

*Продовжуємо друкувати виступи науковців на конференції «Україна на порозі XXI століття: уроки реформ та стратегія розвитку». Перші публікації — у попередньому номері.*

Ю. ШЕМШУЧЕНКО,  
академік НАН України,  
директор Інституту держави і права НАНУ

## **ПРАВОВІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕЛІ УКРАЇНИ**

**П**роблема сучасної та майбутньої соціально-економічної моделі України має багато аспектів. Зміст цієї моделі здебільшого зумовлюється орієнтацією на забезпечення матеріального і духовного добробуту людей. Але є й інший, ширший погляд на дану проблему. Згідно з ним соціально-економічна модель не зводиться тільки до вимоги соціально орієнтованої економіки, а передбачає досягнення політичної та громадянської злагоди у суспільстві на основі економічного і духовного розвитку. Це, по суті, модель політичної, громадянської, економічної та соціальної стабільності в суспільному і державному житті, що є неодмінною передумовою забезпечення належної якості життя людини, її прав і свобод, а також демократичної розбудови української державності.

Сьогодні ми ще далекі від цього, хоч і записали у чинній Конституції, що Україна є соціальною державою. Формування такої моделі переноситься на XXI століття. І тут багато що залежатиме від справді наукового підходу до вирішення відповідних питань, зокрема правового характеру. Спинюся тільки на деяких з них.

Перше питання стосується посилення та поглиблення ролі держави, зокрема у регулюванні соціально-економічних відносин. Десять років незалежності переконали багатьох з нас у передчасності роздержавлення великих виробничих об'єктів, відсторонення держави від економічних процесів. На перехідному етапі впровадження ринкових відносин неприпустимими є як надмірне втручання держави в економіку, так і пасивне спостереження за її хаотичним розвитком, безпідставним привласненням, марнотратством і розкраданням створених працею мільйонів людей матеріальних цінностей.

Одним з найважливіших засобів реалізації соціально-економічної політики держави, як відомо, є право. Але ні ця політика, ні її правові носії поки не дають очікуваних результатів. Про це свідчать економічна ситуація в країні та стан із задоволенням матеріальних, соціальних і духовних потреб суспільства.

І це при тому, що за десять останніх років прийнято понад 1200 законів. Значна їх частина стосується соціально-економічних питань. Прийнято також десятки тисяч актів вищих органів державного управління. Такого у нас не було ніколи. За кількістю законів та інших нормативних актів, які приймаються щорічно, ми вже залишили позаду багато країн Заходу та Сходу.

Слабо керований державою процес нормотворення призвів до того, що зараз у Верховній Раді назбиралося близько чотирьох тисяч законопроектів. Ейфорія правового ідеалізму настільки захопила народних депутатів, що дехто вносить законопроекти навіть не десятками, а сотнями. Більшість з них стосується дрібних питань або таких, які вже врегульовано у законодавчому порядку. Водночас наш парламент за майже десять років незалежності не спромігся системно переглянути головні кодекси, прийняті ще за доби СРСР — цивільний, цивільно-процесуальний, кримінальний, кримінально-процесуальний, кодекс про адміністративні правопорушення та ін. І сьогодні ще не видно світла в кінці тунелю.

Треба усвідомити, що рівень урегульованості суспільних відносин не перебуває у прямому зв'язку з кількістю законодавчих актів. Ще Вольтер зазначав, що збільшення кількості законів, як і лікарів, свідчить про хворобу суспільства. А уряд М. Тетчер, прийшовши до влади, вжив заходів щодо зменшення документообігу у три з лишком рази.

На жаль, у нас сьогодні немає задовільної системи законодавства. Є лише її фрагменти, але й вони нестабільні. До багатьох нових законів внесено від 20 до 40 поправок. Чимало з них «прочавлюються» через парламент різного роду лобістами, в них не відбивається загальнонародний інтерес, вони не є економічно обґрунтованими та якісними з точки зору юридичної техніки. В цілому ж наше законодавство є декларативним, внутрішньо суперечливим і вкрай заплутаним. У ньому важко розібратися не тільки відповідним адресатам і широкому загалові, а й професійним юристам. Про це, зокрема, свідчать численні полярно протилежні судові рішення з однієї і тієї самої справи, які виносяться різними судовими інституціями.

У зв'язку з утворенням парламентської більшості певною мірою прискорилося проходження законопроектів через Верховну Раду. Але тут слід діяти обережно, не забуваючи прислів'я — «сім разів відміряй». Заради швидкості неприпустимим видається прийняття законів у спрощеному порядку, а тим більше — їх штампування. Це може ще більше ускладнити наше законодавство.

Зростання ефективності вітчизняного законодавства на основі його системного розвитку передбачає вжиття необхідних заходів. По-перше, це впровадження планових засад у сферу законодавчої діяльності; по-друге, поліпшення законопроектної роботи і експертизи проектів законів та інших нормативних актів; по-третє, кодифікація та інкорпорація законодавства. Потрібно, зокрема, прискорити роботи з підготовки та прийняття вже визначених кодексів — податкового, земельного, митного, господарського, бюджетного тощо — і приступити до кодифікації інших галузей законодавства, зокрема у сфері соціального забезпечення громадян. Соціальна спрямованість держави і права має стати провідною ідеєю їх розвитку у XXI ст. Настав також час предметно зайнятися виданням Зводу законів України.

Друге питання пов'язане з наступною конституційною реформою. Сьогодні це питання перейшло з площини теоретичних дискусій у сферу практичного завдання у зв'язку з результатами квітневого (2000) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Над цим тепер працює спеціально утворена Президентом України комісія.

Більш ніж чотирирічний досвід дії Конституції України показав, що вона стала головним законом держави, стабілізуючим фактором суспільного життя. Разом з тим цей же досвід виявив і певні слабкі місця Конституції, особливо щодо організації державної влади. А тому немає нічого надзвичайного у самій постановці питання про внесення змін і

доповнень до Конституції, якщо вони зумовлені суспільними потребами. Від цього Конституція стає дієвішою.

На жаль, ми зіткнулися зі значними труднощами в реалізації волі народу, який, за Конституцією, є єдиним джерелом влади в Україні, носієм її суверенітету. Відповідно до Закону про всеукраїнський і місцеві референдуми 1991 р., рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, вводяться у дію з моменту їх опублікування. Минуло вже більше півроку після опублікування результатів референдуму 2000 р., але вони все ще залишаються на папері.

Зараз усе залежить від нашого парламенту. Але, зважаючи на те, що тільки введення двопалатної системи передбачає внесення змін і доповнень до більш як 40 статей Конституції, на складну процедуру цього процесу та відсутність депутатського ентузіазму щодо відповідних поправок, важко розраховувати на швидкий прогрес у даному питанні. Залишається все ж нагадати народним депутатам, що вони присягали «виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників». Цей інтерес виражений у результатах квітневого референдуму.

Слід зауважити, що конституційна реформа — це не тільки і не стільки внесення відповідних поправок до Конституції. У ширшому значенні вона включає також реформування інститутів державної влади відповідно до вимог Конституції, прийняття конституційних законів тощо.

І в цій частині наші результати є досить скромними. Не прийнято ще близько 50 законів, які впливають з Конституції. Не введено в дію закони «Про Кабінет Міністрів України» і «Про закони і законодавчу діяльність». Пробуксовують адміністративно-правова та судово-правова реформи. Вони розтягнулися у часі і зводяться здебільшого не до підвищення ефективності функціональної діяльності відповідних систем, а до тасування їх організаційних структур. Адміністративно-правова реформа фактично зупинилася на грудневому (1999 р.) Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади». При загальному скороченні кількості міністерств і відомств триває зростання чисельності управлінського апарату. Деякі посадовці виправдовують це тим, що Україна перебуває на одному з останніх місць за кількістю чиновників на тисячу населення. Зате, зауважу, за рівнем корупції — на одному з перших. Не дуже багато зроблено і щодо розмежування функцій між центром і регіонами, запровадження адміністративної юстиції тощо. Є тут і теоретична проблема. Йдеться про поняття правового статусу державних органів, посадових осіб. У цей статус включаються права та обов'язки. Треба внести і відповідальність. Без відповідальності та контролю важко домогтися ефективної роботи службовців.

«Заговорили» ми і судово-правову реформу, концепція якої була схвалена Верховною Радою України ще у 1992 р. Останнім часом наш парламент розглянув близько 10 законопроектів нового Закону про судоустрій, але так і не дійшов згоди щодо жодного з них. Значною мірою це пов'язано з підвищеним інтересом до суду та можливістю впливати на його рішення. Хоча у нас і декларується принцип незалежності суду, останній фактично залежний (щодо фінансування, підбору, призначення та звільнення кадрів тощо) принаймні від п'яти державних органів. Тож не випадковою є пропозиція одного з голів обласних адміністрацій про попереднє погодження рішень арбітражного суду з відповідною адміністрацією.

Важко погодитися і з одним з останніх проектів Закону «Про судоустрій», що передбачає утворення чотирьох окремих судів у країні — кримінального, цивільного,

адміністративного і арбітражного. Для цього у нас зараз не вистачає ні кадрових, ні матеріальних можливостей. Крім того, це може призвести до непорозумінь між відповідними судами, що негативно позначиться на здійсненні правосуддя, забезпеченні соціально-економічних та інших прав громадян.

Третя проблема стосується адаптації законодавства України до європейського права, в якому зафіксовані соціально-економічні та інші стандарти. Така адаптація є ключовим елементом інтеграції України в європейські структури, зокрема Європейський Союз (ЄС). З цією метою, як відомо, Президентом України у серпні 2000 р. утворено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Проблема ця досить складна. Адже, за нашими підрахунками, треба внести зміни та доповнення не менш як до чотирьох тисяч актів українського законодавства для того, щоб вони відповідали європейським стандартам. Це законодавство треба гармонізувати з 160-ма конвенціями Ради Європи, 60-ма угодами та 1,5 тис. інших актів Європейського Союзу, прецедентними рішеннями Євросуду тощо.

У 1995 р. Єврокомісія опублікувала 800 найважливіших актів ЄС у так званій «Білій книзі про підготовку асоційованих країн Центральної та Східної Європи до вступу у внутрішній ринок ЄС». На жаль, ця книга і додатки до неї не перекладені українською мовою та є малодоступними для науковців і практиків.

На мій погляд, починати у даному питанні треба з термінології. Не можна гармонізувати законодавство, вкладаючи різний зміст у те або інше поняття. А саме такий стан ми маємо зараз. Весь світ і ООН, наприклад, сприйняли у праві концепцію охорони навколишнього середовища. Ми ж називаємо відповідний об'єкт, що охороняється, то довкіллям, то навколишнім природним середовищем, то екологією. У нас, до речі, діє Міністерство екології, хоч екологія — це наука, а не сфера суспільної практики.

Юридична термінологія — велика наукова проблема. Нещодавно було ліквідовано Термінологічну комісію при Президентові України. Думаю, не тому, що вона не потрібна, а тому, що діяла неефективно. На мій погляд, зараз було б корисно утворити в системі НАН України науковий Центр юридичної термінології, посилити термінологічну експертизу законопроектів.

Ще складнішою є проблема гармонізації змісту законодавства України з міжнародним та європейським правом. Згадаймо, зокрема, які гострі дискусії точилися у нас навколо проблеми скасування смертної кари згідно з Європейською конвенцією з прав людини. Потрібно було кілька років для прийняття відповідних змін до КК України.

Особливо значні труднощі виникають у випадку колізій між нормами міжнародного права та конституціями. Наша Конституція, наприклад, однозначно зафіксувала положення про те, що в Україні діє єдине громадянство. А прийнята роком пізніше Радою Європи Європейська конвенція про громадянство допускає випадки подвійного громадянства, зокрема для громадян різних країн при вступі у шлюб, для їхніх дітей. Ратифікувати дану конвенцію у повному обсязі ми можемо тільки після внесення відповідних змін до Конституції, що зробити непросто.

Для адаптації законодавства України до європейського права потрібно також, по-перше, провести його повну ревізію на предмет відповідності європейським стандартам; по-друге, організаційно забезпечити експертизу проектів нормативних актів щодо їх відповідності вимогам європейського права. Є і нагальна необхідність у розширенні

наукових досліджень з проблем європейського права, читанні відповідного курсу у вищих юридичних навчальних закладах.

Окремо слід сказати про правову систему СНД. У рамках цього міждержавного об'єднання прийнято понад 900 різноманітних документів, у тому числі і з соціально-економічних питань. Україна ратифікувала понад 20 угод. Але у стосунках з СНД зараз більше політики, ніж права. При всьому цьому не слід ігнорувати певні позитиви у діяльності СНД. Йдеться, зокрема, про використання розроблених у рамках цього об'єднання модельних кодексів і законів з метою вдосконалення національного законодавства.

Нарешті, кілька слів про проблему порівняльного правознавства і державознавства. Суть її полягає у тому, щоб відібрати для власного користування позитивний досвід інших країн. Слід при цьому пам'ятати, що яблуна із Західної Європи далеко не завжди приживається і добре плодоносить в Україні. Сумнівною у цьому зв'язку, на мій погляд, була спроба використати голландський досвід для розробки проекту Цивільного кодексу України, що призвело до затягування роботи над ним. Не виправдала себе і спроба утворення Національного бюро розслідувань України за схемою американського Федерального бюро розслідувань. До речі, у нас часто посилаються на американську конституційну систему як зразкову. Але останні вибори американського президента показали, що і вона не без вад.

Досвід свідчить, що готових моделей для запозичення у галузі державно-правового будівництва фактично немає. Є їх окремі елементи, які можуть бути корисними за їх вдалого поєднання з національними особливостями. Пошук саме цих елементів і є предметом науки порівняльного правознавства.

У Російській Федерації цими проблемами займається Інститут законодавства та порівняльного правознавства, у Франції — Інститут порівняльного правознавства. У нас відповідно до рекомендацій міжнародної науково-практичної конференції «Японія — Європа — Україна: шляхи демократизації державно-правових систем» (жовтень, 2000 р.) створюється Міжнародний центр порівняльного правознавства при нашому інституті.

І насамкінець: я не назвав ще одного загального, але вкрай важливого чинника формування соціально-економічної моделі України. Це — всеохоплююча соціальна орієнтація економіки та права. Саме в цьому ключ до побудови справді соціальної і правової держави.