

УДК 354.31

Авакян Тігран Ашотович –
кандидат політичних наук,
здобувач Національної академії
внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто окремі історіографічні аспекти проблематики державної політики у сфері внутрішніх справ. Проаналізовано наукові праці філософсько-соціологічного, політологічного та управлінського змісту, присвячені державній політиці, серед іншого у сфері внутрішніх справ. Досліджено наукові юридичні праці державної політики загалом та сфери внутрішніх справ зокрема. На підставі осмислення наявних праць із державної політики у сфері внутрішніх справ визначено ключові напрями її подальшого розроблення в межах загальної теорії держави та права.

Ключові слова: політика; історіографія; державна політика; правові засади; державна політика у сфері внутрішніх справ.

Розвиток України в напрямі становлення демократичної, правової держави, її взаємодія з суспільством, вплив на формування складної та різноманітної гами соціальних відносин неможливі без провадження чітко визначеної, обґрунтованої державної політики в різних сферах суспільного життя. Невипадково, що на цей час змістовий аспект того, якою має бути ця політика, викликає наукові дискусії та навіть суперечки у вчених-юристів, фахівців у галузі теорії держави та права, конституційного й адміністративного права [1, с. 3]. Це зумовлено тим, що державна політика, зокрема у сфері внутрішніх справ, відіграє важливу роль у суспільному житті. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми поступу суспільства, аналізувати їх, виявляти причини

виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання [2, с. 1].

На сучасному етапі державу та право сприймають на рівні суспільної свідомості в іншій площині, відмінній від попередніх років офіційно визнаної ідеології та орієнтованій на досягнення в галузі прав людини розвинутих країн світу. Змінюються й загальні орієнтири в праворозумінні. На зміну нормативізму, етатизму поступово приходять ідеї лібералізму, соціально-правової держави, відроджуються демократичні цінності, проголошені на початку ХХ ст., що разом привносить новели в методологію наукових досліджень державної влади, громадянського суспільства, докорінно трансформуючи світоглядну парадигму, дає змогу закласти теоретичні засади проєвропейського змісту.

Проте між задекларованими цінностями та реальним станом їх реалізації існує значний розрив, спричинений як політичними, так і економічними чинниками. Процвітання корупції, тіншової економіки, пріоритет виконавчої влади над законодавчою та судовою, поява бюрократичної буржуазії як особливої правлячої верстви, поширення нігілістичних настроїв свідчать про хворобливий стан суспільства, кризу державного управління, що загалом можна позначити поняттям уявного конституціоналізму.

Водночас чимала кількість наявних проблем пов'язана з недоліками державної політики у сфері внутрішніх справ. До того ж, криза торкнулася правоохоронних органів – основних суб'єктів забезпечення правопорядку. Малоефективно функціонують інститути правового захисту, суттєво не змінилося правосуддя, суди не стали незалежними та справедливими. Не сприяють досягненню мети регулювання й колізії нормативних актів, пріоритет відомчого регулювання над законодавчим, низький рівень юридичної техніки [3, с. 5–6].

Стан якості суспільного життя здебільшого залежить від державної політики у сфері внутрішніх справ. З успішною реалізацією її правових засад пов'язують не лише діяльність національної поліції, прокуратури, адвокатури, а й стан суспільного порядку, благополуччя окремої особи. Цей факт свідчить не лише про соціальну значущість державної політики у

сфері внутрішніх справ, а й про високу відповідальність суб'єктів її здійснення перед суспільством за рівень злочинності, якість і стан дотримання свободи та справедливості загалом.

З огляду на це, особливої актуальності набуває питання з'ясування стану та перспектив розроблення дослідницької проблематики правових засад державної політики у сфері внутрішніх справ, тобто історіографічних надбань суспільних наук, насамперед галузей праводержавознавства, що й становить мету цієї статті.

Для її успішної реалізації пропонувано розв'язати такі завдання: по-перше, з позицій історіографії охарактеризувати теоретико-правові розвідки з питань державної політики загалом та сфери внутрішніх справ зокрема; по-друге, систематизувати наукові праці філософсько-соціологічного, політологічного та управлінського змісту, присвячені державній політиці, зокрема у сфері внутрішніх справ, що виконують функцію методологічної основи для подальших наукових досліджень; по-третє, на підставі осмислення наявних праць із державної політики у сфері внутрішніх справ визначити ключові напрями її подальшого розроблення в межах теорії держави та права.

Термін «історіографія» (від грец. *ἱστορία* – розповідь, оповідання та *γράφω* – пишу, опис, описання історії) є одним із найуживаніших в історичній науці, але і найменш точним за змістовним наповненням. Нині цей термін застосовують у багатьох перехресних, часом суперечливих контекстах, зокрема на позначення, по-перше, дисципліни (галузі), яка вивчає стан і перспективи розроблення дослідницької проблематики з обсягу різних галузей, дисциплін та окремих проблем; по-друге, сукупності історичних студій із певної проблеми, теми (у контексті статті – державної політики у сфері внутрішніх справ) чи наукової галузі (дисципліни) у вузькому сенсі, які мають спільну просторово-хронологічну локалізацію та предметну область дослідження [4, с. 149].

Аналізуючи філософський рівень пізнання державної політики у сфері внутрішніх справ, варто звернути увагу на те, що найбільш актуальними для представників філософської науки виявилися питання взаємозв'язку та взаємодії культури, ідеології,

політики; архетипів соціального життя й політики; істини і політики; філософських та інтелектуальних дискурсів політики. Так, науковий інтерес становить праця Й. Ріттера «Метафізика і політика», у якій філософ з'ясовує, яким чином підтримувати традицію та поступ суспільства. Наукова розвідка ґрунтується на теорії громадянського життя, що у своїй новітній, окресленій завдяки французькій революції формі, має поєднати походження та майбутнє [5, с. 27]. Заслуговує на увагу й дослідження А. Абдулли «Політика і подія істини: актуальність соціальної філософії А. Бадью», у якому автор осмислює соціальну філософію сучасного французького філософа А. Бадью в соціально-політичному контексті, політику та політичну подію в їх співвідношенні з істиною та соціальним дискурсом істини [6, с. 8].

Певною особливістю сутності філософсько-правових досліджень природи державної політики у сфері внутрішніх справ слід вважати їх узагальнюючий характер стосовно здійснення державної політики взагалі, а також недостатність уваги до проблем галузевого, міжгалузевого характеру, спеціалізованих напрямів державної політики. Стосовно окремих питань здійснення державної політики сформульовано низку наукових думок філософського рівня, які разом становлять досить розмаїту палітру, що містить елементи історичного, традиційного й сучасного прогресивного мислення, іноді рецептованого з інших філософсько-правових шкіл.

Особливий науковий інтерес викликають джерела з проблем державної політики, зокрема у сфері внутрішніх справ, запропоновані вченими-управлінцями, які працюють поза юридичною галуззю. Ідеться про монографічні та дисертаційні праці таких дослідників, як: К. І. Козлов «Державна політика соціальної безпеки: взаємодія органів влади і громадських організацій» (2008 р.); Л. Ф. Кривачук «Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект)» (2009 р.), «Державна політика у сфері охорони дитинства: формування та реалізація» (2012 р.); О. О. Кучеренко «Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення» (2001 р.); А. О. Леонова «Державна етнокультурна політика в

сучасній Україні: теорія і практика» (2005 р.); В. М. Ляшенко «Державна політика запобігання тероризму в Україні» (2007 р.); О. В. Соснін «Державна політика в галузі управління інформаційним ресурсом України» (2005 р.); В. Ю. Степанов «Державна інформаційна політика: проблеми та перспективи» (2011 р.); К. Л. Шкумбатюк «Державна політика України у сфері громадянства в контексті європейської інтеграції» (2004 р.) та ін.

Однією з найбільш фундаментальних праць, присвячених проблематиці державної політики, варто визнати монографію В. В. Тертичка «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні», у якій автор обґрунтовує, що державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована дія/бездіяльність (як пролонгація наявної політики) державних інституцій (що є не випадковою, безсистемною поведінкою учасників процесу політики), яка містить не окремі абстрактні, а конкретні рішення щодо розв’язання проблем або їх комплексу і є відповіддю на суспільні вимоги. Невід’ємним компонентом державної політики слугує її легітимність, монополія держави на законний примус і безпосередня конкретна дія чи бездіяльність, що й становить предмет аналізу, адже оцінюється безпосередня дієвість/пасивність державних інституцій у дослідженні позитивних/негативних її результатів і наслідків [2, с. 10; 6, с. 35].

Оригінальністю вирізняється позиція О. Л. Валевського, відображена в його праці «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження», де державну політику представлено як дію органів державної влади з вирішення проблем, що найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства [7, с. 9, 67].

Водночас питання державної політики у сфері внутрішніх справ, умов, сфери, принципів, форм і суб’єктів її здійснення на більш конкретному рівні розглядають представники загальної теорії держави та права. На рівні останньої як методологічної науки піднімаються й обговорюються проблемні питання стосовно поняття державної політики, її характерних ознак, властивостей, різновидів, принципів тощо. На думку О. В. Скрипнюка, державна політика як діяльність держави передбачає розв’язання суспільних проблем і врегулювання

суспільних відносин, має комплексний характер і може бути структурована відповідно до класифікації основних об'єктів її регулювання. У цьому контексті доцільно зважати на економічну державну політику, соціальну політику, правову політику, чи ще більш конкретно – на державну політику в галузі розвитку агропромислового, паливно-енергетичного комплексу, галузі освіти й культури, охорони здоров'я, природокористування, правоохоронну державну політику тощо [1, с. 7].

Дослідження питань, пов'язаних з аналізом як поняття державної політики, так і її практичної реалізації у сфері внутрішніх справ, у вітчизняній юридичній науці пов'язане передусім із працями В. В. Цветкова – засновника вітчизняної традиції правових досліджень державного управління [9–10]. Науковець фактично долає вузькі межі аналізу суто процесуальних аспектів державного управління та визначає державну політику як специфічну форму політико-управлінської діяльності держави, що має власні закономірності, складну внутрішню структуру й відіграє важливу роль у формуванні та розвитку суспільних відносин [10, с. 321].

Безумовно цінним здобутком є праця О. А. Левченкової, присвячена теоретико-правовим аспектам правової політики держави та її пріоритетів у сфері правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. На думку дослідниці, правова політика – це управління суспільством за допомогою права в межах закріплених правом процедур. Ключовими елементами правової політики є: по-перше, визначення загальнообов'язкових правил поведінки, які разом становлять правову систему сучасності; по-друге, забезпечення реалізації цієї системи; по-третє, вирішення за допомогою права конфліктних ситуацій, а також притягнення до відповідальності за порушення норм права [11, с. 10].

Грунтовною в зазначеному контексті є наукова стаття О. І. Безпалової «Правові засади реалізації державної політики в правоохоронній сфері» [11], де державну політику в правоохоронній сфері визначено як цілеспрямовану державно-владну діяльність тактичного й стратегічного характеру органів державної влади та громадськості, регламентовану нормами чинного національного законодавства та спрямовану на охорону

й захист прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, охорону державного кордону, забезпечення пожежної безпеки, розроблення та реалізацію державної міграційної політики, проведення досудового слідства в кримінальних справах, формування правової свідомості й правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів. Пріоритетною метою державної політики в правоохоронній сфері є приведення діяльності органів державної влади, що функціонують у цій сфері, у відповідність до кращих світових стандартів і внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності цих органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, удосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового характеру [11, с. 88].

У межах галузевих юридичних наук, насамперед адміністративного права, необхідно відзначити такі дисертаційні дослідження: Т. О. Гуржій «Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади» (2011 р.); Н. А. Железняк «Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання)» (2004 р.); С. О. Мосьондз «Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект)» (2003 р.); В. П. Печуляк «Державна податкова політика в Україні: організаційно-правові аспекти здійснення» (2005 р.) та ін.

Корисною в контексті висвітлення стану розробленості предмета нашого дослідження є наукова праця В. І. Олефіра «Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект)». Це зумовлено тим, що міграційні процеси є об'єктом діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, щодо обліку та регулювання зовнішньої міграції, урахування впливу міграції на рівень злочинності, здійснення профілактики правопорушень на міграційній основі тощо. Іншакше кажучи, МВС України є важливим суб'єктом управління в міграційній сфері [13, с. 1]. Державну міграційну політику України автор пропонує розуміти як комплекс заходів,

здійснюваних державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального й трудового потенціалу мігрантів, побудови демократичного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного потенціалу, дотримання національної безпеки, територіальної цілісності України [13, с. 8].

Привертає увагу також монографія І. В. Чеховської, присвячена осмисленню теоретико-методологічних засад державної сімейної політики України. Науковець висноує, що державна сімейна політика – це самостійний напрям соціальної політики, система комплексної діяльності держави, спрямована на соціальний інститут сім'ї, що передбачає формування, збереження, укріплення, розвиток, захист інституційних прав та інтересів, активізацію суб'єктної ролі, забезпечення суверенітету й добробуту сім'ї на підставі правового регулювання її відносин із державою [14, с. 588].

Доцільним є врахування результатів дослідження С. О. Мосьондза «Державна політика у сфері науки в Україні (організаційно-правові аспекти)», автор якого державну політику у сфері науки пропонує визначити як цілеспрямовану та скоординовану діяльність органів публічної адміністрації щодо впровадження комплексу заходів, спрямованих на створення в межах їх повноважень аксіологічних, гносеологічних, інституціональних, онтологічних і праксеологічних засад науки, а також запровадження відповідних механізмів їх реалізації шляхом залучення інвестиційних, інтелектуальних, інформаційних, людських, організаційних, матеріально-технічних та інших ресурсів [15, с. 309–310].

Водночас нам імпонує підхід, який запропонував П. Л. Фріс у межах розроблення теорії кримінально-правової політики України: визначення її предмета, задач, типів і принципів, місця в загальній політиці боротьби зі злочинністю, взаємозв'язку з її іншими елементами (складовими) політики у сфері боротьби зі злочинністю, визначення основних завдань і перспективних напрямів її реалізації та вдосконалення чинного кримінального законодавства. Згідно з твердженням науковця, кримінально-правова політика – це системоутворювальний елемент політики

держави у сфері боротьби зі злочинністю, що визначає головні завдання, принципи, напрями й цілі кримінально-правового впливу на злочинність, а також засоби їх досягнення, втілений у Конституції України, нормах кримінального права, практиці їх застосування, актах тлумачення кримінально-правових норм і постановах Пленуму Верховного Суду України (складові кримінально-правової політики) [16, с.11].

Однією з найбільш фундаментальних праць, присвячених цій проблематиці, слід визнати дисертаційне дослідження І. В. Арістової «Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади», у якій автор аналізує інформаційні й державно-правові закономірності загалом та їх особливості в правоохоронній системі (ОВС України), а саме: організаційно-правові засади формування державної інформаційної політики та державного управління інформаційною сферою, правотворчу та правозастосовну практику ОВС України в інформаційно-управлінській сфері [17, с. 9]. Державну інформаційну політику розглянуто в контексті теорії управління як державно-правове явище, динамічний двоєдиний процес – формування та реалізацію. І. В. Арістова пропонує визначити формування політики як вироблення стратегічного курсу держави в інформаційній сфері, а її реалізацію – як державне управління національною інформаційною сферою в його широкому розумінні [17, с. 11].

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити певні узагальнення. Проблематика державної політики у сфері внутрішніх справ перебуває в полі зору представників праводержавознавства, а також фахівців суміжних галузей соціально-гуманітарних знань. Над філософськими проблемами природи та сутності державної політики, зокрема у сфері внутрішніх справ, працювали представники філософії, соціології, правознавства, державного управління, чії праці слугують методологічним підґрунтям для подальшого розвитку відповідної галузі теоретичних знань. Однак ті зміни, що відбуваються в правовому та політичному житті країни після феномена Євромайдану, спонукають до переосмислення окремих світоглядно-методологічних засад державної політики кризь

призму сучасності, наповнення їх новим змістом з урахуванням особливостей розвитку правової системи України.

Водночас недостатньо опрацюваними залишаються методологічні аспекти правової природи державної політики у сфері внутрішніх справ, зокрема її особливостей, правових засад формування та реалізації, а також чинників, які впливають на державну політику в цій галузі.

Недостатньо повно з позицій функціонального підходу в літературі висвітлено місце та роль Міністерства внутрішніх справ у визначенні форм і методів реалізації державної політики, правові механізми реалізації верховенства права в цьому виді державної політики. Недостатньо уваги приділено й осмисленню особливостей міжнародного та європейського досвіду, стану й перспектив удосконалення правових засад формування та реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ України.

У методологічному контексті дослідження доцільно наявні джерела з питань здійснення державної політики у сфері внутрішніх справ диференціювати на блоки знань за предметною приналежністю, виокремивши праці філософського, теоретичного спрямування, а також галузевого, міжгалузевого або прикладного. Адже в кожному конкретному разі суб'єкт наукового пізнання намагається вирішити власні дослідницькі завдання з огляду на особливості предмета й методу дослідження. Проте всі вони разом становлять цілісну, хоча й розмаїту картину одного з різновидів державної політики, породженого необхідністю забезпечення законності та правопорядку, захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини й громадянина, власності, природного середовища, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Скрипнюк О. Сучасна державна політика України: основні концептуальні підходи до визначення змісту поняття / О. Скрипнюк // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 4 (39). – С. 3–12.

2. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: автореф. дис. д-ра наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Тертичка. – Київ, 2004. – 36 с.
3. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти: [монографія] / С. Д. Гусарев. – Київ: Знання, 2005. – 375 с.
4. Енциклопедія історії України: в 5 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 2005. – . – Т. 3: Е – Й. – 2005. – 672 с.
5. Ріттер Й. Метафізика і політика / Й. Ріттер; [пер. з нім. В. Задорожного, О. Кислюка]. – Київ: Юніверс, 2011. – 341 с.
6. Абдулла А. Політика і подія істини: актуальність соціальної філософії А. Бадью: автореф. дис. ... канд. філос. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / А. Абдулла. – Харків, 2010. – 16 с.
7. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: [монографія] / В. Тертичка. – Київ: Основи, 2002. – 750 с.
8. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [монографія] / О. Л. Валевський. – Київ: НІСД, 2001. – 242 с.
9. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект): [монографія] / В. В. Цветков. – Харків: Право, 1996. – 164 с.
10. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: [монографія] / В. В. Цветков. – Київ: Юрид. думка, 2007. – 336 с.
11. Левченкова Е. А. Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Левченкова Елена Анатольевна. – СПб., 2004. – 234 с.
12. Безпалова О. І. Правові засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері / О. І. Безпалова // Право і безпека. – 2012. – № 3. – С. 87–92.
13. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. д-ра юрид. наук:

спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. І. Олефір. – К., 2005. – 36 с.

14. Чеховська І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації : [монографія] / І. В. Чеховська. – Кам'янець-Подільський : Рута, 2013. – 736 с.

15. Мосьондз С. О. Державна політика у сфері науки в Україні (організаційно-правові аспекти) : [монографія] / С. О. Мосьондз. – Харків : Скорпион ЛТД, 2012. – 352 с.

16. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Фріс Павло Львович. – Київ, 2005. – 409 с.

17. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Арістова Ірина Василівна. – Харків, 2002. – 476 с.

*Авакян Т. А. – кандидат политических наук, соискатель
Национальной академии внутренних дел*

Теоретико-методологические основы исследований государственной политики в сфере внутренних дел

Рассмотрены отдельные историографические аспекты проблематики государственной политики в сфере внутренних дел. Проанализированы научные труды философско-социологического, политологического и управленческого содержания, которые посвящены государственной политике, в том числе в сфере внутренних дел. Исследованы научные юридические труды государственной политики в целом и сферы внутренних дел в частности. На основании осмысления имеющихся трудов по государственной политике в сфере внутренних дел определены ключевые направления ее дальнейшей разработки в пределах теории государства и права.

Ключевые слова: политика; историография; государственная политика; правовые принципы; государственная политика в сфере внутренних дел.

*Tigran Avakian – Ph.D in Political Sciences, Researcher
of the National Academy of Internal Affairs*

Theoretical and Methodological Principles of State Policy's Researches in Sphere of Internal Affairs

The development of Ukraine in the direction of democratic, legal state, its interaction with society, influence on the formation of a complex and diverse range of social relations is impossible without a clearly defined, evidence-based state policy in various spheres of public life. It is no coincidence that at the present time substantial aspect of what should be the policy, is a cause of scientific debate and even controversy among legal scholars, experts in the field of theory of state and law, constitutional and administrative law. This is caused that the public policy, in particular in the field of internal affairs, plays an important role in public life. It aims to promptly identify urgent problems of society development, analyze them, establish the reasons of appearance, complexity, contradictions and find solutions.

In the article some historiographical aspects of the issues of the state policy in the sphere of internal affairs are reviewed. It is proved that this problem has deep roots, which is why the first scientific works on this subject considered from the point of view of philosophy

Scientific works of philosophical and sociological, political and managerial content which are dedicated to the state policy, including the sphere of internal affairs were analyzed. Scientific legal writings of public policy in general and in the sphere of internal affairs in particular were reviewed. Therefore, it is established that the issues of state policy in various spheres of public life became the subject of numerous studies by Ukrainian scientists.

On the basis of the available scientific researches of state policy in the sphere of internal affairs defined key directions of its further development within the general theory of state and law.

Keywords: politics; historiography; public policy; legal principles; public policy in the field of internal affairs.