

## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 327: 342.56

О. Я. КРАСІВСЬКИЙ, А. Р. ОЛІЙНИК

### УДОСКОНАЛЕННЯ СУДІВНИЦТВА ЯК СКЛАДОВА СПІВПРАЦІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

*Проаналізовано нормативну базу євроінтеграційного процесу в Україні, розглянуто основні кроки до парафування Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, проблеми адаптації та реалізації *acquis communautaire* у національну правову систему України, а також розкрито основні результати громадського моніторингу виконання Порядку денного асоціації у сфері правосуддя.*

**Ключові слова:** євроінтеграція, *acquis communautaire*, європейські стандарти, Угода про асоціацію, копенгагські критерії, правосуддя, верховенство права.

*The article analyzes the regulatory framework of the European integration process in Ukraine, the main steps to the initialing of the EU – Ukraine Association Agreement, problems of adaptation and implementation of the *acquis communautaire* into the national legal system of Ukraine and the main results of public monitoring of the EU - Ukraine Association Agenda in justice sphere.*

**Key words:** European integration, *acquis communautaire*, European standards, the Association Agreement, the Copenhagen criteria, justice, rule of law.

Україна проголосила своєю стратегічною метою приєднання до європейського політичного, економічного та правового простору. Саме необхідність сприяння політичній стабільності, економічному та соціальному розвитку, державній незалежності і безпеці в цілому зумовила інтеграцію України до ЄС.

Угода про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною – з іншого, була підписана у червні 1994 р. Трохи згодом, у березні 1998 р., ця Угода набула чинності. Практичним інструментом імплементації останньої став План дій Україна – ЄС на 2005 – 2008 рр. Після продовження ще на один рік термін чинності Плану дій завершився в 2009 р.

5 березня 2007 р. було розпочато переговори про укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво. Таким

чином Європейський Союз та Україна 9 вересня 2008 р. у Парижі під час Саміту Україна – ЄС прийняли компромісне рішення щодо назви нової посиленої угоди як Угоди про асоціацію, і домовилися укласти її в 2009 р. Ця Угода мала на меті оновити спільні інституційні рамки співпраці України та ЄС, сприяти поглибленню відносин у всіх сферах, посилити політичну асоціацію й економічну інтеграцію на основі взаємних прав та обов'язків.

Зважаючи на суттєву різницю в рівні розвитку країн–членів ЄС та України та невідповідність України за рядом показників вимогам ЄС, повноправне членство в найближчі роки є нереальним. На даний момент зовнішньополітичною метою України є отримання статусу асоційованого члена ЄС. На здійснення цього було зроблено перший крок до ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом, а саме у Брюсселі 30 березня 2012 р. парафували цей документ. Голова комітету з питань закордонних справ Європарламенту, Ельмар Брок, заявив, що для Брюсселя ця подія, швидше, є свідченням завершення переговорів, а не початок реалізації дійсно амбітного та абсолютно нового в історії взаємин України та ЄС етапу відносин [6].

Підписання сторонами Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом прогнозують на осінь 2013 р. А після цього парламенти країн ЄС мають ухвалити рішення щодо ратифікації Угоди. Проте в німецькому Бундестазі ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом на даному етапі неможлива. “В Європейському Союзі є певні стандарти і цінності. Україна заявляє про своє прагнення дотримуватися цих цінностей. Йдеться про засади правової держави, демократії, дотримання свободи слова і багато іншого. Ми хочемо бачити відповідні зусилля і серйозний поступ, підтримку громадянського суспільства. Всього цього ми нині не бачимо. На жаль”, – пояснив голова парламентського комітету у справах ЄС, Гунтер Кріхбаум [5].

Таким чином, для того щоб збільшити шанси на підписання Угоди про асоціацію та подальшу її ратифікацію країнами – членами ЄС, Україна не тільки європейській спільноті загалом, але і кожній європейській країні зокрема, має доказати, що готова перейти на вищий рівень співпраці.

Як показує практика постійних переговорів і моніторингу взаємодії Україна – ЄС, вимоги до України особливо не змінюються, а строгість зовнішньополітичної оцінки з кожним роком тільки зростає. Адже ще в червні 1993 р. Європейська Рада на своєму засіданні в Копенгагені, визнаючи право кожної європейської країни, яка визнає положення статті 6 пункт 1 Угоди про утворення Європейського Союзу, вступати до Європейського Союзу після виконання ними низки вимог за трьома, так званими, “копенгагськими критеріями”:

- політичного: стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин;
- економічного: дійова ринкова економіка;
- “членського”: зобов'язання, що випливають із факту вступу до ЄС, зокрема визнання його політичних, економічних та монетарних цілей.

Згодом ці критерії були підтверджені на Мадридському засіданні Європейської Ради в грудні 1995 р. Тоді було підкреслено, що критерії членства також вимагають від країни-кандидата створення умов для її інтеграції за допомогою вдосконалення її управлінських структур. Як зазначається на офіційному сайті Європейської комісії, “хоча дуже важливим є імплементація законодавства Європейського Співтовариства в національну систему права країни – кандидата, навіть більш важливим є ефективне застосування законодавства за допомогою відповідних адміністративних і судових структур. Це є передумовою взаємної довіри, необхідної для членства в ЄС” [13].

Як відомо, основні вимоги до України були офіційно оприлюднені під час останнього саміту Україна-ЄС у грудні 2011 р. у Києві. Вони стосуються демократичних цінностей, захисту прав людини та принципу верховенства права в країні. У спільній заяві Саміту Україна-ЄС лідери (Україну представляв Президент Віктор Янукович. Європейський Союз представляли Президент Європейської Ради Герман ван Ромпей і Президент Європейської Комісії Жозе Мануель Дурао Баррозу) підтвердили віддання верховенства права, що включає незалежність судової гілки влади, визнаючи це як важливий елемент, який лежить в основі Угоди про асоціацію: у той же час вони відзначили окремі виклики у цій сфері, які вимагають невідкладної уваги, зокрема шляхом судової реформи [11]. У зв’язку з цим лідери підкреслили важливість активізації зусиль у виконанні Порядку денного асоціації Україна-ЄС, який набув чинності на заміну Плану дій між Україною та ЄС 2005 – 2008 рр., подовженого до 2009 р.

Метою статті є висвітлити основні проблеми адаптації національного законодавства України до вимог *acquis communautaire* та втілення їх у життя на основі аналізу нормативної бази євроінтеграційного процесу в Україні та результатів громадського моніторингу виконання європейських стандартів щодо забезпечення верховенства права та підтримки громадянського суспільства; а також окреслити недоліки судової реформи як важливого елементу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Порядок денний асоціації Україна-ЄС чітко визначає на галузевій основі ті пріоритети, які вимагають негайних дій до набуття чинності Угоди про асоціацію. Зокрема, сторони погодилися підтримувати діалог і співпрацювати з метою посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного управління, прав людини та основних свобод, включаючи права осіб, які належать до національних меншин, як це зазначено в основних Конвенціях ООН і Ради Європи та їх відповідних протоколах. Такий діалог та співробітництво охоплюють такі сфери:

1) посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування установ, забезпечуючи впровадження демократії та верховенства права;

2) забезпечення незалежного судочинства та ефективності судів і прокуратури, а також правоохоронних органів;

3) забезпечення поваги прав людини та основних свобод шляхом всебічного співробітництва з питань захисту прав людини і основних свобод, охоплюючи як індивідуальні випадки, так і питання, які стосуються інструментів міжнародного права та прав людини. Це співробітництво включає, між іншим, сприяння імплементації міжнародних і регіональних стандартів прав людини.

Зокрема, в цій сфері Україна та ЄС погодилися співпрацювати з метою:

- продовження виконання рішень Європейського Суду з прав людини та сприяння подальшому розвитку практики Суду як основного джерела міжнародного права з прав людини за підтримки ЄС;

- покращення обізнаності з прав людини серед суддів, прокурорів і в інших правоохоронних органах шляхом спільних заходів щодо проведення навчань з питань прав людини, а також зокрема з питань боротьби з тортурами та нелюдським і принизливим поведінням, для суддів, прокурорів та співробітників правоохоронних органів;

- імплементація Конвенції ООН про права осіб з фізичними вадами і додаткового Протоколу до неї [8].

Як зазначає О. Мірошниченко, вивчаючи досвід європейської інтеграції та виконання угод про асоціацію окремими країнами з позиції його застосування Україною, необхідно враховувати той факт, що Європейський Союз вдосконалює свої практики взаємодії з країнами-асоціантами. Це означає, що досвід країн Західних Балкан може бути в певному відношенні більш доречним для України, ніж досвід країн останньої хвилі розширення ЄС. Наприклад, у той час як Польща, Литва та інші країни Центральної та Східної Європи почали розробку Національних програм прийняття *acquis* від часу офіційного відкриття переговорів щодо членства в ЄС, країни Західних Балкан типово розробляють подібні програми ще до початку таких переговорів в рамках УСА і не будучи офіційними кандидатами на членство в ЄС (за виключенням Хорватії та Македонії, з якими наразі проводяться переговори). Досвід європейської інтеграції країн Західних Балкан – “без формального статусу країни-кандидата” – є особливо доречним для України [4].

Наразі відкритий шлях для технічної підготовки остаточної консолідованої версії Угоди про асоціацію, в тому числі в частині глибокої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, з метою її якнайскорішого парафування. Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС призведе до поступової і більш поглибленої інтеграції України до внутрішнього ринку паралельно з упровадженням відповідних елементів *acquis communautaire*.

Поняття *acquis communitaire* в законодавстві України вперше було закріплено в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, прийнятій Верховною Радою України в березні 2004 р. [9]. Вона визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

*Acquis communautaire* (*acquis*) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [1].

Проте слід зазначити, що однією із закономірних особливостей співпраці з ЄС є посилання останньої на документи ОБСЄ та Ради Європи як такі, що є первинними, коли йдеться про питання, що стосуються верховенства права. Цим самим ЄС визнає провідну роль цих організацій і більшою мірою Ради Європи в поширенні демократичних цінностей на треті країни. Однією з причин, як стверджує фахівець у питаннях відносин між Україною та ЄС (директор Європейської програми) І. Солоненко, визнання провідної ролі Ради Європи може бути той факт, що ця організація є значно старішою за ЄС і традиційно опікувалася цими питаннями. Зважаючи на те, що всі члени та країни-кандидати на вступ до ЄС є членами Ради Європи, очевидно, було б зайвим дублювати роботу РС. Іншою причиною є те, що Україна, як і багато інших країн поза межами розширеного ЄС, є членом Ради Європи, але не кандидатом на вступ до ЄС, через що Рада Європи формально й морально може значно більше вимагати від України як країни, що взяла на себе відповідні зобов'язання [10; 11].

Сфера правосуддя є не тільки важливим ідентифікатором утвердження верховенства права в Україні, але й складовою співпраці між Україною та ЄС. Інструментом здійснення такої співпраці був План дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ (План дій ЮВС), який було прийнято в грудні 2001 р. під час спільного засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Відповідно до останнього розділу Плану дій ЮВС засобом імплементації, моніторингу, оцінки та визначення щорічних пріоритетів, закріплених у Плані дій, є План-графік, який сторони спільно розробили та затвердили 18 червня 2002 р.

Після розширення Європейського Союзу, яке відбулося 1 травня 2004 р., ЄС і Україна вперше стали межувати між собою і як безпосередні сусіди, що викликало потребу перегляду Плану дій у сфері юстиції, свободи та безпеки “з метою посилення у конкретний спосіб співробітництва між Україною та ЄС з урахуванням розвитку зони свободи, безпеки і юстиції у ЄС та безпосереднього сусідства” [7]. Таким чином 18 червня 2007 р. було прийнято новий План дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. Цим документом, який є чинним і до сьогодні, передбачена імплементація стратегії правової реформи під назвою “Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів” (далі – Концепція). Схвалена у травні 2006 р. Указом Президента Концепція своєю метою має забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд. Актуальними і до нині, як показує практика, є зазначені в Концепції ще в 2006 р. головні причини того, що “на даний час українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким” [2]. Серед них, зокрема було вказано на переважаність судів, недостатнє фінансування судової влади, неефективність системи виконання судових рішень. Цією ж Концепцією було передбачено, що

дальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення:

- 1) доступності правосуддя;
- 2) справедливої судової процедури;
- 3) незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів;
- 4) юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень;
- 5) ефективності судового захисту.

Як бачимо, з цього часу минуло трохи більше шести років, а недоліки українського правосуддя, їх головні причини і напрямки удосконалення все ще одні і ті ж. Тому складно говорити про поступ, коли і кроки в ньому бажають бути кращими. Як свідчать результати соціопитування, проведеного “Соціоконсалтингом”, серед силових структур найбільшу недовіру у громадян України викликають вітчизняні суди. Їм не довіряє 82 % опитаних громадян України [12].

Більшість пріоритетів, передбачених Порядком денним асоціації Україна – ЄС (далі – ПДА) в 2011-2012 рр., нині перебувають у стадії виконання. Суттєвого прогресу досягнуто лише щодо близько 20 пріоритетів – переважним чином у безпековій, економічній, торгівельній сферах та у контексті візової лібералізації. Загалом, українська сторона реалізує пріоритети ПДА вкрай нерівномірно. Про це свідчать результати громадського моніторингу виконання Порядку денного асоціації – ключового документу, що регулює відносини Україна – ЄС – у січні – жовтні 2011 р., оприлюднені 3 листопада 2011 р. на прес-конференції в Києві. Моніторинг здійснюють провідні українські аналітичні центри за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” [3].

Як відомо, в рамках судової реформи було прийнято Закон України “Про судоустрій і статус суддів”. Для приведення у відповідність до європейських стандартів Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила проект нової редакції цього Закону, який було направлено до Венеціанської комісії для експертизи, і в жовтні 2011 р. проект одержав позитивну оцінку з боку Венеціанської комісії. Водночас, як зазначено в результатах громадського моніторингу виконання ПДА, відбуваються системні переведення суддів, особливо з регіонів до столиці. Через велику кількість вакантних суддівських посад і неможливість вчасно реалізувати новий механізм добору суддів. 3 лютого 2011 р. Верховна Рада ухвалила Закон, яким відстрочила введення в дію положення Закону “Про судоустрій і статус суддів” щодо необхідності проходження кандидатом спеціальної підготовки у процесі призначення на посаду судді до ухвалення спеціального рішення Вищою кваліфікаційною комісією. Підтверджена конституційність низки сумнівних положень Закону “Про судоустрій і статус суддів” чотирма рішеннями Конституційного Суду. Прийняття Закону “Про безоплатну правову допомогу” сприятиме покращенню доступу до суду. Однак реалізація механізму надання вторинної правової допомоги буде здійснюватися поетапно, після початку діяльності відповідних центрів (не пізніше 1 січня 2013 р.). Тож практична реалізація нового Закону почнеться ще не швидко [7].

На основі проведеного аналізу можна констатувати, що попри багате нормативне забезпеченні євроінтеграційного процесу в Україні за всіма пріоритетними напрямками, досі не існує дієвого інституційного і фінансового забезпечення втілення вимог *acquis* у національну правову систему. На сьогодні більш актуально говорити не про проблеми адаптації національного законодавства України до *acquis communautaire*, які безсумнівно існують, а про проблеми подальшого їх втілення в життя. Адже ніякий закон чи то міжнародна концепція не має значення без його ефективності і дієвості. Це, безумовно, стосується і Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, який був прийнятий у рамках судової реформи, і вже на перших етапах реалізації викликав неабияку критику як теоретиків, так і практиків.

#### Література:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
2. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
3. Громадський моніторинг виконання Порядку денного асоціації // Експерти: Україна втрачає шанс на асоціацію з ЄС. – Режим доступу : <http://www.es-ukraina.blogspot.com/search?updated-max=2011-11-29T10:48:00-08:00&max-results=7>.
4. *Мірошниченко О.* Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан, 2010 / *О. Мірошниченко.* – Режим доступу : <http://www.scribd.com/doc/57282145/%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82>.
5. Німеччина не ратифікує Угоду про асоціацію з Україною. Експерти думають, що повністю її парафують після виборів : NEWSru.ua // Україна. – 2012 р. – 30 березня. – Режим доступу : <http://newsru.ua/ukraine/30mar2012/germany.html>.
6. Парафування угоди Україна-ЄС: ніяких ілюзій : Брюссель-Київ, BBC Україна. – Режим доступу : [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/03/120329\\_initialling\\_agreement\\_eu\\_ukraine\\_sd.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/03/120329_initialling_agreement_eu_ukraine_sd.shtml).
7. ПДА в сфері політичного діалогу: виборче законодавство, конституційна реформа, судова реформа, реформи кримінального процесу, національні меншини, протидія корупції, права людини. – Режим доступу : [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4\\_monitoring\\_PDA%28Jan-Sep2011%29.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4_monitoring_PDA%28Jan-Sep2011%29.pdf).
8. План дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007. Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_956](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_956).
9. Порядок денний асоціації Україна-ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_990).

10. Солоненко І. Ретроспективний огляд співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні / І. Солоненко // Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні. Аналітична доповідь та рекомендації. – К. : К.І.С., 2006. – 164 с.

11. Спільна заява Саміту Україна-ЄС. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/22379.html>.

12. 82% громадян не довіряють українським судам : опитування. – К. : УНН. – 2012. – 8 червня. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ua/news/762424-82proc-gromadyan-ne-doviryayut-ukrayinskim-sudam—opituvannya/>.

13. European Commission. Enlargement. Accession criteria. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/criteria/index_en.htm).

*Надійшла до редколегії 20.11.2012 р.*

УДК 35.078.3

*В. Ю. СТЕПАНОВ*

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто інформаційне забезпечення системи державного управління з урахуванням державної політики у сфері використання інформаційних технологій.*

**Ключові слова:** державне управління, інформаційні технології, державна політика, інфраструктура.

*The article deals with information provision system of the government of ukraine with regard to policy in the sphere of information technologies.*

**Keywords:** public administration, information technology, public policy, infrastructure.

Людство сьогодні переживає стрімкий перехід до інформаційного суспільства. Відбувається зміна способів виробництва, світогляду людей, міждержавних відносин. У науковому й політичному середовищах усе частіше стали використовуватися такі поняття, як “інформація”, “інформатизація”, “інформаційне середовище”, “інформаційне забезпечення”, “державна інформаційна політика” й ін. В інформаційному просторі зростає обсяг комунікативних процесів, які витісняють традиційні інформаційно-пропагандистські способи впливу на маси. У наявності – переплетення різних носіїв інформації, тобто виникнення інтегрованих комунікативних систем. Аналогічні процеси відбуваються і на рівні масових інформаційних процесів,