

СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВОВОГО СУСПІЛЬСТВА: ВИКЛИКИ Й РІШЕННЯ¹

Набуття Україною незалежності та її становлення як держави відбувається за умов зростання глобальних проблем сучасності. Починаючи із 70-х років ХХ ст., світ неухильно рухається до системної кризи саме на ґрунті загострення глобальних проблем. За спалахом світової енергетичної кризи почався розвиток кризи продовольчої: лише на початку 80-х років удалося знайти спільні підходи до питання користування світовим океаном, хоча режим значних територіальних просторів залишається невизначеним. Кричущою є проблема, що стала наслідком воєн та голоду на Африканському й Азіатському континентах, яка призвела до безпрецедентних потоків мігрантів насамперед у заможні держави Європи й Америки. Лише біженців у світі нараховується вже понад 20 мільйонів. І якщо для багатьох розвинених країн усвідомлення цих чинників є звичним явищем, то для України це новітні проблеми, які є викликами й перевіркою на цивілізованість молодого держави, її здатності тверезо оцінювати сучасні загрози світової цивілізації й ефективно брати участь у їх подоланні.

Перед Україною постає *пріоритетне завдання: знайти й зайняти своє місце в сучасному світі, процесі й міжнародному співробітництві щодо вирішення виникаючих глобальних проблем.* Тривалий брак чітких зовнішньополітичних пріоритетів завдав державі значної шкоди й нівелював дипломатичні потенціали, якими зуміли скористатися деякі з колишніх радянських республік. Адже питання зовнішньополітичних пріоритетів не лише політичне, а завжди ще й правове, оскільки пов'язано з ратифікацією України низки необхідних міжнародних договорів, норми яких вимагатимуть внутрішньодержавної імплементації. Ось деякі приклади. Україна стала членом Ради Європи в 1995 р., проте повноцінна інкорпорація до основних механізмів цієї організації відбувалася майже 7 років. Наближення вітчизняного законодавства до Конвенції ООН про біженців тривало майже 10 років.

На даний момент ми спостерігаємо, з якими труднощами зіткнувся український політикум, як тільки постало питання про проголошення політичних рішень стосовно інтеграційного майбутнього України. Однак правила міжнародного життя потребують чіткої й прозорої зовнішньої політики. Більше того саме зовнішньополітичний курс (порівняно із засадами внутрішньої політики країни) повинен відрізнятися виразно окресленою і прозирчастою стратегічною спрямованістю. Однією з найбільш актуальних проблем, що постала перед Українською державою в цьому плані, є пошук її місця у геополітичному розподілі ролей на Євразійському материках. Україна оточена державами, які значно краще усвідомлюють свої національні інтереси й докладають набагато більше зусиль для їх реалізації. Адже вона є чи не єдиною в Європі державою, географічно наближеною до декількох політично нестабільних і юридично невизнаних режимів – у Придністров'ї та Абхазії.

Одним з найзначніших викликів для України є *енергетична проблема*, розв'язання якої має відбуватися передусім у політико-економічній площині. Але не слід забувати і про юридичні важелі, за допомогою яких держави намагаються долати впливи енергетичних монополій. Для Європи одним з таких важелів є енергетична хартія, принципи якої мають бути покладені в основу відносин з постачальником енергоресурсів. Світовий досвід у зниженні енергоємності промисловості (у тому числі юридичні механізми, які до цього були застосовані) слід негайно як слід вивчити і результати дослідження втілити в українську практику.

Надзвичайною для Української держави залишається *проблема юридичної невизначеності її території.* Україна є однією з небагатьох держав з частково недефінітованими кордонами; це кордон з Російською Федерацією на всій його протяжності. Правова невизначеність його лінії означає водночас і нечіткість значних територіальних просторів, як-то Азовське море, Керченська протока. При цьому варто зазначити, що Україна не має територіальних претензій, а правова невизначеність її державних кордонів пов'язана з територіальними незгодженостями із сусідніми країнами, які перешкоджають ефективному завершенню переговорів із цього приводу.

Така нез'ясованість і прозорість тисяч кілометрів російсько-українського кордону на сході й на північному сході сприяють тому, що Україна (за оцінками впливових міжнародних організацій) *стає однією з транзитних держав у нелегальних міграційних потоках* до Центральної й Західної Європи. Добре відомо, що нелегальна міграція й пов'язана з нею торгівля людьми – це кричущі виклики сучасному світовому суспільству. Проблема належності території виникла ще з однією сусідньою державою – Румунією – щодо територіального шельфу навколо острова Зміїний. І хоча в цьому випадку не йдеться про державну територію, право на шельф Чорного моря з його багатими надровими й водними ресурсами має бути одним з пріоритетів зовнішньої політики України.

Світовий політикум уже давно дискутує щодо вкрай *важливої проблеми – кризи парламентаризму.* Це питання є предметом обговорення на Європейському континенті протягом усього останнього сторіччя. Однак саме зараз воно набуло особливого звучання з урахуванням посилення глобалізаційних процесів. Ця криза стала характерною для європейських систем урядування, саме коли політики і вчені усвідомили неспроможність колегіальної представницької установи оперативно вирішувати нагальні питання, пов'язані з управлінням державою. Як результат – вона породжує ще одне характерне для сучасного європейського конституціоналізму явище – делеговану законотворчість.

Одним з визнаних способів вирішення проблем неспроможності парламенту діяти в сучасних умовах ефективно є так званий раціоналізований парламентаризм, який чи не вперше було закріплено на конституційному рівні в Основному Законі Франції 1958 р. Однак самі французькі юристи неодноразово нарікали на те, що в гонитві за підвищенням ефективності державного управління поступово втрачається провідна роль парламенту як загальнонаціональної представницької установи державному механізмі та її авторитет у суспільстві. Вихід було запропоновано фінськими законодавцями, які при прийнятті своєї нової Конституції 1999 р. запропонували посилити роль парламенту, передовсім його контрольну й зовнішньополітичну функцію. Подібна кризова хвиля поступово може захлеснути й український парламентаризм. Ось чому на цьому етапі розвитку української державності конче потрібно зосередити зусилля наукової громадськості на розробку

¹ Доповідь на секції суспільних і гуманітарних наук НАН України «Виклики сучасності і Український проект ХХІ століття» (26 лютого 2008 р., м. Київ).

законодавчих пропозицій щодо збереження й розвитку потенціалу контрольного й зовнішньополітичного складника в діяльності українського парламенту. У вищезазначеному контексті слід звернути увагу й на його реформування.

XXI сторіччя ставить перед нами ще й *проблему збереження національної самобутності й такого визначального принципу кожного демократичного устрою, як народовладдя*. Загрозу цьому становлять насамперед ті інтеграційні процеси на Європейському континенті, про які сьогодні йдеться. Можна це питання сформулювати по-іншому: як застерегтися розчинення народного й національного суверенітету у світових інтеграційних процесах? Надійним правовим запобіжником тут має стати закріплення на конституційному рівні і в міжнародних угодах чіткого переліку питань, за якими повноваження передаються наднаціональним органом, забезпечення широкої участі національних представницьких органів в опрацюванні і прийнятті рішень на відповідному інтеграційному рівні і встановлення винятковості застосування референдуму при вирішенні найважливіших питань діяльності подібних наднаціональних суб'єктів міжнародного спілкування.

Усе з більшою наполегливістю XXI ст. ставить перед нами *питання стримування сепаратистських тенденцій і настроїв*. Показовою щодо цього можна назвати піврічну урядову кризу в Бельгії, в основі якої лежали саме національно-регіональні питання. То що вже говорити про нашу країну, яка має вкрай складну етнополітичну історію. Запобігти виникненню подібної ситуації зможе якнайшвидше прийняття Закону «Про засади регіональної політики» та Концепції регіонального розвитку. Ці правові акти повинні вказати напрямки регіональної політики, а й на відповідний строк закріпити конкретні заходи соціально-економічного характеру для врівноваженого розвитку регіонів з огляду на особливості кожного. Це дозволило б усунути спекулятивний складник з регіонального питання, яке уже тривалий час є альфою й омегою передвиборчих кампаній. Звичайно все це має відбуватися на тлі масштабної муніципальної реформи, що врешті-решт повинна отримати своє закріплення.

У XXI ст. Україна ввійшла на хвилі, що сколихнула численні прошарки соціального буття. Тому й сучасний *стан* можна охарактеризувати як *перманентно нестабільний іррегулярний*, навіть якоюсь мірою деградаційний, що не може не дискредитувати загальні суспільні цінності. Україна прагне подолати кризову ситуацію, але для цього необхідно висунути виважені пропозиції, які влаштовували б усе суспільство й усі політичні сили. У XXI ст. бурхливіше плине час, аніж у XX ст., у незначні проміжки часу вміщуються цілі етапи соціального, наукового й економічного розвитку. Усе це вимагає активного генерування інноваційних ідей.

Водночас постає невідкладне завдання *кардинального перегляду механізмів забезпечення інноваційних процесів* шляхом економічних, управлінських і правових реформ. Головне, без чого не можна очікувати принципових змін, – це усвідомлення того, що ключовою фігурою тут має бути продуктивний на ідеї інтелектуал, творча особистість, навколо якої формуватиметься інноваційна інфраструктура. Поштовхом для активізації інтелектуальних ресурсів для розвитку суспільства й держави може бути тільки конкурентне економічне середовище, що диктуватиме потребу в тих чи інших інноваційних змінах. Перебування інтелектуала в епіцентрі інноваційної моделі вимагає адекватних змін у системі освіти, науки, фінансування й індустрії. Кардинальних змін повинна зазнати система інституцій інтелектуальної власності. Ці всі напрямки неминуче потребують переосмислення концептуальних засад інноваційної політики в Україні з відповідним забезпеченням її правовим апаратом.

Сучасний стан навколишнього природного середовища в Україні, незважаючи на вжиті країною заходи, продовжує погіршуватися. Йдеться, зокрема, про зміни якісного стану як окремих природних ресурсів, так і довкілля в цілому. Екологічні умови під впливом антропогенної діяльності і раніше зазнавали різких змін, що призводило до екологічних криз різного масштабу, але природа швидше самовідновлювалася без участі людини. В умовах, коли природні процеси уже не в змозі забезпечувати підтримку функціонування системи «суспільство – природа», відповідну функцію належить виконувати суспільству. Але для цього конче потрібна моральна й естетична переоцінка ставлення до навколишнього середовища кожної людини окремо й усього суспільства загалом.

Йдеться передовсім про необхідність формування у громадян всеохоплюючої екологічної свідомості. Національна екологічна політика України на період до 2002 р. спрямована на прийняття *Екологічного кодексу України* й дотримання його основних вимог як головного інструмента цієї політики. Завершення кодифікації екологічного законодавства дозволить належним чином створити необхідні умови для її сталого розвитку й участі в міжнародному співробітництві в царині охорони довкілля. У зв'язку з цим екологічна інтеграція України з ЄС повинна здійснюватися шляхом системного вдосконалення й приведення у відповідність з європейською правовою, нормативно-методичною та інституційною базою екологічного управління та екологічної безпеки.

Останніми роками динаміка злочинності в Україні знижується. Це в першу чергу стосується тяжких та особливо тяжких злочинів. Боротьба зі злочинністю належить до одного з найважливіших завдань кримінально-правової політики, важливим складником якої є кримінологічна політика. Розробкою й реалізацією ефективних стратегій протидії злочинності люди займаються не одну сотню років, однак кардинальних успіхів поки що не досягнуто, проте енергійні, конкретні (а не декларативні), забезпечені належними ресурсами запобіжні заходи дають помітні позитивні результати.

Сучасні тенденції злочинності хоча й свідчать про зниження її рівня, але не дають підстав для заспокоєння у зв'язку з трансформацією кількісних змін у її показниках у якісно нові форми кримінальної активності, як-то: рейдерство, нелегальна міграція, торгівля людьми, контрабанда, корупція. На тлі зростання, так би мовити, «фонових» явищ збільшується незаконний обіг наркотиків, про що йтиметься далі. Так, лише в 2007 р. припинено діяльність 16 організованих злочинних груп, що займалися торгівлею людьми, в результаті чого повернено в Україну 366 потерпілих, 55 з яких – неповнолітні. Як свідчить офіційна статистика Державної прикордонної служби України, лише прикордонниками протягом 2004 р. затримано майже 3 тис. нелегальних мігрантів. Немає сумніву в тому, що переважну їх більшість становлять економічні і трудові мігранти, які використовують територію України як транзитну на шляху до країн Західної Європи. У той же час серед цих людей є й потенційні біженці, які мають право на міжнародний захист.

Особливе занепокоєння викликає *проблема наркоманії*. На сьогодні в Україні зареєстровано майже 175 тис. споживачів наркотиків, що становить майже 39 наркоманів на 10 тис. населення; 90% з них – це особи віком до 30 років. На жаль, прогнози щодо наркоманії невтішні, оскільки має місце її постійне зростання (порівняно з 2006 р. – на 12%). Спостерігаються наступні тенденції: (а) наркоманія омолоджується й фемінізується; (б) зростає питома вага тяжких форм наркоманії, у тому числі полінаркоманії; (в) виникає ринок так званих важких наркотиків (героїн, кокаїн); поширюється їх немедичне вживання у всіх соціальних групах (робітники, службовці, безробітні, бізнесмени). Протягом 2007 р. в Україні зареєстровано 63 838

злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, з яких 21 712 належать до категорії тяжких та особливо тяжких.

Обов'язковим елементом соціальної політики належить розглядати *запобігання злочинності*. Не втратив своєї актуальності вислів видатного німецького криміналіста Ф. фон Ліста, що найкраща кримінально-правова політика – це належна політика соціальна. Останній має сприяти кримінологічна політика, розробка якої розпочалася в Академії правових наук України. запобігання злочинності є проблемою, вирішення якої потребує систематичних стратегій і диференційованих концепцій, які повинні (а) враховувати: соціально-економічні, політичні й культурні умови суспільства, в якому вони здійснюються; (б) ступінь розвитку суспільства з особливим акцентом на зміни, що відбуваються в ньому зараз і, можливо матимуть місце у майбутньому.

Нерідко ми самі різними шляхами породжуємо злочинну поведінку, криміногенний потенціал у суспільстві: незабезпеченість, бідність одних і корисливість інших, брак справжньої турботи про «трудні» сім'ї та про знедолених дітей, низький рівень шкільного навчання й виховання, неякісна робота державного апарату, ураженого корупцією, тощо. Ось один приклад. За даними ЮНЕСКО в Україні понад 300 тис. дітей молодшого шкільного віку не відвідують школи, деякі з них намагаються працювати: тільки в Києві серед 350 тис. працюючих дітей 24% становлять діти віком 7 – 12 років.

Концептуальними стратегіями кримінологічної політики вбачається: а) зменшення практичних можливостей учинення злочинів; б) вирішення складних завдань адаптації; в) виховна й інформаційна робота серед населення; г) втручання в кризові ситуації; д) залучення громадськості до запобіжної діяльності; е) протидія так званим «фоновим» явищам, що викликають соціальну деградацію й десоціалізацію не тільки окремих осіб, а й моралі та культури всього суспільства (дитяча й підліткова бездоглядність, наркоманія, токсикоманія, бродяжництво, паразитичний спосіб життя, віктимізація і віктимність, алкоголізм, проституція, правовий нігілізм, кримінальна субкультура, секстанство, жебрацтво та ін.). держава не вправі називати себе демократичною і правовою, доки існують і поширюються в країні такі явища. Запровадження жорсткого контролю щодо них зовсім не означає поверненню до тоталітаризму.

Вважаємо, що варто заохочувати *позитивний внесок ЗМІ у поінформованості громадськості стосовно питань запобігання злочинності і кримінального правосуддя*. Водночас слід припинити потік нестриманої ніким і нічим (часом безглуздої, шкідливої) реклами чудодійних ліків, алкогольних напоїв, пива, слабоалкогольних коктейлів та ін. Українські наркологи б'ють на сполох: молодшає «обличчя» вітчизняного алкоголізму: 16-річні пацієнти наркодиспансерів уже нікого не дивують. За останні 10 років пивних алкоголіків в Україні стало вдвітьох більше. Кримінально-правова статистика в сьогоднішньому вигляді для ефективної практики боротьби зі злочинністю не придатна, оскільки має популярний, хіба що ознайомлювальний характер. У багатьох країнах (наприклад у Німеччині) щорічно виходить досить об'ємна книга поліцейської кримінальної статистики, яка містить докладну науково обгрунтовану кримінологічну інформацію про злочинність, її структуру, динаміку, географію, характер, чинники та ін.

Демократії у всьому світі загрожує *міжнародна організована злочинність*, контроль над якою став глобальним пріоритетом і частиною міжнародної політики Європейського Союзу. На рівні ЄС відбувається посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних органів країн – членів спільноти, утворюються спеціальні наднаціональні структури, завданням яких є боротьба з організованою злочинністю (приміром, Євроюст, Європол), установлюються безпосередні контакти між ними. Наразі євроінтеграційні наміри України потребують стандартизації форм і методів боротьби з організованою злочинністю згідно з підходами Європейського Союзу й Ради Європи, а також прийняття загальних процедур протидії організованій злочинності та іншим небезпечним злочинам.

Тому вкрай важливою є *адаптація кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого законодавства до європейських стандартів*. З огляду на те, що не існує правової регламентації відносин України з європейськими наднаціональними правоохоронними структурами, є сенс розробити законопроект «Про організаційно-правові засади участі України в європейських правоохоронних структурах». Україна потребує опрацювання адекватної стратегії протидії організованій злочинності, яка ґрунтувалася б на аналізі сучасного стану остаточної, а також корупції і враховувала б досвід інших країн та ефективні доробки зарубіжних фахівців.