

складання як процесуальний момент порушення справи. На наш погляд, це обвинувальний акт, як про це сказано вище, адже до початку складання протоколу уже були проведені необхідні процесуальні дії. Інший вагомий незаперечний аргумент на доказ того, що складання протоколу — це закінчення адміністративного розслідування, є зміст ст. 257 КпАП України, в якій сказано, що протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення.

Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, передбачені ст. 258 КпАП України.

Характер адміністративних правопорушень визначає також особливості адміністративного розслідування.

У випадках, коли штраф накладається на місці або коли факт правопорушення не складний, а порушник відомий, адміністративне розслідування полягає у встановленні факту порушення, відомостей про особу порушника та складанні протоколу. Таке провадження, на нашу думку, слід називати спрощеним провадженням. А у тих випадках, коли характер адміністративного провадження складний і для встановлення об'єктивної істини необхідно не тільки опитати свідків правопорушення та долучити до справи докази, запрошувати фахівців, використовувати документи, проводити експертизи та інше, таке провадження є складним стосовно першого і його можна було б назвати складним провадженням. Терміни «спрощене провадження» і «складне провадження» можна застосовувати тільки у справах про адміністративні правопорушення і тільки у порівнянні між собою. Вказана термінологія пропонується з теоретичною метою, з метою висвітлення особливостей, які є у межах однієї стадії — стадії адміністративного розслідування.

Трибуна молодого вченого

М. Г. Хаустова, аспірантка кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Національна правова система України: актуальні питання становлення

З набуттям у 1991 році Україною незалежності, входженням її як самостійного суб'єкта до європейської і світової спільноти та проголошенням її демократичною, соціальною, правовою державою, утвердженням пріоритету прав людини постало питання про необхідність формування ефективної, якісно нової правової системи, національного законодавства, створеного на рівні загальноновизначених міжнародних правових стандартів, на фундаменті багатовікового прогресивного досвіду і демократичних традицій українського народу.

Як відомо, Україна в складі Радянського Союзу по суті не мала своєї правової системи. Так, у Конституції СРСР 1977 року закріплювалося положення, що в разі розходження закону союзної республіки з загальносоюзним законом діє закон СРСР. Тому практично правова система української держави почала формуватися з прийняттям Верховною Радою України 16 липня 1991 року Декларації про державний суверенітет України. З того часу Верховна Рада прийняла кілька тисяч законів, які стосуються основ державотворення, проблем економічного і соціально-культурного розвитку України, бороть-

би зі злочинністю, оборони і державної безпеки країни, інших питань внутрішнього життя і зовнішньої політики.

Тисячолітня історія державотворення нашого народу знайшла свій вияв у Конституції України, прийняття якої стало подією в історії українського народу. Це поставило нові завдання по розробці і науковому обґрунтуванню національної правової системи, власної стратегії державного будівництва, реформування системи національного законодавства та практики його застосування, які були б зорієнтовані передусім на забезпечення та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, європейські політико-правові стандарти. Незалежність — це лише перший крок, що відкрив шлях до творення власної держави і тим самим дозволив інституціоналізувати одвічне прагнення до державності. Конституція України є основою цього тривалого процесу, яка є не тільки найвищим Основним Законом, а й тією моделлю, за якою відбуваються державотворення і розвиток суспільства на певному історичному етапі¹.

В основу розбудови української державності, становлення національної правової системи Конституцією покладена концепція демократичної, соціальної, правової держави, що відповідає вимогам сучасної теорії і практики конституціоналізму. Однак проголошенням демократичного, соціального і правового статусу України законодавець не стільки констатував реальний стан держави, скільки висловив прагнення і створив конституційні передумови для подальшої реалізації названих принципів. Про це свідчать і положення преамбули Конституції, де зазначається, що український народ, від імені якого виступає Верховна Рада України, прагне розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу².

¹ Див.: *Медведчук В.* Правова наука і правова держава: проблеми взаємозв'язку і розвитку // Вісник Академії правових наук України. — 2003. — №№2–3. — С. 37-53.

² Див.: Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Прошевой та ін. — Х.: Право; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 9–11.

Співвідношення Конституції України і національної правової системи виявляється через закріплене положення в ст. 8 Конституції України: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії». Таким чином, Конституція впливає на усі компоненти правової системи, а вона, у свою чергу, — на Основний Закон. Міра їх взаємовпливу та взаємодії визначає ефективність конституційної системи держави, рівень забезпечення конституційної законності, стійкості та розумного динамізму національної правової системи, її адаптації до реального життя. У свою чергу усі елементи правової системи впливають на Конституцію України, на її реалізацію¹.

Сьогодні першочерговою важливістю набуло питання співвідношення правової системи України з європейським правовим простором у контексті інтеграційних прагнень нашої держави.

Відповідно до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр.» проголошено курс України на європейську інтеграцію. У цьому документі визначені завдання довгострокової стратегії, які мають забезпечити місце України як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю, демократичної правової держави, її інтегрування у світовий економічний процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку. Європейський вибір України — це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально-орієнтованого ринкового господарства, що ґрунтується на засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина². Разом з тим, ставля-

¹ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины — Основной Закон государства и общества. — Х.: Факт, 2001. — С. 379.

² Див.: Європейський вибір: Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України червень 2002 р. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2002 р. // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 100.

чи завдання узгоджувати стратегію інституційних перетворень в Україні з критеріями членства в Європейському Союзі («копенгагенськими критеріями»), у документі йдеться про стабільність законів та інституційних структур, що гарантують демократію, верховенство закону, забезпечення прав людини.

Необхідно наголошувати на тих перетвореннях, які повинні відбуватися в правовій системі України, щоб вона могла вважатися повноцінною складовою європейського правового простору як середовища формування єдиного європейського права. Те, що сьогодні здійснює переважний вплив на державну політику України, базується на сприйнятті реформування національного права як засобу європейської інтеграції нашої держави, метою якого, як свідчать офіційні документи, є вступ України до Європейського Союзу як повноправного члена¹. З цього випливають завдання щодо адаптації правової системи України до законодавства Європейського Союзу² тією мірою і наскільки це необхідно для досягнення статусу повноправного члена ЄС.

Згідно з офіційним визначенням, що міститься в цій Концепції, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу слід розуміти як поетапне прийняття і впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу. Слід наголосити, що поняття «адаптація» відрізняється від змісту уніфікації, тобто йдеться про відповідність рівня українського законодавства законодавству Європейського Союзу, а не про абсолютну ідентичність його з останнім.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу набуває особливого значення, враховуючи те, що 1 травня 2004 р. закінчується п'ятий етап розширення ЄС із включенням до нього 10 країн Центральної та Східної

¹ Див.: Указ Президента України «Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1033/2000 від 30 серпня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 33.

² Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 33.

Європи, і безпосереднім сусідом України стане наддержавне утворення — Європейський Союз. У статті 3 bis Угоди про партнерство й співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року задекларовано бажання України, з одного боку, і Європейських Співтовариств та їх держав-членів — з другого, створити в майбутньому зону вільної торгівлі¹.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає в зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що сформувався в державах — членах ЄС². Вона передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплення приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти.

Таким чином, найбільш перспективною є точка зору, яка полягає в необхідності проведення науково обґрунтованої реформи всієї правової системи України не тільки заради того, щоб гарантувати відсутність протиріч з наднаціональним правом ЄС, а й для досягнення відповідності її з право-

¹ Див.: Указ Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами» (Європейським Союзом) від 148/98 від 24 лютого 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 8.

² Див.: Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» № 615/98 від 11 червня 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 24.

вими системами провідних європейських держав. Доцільність та необхідність саме такого підходу обґрунтовується комплексним баченням ролі права як інструменту не тільки входження України до Європейського Союзу, але й належного її функціонування у цій організації, а також створення в Україні правової системи за європейською моделлю, що передбачає належну повагу до права, визнання його справжньої соціальної цінності не лише як інструменту регулювання та консервативної охорони суспільних відносин, а насамперед ефективного засобу реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, інструменту динамічного суспільного прогресу¹. Слід мати на увазі, що право Європейського Союзу не є, як часто уявляють, повністю відокремленою та самодостатньою правовою системою. Насправді воно в переважній більшості випадків лише доповнює національні правові системи держав — членів ЄС відповідно до принципів інтеграції, субсидіарності та пропорційності, застосовуючи безпосереднє регулювання суспільних відносин лише там, де це вкрай необхідно.

Тому основним напрямком державної політики України, метою якої є входження України до європейського правового простору, повинна стати не тільки адаптація законодавства, а реформування всієї правової системи за європейськими стандартами, які містяться у документах ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу, а також з врахуванням національно-правової практики держав-членів ЄС. Запорукою успішності цього процесу повинно стати чітке розуміння структури європейського правового простору, ролі і місця його компонентів у формуванні єдиного європейського права².

Слід наголосити, що ефективність правової системи ЄС забезпечується високим рівнем довіри до її інституційних

¹ Див.: *Забігайло В. К.* Право України в контексті його апроксимації до права Європейського Союзу // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. — 2000. — Т. 1. — Вип. 1. — С. 9.

² Див.: *Задорожний О. В., Гнатівський М. М.* Правова система України в Європейському правовому просторі // Український часопис міжнародного права. — К., 2002. — № 2 — С. 29–32.

органів. Їхня діяльність базується на послідовній реалізації одного з головних інтеграційних принципів, згідно з яким ЄС є своєрідним «слугою» держав-членів при вирішенні питань, що стосуються спільних інтересів, а не їх господарем. Підтвердженням такого підходу є побудова діяльності його інститутів на засадах відкритості та прозорості¹.

Таким чином, створення досконалої національної правової системи України як суверенної і незалежної держави є найактуальнішою і принципово важливою потребою часу. Для реалізації цього процесу необхідно визначити такі напрямки її формування.

Це, по-перше, здійснення конституційного принципу, закріпленого в ст. 3 Конституції України, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Це базисна стаття, яка характеризує самі підвалини того суспільного й державного ладу, що закріплюється Конституцією. Вона є нормативно-юридичним фундаментом гуманістичного спрямування розвитку суспільного і державного життя в Україні. Визнання людини соціальною цінністю означає, що людина є цінністю не тільки для самої себе, а й для всього суспільства, для соціуму. Жодне інше явище не може поцінюватись суспільством вище, ніж людина, не може, так би мовити, перевершити її цінність. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Призначення цього положення — визначити основний соціальний вектор у взаємовідносинах між людиною й Українською державою. Отже, це положення має антитоталітарну спрямованість і є гуманістичною засадою діяльності держави.

По-друге, це реалізація положення ст. 8 Конституції України щодо визнання верховенства права. Цей принцип належить до найкращих прогресивних здобутків політико-право-

¹ Див.: *Опришко В. Ф., Омельченко А. В., Фастовець А. С.* Право Європейського Союзу. Загальна частина. — К., 2002. — С. 14–17.

вої історії людства і покликаний забезпечувати гуманістичний розвиток суспільства. Верховенство права — це панування права в суспільстві. Йдеться про визначальну роль права в стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільнот, груп, об'єднань, зрештою усіх людей. Верховенство права, інтерпретоване як пріоритетність у суспільстві насамперед прав людини, виявляється головним чином у таких рисах державного і суспільного життя: а) закріпленні в конституційному та інших законах держави основних прав людини (закони, які їм суперечать, є неправовими); б) пануванні в суспільному та державному житті таких законів, котрі виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності та ідеали, насамперед права і свободи людини; в) врегулюванні відносин між особою і державою на основі загально дозволеного принципу: «Особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом»; г) взаємовідповідальності особи і держави¹. Наведені ознаки є, власне, суттєвими рисами і правової держави, що нею проголосила себе Україна.

По-третє, вдосконалення чинного законодавства, забезпечення на всій території України режиму єдиної законності. Йдеться про формування правової бази для демократичних перетворень у нашій країні, підвищення якості законодавства і створення ефективного механізму контролю за його реалізацією. Для цього необхідно, щоб системоутворюючі, базові закони були включені як пріоритетні в єдину державну програму законопроектних робіт, які регламентують найважливіші суспільні відносини. Необхідно відійти від практики прийняття законів з будь-якої проблеми, тому що це принижує роль закону в регламентації суспільних відносин, а також скасовує зміст підзаконних актів. З цією метою слід прийняти закон про нормативно-правові акти в Україні, який розроблений фахівцями Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, що надало би можливість упорядкувати систему нормативних актів України, забезпечити

¹ Див.: Конституція України: Науково-практичний коментар. — С. 43–47.

більш високу їх якість та ефективність, зміцнити законність, створити надійну законодавчу базу функціонування системи законодавства в Україні¹. Вже давно назріла необхідність нормативного встановлення основних правил законодавчої техніки, щоб сприяло б суттєвому покращенню структури правових актів, які приймаються, вдосконаленню мови і стилю, забезпеченню єдиного підходу у правотворчій діяльності Української держави. Необхідно провести порядок у нормативно-правовій системі, звільнити її від непотрібного баласту, привести законодавство у відповідність з нормами Конституції України, потребами суспільства, що є загальнодержавним завданням, вирішення якого зробить українську правову систему більш ефективною.

Ще, Ш. Монтеск'є зазначав, що закони повинні бути у такій тісній відповідності із властивостями народу, для якого вони встановлені, що лише в надзвичайно рідких випадках закони одного народу можуть бути придатними для іншого народу².

Більшість правових систем є відображенням певного правового устрою, вони співвідносяться як одиничне, особливе і загальне та демонструють як унікальність та неповторність тих чи інших законів, так і універсальність, що характеризує напрям міжнародної координації правових дій. Кожній державі притаманний той або інший тип права, сутність і зміст якого мають вирішальне значення для характеристики її правової системи. Правова система кожної держави має свою специфіку, структуру, мету, формується у певній історичний час, у конкретному регіоні, характеризується національними особливостями. Вона складається в суспільства з неоднаковими звичаями, віруваннями³.

Таким чином, пріоритетність розвитку нормативно-правової бази правової системи обумовлюється тим, що без пра-

¹ Див.: Панов М. І., Воронов М. П. До проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 4. — С. 140–141.

² Див.: Монтеск'є Ш. Избранные произведения. — М., 1995. — 171 с.

³ Див.: Зайчук О., Оніщенко Н. Середовище права та формування правових систем сучасності // Право України. — 2003. — № 12. — С. 37–40.

ва немає правової системи, оскільки воно викликає до життя кожен з її елементів¹. Втілюючись у законодавстві, право тягне за собою виникнення таких компонентів правової системи, як правовідносини, юридична практика, правові інститути тощо. У зв'язку з цим правова реформа, що здійснюється у нашій країні на сучасному етапі, має своєю метою досконалість правовій системі України в цілому, оскільки не можна підвищити якість правової системи при суперечливому законодавстві. Отже, реформування сучасної правової системи України має трансформувати національну правову систему, а також сформувати її структурні частини відповідно до європейських правових стандартів, що надасть можливість посісти їй чільне місце серед європейських правових систем.

¹ Див.: Бабаєв В. К. Правовая система общества // Общая теория права: Курс лекций / Под ред. В. К. Бабаева. — Нижний Новгород, 1993. — 290 с.

Д. О. Бочаров, старший викладач Академії митної служби України

Доказове право як інститут законодавства

Роль доказового права в правовому регулюванні суспільних відносин складно переоцінити: регламентуючи процесуальні й процедурні відносини з доказування, воно забезпечує ефективність правозастосування й мінімізує можливість порушення прав людини під час його здійснення. Це однаковою мірою стосується як юрисдикційного доказування, так і доказування, що здійснюється в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів.

Окремі проблемні питання доказового права привертали увагу таких вітчизняних вчених-правознавців, як М. Гродзинський, С. Альперт, Ю. Грошевий, В. Нор, М. Михеєнко, Є. Додін та ін. Проблеми доказового права досліджувалися переважно в контексті науки кримінального процесу, значно менше уваги приділили їм цивілісти і ще менше — представники науки адміністративного права¹. Прикро, але попри очевидну потребу, у вітчизняній науці донині не було здійснено жодної спроби комплексного дослідження проблем доказового права з позицій загальної теорії. Перша і по

© Бочаров Д. О., 2004

¹ Виняток становлять хіба що праці Є. Додіна. Див.: Додін Е. В. Доказательства в административном процессе. — М., 1973; Його ж. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. — Киев-Одесса, 1976.