

Микола НЕДЮХА, завідувач сектору методології Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Правова політика України: новітні виміри

Обґрунтовуються новітні підходи до з'ясування сутності, цілей та завдань, пріоритетів реалізації правової політики України на засадах оптимального поєднання загальнонаціональних, регіональних і місцевих інтересів.

Ключові слова: правова політика, суб'єкти правової політики, пріоритети правової політики.

Обосновываются новейшие подходы к пониманию сущности, целей и задач, приоритетов реализации правовой политики Украины на основе оптимального сочетания общенациональных, региональных и местных интересов.

Ключевые слова: правовая политика, субъекты правовой политики, приоритеты правовой политики.

Реалізація стратегічного курсу на розбудову України як демократичної, правової держави вимагає, з одного боку, прискорення процесів державотворення, а з другого - суворого дотримання принципів верховенства права, посилення гарантій забезпечення та захисту прав і свобод людини й громадянина. Реалізація такого курсу передбачає наявність високого рівня правосвідомості та правової культури. Проте відсутність в українському суспільстві сталих демократичних традицій сприяє домінуванню правового нігілізму, непоодиноким спроб досягнути політичних цілей неправовими методами.

Західний вплив лише частково позначився на формуванні державної правової політики. Українське суспільство тяжко адаптувалось до умов ринкового господарювання та багатопартійної демократії. Значна частина європейських стандартів не сприймалась належним чином, їх імплементація в суспільне життя не давала очікуваних результатів. Більше того, враховуючи рівень політичної та громадської свідомості, західні пропозиції та рекомендації виявились передчасними.

Політика тісно пов'язана з правом і навпаки. На практиці це означає, що законодавці беруть участь у визначенні засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, тоді як виконавча влада в особі Уряду та Президента безпосередньо долучені до формування національного законодавства.

Так, у більшості демократично розвинутих держав суб'єкти законотворчості є безпосередніми учасниками процесу визначення, розробки та втілення в життя програмних завдань державної політики. Однак, працюючи над проектами нормативно-правових актів, вони можуть виконувати свою роботу до певної межі: принаймні лише законодавцям (політикам) надається право приймати остаточне рішення стосовно подальшої долі розроблених законопроектів - прийняти в цілому, внести відповідні поправки чи взагалі відхилити.

З цього можна зробити висновок, що врешті-решт у законодавчому процесі вирішальне значення має політична доцільність, адже політики визначають основні напрями розвитку законодавства. Їхньою суб'єктивною позицією обумовлюється міра врахування об'єктивних тенденцій процесу соціальних змін: схвалені ними закони повинні адекватно віддзеркалювати стан розвитку суспільства. Регулятивні можливості норм чинного законодавства стрімко втрачаються, якщо вони відстають від рівня розвитку суспільних відносин або їх випереджають - саме в цьому і полягають, як відомо, труднощі адаптації національного законодавства до європейського права. При цьому варто також зазначити, що на законотворчому процесі негативно позначається невизначеність політичного курсу, відсутність чи приховування політичних цілей реалізації державної правової політики.

Як свідчить аналіз, вплив політики на правову систему держави суттєво посилюється в періоди реформування суспільства: демократизація та гуманізація суспільних відносин активно впливає на формування політичної свідомості та політичної культури населення як елементів політичної системи, що обумовлюють ефективність правової системи.

Водночас політична система держави стає органічною, якщо вона спирається на право. Не випадково політичні структури прагнуть до легітимізації своєї діяльності як засобу посилення свого впливу на політико-правову ситуацію.

На ефективність правової політики також суттєво впливає рівень економічного розвитку, стабільність виробництва, соціального благополуччя населення, культурні традиції, що склались у суспільстві, особливості психології та менталітету нації, а також процеси самоорганізації та самоврядування населення.

В залежності від спрямованості діяльності органів державної влади можна виокремити три напрями реалізації правової політики, а саме: 1) формування вітчизняного правового поля; 2) реалізація національних інтересів за умов дотримання вимог чинного законодавства; 3) формування правової культури та правосвідомості громадян.

Формування правового поля, тобто правотворчість, є, як відомо, процесом пізнання правових потреб суспільства і держави, її громадян, формування та прийняття на основі набутих знань правових актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур. Насамперед, це форма владної діяльності держави, спрямованої на створення законів та інших нормативно-правових актів, за допомогою яких в чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [2, 281].

Правотворчість обумовлює процес формування внутрішньо узгодженого національного правового поля, яке визначає форми, методи та межі регулятивної діяльності органів виконавчої влади.

Реалізація вимог чинного законодавства передбачає практичну діяльність уповноважених органів державної влади, спрямовану на забезпечення виконання вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів. Найважливішими складовими цього напрямку державної правової політики є правоохоронна, судова та контрольно-ревізійна діяльність.

Формування правової культури та правосвідомості громадян як напрям реалізації державної правової політики полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на різні соціальні верстви населення з метою підвищення їх правосвідомості та правової культури, доведенні до їх відома офіційних поглядів з питань згаданої політики.

Важливо усвідомлювати, що будь-які правові засоби формування та реалізації державної правової політики не можуть бути ефективними за відсутності консолідаційних засад дії політичних сил, що передбачає наявність компетентного та ефективно діючого державного апарату.

Отже, концептуально державну правову політику України можна розглядати як засіб легітимізації внутрішньої та зовнішньої політики, особливу форму досягнення органами влади офіційно проголошених політичних цілей. Така політика має ґрунтуватись на положеннях і нормах Конституції України, а також загальноновизнаних принципах міжнародного права, передбачає дотримання державою основоположних прав і свобод людини та громадянина, захист яких фактично набув наддержавного характеру. Основою формування та реалізації правової політики є низка принципів як відправних положень правової дії, а саме: верховенство права; законність; демократизм; орієнтація на гуманістичні та моральні цінності; соціально-політична обумовленість; узгодженість інтересів людини, суспільства та держави; врахування національних інтересів щодо вирішення питань імплементації міжнародних стандартів правового регулювання; наукова обґрунтованість; цілеспрямованість та чітке визначення пріоритетів; еволюційний характер формування правової політики; орієнтація на досягнення кінцевих результатів; поєднання механізмів управління та самоорганізації, державного регулювання та самоврядування; планомірність та поетапність, сталість та прогнозованість; відкритість процесу формування та реалізації.

Основними суб'єктами правової політики є Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України, які уповноважені визначати правові методи формування, реалізації та забезпечення основних напрямів суспільного розвитку, а також розв'язувати соціально-економічні та суспільно-політичні проблеми в загальнонаціональному вимірі. Діяльність названих суб'єктів державної правової політики за своїм змістом та суттю покликана відображати очікування громадянського суспільства, його настрої та сподівання, тобто активно реагувати на потреби останнього, його виклики.

Ядром формування державної правової політики є, безперечно, Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган держави. Проте було б помилково вважати її монополістом у цій сфері, адже формування згаданої політики здійснюється за активної участі Президента та Уряду, які, за Конституцією України, належать до числа суб'єктів законодавчої ініціативи, а Президенту, крім того, надано право вето. До того ж своєю правотворчою діяльністю (видання указів, постанов та інших нормативно-правових актів) останні створюють передумови для підвищення ефективності законодавчої діяльності парламенту.

Так, на основі та на виконання Конституції Президент України може видавати укази, які є обов'язковими до виконання на території України. Очевидно, якщо та чи інша галузь суспільних відносин з різних причин не врегульована на рівні закону, він може тимчасово унормувати їх шляхом прийняття відповідного указу. Можна стверджувати, що такого роду діяльність є однією з форм впливу виконавчої влади на формування державної правової політики. Адже в ході реалізації закладених у згаданих підзаконних актах норм формується своєрідний правовий звичай, який згодом може бути закріплений на рівні закону.

Особливість такого формування державної правової політики полягає в тому, що на відміну від законодавчих актів, розроблених та виданих Верховною Радою України, названі звичаї «виростають» безпосередньо з політичної практики, обумовлюються вимогами часу. Держава сприймає, санкціонує та забезпечує його дотримання своїми засобами.

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

При цьому варто наголосити на місці та ролі політичних партій у формуванні правової політики. Адже до числа їх найважливіших функцій належить агрегування (англ. *agrégation* - збирання) інтересів різноманітних соціальних груп населення країни. Здійснюючи узагальнення та узгодження інтересів, претензій і пропозицій громадян, вони спроможні трансформувати їх у певну політичну позицію та реалізувати у формі політичної заяви, декларації, платформи чи програми.

Акумулюючи настрої населення, політичні партії намагаються провести свої програмні настанови через владні інститути держави, чим активно впливають на формування політичної свідомості. У разі перемоги на парламентських виборах відповідні політичні партії та блоки отримують реальну можливість безпосередньо впливати на законодавчий процес. Саме тому зміст законодавчих актів, прийнятих в умовах парламентської

демократії, відображає, як правило, результати боротьби представлених у ньому політичних сил, у тому числі й опозиційних.

В цілому ж, можна зазначити, що формування державної правової політики зачіпає всі без винятку сфери чинного законодавства, хоча форми та обсяги «втручання» у різні сфери суспільного життя суттєво залежить від особливостей суспільно-політичної та соціально-економічної обстановки у державі.

До головних засобів реалізації державної правової політики належать методи переконання (у раціональності, обґрунтованості і доцільності здійснюваного правового регулювання суспільних відносин і процесів) та примусу (легітимний, соціально виправданий, диференційований), які здійснюються в різних формах, проявах і поєднаннях.

Для правової політики України актуальним є вирішення проблеми досягнення такого стану розвитку правової системи, за якого право постане особливим механізмом реалізації та підтримки сталого, безперервного функціонування держави, суспільства та країни в заданих правом параметрах.

Принагідно варто відзначити, що неупорядкованість парламентської партійно-фракційної діяльності має своїм наслідком ту обставину, що Верховна Рада України часто не виконує покладені на неї функції. У зв'язку з недосконалістю діючого в Україні механізму організації законодавчого процесу та відсутністю державної стратегії законотворчості досить часто парламент, зосереджуючись на вирішенні поточних проблем, втрачає перспективу, неадекватно реагуючи на виклики сьогодення.

Як наслідок, державна правова політика формується стихійно, в ряді випадків ініціатива переходить до виконавчої влади. Остання дозволяє собі в разі «політичної доцільності» ігнорувати право, а заради торжества «неписаного права» - виходити за межі, визначені конституційним законодавством.

До числа основних завдань правової політики України можна віднести вдосконалення її політичної системи, налагодження плідного співробітництва й утвердження легітимної основи діяльності різних гілок державної влади, подолання недовіри до неї з боку суспільства, правове забезпечення організації боротьби з організованою злочинністю та корупцією, організація захисту прав та основних свобод людини і громадянина, розробка довгострокової стратегії законотворчості, вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, виховання законслухняної особистості, подолання правового нігілізму тощо.

Серед важливих завдань правової політики у сфері правотворчості є приведення законодавства України у відповідність з європейськими стандартами, законодавством ЄС. На сьогодні такі пріоритети визначаються соціально орієнтованими сферами та напрямками діяльності, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав- членів ЄС. До таких сфер можна віднести: підприємницьку діяльність; захист конкуренції; банкрутство; захист прав інтелектуальної власності; митне регулювання; транспорт і зв'язок; стандарти і сертифікація; енергетика; державна закупівля; фінансові послуги; податкова політика; захист навколишнього природного середовища; зайнятість та охорона праці; боротьба з «відмиванням» грошей, здобутих злочинним шляхом тощо.

До організаційних завдань державної правової політики повинно бути віднесено перегляд змісту діючої системи права з метою її демократизації та гуманізації, підвищення ефективності регулювання суспільних відносин і процесів тощо.

Потребують удосконалення діючі механізми реалізації державної правової політики, що пов'язано, насамперед, з необхідністю підвищення ефективності діяльності державних органів з питань нагляду за виконанням законів та інших нормативних правових актів. Зусилля законодавців щодо формування належної правової політики повинні знаходити підтримку з боку органів виконавчої влади, нормативно-правові акти яких мають сприяти підвищенню ефективності національного законодавства. Адже, як відомо, саме на виконавчу владу покладається обов'язок відпрацювання шляхів і способів реалізації законів, здійснення поточного управління. Незадовільне виконання законів значною мірою девальвує, знецінює законодавчу діяльність, гальмує втілення в життя державної правової політики. Давно назрілою є необхідність концентрації зусиль всіх гілок влади щодо підвищення рівня правосвідомості, правової культури особи, в тому числі посадових осіб державних органів, подолання правового нігілізму.

Цілеспрямованості й узгодженості дій усіх гілок влади потребує й реалізації завдань державної правової політики, забезпечення її прозорості та передбачуваності, офіційного визначення та відповідного закріплення її стратегії і тактики. При цьому стратегія названої політики має розглядатись, як це і передбачено канонами, на довгостроковий термін, хоча кожна Верховна Рада України нового скликання має обов'язково її переглядати у визначені національним законодавством терміни. Приводом для такого роду перегляду є імплементація до діючого законодавства положень передвиборних програм політичних партій і блоків, що отримали перемогу на чергових виборах. Застосування президентського вето має створювати передумови для несуперечливого формування в країні єдиної правової політики.

До пріоритетів формування державної правової політики слід віднести, на наш погляд, проведення політичної, адміністративної, судової та регіональної реформ.

Від результатів конституційної реформи значною мірою залежить успіх інших соціальних перетворень. Вдосконаленню організаційно-правового механізму забезпечення законності і правопорядку мають бути

підпорядковані програма боротьби зі злочинністю і правопорушеннями, комплекс заходів щодо вдосконалення структури, форм і методів діяльності державних органів, а також реформа судової системи.

Складовою судово-правової реформи є формування правової бази, яка визначає судоустрій та організацію і діяльність відповідних органів, реформування судочинства в напрямі посилення гарантій прав особи і громадянина.

Одним з пріоритетів правової політики України є проведення адміністративної реформи, підвищення ефективності функціонування системи державного управління. Метою здійснюваної адміністративної реформи є зміна системи державного управління всіма сферами суспільного життя, трансформація її в один із визначальних чинників економічних та соціальних перетворень, реформування місцевого самоврядування, інституту державної служби, оновлення адміністративного законодавства, створення адміністративної юстиції.

Нагальною потребою на шляху розбудови держави європейського зразка є формування та реалізація ефективної регіональної політики. У процесі її формування слід виходити з необхідності створення дієвої системи влади та управління на місцях, можливостей самоорганізації територіальних громад [3], фінансово-економічного та нормативно-правового забезпечення названої системи на основі оптимального поєднання загальнонаціональних, регіональних та місцевих інтересів [4].

Метою проведення регіональної реформи є забезпечення регіонального самоврядування та децентралізації влади. Проте межі й зміст цієї децентралізації повинні бути такими, щоб не порушувати унітарний державний устрій України. З правової точки зору регіональна реформа полягає у створенні механізму взаємодії територіальних громад, їх представницьких органів з місцевими державними адміністраціями і центральними органами виконавчої влади.

В Інституті законодавства Верховної Ради України впродовж декількох років здійснювались дослідження з питань формування державної правової політики, визначення місця та ролі Парламенту в цьому процесі тощо. Вивчено досвід правового регулювання державної політики Російської Федерації та Республіки Казахстан. За результатами цих досліджень підготовлено проект Концепції правової політики України, який проходить науково-правову експертизу в Національній академії правових наук України.

Список використаних джерел

1. Недюха М. П. Світоглядно-теоретичні засади правової ідеології / М. П. Недюха // Віче. - 2009. - № 21 (258). - С. 27-30.
2. Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / за ред. акад. В. М. Литвина. - К. : Парламентське вид-во, 2004. - 344 с.
3. Недюха М. П. Соціальна самоорганізація як засіб розвитку місцевого самоврядування в Україні / М. П. Недюха, О. В. Михайлич // Віче. - 2007. - № 14. - С. 7-11.
4. Матузов Н. И. Правовая политика современной России / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. В. Шундикова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2004. - № 1. - С. 7-12.