

Водночас правовий закон не має нічого спільного зі свавіллям законодавця. У законах мають виражатися суспільні відносини, що об'єктивно складаються, тенденції їх розвитку та самооновлення, їх самоорганізаційний потенціал. Різного роду законодавчі обмеження й заборони суб'єктивного характеру лише підривають основи правової держави, стримують суспільний прогрес.

Проголошення Конституцією нашої держави як демократичної, правової, а також закріплення основних принципів правової держави як програмних, тобто таких, що не реалізовані повною мірою (відповідальність держави перед людиною, визнання людини найвищою соціальною цінністю, поділ державної влади, верховенство права тощо), дає підстави стверджувати: Україна потребує подальших демократичних перетворень. Вищому законодавчому органу України слід втілити ідею правової держави у законотворчому процесі шляхом прийняття необхідних законодавчих актів, перегляду чинних законів з метою приведення їх у відповідність із основними засадами правової держави.

Мають рацію вітчизняні й зарубіжні автори, котрі переконані: правова держава є таким типом владарювання, за якого створюються умови для найповнішого

забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також послідовного обмеження правом політичної влади з метою недопущення можливих зловживань. У цьому розумінні правова держава постає як міра співвіднесеності між соціально-правовим ідеалом і реальною практикою його досяжності, проголошеними цілями соціального розвитку та засобами їх досягнення, виходячи передусім з можливостей державної правової політики, реального стану громадянського суспільства.

З огляду на зазначене, видається доцільним внесення змін до Основного Закону, які передбачали б оптимізацію розподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів з метою створення дієвого правового механізму стримувань і противаг, усунення паралелізму в керівництві органами виконавчої влади, законодавчого вдосконалення порядку формування уряду, засад його діяльності та регулювання процедури здійснення повноважень членами уряду. Також нагальним є розроблення правового механізму реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина (зокрема, права на мирні зібрання, права на участь у всеукраїнському й місцевих референдумах тощо).



Андрій КУДРЯЧЕНКО,
доктор історичних наук, професор,
директор Інституту європейських
досліджень НАН України

Ідея правової держави в контексті європейської інтеграції України

Однією з головних, якщо не провідних, тенденцій розвитку державності в світі є використання найкращих надбань політико-правової думки. До них цілком правомірно належать такі загальнолюдські цінності, як демократія, права та свободи людини, гуманний і справедливий правопорядок. Результатом цих процесів стало формування й чітке конституційне закріплення концепції демократичної, правової держави як відображення загальнолюдського її призначення. Не вдаючись до розлогого історичного екскурсу, зазначу лише, що держави Європейського Союзу (особливо – сталої демократії) вже десятиліттями не тільки сповідують ці засади, а й неухильно дотримуються їх. Поготів дотримання принципів правової держави є своєрідним і обов'язковим критерієм вступу до ЄС.

Завдяки утвердженню Україною незалежності відбулося відродження ліберально-демократичної традиції у вітчизняному конституціоналізмі. Концепція демократичної, правової держави стала складовою частиною української державницької ідеології.

Поняття «соціальна, правова держава» потрібно розглядати як теоретичне і практичне визначення, таке, що спирається на конституційне проголошення країни соціальною та правовою. Конституція, проголосивши Україну соціальною, правовою державою, закріпила не так реальний, як бажаний стан держави. Тому точнішим було б твердження, що в Україні нині створені лише правові передумови для втілення згаданої концепції.

Досвід держав розвиненої демократії засвідчує: формування соціальної, правової держави – складний і тривалий процес, котрий має спиратися, окрім іншого, на демократичне законодавство, неухильне додержання й виконання законів усіма суб'єктами суспільства. А положення щодо соціальної держави має спиратися на потужне

економічне зростання й відповідне впровадження справедливих соціально-економічних відносин у суспільстві. Для побудови в Україні правової держави треба вимоги, які становлять її зміст, реально втілити в життя. А це, своєю чергою, потребує завершення правової, політичної, економічної та соціальної реформ, виходу на засади сталого демократичного розвитку.

Відтак в Україні відбуваються значні трансформаційні зміни, мета яких формування правової держави. Для її утвердження слід також провести інвентаризацію всього масиву законодавства та скасувати закони, що суперечать потребам правової держави й відповідного суспільного життя. Також необхідно окреслити та проводити чітку правову політику; розробити відповідні нові нормативні акти, ухвалення яких продиктоване сучасними умовами й об'єктивними потребами правового регулювання; адаптувати вітчизняне законодавство до законодавства ЄС, що передбачено курсом України на інтеграцію в єдину Європу тощо. Результатом усіх цих заходів

має стати забезпечення верховенства права, правового характеру чинного законодавства, істотне обмеження відомчої нормотворчості, оскільки підзаконні нормативно-правові акти (різні інструкції, розпорядження тощо) нерідко приймаються всупереч закону й паралізують його дію. Важливою складовою руху на шляху до правової держави має стати реформування судової системи, чітке впорядкування процесу правотворчості, розмежування правотворчих повноважень органів законодавчої та виконавчої влади.

Головний засадничий підхід до трансформаційних перетворень на цьому шляху – визначеність моделі політичного устрою. Тому курс Президента В. Януковича та його команди, спрямований на налагодження ефективної взаємодії між вищими органами державної влади відповідно до принципу її поділу, формування системи ефективної влади, кадрове забезпечення провідних ланок добре підготовленими фахівцями, лягає в площину вимог концепції правової держави. У цьому контексті імперативом постає також створення дієвого механізму взаємодії та взаємної відповідальності президента, парламенту й уряду за розробку та здійснення державної політики, структурування політичної системи суспільства тощо.

Досить важливим для формування правової держави в Україні є підвищення рівня правової культури та правосвідомості громадян, посадових осіб і суспільства загалом. Адже високий рівень правової культури та правової свідомості необхідний для утвердження в суспільстві законності та встановлення такої атмосфери, в якій людині комфортно жити й розвиватися. Тож знання права, повага до нього, переконаність в обов'язковості його виконання – необхідні умови побудови правової держави.

Звісно, за майже двадцять років, що минули від прийняття Декларації про державний суверенітет, в Україні відбулися значні зрушення у бік формування правової держави. Однак, порівнюючи Україну з державами розвинутої демократії, слід звернути увагу на чинники, котрі істотно гальмують цей процес. Для розуміння відмінностей вітчизняних реалій від практики демократичних держав виокремимо відносини між народом і владою. Що отримуємо в результаті? Діаметрально протилежні характеристики вітчизняної й європейської правосвідомості, адже порівняно із Заходом у нас не вельми поважають Закон, Конституцію і Людину.

В Україні досі не держава існує для громадянина, а громадянин для держави. Ментальність, правосвідомість наших людей, як і в інших пострадянських державах, обтяжена величезним спадком минулого. А це і жорстоке ставлення влади до своїх громадян, і соціальна пам'ять про лихоліття Голодомору, репресії тощо. Прикладів жорстокості в країнах Заходу також чимало. Однак головною відмінністю нашого ставлення до пережитих трагедій є те, що Захід однозначно засудив злочини, що були в минулому, а в Україні є доволі багато тих, хто їх виправдовує під різними приводами. Навіть не беручи до уваги матеріальні відмінності, ціна людського життя у нас значно нижча, ніж на Заході. І справа тут не в рівні медичного та соціального обслуговування. Відрізняє нас від Заходу й розуміння взаємовідносин громадянина та держави. Західний мешканець серйозно і без жодної глузуливої конотації вважає чиновника «службою народу» й відповідно вимагає від нього належного ставлення до себе. Чиновник, у свою чергу, розуміє власну залежність і прагне не втратити свого місця. Ситуація на Заході не ідеальна, але керована, а тенденції позитивні. Наші ж стосунки з «держателями печаток» добре відомі... Вітчизняна державна машина непрозора на всіх рівнях. Колишня радянська республіка Естонія, запровадивши прозорість будь-яких державних і господарських

рішень, змогла потрапити до числа найменш корумпованих держав у світі. А Україна зберігає за собою аж ніяк не почесне місце в цьому переліку.

Водночас побудова правової держави в Україні має дедалі більшу перспективу і з огляду на засади чинної Конституції, і в світлі реалізації державного курсу на європейську інтеграцію. Європейські прагнення України імперативно вимагають проведення відповідної політики й імплементації та розвитку на національному ґрунті демократичних норм і цінностей, притаманних державам Європейського Союзу [4, с. 212]. Відправним моментом на цьому непростому шляху стало прийняття Україною до Ради Європи й ухвалення низки пов'язаних із проведенням конституційної, судової реформ зобов'язань, важливих нормативно-правових актів, кодексів. З 1995 року Україна розпочала глибинні перетворення, підґрунтям яких стало вдосконалення конституційного законодавства, закладання законодавчих підвалин парламентської, адміністративної та судової реформ, реформи місцевого самоврядування й політичної реформи загалом. Прийняття у 1996-му Конституції сприяло визначенню стратегічних напрямів розвитку й удосконаленню законодавства України як правової держави.

З огляду на цивілізаційний вибір нашої країни та сповідування нею європейських демократичних цінностей Президент у червні 1998 року затвердив своїм указом стратегію інтеграції України до Європейського Союзу. На її основі були розроблені практичні, цілеспрямовані та послідовні заходи з реалізації завдання набуття повного членства в Євросоюзі. Так, у Посланні Президента України до Верховної Ради «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» окреслено план конкретних дій влади. Окрім завдань щодо створення передумов для вступу до ЄС, виділено й завдання приведення законодавства України у відповідність до правових вимог ЄС у пріоритетних сферах.

Із прийняттям стратегії інтеграції України до Євросоюзу того ж таки 1998 року було започатковано імплементацію Угоди про партнерство і співробітництво у вітчизняне законодавство. На виконання основних положень стратегії в 1999-му Кабінет Міністрів затвердив концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. А починаючи з 2002-го цей напрям діяльності закріплюється на найвищому законодавчому рівні: Верховна Рада приймає Закон «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», а в 2004-му – Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

У цих документах сформульовано стратегічні завдання й визначені практичні заходи із забезпечення безпосередньої участі України в загальноєвропейському процесі та членства в європейських структурах, запровадження механізму ухвалення парламентом лише тих законодавчих актів, які відповідають європейським правовим нормам, тобто *acquis communautaire*, та мають економічне обґрунтування. Загалом термін *acquis communautaire* ототожнюється з правопорядком ЄС. Він включає не лише сукупність нормативно-правових актів Євросоюзу, а й рішення суду (прецедентне право), принципи права та надбання правової культури ЄС. Тому визначений механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС має все це однозначно враховувати, а нові законодавчі акти становити відповідну нормативно-правову базу.

Практика засвідчує, що приведенню вітчизняного законодавства до вимог Ради Європи й ЄС в Києві та Брюсселі надають великого значення. І це стосується як законодавства з питань демократизації суспільно-політично-



го устрою, формування ринкової системи, так і прав людини й верховенства права, соціального забезпечення, охорони довкілля тощо. ПАРЕ починаючи з 1995 року здійснює моніторинг України, опікується розвитком демократії, дотримання взятих українською владою зобов'язань щодо прав людини, верховенства права, свободи слова, демократичних виборів тощо.

Основні напрями вдосконалення законодавства в сфері соціально-трудових відносин були підпорядковані досягненню головної мети – підвищенню ефективності системи соціального захисту населення шляхом прийняття законів, які формували сучасний стан системи соціального захисту населення, зокрема «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (1998 р.). У сфері бюджетного законодавства основним здобутком стало ухвалення Бюджетного кодексу України (2001 р.), що дало змогу розробляти державний бюджет на наступні роки вже на новій законодавчій основі. Відбулося оновлення шлюбно-сімейного законодавства шляхом прийняття Сімейного кодексу України (2002 р.). У сфері екологічного та природно-ресурсного законодавства прийнято понад 100 актів. Істотні зрушення сталися в галузі кримінального законодавства України. Із ухваленням нових Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів у 2001–2003 роках та в 2003-му Цивільного й Господарського кодексів України було завершено в основному реформування вітчизняного законодавства в цих сферах [1, с. 126].

Проте Україна не виконала низки зобов'язань перед Радою Європи. Нині є потреба в підготовці та прийнятті ще декількох сотень законів. Більшість законопроектів підготовлено і внесено до Верховної Ради в установленому порядку кілька років тому, але вони з різних причин упродовж тривалого часу чекають на розгляд. Першочерговими вважаються законопроекти, спрямовані на реалізацію соціальних, культурних й інших прав і свобод людини та громадянина.

Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України в конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти. Якщо проаналізувати масив договорів у рамках Ради Європи, то загальна кількість конвенцій, угод, кодексів, протоколів Ради Європи стосовно прав і свобод людини становить понад 170 документів [5, с. 25]. Україна приєдналася лише до чверті цих нормативних актів. Таке становище не можна вважати задовільним.

Процес входу України в європейський правовий простір має двосторонній характер. З одного боку, це наміри й реальні можливості дії Києва, а з другого – ставлення Євросоюзу до інтеграційних процесів в Україні. Крім того, неабияке значення має визначення меж гармонізації. Слід також зауважити, що підготовча стадія для країни, котра бажає набути членства в ЄС, «включає набагато ширший комплекс завдань, ніж звичайна адаптація відповідних норм європейського права: йдеться про формування в країні належної інституційної структури, здатної забезпечити ефективне застосування адаптованого законодавства, зміцнити демократичні, політичні, в тому числі державні органи, громадські організації, гарантувати верховенство права, захист прав і свобод людини» [5].

З огляду на концептуальний підхід, адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян нашої держави, її економічний розвиток в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався в державах-членах ЄС. Адаптація законодавства України пе-

редбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність до європейських стандартів й охоплює приватне, митне, трудове, фінансове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила та стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені угодою про партнерство і співробітництво.

За концепцією адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу адаптація визначається як процес зближення із законодавством ЄС і поступового приведення у відповідність до нього українського законодавства. Згідно з визначеннями загальнодержавних програм адаптація законодавства це – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із *acquis communautaire*. У II розділі загальнодержавної програми *acquis communautaire* визначається як «правова система Євросоюзу, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ».

Україна спільно з Євросоюзом, керуючись положеннями УПС і наступних документів, здійснила низку конкретних заходів, спрямованих на формування вітчизняного правового поля згідно з європейськими стандартами. З боку Брюсселя Україні надавалася як консультативна, так і організаційна й фінансова допомога. У рамках програми TACIS ще 1997 року засновано Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства (UEPLAC). Його діяльність була спрямована на допомогу українським законодавчим і виконавчим органам влади в ухваленні нормативно-правових актів, які відповідали б європейським критеріям і вимогам СОТ [3, с. 2–4].

Учасники проекту понад десять років співпрацювали з властними органами, здійснили переклади правових і нормативних документів Євросоюзу, проводили значну роботу з вітчизняними установами та правничими структурами, розповсюджували відповідні публікації й аналітично-інформаційні матеріали центру. Особлива увага приділялася: забезпеченню верховенства закону та повазі до прав людини; формуванню багатопартійної системи з вільними та чесними виборами; економічній лібералізації, спрямованій на утвердження ринкової економіки; визнанню необхідного зв'язку між розвитком партнерства та продовженням Україною політичних, економічних і правових реформ. Реформа судової системи розглядається як ознака виконання політичних зобов'язань.

Практика співробітництва України з ЄС у сфері юстиції до недавнього часу, як з'ясувалося, свідчить про неузгодженість, зволікання урядових заходів із гармонізації законодавства. Саме тому Брюссель закликав поєднати зусилля Центру демократизації суспільства (громадська організація) та МЗС України під час втілення у життя відповідного проекту «Сприяння органам виконавчої влади України у реалізації Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу». Підтримка з боку ЄС передбачає два компоненти – консультативну допомогу з питань планування та, власне, здійснення перетворень правової та інституційної бази, що є основою державної служби, з метою вдосконалення діяльності урядових структур, підвищення їх дієздатності та професійного рівня. Як вимогу про сприяння у правовій та адміністративній сферах ЄС розцінював «реформи адміністративних структур і механізмів їх діяльності, а також чітку політичну відповідальність та адміністративну спроможність влади забезпечити імплементацію й виконання УПС» [2, с. 281].

Таким чином євроінтеграційний поступ нашої країни став важливим напрямом діяльності не лише з точки зору подальшої адаптації вітчизняного законодавства до норм і стандартів ЄС, а й, по суті, формування правової держави в Україні. Важливою передумовою реалізації цього курсу є також досягнення національної консолідації зі стратегічних питань, налагодження ефективної системи взаємозв'язків між громадськістю, владою та мас-медіа, створення нових каналів зв'язку з представниками європейської спільноти – політиками, науковим загалом, підприємцями, журналістами. Усе це має прислужитися реалізації ідеї правової держави.

Водночас слід мати на увазі, що правову державу не можна побудувати, обмежившись прийняттям законів, навіть найдемократичніших. Крім прогресивного законодавства має сформуватися система суворого додержання й виконання законів усіма суб'єктами: державою, державними органами, суспільними організаціями, посадовими особами та громадянами. Це тим паче важливо в умовах перехідного періоду, коли одночасно з новими формами суспільних відносин іще зберігаються старі. Поряд з удосконаленням законодавства не менш важливою умовою побудови правової держави є підвищення якості юридичної практики, котра, своєю чергою, залежить від правової, професійної культури тих, хто створює та застосовує законодавство.

Іще одним не менш важливим напрямом зосередження зусиль держави й суспільства для формування

правової держави в Україні є підвищення рівня правової культури та правосвідомості громадян, посадових осіб і самого суспільства. Високий рівень правової культури та правової свідомості – це необхідна умова для утвердження в суспільстві законності, справедливості, встановлення гідної атмосфери, в якій Людина, Громадянин можуть вільно жити й розвиватися як особистості, а також стверджувати себе і державу в новій якості. **Д**

Джерела

1. Європейська інтеграція України: політико-правові проблеми. – К. – Юридична думка, 2005.
2. Ковальова О. О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К. – 2003. – С. 281.
3. Кудряченко А. І. Європейський вибір України: досягнення, виклики та перспективи // Віче. – 2009. – № 16.
4. Філоненко Р. Ю. Демократизація українського суспільства як складова процесу європейської інтеграції України // Політологічний вісник – 28. – К. – 2007. – С. 212.
5. Чебаненко О., Ковріженко Д. Основні результати і проблеми виконання плану дій Україна – ЄС: У контексті розбудови демократії та втілення в життя принципу верховенства права // Політика і час. – 2007. – № 3. – С. 25.



Анатолій СЕЛІВАНОВ,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України

Судова влада в правовій державі: нові принципи забезпечення ефективності

У сучасній конституційній державі суд має головне призначення – зберігати діюче право, але, здійснюючи правосуддя, він продовжує бути і творцем права. Ця думка видатного філософа та правознавця Б. Кістяківського залишається актуальною кожного разу, коли оцінюється здатність судової влади реалізувати надані повноваження в розв'язанні спорів, забезпеченні відповідальності учасників правовідносин, котрі беруть участь у судових процесах, виконанні судових рішень. Юридична наука вже визначила своє ставлення до змісту й обсягу такої категорії, як «судова влада», при цьому прийнято аксіоматичне ставлення вчених до існування постулату: «Єдиною формою реалізації судової влади в правовій державі є правосуддя».

Методами (способами) реалізації правосуддя виступають різні види процесу. Свого часу деякі зацікавлені політики намагалися визнати третейський розгляд справ правосуддям, що було неприйнятним навіть під час схвалення відповідного закону в парламенті й тому було відхилено. Не випадково суспільство дивиться на суди як на владу, котра примушує діяти право, зафіксоване в Конституції та законах. Водночас залишається гостро дискусійним питання: чи може суд бути «творцем нового права»? А якщо його акти визнавати джерелом права, то в такому разі, чому Конституція України визнала єдиним законодавчим органом лише Верховну Радку?

Отже в теоретичному аспекті важливо з'ясувати, наскільки суди в правовій державі можуть претендувати на статус «судової влади». При цьому йдеться саме про природу судової влади, оскільки владні засади мають утворювати судову юрисдикцію при розв'язанні спорів і конфліктів, прийнятті судових рішень, яким повинні підкорятися всі суб'єкти права. Всі суб'єкти державної влади зацікавлені в посиленні владних засад судової влади, сподіваючись і домагаючись переваг у задоволенні їхніх інтересів, що залежить остаточно від суддів.

У правовій державі суди не можуть конкурувати з правотворчою, законодавчою діяльністю парламенту.