



ВІДСУТНІСТЬ НАУКОВОГО ОБҐРУНТУВАННЯ – ПРОБЛЕМА ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Інтерв'ю з академіком НАН України
Ю.С. Шемшученком

Про стан фундаментальних теоретико-методологічних та прикладних досліджень у галузі державно-правового будівництва в Україні, про проблеми законотворчого процесу в державі, про основні напрями розвитку правознавства в Україні ми говорили з директором Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, видатним українським правознавцем, талановитим організатором юридичної науки і освіти, академіком Національної академії наук України та Національної академії правових наук України Юрієм Сергійовичем Шемшученком.

– Юрію Сергійовичу, Ви, як визнаний фахівець у галузі конституційного права, є активним учасником сучасного конституційного процесу в Україні. Ви входили до складу багатьох конституційних комісій та робочих груп з розроблення проекту Основного Закону та в подальшому з підготовки змін до чинної Конституції України і знаєте цей процес, так би мовити, зсередини. Чому, на Вашу думку, формування українського конституціоналізму відбувається так складно і повільно?

– Так, я вже давно в конституційному процесі, брав участь у багатьох конституційних комісіях. Спостерігаючи за їх роботою, я дійшов висновку, що найголовнішою проблемою є відсутність загальної методології розроблення Основного Закону. Навіть на рівні робочих груп кожен тягне ковдру на себе, не кажучи вже про обговорення у Верховній Раді, де політичні мотиви і бажання домогтися якомога більших повноважень лише посилюються. А для ефективної роботи потрібна насамперед належна наукова основа. На мою думку, саме те, що у складі конституційних комісій було дуже мало або взагалі не було науковців і профільних фахівців, негативно позначалося на результатах їх діяльності.

У травні 2012 р. з метою проведення системної конституційної реформи було створено Конституційну Асамблею під головуванням першого Президента України Л.М. Кравчука. Чим вона відрізнялася від усіх попередніх конституційних комісій? Передусім тим, що основною її функцією була підготовка концепції і проекту Закону України «Про зміни до Конституції України» на *суто наукових засадах*. Такого унікального органу в нас ще не було. До складу Конституційної Асамблеї входили переважно фахівці-правознавці. Серед 100 її членів 20 були представниками НАН України, а от політиків майже зовсім не було. Уперше в Україні для розроблення змін до Основного Закону було так широко залучено наукову громадськість, і це дало змогу налагодити роботу максимально ефективно, прозоро і демократично, або, як нині прийнято говорити, на транспарентних засадах.

Високий науковий потенціал Конституційної Асамблеї дозволив за два роки виробити виважену і збалансовану концепцію оновлення Конституції. Взагалі, саме на таких принципах має розпочинатися робота над будь-яким законопроектом, не лише над Конституцією.

— *І як складається подальша доля цієї концепції?*

— Усі наші напрацювання ми передали до нинішньої Конституційної комісії. Однак її склад кардинально відрізняється від складу Конституційної Асамблеї. Прийшли нові, молоді, азартні люди, які хочуть працювати, хочуть зробити все якнайшвидше, але, на жаль, не мають належного досвіду. Звісно, мені б дуже хотілося, щоб наші напрацювання використовувалися якомога більше, тому що вони дійсно корисні й добре науково обґрунтовані. Найголовніше, що ця концепція вибудовувалася на комплексному підході, і нам вдалося пов'язати між собою всі розділи Основного Закону. А нинішня комісія має дещо інший підхід, заснований на точковому принципі, тобто її робота більшою мірою спрямована на зміни в окремих статтях.

Зараз виокремлено три групи питань, які потребують змін: 1) права людини; 2) децентралізація управління, насамперед місцевого; 3) судова влада. Усі ці питання, безумовно, важливі, але статті, які їх регулюють, мають безпосередні зв'язки з багатьма іншими розділами Конституції. Пропонуючи певні зміни, потрібно завжди мати на увазі, що вони повинні узгоджуватися із загальною структурою, інакше закон не буде гармонійним і не зможе ефективно працювати. І тоді через короткий час знову постане питання про необхідність внесення змін.

— *Чи не нагадує це ямковий ремонт наших автошляхів?*

— Так. Причому такі ситуації вже неодноразово виникали. Ось, наприклад, у 1996 р. Парламент прийняв Конституцію України. Наступного, 1997 року в нашому Інституті відбувся семінар щодо реалізації положень нової Конституції, на якому виступив Голова Верховної Ради того ж самого скликання, що ухвалювала Основний Закон, Олександр Олександрович Мороз. Він піддав нищівній критиці низку положень Конституції. Тобто ще й року не минуло від ухвалення Закону, а всім уже зрозуміло, що він не працює. Про що це говорить? Про недосконалість механізму розроблення законопроектів.

Сьогодні у всіх на вустах питання децентралізації влади. Я майже впевнений, що закони, які ми ще тільки маємо прийняти найближчим часом, невдовзі почнуть жорстко критикувати, оскільки ну ніяк не зможе централізована державна система нормально працювати в умовах децентралізації. Потрібна дуже тонка і виважена перебудова всього масиву законодавства, ми маємо знайти розумний баланс між централізацією і децентралізацією влади. До того ж добре відомо, що хороші закони нашвидкуруч не роблять.

Загалом системною проблемою законотворчого процесу в Україні є відсутність наукового обґрунтування і методології розроблення законопроектів. Звідси й тягнуться всі негаразди. У нас є закони, в які вже було внесено по

40–50 поправок, причому здебільшого зміни мають точковий, несистемний характер. А закон передусім має діяти стабільно.

— Юрію Сергійовичу, а як складалася в Україні наукова школа з конституційного права?

— Наукову школу в цій галузі започаткував видатний правознавець-конституціоналіст Анатолій Павлович Таранов. Він був визнаним лідером у конституційному праві, причому не лише в Україні. Учні Анатолія Павловича, Віктор Федорович Погорілко, Вадим Борисович Авер'янов та багато інших, його послідовники гідно продовжили його справу. Зараз відділ конституційного права та місцевого самоврядування нашого Інституту працює в усіх напрямках конституційного права, випускає велику кількість монографій, підручників, регулярно проводить наукові заходи. Так, до Дня Конституції ми плануємо конференцію, на якій, до речі, розглядатимемо чинну Конституцію і обговорюватимемо, чи така вже вона у нас погана.

— Молодь йде до вас?

— Ну, хоч з цим проблем немає. Ще в 1995 р. ми створили унікальний науково-навчальний заклад, підпорядкований НАН України, — Київський університет права (спочатку він називався Вища школа права при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України). Зараз його очолює Юрій Ладиславович Бошицький. І це наша справжня кадрова скарбничка. Більшість викладачів Університету є співробітниками нашого Інституту, що дає змогу забезпечити навчальний процес на найвищому фаховому рівні. Багато студентів, завершуючи навчання, потім ідуть до нас в аспірантуру і залишаються працювати в Інституті.

20-річний досвід роботи Університету переконливо засвідчив, що така форма вищого навчального закладу виявилася дуже вдалою спробою поєднання науки і освіти. Тому і на Загальних зборах Академії, і на засіданнях Президії НАН України я неодноразово ставив питання про створення Гуманітарного універ-

ситету НАН України. Я переконаний, що це потрібно зробити, особливо з огляду на нинішні реалії. Саме у такий спосіб ми зможемо побудувати науково-освітній комплекс нового, європейського типу.

— Юрію Сергійовичу, я знаю, що, захистивши кандидатську дисертацію із забезпечення законності в діяльності місцевих органів, Ви потім різко змінили проблематику своїх досліджень і зацікавилися екологічним правом. Чому так сталося?

— Так, дійсно, майже 20 років на початку своєї наукової діяльності я присвятив екологічному праву. У 1970 р. я завершив навчання в аспірантурі й захистив кандидатську дисертацію під керівництвом Анатолія Павловича Таранова. Одного разу тодішньому директору Інституту Володимирі Михайловичу Корецькому зателефонував Борис Євгенович Патон і запропонував започаткувати дослідження з теорії природоохоронного права. Тоді в СРСР вже діяв Закон про охорону природи, але головну роль у ньому відігравав природоресурсний підхід, не було концепції охорони навколишнього середовища, не було взагалі сучасного розуміння екологічного права. Ініціатором розвитку цього напрямку юриспруденції був Василь Лук'янович Мунтян. І коли мені і Віктору Федоровичу Погорілку запропонували зосередитися на дослідженнях правових питань охорони природи, ми погодилися.

— Не страшно було братися за нову, нерозроблену проблематику?

— Ні, не страшно. Я розумів, що це набагато цікавіша тема, ніж прокурорський нагляд, і крім того, інтуїтивно відчував, що за цим напрямком майбутнє. В Інституті активно почали розвиватися дослідження з охорони навколишнього середовища, сформувалася наукова група, яка згодом виокремилася у самостійний відділ, і так поступово склалася потужна наукова школа, яку визнали навіть у Москві. Ми дійсно підготували усе перше покоління фахівців з екологічного права.

І зараз ця тематика залишається дуже «живою» гілкою права. Моя мета — домог-

тися прийняття двох нормативних актів. Це, по-перше, на національному рівні ухвалення Екологічного кодексу. Україна ще й досі живе за радянськими законами про охорону навколишнього середовища. Ми вже давно в нашому Інституті розробили проект такого кодексу, передали його до Верховної Ради, але він там лежить і донині. Лежить уже так довго, що за окремими пунктами той законопроект вже встиг застаріти, і багато в чому ми вже його переписали. Проте я не втрачаю надії, що Екологічний кодекс врешті-решт з'явиться в Україні.

Другий документ — це Екологічна конституція Землі, глобальний нормативний акт регуляції світового порядку. В основі цих двох актів лежить невід'ємне *право людини на безпечне довкілля*, і наше завдання полягає в тому, щоб створити дієві механізми забезпечення цього права. Проблему цю потрібно вирішувати комплексно, оскільки вона містить у собі дуже багато найрізноманітніших аспектів. Свого часу я виступав в ООН на засіданні Шостого комітету (Комітет з правових питань Генасамблеї ООН), яке було присвячене розгляду основних принципів Екологічної конституції Землі. Реакція представників різних країн майже однакова — всі кивають головами, ніби погоджуються, але ж я розумію, що у світі ще немає належного консенсусу щодо розв'язання цієї проблеми. Багаті країни не хочуть цим перейматися, оскільки цей акт регулює не лише природоохоронну діяльність, а й зачіпає сфери економічних інтересів. Бідним країнам взагалі не до екології, перед ними стоять більш насущні питання — як нагодувати населення і забезпечити його мінімальні потреби. Окремі екологічні питання глобального рівня все ж таки вдається поступово розв'язувати, але всі вони мають обмежений, точковий характер. Поки що у світі відсутній механізм нагляду за екологічною ситуацією. Створена з цією метою при ООН організація ЮНЕП не має відповідних повноважень і, найголовніше, належного фінансування. Отже, на сьогодні людство ще не готове витратити кошти на охорону довкілля. На міжнародному рівні ще немає повного ро-

зуміння самої сутності проблеми, не кажучи вже про шляхи її вирішення. Однак процес триває, і будемо сподіватися, що рано чи пізно він принесе свої плоди.

— ***Розкажіть, будь ласка, як проходило становлення космічного законодавства в Україні.***

— Після розпаду Радянського Союзу Україна позиціонувала себе як космічна держава, але для здійснення космічної діяльності нашою країною як самостійним суб'єктом міжнародного права належного правового підґрунтя не було взагалі. За часів СРСР все космічне законодавство було зосереджене на загальносоюзному рівні, тому після здобуття Україною незалежності у цій сфері одразу виникло безліч юридичних проблем. Найгірше, що ми не мали кваліфікованих кадрів космічно-правової спрямованості, у вищих навіть не було такої дисципліни. У 1998 р. ми створили в Інституті Міжнародний центр космічного права, який спрямував свою діяльність на вирішення фундаментальних і прикладних завдань розвитку й реалізації національного космічного права з метою забезпечення економічної ефективності вітчизняної космічної галузі, а також на підготовку фахівців з цього напрямку юриспруденції. Ми тісно співпрацюємо з Державним космічним агентством України, беремо безпосередню участь у розробленні та експертизі нормативно-правових актів у сфері космічної діяльності, готуємо підручники та навчальні посібники для вищої школи. Але проблем ще багато. Ми й досі не можемо домогтися, щоб космічне право стало ваківською спеціальністю. Чим далі розвивається людство, тим інтенсивніше освоюється близький і далекий космос, а ми вже почали сильно відставати в цій сфері...

— ***Юрію Сергійовичу, у Вашій багатогранній науковій діяльності не останнє місце посідають історико-правові дослідження. Це так?***

— У нашому Інституті традиційно так склалося, що історії правознавства завжди приділялося багато уваги. Засновника нашої уста-

нови Володимира Михайловича Корецького прийнято було позиціонувати як фахівця в галузі міжнародного права, однак сам він вважав себе передусім істориком юриспруденції. Зараз в Інституті працює досить потужний відділ історико-правових досліджень, першим керівником якого був Борис Мусійович Бабій. Ми пишаємося тим, що свого часу зробили велику справу, відновивши, так би мовити, чесне ім'я третього президента нашої Академії Миколи Прокоповича Василенка.

Ми підготували і опублікували 10-томну «Антологію української юридичної думки», яка увібрала в себе найкращі надбання вітчизняних правознавців за два з половиною століття. Побачила світ унікальна пам'ятка українського права першої половини XVIII ст. «Права, за якими судиться малоросійський народ». Ця збірка правових норм упродовж 15 років розроблялася спеціальною комісією, яка працювала у місті Глухові — столиці Гетьманщини. До речі, нещодавно, наприкінці травня, я в складі поважної делегації був у Глухівському національному педагогічному університеті імені Олександра Довженка, де ми відкрили музей історії українського козацького права XVII—XVIII ст. і створили науково-методичний Центр історії права Гетьманщини. Вважаю, що ця подія матиме велике регіональне значення. Взагалі мій досвід роботи над історичними правовими документами засвідчує, що знання про стан справ, наприклад, у судовій системі минулих століть — це надзвичайно корисні набутки для розвитку сучасного правознавства.

— Юрію Сергійовичу, і на завершення нашої розмови скажіть, будь ласка, як Ви ставитесь до останнього проекту змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»?

— Я завжди був упевнений і продовжую наполягати на тому, що нам потрібно приймати закон про Національну академію наук України. Цю думку я відстоюю вже десять років поспіль, але, на жаль, бачу, що зараз ухвалення такого закону ще не на часі. І в державі, і в суспільстві в цьому питанні поки ще немає розуміння. За підсумками Парламентських слухань 2014 р. було рекомендовано підготувати окремий проект закону щодо діяльності НАН України, але в кінцевому підсумку все звелось до змін до Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність». МОН України, який і розробляв останній проект змін, ясна річ, робив його під себе, щоб максимально сконцентрувати на собі повноваження щодо керування науковою діяльністю в державі.

Взагалі, я вважаю, що навіть якщо вдасться прийняти нову редакцію Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» з урахуванням усіх поправок, запропонованих Академією, це не вирішить до кінця всіх проблем, пов'язаних з регулюванням наукової діяльності. Через деякий час ми знову будемо змушені повертатися до цього питання. Потрібен закон про Національну академію наук України, тому ми й надалі наполегливо відстоюватимемо цю точку зору.

*Розмову вела
Олена МЕЛЕЖИК*