна, демократична робота Центральної Ради.

Порядок роботи загальних зборів Центральної Ради склався в перші місяці її роботи. Збори скликалися як у черговому, так і позачерговому по-

рядку. Вони розпочиналися із затвердження протоколу попереднього засідання, що виключало можливість помилок, а тим більше фальсифікації. Потім загальні збори переходили до розгляду питань порядку денного. Прийняті зборами документи іменувалися універсалами, деклараціями, постановами, ухвалами, рішеннями, резолюціями. Спочатку була відсутня назва законів, хоча багато із прийнятих загальними зборами документів за своїм змістом і значенням були законами і в подальшому набули такої сили.

Ці напрацювання в роботі загальних зборів увійшли в перший регламент Центральної Ради «Наказ Української Центральної Ради», затверджений 23 квітня 1917 р. [2, т. 1, с. 71–72] (далі – «Наказ»). У ньому зазначалося, що загальні збори «визначають напрям і характер всієї роботи» Центральної Ради. Загальні збори могли бути чергові та екстрені. Чергові збори мали скликатися один раз на місяць. Члени Центральної Ради запрошувалися на загальні збори повістками та через оголошення в українських газетах. При цьому подавався порядок денний зборів. Екстрені збори скликалися Комітетом Центральної Ради «за нагальної потреби». Запрошення на них відбувалося аналогічним чином. «Наказ» не встановлював кворуму для правомочності чергових зборів, напевно через невизначеність на той час остаточного складу Центральної Ради. А стосовно екстрених зборів містив норму, що вони «вважаються дійсними при всякій кількості присутніх».

За період існування Центральної Ради відбулося дев'ять загальних збо-

рів. Їх компетенція не визначалася, а складалася в ході практичної діяльності. Вона свідчить про те, що компетенція охоплювала найбільш важливі питання державно-правового та соціально-економічного життя України та її дій на міжнародній арені. Перелік конкретних питань, які вирішувалися на загальних зборах, свідчить про їх вагомість, а отже, важливий внесок у процес державотворення в Україні.

Перші загальні збори (8 квітня 1917 р.) перевірили і затвердили список членів Центральної Ради, обраних українським національним конгресом, та обрали її виконавчий орган – Комітет Центральної Ради [2, т. 1, с. 65].

Другі загальні збори (22–23 квітня 1917 р.) розглянули питання про українізацію війська, ухвалили перший регламент Центральної Ради «Наказ» [2, т. 1, с. 71–72].

У центрі уваги третіх загальних зборів (7–9 травня 1917 р.) стояли питання взаємовідносин із Тимчасовим урядом, зокрема відрядження делегації до Петрограда з метою розв'язати питання про право українського народу на національно-територіальну автономію [2, т. 1, с. 82–84].

Четверті загальні збори (1–3 червня 1917 р.) заслухали звіт В. Винниченка про поїздку делегації Центральної Ради до Петрограда, та повідомлення про відхилення Тимчасовим урядом домагань автономії України. Збори постановили звернутися до українського народу із закликом «негайного закладення підвалин автономного ладу в Україні», що стало підґрунтям проголошення I Універсалу [2, т. 1, с. 101].

Після чотирьох загальних зборів Центральної Ради подальші її загальні засідання стали іменуватися сесіями [3, с. 27–28].

П'ята сесія Центральної Ради (20 червня 1917 р.) затвердила склад Генерального секретаріату та його декларацію, ухвалила ряд резолюцій, що стосувалися реорганізації Центральної Ради, поповнила її представниками національних меншин, які проживали в Україні, вирішила провести у Києві З'їзд народів Росії, які прагнули федеративного устрою країни, внесла зміни до Статуту Комітету Центральної Ради, розширила його права та кількість членів, обговорила хід переговорів лідерів Центральної Ради з делегацією Тимчасового уряду в Києві, схвалила II Універсал [2, т. 1, с. 106–156].

Шоста сесія (5–9 серпня 1917 р.) обговорювала ситуацію, яка виникла після відмови Тимчасового уряду затвердити «Статут вищого управління України» та спроби замінити його «Тимчасовою інструкцією Генеральному секретаріату», порушила питання про скликання Українських Установчих зборів, засудила ініціативу Тимчасового уряду провести у Москві 12 серпня Державну нараду [2, т. 1, с. 220–254].

Сьома сесія (29 жовтня – 2 листопада 1917 р.) обговорювала ситуацію, що склалася після падіння Тимчасового уряду та збройного інциденту в Києві [2, т. 1, с. 370–383].

Восьма сесія (12–17 грудня 1917 р.) обговорювала питання про мир і землю та хід підготовки до виборів Українських Установчих зборів [2, т. 2, с. 16–38].

Дев'ята сесія (15–25 січня 1918 р.) схвалила закони про землю та 8-годинний робочий день, внесла зміни до закону про вибори до Українських Установчих зборів, обговорила хід мирних переговорів у Бресті, ситуацію, що склалася у зв'язку з наступом більшовиків та повстанням на заводі «Арсенал», схвалила реорганізацію Малої ради, затвердила В. Голубовича на посаді голови Ради народних міністрів [2, т. 2, с. 108–125].

Незважаючи на те, що загальні збори (сесії) мали широкі повноваження, вони не завжди були ефективною структурою Центральної Ради. Політичні емоції, демагогія та популізм інколи переважали на зборах над конструктивною політикою. Окремі засідання мали мітинговий характер, перетворювалися на словесні баталії представників численних партійних фракцій. Іноді ледь не доходило до вирішення справ кулаками. Ось як протокол подає обговорення II Універсалу на п'ятій сесії Центральної Ради: «Після промови т. Ковалевського стався інцидент. Настрій у присутніх дуже нервовий і підвищений. Виступаючий Христюк починає говорити про те, щоб жодних переговорів не провадити; пропонує винести резолюцію в тому смислі, що ми щитаємо переговори перерваними. В секторі соціал-демократів починається шум. Чути вигуки: «Досить! Не треба! Геть!». До трибуни підбігає з стиснутими кулаками М. Авдїєнко. Його інші задержують. Шум продовжується. Голова довго дзвонить» [2, т. 1, с. 151]. П. Христюк згадував, що при обговоренні «Тимчасової Інструкції для Генерального секретаріату» на

шостій сесії «відбулися небувало ще палкі та пристрасні дебати» [4, т. 1, с. 116]. Гостра політична конфронтація виникла між українськими соціал-демократами та есерами при обговоренні на восьмій сесії аграрного законопроекту. Досить точну загальну характеристику зібрань, з'їздів та інших форумів, що відбувалися в Україні під час революційних подій, дав С. Петлюра. Вона цілком може бути віднесена і до сесій Центральної Ради. У листі до М. Удовиченка С. Петлюра пише, що ці форуми «були для мене показником не сили (реальної і зорганізованої) нашого народу, а демонстрацією національних емоцій, які ще треба було мільйонним масам в собі усвідомити і які повинні шляхом послідовної боротьби перетрансформуватися в певні вольові рухи української нації, в певні акти боротьби за свої національно-державні змагання. Спочатку я мав ілюзію, що ці з'їзди можна використати для організації національної сили. Але швидко переконався, що вони тільки «празникова одіж», і що треба шукати тих, хто чорною роботою державною уміє творити певні реальні цінності» [5, с. 222]. Далі С. Петлюра пише про «засліпленість партій та гуртків», що ставала на заваді державотворчій діяльності. Матеріали загальних зборів (сесій) Центральної Ради дають багато прикладів міжпартійної боротьби в Україні 1917–1918 рр. Невисока ефективність сесій Центральної Ради стала очевидною для її лідерів уже влітку 1917 р. Провівши в першій декаді серпня 1917 р. шосту сесію, Президія Ради, посилаючись на формальний привід – брак грошей – не скликала

чергову сесію протягом двох з половиною місяців, хоча це суперечило регламенту, який передбачав скликати сесію щомісяця. Закриваючи восьму сесію, М. Грушевський вважав, що вона буде останньою, оскільки 9 січня 1918 р. передбачалося відкриття Українських Установчих зборів. Проте сталося так, що вибори до Установчих зборів було зірвано. 11 січня 1918 р. Мала рада IV Універсалом проголосила самостійність Української Народної Республіки, а для затвердження цього історичного акту скликала чергову дев'яту сесію Центральної Ради. Вона виявилась останньою. У лютому-квітні 1918 р. діяльність українського революційного парламенту Центральної Ради забезпечувалася Малою радою.

Ефективність діяльності загальних зборів (сесій) знижувалась у міру розширення складу Центральної Ради через малу керованість їх роботою. Отже, поставала потреба у створенні постійно діючого повноважного органу Центральної Ради в період між її загальними зборами. Таким органом став Комітет Центральної Ради, який став її виконавчим органом і проводив поточну роботу у період між загальними зборами. Завданням Комітету відповідності до «Наказу» було «проводити роботу Центральної Ради в конкретній, постійно змінюючийся обстановці моменту». У «Наказі» були конкретизовані завдання Комітету. Він обирав голів комісій, їх секретарів і скарбника Центральної Ради, керував діяльністю її канцелярії, повідомляв про рішення загальних зборів і свої власні рішення губернські й повітові ради, готував за-

гальні збори Центральної Ради та проекти документів до них.

Перший склад Комітету (20 осіб) було обрано 8 квітня 1917 р. першими загальними зборами Центральної Ради. Входили до нього Президія Ради (голова та два його заступники) і 17 членів. Відповідно до «Наказу» склад Комітету було розширено до 33 чоловік: Президія Центральної Ради – голова та два його заступники; 17 членів, обраних загальними зборами; 8 голів комісій Центральної Ради. Комітету було надано право кооптувати до свого складу ще 5 осіб.

Функції Комітету згідно з «Наказом» були пов'язані з організаційним забезпеченням діяльності загальних зборів Центральної Ради, зокрема, скликання загальних зборів Центральної Ради, підготовка доповідей і матеріалів до них, керівництво роботою комісій та канцелярії Центральної Ради, доведення документів, прийнятих на загальних зборах, до відома губернських і повітових рад. Комітет у період між загальними зборами перебирав на себе й окремі повноваження Центральної Ради – вносив зміни до складу Генерального секретаріату, вирішував питання політичного і економічного життя України, доповідаючи про них на найближчих загальних зборах Центральної Ради.

Досить швидко Комітет став керівною структурою Центральної Ради, оскільки формував ініціативи, які вносилися на розгляд загальних зборів, готував проекти найважливіших політичних рішень і навіть, як це сталося, з I Універсалом, схвалював і проголошував їх іменем Центральної Ради.