

Павлів-Самойл Н. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

Руданецька О. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін факультету № 6
Львівського державного університету внутрішніх справ

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

FORMATION OF THE LEGAL POLICY OF THE UKRAINIAN STATE IN MODERN CONDITIONS

Національна правова політика встановлює внутрішні та зовнішні цілі для розвитку нашої держави. Правова політика України має ґрунтуватися на імплементації в стратегію розвитку країни міжнародних правових стандартів, загальнознайомих конституційних принципів та національних цінностей, демократичних інститутів, у перспективі вона сприятиме підвищенню рівня довіри населення до влади та оптимальному досягненню проголошених політичних цілей.

Ключові слова: правова держава, правова політика, правова система, політична система.

Национальная правовая политика устанавливает внутренние и внешние цели для развития нашего государства. Правовая политика Украины должна основываться на имплементации в стратегию развития страны международных правовых стандартов, общепризнанных конституционных принципов и национальных ценностей, демократических институтов, в перспективе она будет способствовать повышению уровня доверия населения к власти и оптимальному достижению провозглашенных политических целей.

Ключевые слова: правовое государство, правовая политика, правовая система, политическая система.

National Legal Policy establishes internal and external goals to develop the state. General strategy of its policy should be based on implementation of international legal standards into country's development strategy, universally recognized constitutional principles and values. Eventually, it must increase public trust to authorities and realization of declared political goals.

Key words: legal state, legal policy, legal system, political system, transformation period, effectiveness of legal policy, state-volitional character of legal policy.

Правова політика не може виявлятися у статичному вигляді, оскільки виступає активним комунікативним чинником між державною владою та суб'єктами реалізації права, слугує способом акумуляції та провідником найрізноманітніших поглядів, потреб, інтересів (економічних, соціальних, культурних), відповідно, вона змінюється разом із ними.

Концептуально державну правову політику України можна розглядати як засіб легітимізації внутрішньої і зовнішньої політики, особливу форму досягнення органами влади офіційно проголошених політичних цілей. Така політика має ґрунтуватися на положеннях і нормах Конституції України, а також загальнознайомих принципах міжнародного права, передбачати дотримання державою основоположних прав і свобод людини та громадянина, захист яких фактично набув наддержавного характеру.

Аспекти правової політики більшою чи меншою мірою розглянуто у працях С. Алексєєва, С. Бобровник, І. Ільїна, В. Лазарева, О. Малька, А. Пашкова, В. Прозорова, С. Рабіновича.

Метою дослідження є функціонування правової політики, зокрема, що стосується її поняття, особливостей, впливу на правотворчість та правозастосування.

Правова політика сучасної української держави зорієнтована на три основних взаємозумовлених пріоритети: дотримання прав людини, розвиток приватного права і забезпечення сильного правосуддя. Для цього політику треба провадити вміло.

Охарактеризувати суть політики можна, зокрема, через методи її здійснення. Окрім загальноприйнятих (нормальних, традиційних, властивих «великому мистецтву»), у ній використовували і досі використовують такі заходи, як хитрість, лестощі, обман, інтриги, а для того, щоб усунути суперників, застосовують навіть силу – аж до спалахування воєн. Правову політику, по суті, можна вважати засобом здійснення перетворень у суспільстві.

Утім, головне завдання правової політики – це все-таки нормативно-правове забезпечення здійснюваних у державі реформ. На сучасному етапі вона, на жаль, не зовсім справляється із цим завданням. Чимало важливих законодавчих актів ще не прийнято, отже, відповідні суспільні відносини не є врегульованими. Як наслідок, мусимо визнавати наявність «тіньової політики», «тіньової економіки», «тіньової влади», зрештою, «тіньового регулювання», які призводять до «тіньової держави». Завданням же правової політики і є, зокрема, спрог-

нозувати «больові точки» життя суспільства та здійснювати своєчасну й ефективну їх профілактику.

Проводити правову політику можна, вдаючись до переконання або примусу. Обидва методи охоплюють широкий арсенал засобів впливу на свідомість і поведінку людей (виховання, покарання, відповідальність (позитивна і негативна), санкції (заохочувальні і негативні), превентивність, правова освіта, запровадження правової культури, підвищення правосвідомості тощо).

Зауважимо, що зміцнення державності, про що нині багато говорять та пишуть, передбачає, насамперед, зміцнення її правових засад. Інакше вона приречена на недієздатність, зокрема через відсутність дієвої нормативно-правової бази.

Водночас, як ми вже зауважували, правова політика може бути ефективною лише тоді, коли спирається на легітимну владу. По суті, влада і право завжди йшли поруч, підтримували одне одного в досягненні спільних цілей. Це характерно і для нинішньої ситуації в Україні.

Отже, правова політика не може існувати в рафінованому вигляді, оскільки відображає, як уже було зазначено, найрізноманітніші погляди, потреби й інтереси (економічні, соціальні, культурні). Тому можна говорити про такі категорії, як «економічні закони», «соціальне законодавство», «податкове право», тобто правова політика тісно пов'язана з іншими видами політики. Та, попри все, правова політика є самостійним явищем, яке має свою специфіку, ознаки, цілі, завдання, форми реалізації.

Науковці справедливо зауважують: «За своїми ознаками правова політика явно входить до кола явищ, які підлягають дослідженню в загальній теорії держави та права, однак аналіз джерел показує, що на загальнотеоретичному рівні даний феномен майже не розглядається» [1, с. 10].

Зауважимо, що нині вчені навіть дискутують щодо питання про доцільність існування окремого поняття «правова політика». Зокрема, побутує думка, що нібито немає ніякої специфічної правової політики, а є «державна політика в правовій сфері». «Державна політика одна, а форми її та шляхи здійснення різноманітні» [2, с. 71].

Заперечувати правову політику як особливий напрям державної діяльності – рівнозначно запереченню ідей побудови правової держави, йдеться про необхідність удосконалення юридичної системи, підвищення ефективності правового регулювання, правосуддя, посилення захисту прав громадян, гарантій їх безпеки тощо [3, с. 8–9].

Деякі вчені розрізняють поняття правової політики у вузькому та широкому розумінні. Зокрема, О. Рибаків визначає правову політику у вузькому розумінні як «вироблення та реалізацію тактики і стратегії у сфері створення й застосування права на загальних принципах гуманізму. У широкому розумінні – це діяльність передусім державних і муніципальних органів, громадських об'єднань, окремих осіб, включаючи систему ідей, цілей, заходів та способів, що забезпечують функціонування та відтво-

рення правового механізму, яка спрямована на здійснення інтересів, прав та свобод особи у взаємодії з її обов'язками» [2, с. 77].

«Однак право і правова система виступають не тільки в ролі об'єкта правової політики, але одночасно і як основний засіб її реалізації, тим інструментом, за допомогою якого відомі суб'єкти здійснюють результативний вплив на весь комплекс різноманітних соціальних відносин і процесів. Тому правова політика немислима без ефективного використання державою юридичних засобів для вирішення певних цілей» [4, с. 15].

Чітких і незмінних меж правової політики немає. При загальній порівняній стабільності вона змінюється, в неї можуть з'являтися нові напрями, акценти, відбуватись «переоцінка цінностей». Так, після вступу України до Ради Європи ставлення до смертної кари, структури пенітенціарної системи та деяких інших питань змінилося.

Як слушно зауважує А. Коробова, правова політика нині є мало вивченим феноменом суспільного життя. Як явище, загальне для всіх галузей права, воно об'єктивно входить у предмет теорії держави і права. Відповідно, вивчення цієї проблеми на загальнотеоретичному рівні має важливе методологічне значення для галузевих дисциплін [5, с. 147].

Додамо, що виправданим є розглядати державну правову політику України як засіб легітимізації внутрішньої і зовнішньої політики, як форму, що сприяє досягненню органами влади офіційно проголошених політичних цілей. Така політика має бути вибудована на положеннях і нормах Конституції України, принципах міжнародного права. Водночас вона має передбачати дотримання з боку держави прав і свобод людини та громадянина, адже їхній захист уже став, по суті, наддержавною вимогою. Ми вже зауважували, що правова політика має спиратися, насамперед, на верховенство права, гуманістичні і моральні цінності, узгодженість інтересів людини, суспільства та держави. Заразом, імплементуючи міжнародні стандарти правового регулювання щодо вирішення тих чи інших питань, вона має враховувати національні інтереси. Не менш важливо, щоб пріоритети політики були науково обґрунтованими, цілеспрямованими та чітко визначеними. Істотно також дотримуватися еволюційного погляду на формування правової політики, орієнтуватися на досягнення кінцевих результатів, поєднувати механізми управління і самоорганізації, державного регулювання і самоврядування. Важливо, щоб процес формування і реалізації був відкритий.

І на загальнонаціональному, і на регіональному рівнях учасниками процесу формування державної правової політики можуть бути політичні партії, парламентські комітети, народні депутати України, центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, рухи, наукові установи та освітні заклади, а також окремі громадяни.

Наголосимо, зокрема, на ролі політичних партій у формуванні правової політики. Адже вони, уза-

гальнюючи й узгоджуючи інтереси, претензії і пропозиції громадян, спроможні подати їх як політичну позицію, а отже, реалізувати у формі політичної заяви, декларації чи програми.

Безперечним є той факт, що формування державної правової політики торкається всіх сфер чинного законодавства, проте форми й обсяги такого «втручання» різняться – залежно від особливостей суспільно-політичної і соціально-економічної обстановки в державі.

Щодо засобів реалізації державної правової політики, то переконання застосовують, щоб запевнити в раціональності, обґрунтованості і доцільності здійснюваного правового регулювання суспільних відносин і процесів; своєю чергою, примус може бути легітимним, соціально виправданим або диференційованим.

В українських реаліях доводиться визнавати непорядкованість парламентської партійно-фракційної діяльності, наслідком чого є те, що Верховна Рада України часто не виконує покладених на неї функцій. Окрім того, недосконалим в Україні є й механізм організації законодавчого процесу, зрештою, немає державної стратегії законотворчості, як наслідок, часто парламент зосереджується на розв'язанні поточних проблем, не акцентуючи на перспективі.

Отже, процес формування державної правової політики можна означити як стихійний. Часто ініціатива переходить до виконавчої влади, а та, своєю чергою, коли вбачає «політичну доцільність», ігнорує право, а заради торжества «неписаного права» навіть виходить за межі, визначені конституційним законодавством.

Важливе завдання правової політики у сфері правотворчості в Україні полягає в тому, щоб узгодити законодавство з європейськими стандартами, законодавством Євросоюзу. Це має бути пріоритетом діяльності, зокрема, в таких сферах, як підприємницька діяльність, захист конкуренції та прав інтелектуальної власності, митне регулювання, транспорт і зв'язок, енергетика, державні закупівлі, фінансові послуги, податкова політика, захист навколишнього природного середовища, зайнятість та охорона праці, боротьба з «відмиванням» грошей тощо. Від ступеня виконання цього завдання залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав-учасниць ЄС.

Як організаційні завдання державної правової політики можна визначити перегляд змісту чинної системи права задля її демократизації та гуманізації, підвищення ефективності регулювання суспільних відносин і процесів тощо.

Зауважимо, що реалізація завдань державної правової політики вимагає цілеспрямованості й узгодженості дій усіх гілок влади, її прозорості і передбачуваності, закріплення її стратегії і тактики. Стратегію правової політики треба розглядати на довготермінову перспективу. Щоправда, кожна Верховна Рада України нового скликання обов'язково має її переглядати у визначені національним законодавством терміни. Приводом для цього є імплементація до чинного законодавства положень передви-

борчих програм політичних партій і блоків, котрі перемогли на тих чи інших виборах. Можливість застосування президентського вето має створювати передумови для несуперечливого формування в країні єдиної правової політики.

Серед пріоритетів формування державної правової політики вважаємо за потрібне виокремити проведення політичної, адміністративної, судової та регіональної реформ.

Успіх соціальних перетворень значною мірою залежить від результатів конституційної реформи. Безперечно, що програма боротьби зі злочинністю і правопорушеннями, комплекс заходів щодо вдосконалення структури, форм і методів діяльності державних органів, а також реформа судової системи мають бути спрямовані на вдосконалення організаційно-правового механізму забезпечення законності і правопорядку.

Так, судово-правова реформа передбачає формування правової бази, яка визначає судоустрій та організацію і діяльність відповідних органів, реформування судочинства в напрямі посилення гарантій прав особи і громадянина.

Щодо адміністративної реформи, то її проводять із метою зміни системи державного управління всіма сферами суспільного життя, реформування місцевого самоврядування, інституту державної служби, оновлення адміністративного законодавства, створення адміністративної юстиції.

На шляху розбудови держави європейського зразка важливо сформувати та реалізувати ефективну регіональну політику. Формуючи її, треба відштовхуватися від необхідності створення дієвої системи влади й управління на місцях, зважати на можливості самоорганізації територіальних громад [6, с. 9–10], фінансово-економічного та нормативно-правового забезпечення цієї системи [4, с. 11].

Правова політика сучасної України має складатися з таких основних напрямів, як: 1) правотворча; 2) правозастосовна; 3) інтерпретаційна; 4) доктринальна; 5) правонавчаюча. Зазначимо, що ці напрями цілком можна вважати формами реалізації правової політики.

Розгляньмо їх докладніше. Отже, правотворча форма – це переважно прийняття, зміна та скасування нормативних актів і договорів. Головна проблема при цьому полягає не в кількості нормативних актів і договорів, а в тому, щоб вони були пов'язані в єдину систему. Тут багато чого залежить від уміння законодавця гармонійно поєднувати нові і раніше прийняті нормативні акти, від грамотної стратегії творців права. «Така діяльність являє собою процес постійного вдосконалення чинного права в світлі правових принципів. Вона, безсумнівно, має відповідати економічній і соціальній політиці, адже складає мовою права потреби суспільного життя. Прийняття фінансово не забезпечених законів, особливо популярне в сфері соціального захисту, абсолютно неприпустиме в нинішніх умовах. Курс на урізання системи пільг та привілеїв не має поєднуватися зі встановленням нових суб'єктів і об'єктів пільгового режиму» [7, с. 137].

Правозастосовна форма втілюється здебільшого у правозастосовних актах, документах індивідуального, персоніфікованого характеру.

«Правозастосовна політика держави – це певним чином організація процесу реалізації права. Глобальна проблема правозастосування полягає в тому, що нині закони виконуються у нас катастрофічно погано і, зокрема, з'явилося безліч законів, що зовсім не виконуються. Перший аспект проблеми – потреба виконавців в «обрамленні» закону масою наказів та інструкцій, які, на їхню думку, і роблять можливим виконання закону. Другий аспект, тісно пов'язаний із першим, – це втрата законом свого первісного змісту та задуму після його «уточнення» підзаконними актами. Третій аспект – розширення сфери розсуду чиновника (незважаючи на достаток актів різного рівня), що призводить до сваволі» [7, с. 142].

Особливість цієї форми виявляється в тому, що нині істотно розширився суб'єктний склад правозастосування. Так, тепер активно, щоправда, не завжди законно, право застосовують і недержавні структури, як-от органи місцевого самоврядування, керівники приватних фірм, банків, громадських об'єднань тощо. В актах пояснення правових норм (так звані інтерпретаційні акти) втілюється переважно правоінтерпретаційна форма.

Щодо доктринальної форми, то вона виражається здебільшого в проєктах правових актів, науковому передбаченні розвитку юридичних ситуацій. Чи не найважливішим напрямом правової політики є юридична наука, адже саме тут напрацьовують ідеологію права як соціального інституту, визначають його цілі, функції, принципи тощо. Окрім того, в юридичній науці формуються нові галузі, інститути і норми права, нові юридичні конструкції, поняття, інструменти, тут же прогнозують еволюцію юридичних технологій і правового життя. Юридичні погляди і концепції надзвичайно значущі для формування моделі правового регулювання, вдосконалення законодавства, оптимізації методології тлумачення юридичних норм, правореалізаційного процесу.

Правонавчаюча форма виявляється в підготовці юристів так званого нового покоління, яке готує творчо діяти в нових політико-правових умовах. Тож на сучасному етапі простежується значне підвищення ролі вищої юридичної освіти. Адже часто трапляється так, що приходить студент-випускник

на практику, йому там і кажуть: «Забудь, чого тебе вчили у виші, і роби, як у нас прийнято». Тобто, по суті, відтворюються свідомо хибні начала юридичної діяльності. Це можна зменшити тільки завдяки якісно підготовленим фахівцям, які не будуть сліпо слідувати хибним сформованим стандартам.

Механізми реалізації правової політики передбачають виявлення перешкод, що стоять на шляху здійснення цього виду політики, і пошук юридичних засобів їх оптимального подолання. Такими перешкодами є, наприклад, відсутність єдиного правового простору, численні юридичні колізії між правовими актами, низька якість законів і підзаконних актів, дублювання нормативних актів, тобто імітація правового регулювання. Частина юридичних засобів влада вже використовує, щоб подолати ці перешкоди, а решта ще чекає на своє застосування.

Правова політика може бути ефективною лише тоді, коли вона спирається на тверду, легітимну, авторитетну владу. Власне, влада і право завжди «співпрацюють», тісно підтримуючи одне одного. Це характерно і для сучасної ситуації в Україні, хоча відповідної гармонії тут ще немає. Загальновідомо, що влада, не обмежена правом, є небезпечною, а право, не забезпечене владою, є малоефективним. Правові цінності, як і будь-які інші, не можуть залишатися за межами охоронної діяльності структур влади [8, с. 303].

Інтенсивний розвиток правової системи України, динамічні процеси реформування та адаптації національного права до європейського правового простору, потреба швидкого реагування чинного законодавства на мінливість суспільних відносин актуалізують проблему випереджаючого відображення політико-правових процесів у нашій державі. Крім того, невтішний стан дотримання прав і свобод людини в Україні, недостатній рівень забезпечення законності та правопорядку в суспільних відносинах, непродуманість деяких кроків у механізмі реформування державних та правових інститутів, невідповідність чинного законодавства реальному стану суспільних інститутів і тенденціям суспільного розвитку, його недосконалість, прогалинність та інші недоліки сучасної правової політики в Україні заострюють потребу розроблення загальної концепції правової політики нашої держави, що передбачає науковий підхід до визначення і реалізації останньої.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коробова А. К вопросу о понятии правовой политики. Вестник Международной академии бизнеса и банковского дела. Сер.: Юриспруденция. Тольятти: [б. и.], 1995. № 5. С. 3–11.
2. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки. Журнал российского права. 2002. № 3. С. 71–78.
3. Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики. Государство и право. 2001. № 10. С. 5–12.
4. Малько А. Правовая политика современной России / А. Малько, Н. Матузов, К. Шундилов. Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 6–27.
5. Коробова А. Некоторые спорные вопросы учения о правовой политике. Правоведение. 1997. № 4. С. 147–148.
6. Недюха М. Соціальна самоорганізація як засіб розвитку місцевого самоврядування в Україні / М. Недюха, О. Михайлич. Віче. 2007. № 14. С. 7–11.
7. Путило Н.В. Правовая политика современного демократического государства. Социология права : учеб. пособие / В.В. Глазырин и др.; под ред. В.М. Сырых. М.: Юстицинформ, 2001. С. 124–143.
8. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти / наук. ред. О.Д. Святоцький; Акад. правових наук України, НДІ приватного права і підприємництва. К.: Ін Юре, 2002. 724 с.