

Анализ законодательной базы как основы управления развитием страны и ее регионов.

Главным звеном в законодательной базе страны должен быть основной закон – конституция. Именно конституция служит структурной основой для всей законодательной деятельности, а в последующем – для исполнительной и судебной. Поэтому она должна формироваться системно, учитывая динамику развития общества, опираясь на теоретические положения социально-экономического развития человечества и позволять организовать целенаправленное воздействие на гармоничное развитие населения страны.

Об уровне совершенства законодательной базы можно судить из попыток рассмотрения ее с позиций структуры социально-экономических систем. Пока есть резервы для ее совершенствования. Причем, если решить проблему обеспечения структурной четкости Конституции Украины в соответствии с имеющимися структурно-логическими схемами социально-экономических систем и процессов их развития и управления ими, то можно достаточно обоснованно сформировать состав законов, реализующих саму Конституцию. На этой основе следует уже развивать политические аспекты построения Конституции. И только после этого можно подключать разработки по структуре планово-нормативной базы, опирающейся на систему показателей, формирующих критерии развития отдельных регионов, отраслей хозяйствования в них и страны в целом.

Для многих стран мира образцом построения конституции служит опыт США по созданию этого важнейшего документа. Как известно, конституция США была одобрена 17 сентября 1787 г. и вступила в силу 4 марта 1789 г.ⁱ. В преамбуле этой конституции дается краткое обоснование целей ее создания. В частности, говорится: "Мы, народ Соединенных Штатов, чтобы создать совершенный союз, установить правосудие, обеспечить внутреннее спокойствие, создать совместную оборону, содействовать всеобщему благосостоянию и гарантировать нам самим и нашим потомкам блага свободы, – выдаем и устанавливаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки"ⁱⁱ (стр.99).

Творцы этой конституции заложили в ее содержание политические и экономические идеи, которые должны были оберегать индивидуума в его личной, деловой или профессиональной жизни от притеснений правительства. Между прочим, в годовом 1997 г. отчете Всемирного банка, центром которого является столица США Вашингтон, под рубрикой "государство в меняющемся мире" по-прежнему, более чем через 200 лет после разработки этой конституции, рассматриваются последствия для населения многих стран произвола их государственных органов властиⁱⁱⁱ.

В конституции Украины, принятой 28 июня 1996г., отмеченная выше идея не просматривается. Более того, в статье 5 говорится, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, если народ сам осуществляет власть, то он не может сам себя притеснять.

В преамбуле Конституции Украины говорится, что Верховная Рада Украины от имени Украинского народа принимает ее как Основной Закон Украины, "проявляя заботу об обеспечении прав и свобод человека и достойных условий его жизни,... сознавая ответственность перед Богом, собственной совестью, предшествующими, нынешним и грядущими поколениями". Далее в Конституции в статье 3 отмечается, что права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства, которое отвечает перед человеком за свою деятельность.

Собственно, эти две позиции и служат ключевыми в решении проблемы обеспечения эффективного и устойчивого социально-экономического развития страны. В Конституции вопросам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина посвящен раздел 2 с 21 по 68 статьи. В этом разделе рассматриваются политические, социальные, экономические и физиологические виды потребностей человека. Поэтому прежде, чем рассматривать первый вопрос, как же в деятельности государства проявляются все составляющие потребности человека, необходимо их выявить в отмеченном разделе 2 Конституции и систематизировать для исследования.

Как отмечал А. Маслоу в своей иерархии потребностей человека^{iv}, на первом месте находятся физиологические его потребности. Этим вопросам посвящена в Конституции статья 48: "Каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, включающий достаточное питание, одежду, жилище". Далее по Маслоу следует потребность человека в защищенности. Решению этой задачи подчинен ряд статей. Так, в статье 27 говорится, что каждый человек имеет неотъемлемое право на жизнь, а обязанность государства – защищать жизнь человека. В статье 29 отмечается, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Также каждому гарантируется неприкосновенность жилища (ст.30), каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности (ст.41), гражданам гарантируется... защита интеллектуальной собственности, авторских прав, моральных и материальных интересов (ст.54).

Причем эта направленность касается человека как в процессах непосредственного удовлетворения своих потребностей, так и в процессах его деятельности, направленной на решение задачи удовлетворения этих потребностей. Во многих случаях человек самостоятельно не в силах воспользоваться данными ему Конституцией правами без выполнения государством своих функций по созданию соответствующих условий их реализации. К примеру, государство не обеспечивает деятельностью своих учреждений самого первого из прав человека – "достаточный жизненный уровень для себя и семьи". В течение 1998 г. стоимость потребительской корзины возросла с 200 до 300 грн. В это же время величины студенческих стипендий остались на уровне 10-15

грн., пенсий по старости до 60 грн., зарплаты преподавателей в школе и ВУЗах 130-200 грн., ученых со степенью, доцентов и профессоров 250-300 грн. Условная семья ученых или педагогов из двух работающих родителей, одного пенсионера и двух детей – студента и школьника имеет месячный доход не более 580-680 грн. При суммарной стоимости потребительской корзины на конец 1998 г. в 1500 грн. в месяц. Очевидно, о достаточном жизненном уровне такой семьи говорить не приходится.

Если же рассматривать семью из двух пенсионеров, имеющих максимально в месяц 120 грн. пенсии на двоих при стоимости для них потребительской корзины 600 грн., то трудно увидеть возможности выполнения утверждения статьи 46 Конституции: "Граждане имеют право на социальную защиту... Пенсии, другие виды социальных выплат и пособий, являющихся основным источником существования, должны обеспечивать уровень жизни не ниже прожиточного минимума, установленного законом". Естественно возникает вопрос о необходимости приведения в соответствие величин отмеченных пенсий и прожиточного минимума в виде стоимости потребительской корзины. И сделать это может только государство.

Имеются и другие виды защищенности человека в нашей стране в соответствии с Конституцией. Это право на надлежащие, безопасные и здоровые условия труда, на заработную плату не ниже той, которая определена законом (ст.43). В декабре 1998 г. Президент Украины отклонил предложения Кабинета Министров и Верховной Рады Украины об установлении минимума заработной платы в размере 148 грн. (при отмеченной ранее вдвое большей стоимости потребительской корзины) из-за отсутствия в бюджете страны такой возможности. В этой же статье 43 утверждается, что каждый гражданин имеет право на своевременное получение вознаграждения за труд, которое защищается законом. Далее в статье 44 говорится, что работающие имеют право на забастовку для защиты своих экономических и социальных интересов.

Практика социально-экономического развития страны последних лет показала, как ее граждане пользуются этими правами: многомесячные задержки выплат зарплаты шахтерам привели почти к непрерывным их забастовкам перед Верховной Радой Украины; аналогичная картина с учителями школ, преподавателями ВУЗов, учеными.

В статье 50 говорится, что каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права ущерба. Это очень важный вопрос для жителей крупных промышленных центров, таких, как Запорожье, Кривой Рог, Днепропетровск, Николаев, Днепропетровск, Константиновка, Красноперекоск. В этих городах состояние окружающей среды далеко небезопасно для жизни и здоровья. Число заболеваний сердечно-сосудистых, желудочно-кишечных и онкологических в десятки раз выше у населения этих городов в сравнении с другими, смертность также достаточно высокая. Однако о возмещении причиненного ущерба населению этих городов пока говорить не с кем и некому. Частично решение этой проблемы обеспечивается правом каждого гражданина на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование (ст.49). В некоторых из перечисленных городов число койко-мест в больницах было значительно выше на одного жителя города в сравнении с другими, более благополучными городами. Но трудно согласиться, что для населения это – благо. Наверное, лучше не болеть и не иметь для этого причины.

Как видно из приведенных примеров, в Конституции Украины достаточно широко представлен аспект защищенности человека как второй вид его потребностей по классификации А. Маслоу.

Третьим видом в этой классификации рассматриваются социальные потребности человека как потребности в общении. В Конституции Украины в этом направлении также предусмотрены широкие возможности для человека. Так, в статье 36 говорится, что граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для удовлетворения своих разнообразных интересов, от культурных и профессиональных до политических. Это же касается и религиозных интересов (ст.35). К этой же группе потребностей относится потребность человека в создании семьи, которая подтверждается статьей 51 Конституции Украины. Очевидно, о последовательности проявления этого вида потребностей говорить не следует.

Четвертый вид потребностей человека из отмеченной их иерархии касается потребности в уважении. По этому поводу в Конституции имеется ряд положений. Так, в статье 28 отмечается, что каждый имеет право на уважение его достоинства. Сюда же можно отнести положения статьи 24 о том, что граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 29), каждому гарантируется тайна переписки, телефонных переговоров, телеграфной и иной корреспонденции (ст. 31), никто не может подвергаться вмешательству в его личную и семейную жизнь (ст.32). По поводу последнего до сих пор возникают различные ситуации преследования семейных пар со стороны руководителей ВУЗов за совместную работу на одной кафедре. Самодуры-руководители с Конституцией знакомы лишь по ее названию. Но скорее всего такие случаи – частные явления в деятельности ущербных лиц, а не закономерность.

Пятый вид потребностей человека – в его самореализации. Этому способствуют статьи 23 – "каждый человек имеет право на свободное развитие своей личности", 34 – "каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений", 53 – "каждый имеет право на образование", 54 – "гражданам гарантируется свобода литературного, художественного, научного и технического творчества". В последней статье утверждается, что государство содействует развитию науки, установлению научных связей Украины с мировым сообществом. Однако факты середины и конца 90-х годов свидетельствуют не о развитии, а о сворачивании науки в стране, об оттоке научных кадров из страны. Поэтому очень важно выявить, что и кто этому содействуют.

Как известно из экономической теории, реализовать потребности человека можно на основе использования трех факторов производства: труд, земля (природные ресурсы), капитал (производственно-технологические и финансовые ресурсы). В Конституции Украины эти факторы отражены в соответствующих статьях: "каждый имеет право на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом" (ст. 43), "каждый имеет право на предпринимательскую деятельность" (ст. 42), "граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами" (ст. 38). Перечисленные статьи охватывают, как видно из их содержания, только фактор труда. Другой же фактор – земля в Конституции представлен более опосредованно, не так явно. Так, в статье 41 говорится: "использование собственности не может наносить ущерб правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли". В статье 66 подчеркивается, что каждый обязан не наносить вред природе, ... возмещать причиненные убытки".

Третий фактор капитал, представлен в уже упоминавшихся статьях 41, 42 и 43, через право граждан частной собственности и пользования объектами права государственной и коммунальной собственности, через обеспечение государством защиты конкуренции в предпринимательской деятельности и в создании условий для полного осуществления гражданами права на труд, для выбора профессии и рода трудовой деятельности.

Следует подчеркнуть, что эти две взаимосвязанные теоретически и на практике составляющие социально-экономического развития любой страны и общества в целом – потребности человека и производственные факторы их удовлетворения, в статьях Конституции Украины представлены хаотично, бессистемно и в очень структурно рыхлом виде.

К чести авторов Конституции, они в статье 22 подчеркивают, что права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией, не являются исчерпывающими. Это дает возможность надеяться, что рассмотренный раздел Конституции может быть переработан в ближайшем будущем более системно.

Следует отметить, что роль государства в обеспечении выполнения этих прав и свобод в Конституции представлена, в основном, декларативно. Однако содержание статьи 8 дает основание надеяться на возможность устранения этого недостатка. В этой статье говорится, что "Конституция Украины имеет высшую юридическую силу. Законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны содействовать ей". Проанализируем функции государства по реализации отмеченных факторов на материалах следующих разделов Конституции.

Поскольку на предыдущем этапе анализа содержания Конституции как основного закона, определяющего социально-экономическое развитие страны, мы придерживались определенной теоретической структуры, далее также будет сохранена такая направленность.

Подчеркнем сразу, что функции Президента Украины как главы государства (ст.102) освещены в разделе 5 после функций Верховной Рады, описанных в разделе 4. Очевидно, Президент как глава государства должен управлять страной через два органа – Верховную Раду и Кабинет Министров. Его деятельность также должна зависеть от отмеченной ранее социально-экономической структуры (политические аспекты здесь не рассматриваются).

Первым пунктом в этой его деятельности звучит часть текста его присяги (ст.104): "Обязуюсь всеми своими делами...заботиться о благе Отчизны и благосостоянии Украинского народа, отстаивать права и свободы граждан...". Но далее ни в одной статье Конституции нельзя найти четких его функций в отмеченном направлении. Весьма косвенно сюда можно отнести его право издавать на основе и во исполнение Конституции и законов Украины указы и распоряжения, являющиеся обязательными к исполнению на территории Украины (ст.106, пункт 31), а также право вето в отношении принятых Верховной Радой Украины законов с последующим возвращением их на повторное рассмотрение (пункт 30 ст.106).

В функциях Верховной Рады также в присяге звучит общая для всех и от имени каждого из 450 депутатов фраза: "Обязуюсь ... заботиться о благе Отчизны и благосостоянии Украинского народа" (ст.79). Далее в полномочиях Верховной Рады (ст.85) к отмеченным вопросам относятся: утверждение государственного бюджета Украины и внесение в него изменений, контроль за его исполнением и принятие решения по отчету о его исполнении (пункт 4); определение основ внутренней и внешней политики (пункт 5); утверждение общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды (пункт 6). Как видно из содержания этих полномочий, речь здесь идет в основном о разрешительных функциях, без попыток привязать решения к каким-то ориентирам стратегического развития.

Практически два важнейших звена государственного уровня руководства из реальной системы управления уровнем социально-экономического развития страны и уровнем благосостояния населения исключены содержанием статей Конституции Украины. Только в этих двух разделах речь идет в основном о процедурах смены кресел и портфелей. Поэтому так выглядит и вся реальная политика.

Причем самые главные изменения и смены руководства совершенно не привязаны к главным результатам развития страны и уровню благосостояния народа. Можно полностью развалить всю экономику страны и довести до обнищания все ее население и при этом продолжать руководить, оставаясь Президентом и главой Верховной Рады. Президент Украины может быть смещен с поста Верховной Радой Украины в случае совершения им государственной измены или иного преступления (ст. 111), а полномочия Верховной Рады Украины Президент Украины может досрочно прекратить, если пленарные заседания одной очередной сессии не могут начаться в течение 30 дней (ст. 90). А благосостояние населения и развитие экономики в стране к их функциям якобы не имеют отношения.

В функциях Кабинета Министров Украины подчеркивается в статье 116, пункт 2, что он "принимает меры по обеспечению прав и свобод человека и гражданина". Далее в пункте 3 приводится перечень этих мер: проведение финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики, социальной защиты населения, его труда и занятости, образования, науки и культуры, политики охраны природы, экологической безопасности и природопользования. Это достаточно емкий перечень взаимосвязанных процессов, управляемых Кабинетом Министров. Кстати, далее, в пункте 4, дается форма реализации этих процессов: разработка и осуществление общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины. Пожалуй, это главная работа, которую ожидает все население страны от государственных органов руководства. Именно в этих программах должны быть воплощены все предыдущие меры (пункт 3). Но Конституцией Украины и по этому звену государственного руководства не предусмотрены никакие критерии его деятельности и ответственности за результаты этой деятельности.

Конституцией Украины определены принципы ее территориального устройства в направлении обеспечения сбалансированности социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций (ст.132). В этой связи к ведению Автономной Республики Крым относится разработка, утверждение и реализация программ по вопросам социально-экономического и культурного развития Крыма, рационального природопользования, охраны окружающей среды в соответствии с общегосударственными программами (ст.138). Действительно, в Крыму уже разрабатывались такого рода программы в 1995 – 1997 гг. Они даже публиковались, а одна из них накануне избирательной компании 1998 г. с помпой обсуждалась в узком кругу разнообразных представителей. Но очевидно потому, что они разрабатывались не "в соответствии с общегосударственными программами", все они остались в архивах разработчиков.

Автономной Республике Крым дано право осуществлять нормативное регулирование по ряду вопросов (статья 137):

- 1) сельскому хозяйству и лесам;
- 2) мелиорации и карьерам;
- 3) общественным работам, ремеслам и промыслам; благотворительной деятельности;
- 4) градостроительству и жилищному хозяйству;
- 5) туризму, гостиничному делу, ярмаркам;
- 6) музеям, библиотекам, театрам, другим учреждениям культуры, историко-культурным заповедникам;
- 7) транспорту общего пользования, автодорогам, водопроводам;
- 8) охоте, рыболовству;
- 9) санитарной и лечебной службам.

Учитывая, что рекреационный комплекс в Крыму является приоритетным и системообразующим в регионе, перечисленные выше вопросы в основном охватывают все необходимые условия решения проблемы нормативного регулирования в Крыму и на их базе основных процессов, обеспечивающих благосостояние его населения. В разработанной 21 октября 1998 г. Конституции Автономной Республики Крым весь приведенный выше круг вопросов нормативного регулирования приведен в пункте 2 статьи 18. В этой статье, касающейся полномочий Автономной Республики Крым, к их числу только в пункте 18 отнесено участие в обеспечении прав и свобод граждан.

Чтобы правительство принимало эффективные решения по задачам повышения благосостояния населения, по удовлетворению общественных потребностей, оно должно знать эти потребности, а для этого надо дать людям возможность быть услышанными. Правительственные программы имеют больше отдачи, если к их осуществлению привлекают пользователей этих программ. Даже в условиях децентрализации власти важно координировать разработку правительственных и региональных программ. Кстати, в Конституции Украины предусмотрена на уровне Кабинета Министров разработка и осуществление общегосударственных программ, утверждаемых Верховной Радой Украины, а на уровне Автономной Республики Крым предусмотрена разработка и утверждение республиканских программ в соответствии с общегосударственными программами и их реализация.

ⁱ Бернард Г. Сіган Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. Інститут демократії імені Пилипа Орлика. Київ. 1993.-127 с.

ⁱⁱ Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии, 1997. АЭИ "Прайм-ТАСС", 1997.-305 с.

ⁱⁱⁱ Подсолонко Е.А. Информационное обеспечение государственного регулирования экономики регионов Украины. Симферополь. Таврия, 1996. – 246 с.

^{iv} Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе. Переходный период и дальнейшее развитие. ИКЦ "ДИС", Москва. 1997. – 496 с.