



12

Конституція і проблеми правової політики

Сергій ГУСАРОВ,
доктор юридичних наук,
член-кореспондент НАПРНУ,
генерал-полковник міліції,
народний депутат України V та VI скликань Верховної Ради України,
Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України
з питань правової політики

Виходячи з права на самовизначення, продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, 24 серпня 1991 року була проголошена незалежність нашої держави. Так почалася історія її самостійності. Перехід України від тоталітарного до демократичного політичного режиму, її конституційне проголошення суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою зумовили нагальність створення всіх необхідних умов для забезпечення гідного рівня життя громадян, їхнього вільного й усебічного розвитку шляхом формування основ соціально-правової держави. Двадцятирічний досвід незалежності продемонстрував, що для існування правової держави в Україні необхідна цілеспрямована її розбудова, основним чинником якої є здійснення активної та виваженої правової політики – науково обгрунтованої, послідовної й системної діяльності державних і муніципальних органів щодо створення ефективного механізму правового регулювання, щодо цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найповніше забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової державності й високого рівня правової культури та життя суспільства і особи» [4, с. 15].

Проблеми формування та здійснення правової політики досить активно почали досліджувати в юридичній літературі на початку XXI століття. Результати таких досліджень свідчать, що ця проблематика містить нові можливості для вдосконалення права як ефективного засобу розв'язання гострих проблем, що виникають в економічній, екологічній, соціальній та духовній сферах життєдіяльності суспільства. Незважаючи на те, що проблема правової держави та її пріоритетів була в центрі уваги багатьох учених, вона й

досі залишається актуальною, адже створення науково обгрунтованої моделі ефективного здійснення державної правової політики, спрямованої на захист людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки, які визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю, завжди є пріоритетом.

Метою цієї статті є висвітлення сьогочасних проблем правової політики, з'ясування пріоритетів програмування, прогнозування та поточного здійснення законотворчої і правозастосовної діяльності держави України з урахуванням державотворчих процесів останнього двадцятиріччя, позаяк перебудова українського суспільства та вибір напрямку подальшого розвитку України як соціально-правової держави зумовлюють наукову актуальність і практичну необхідність такого дослідження.

Важливе завдання політики – підтримання певного порядку в суспільстві, соціальної справедливості, максимального забезпечення інтересів як окремих індивідів, так і соціальних груп, а також загальносуспільного інтересу, забезпечення цілісності суспільства.

Термін «правова політика» досі не знайшов відображення в законодавстві, що дає можливість науковцям пропонувати власні визначення. Одні розглядають правову політику як особливу форму вираження державної політики, засіб юридичної легітимності, закріплення та здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів, владних структур. Така політика тактично спрямована на вдосконалення всього комплексу правових засобів, на реалізацію поставлених суспільством, державою завдань за допомогою юридичних ресурсів, а стратегічно – на використання цих ресурсів для забезпечення найоптимальнішого розвитку всіх сфер соціального життя [1, с. 201]. Інші вчені пропонують розглядати правову полі-

тику у вузькому й широкому розумінні. Зокрема, В. Селіванов відзначає, що правова політика, у широкому розумінні, – це та ж сама державна політика організації і управління сукупністю сфер суспільних відносин задля досягнення на основі права легітимними засобами загального блага, задоволення публічних інтересів (з урахуванням приватних інтересів), вирішення певних конкретних завдань, зумовлених реальними актуальними загальносуспільними, публічними (властивими і державі, і народу) потребами та інтересами. Проте правова основа державної політики і правове «оформлення» окремих заходів її реалізації не спростовують її багатоаспектного характеру і правової сфери суспільної життєдіяльності як окремої самостійної сфери політичного впливу та державного управління. Йдеться про правову політику як відносно самостійний різновид державної політики в безпосередній сфері правової дійсності суспільства, тобто у сфері юридичних відносин, побудови і функціонування правової системи. У цьому разі термін «правова політика» означає певний окремий напрям державної діяльності, спрямованої на управління процесом правового розвитку країни, підтримання і дальшого упорядкування правового буття, тобто йдеться про політику у вузькому (спеціальному) розумінні слова [9, с. 9].

Погоджуючись із викладеним, не вважаючи за потрібне загострювати термінологічну проблему, можна лише зазначити, що не буде помилкою розглядати правову політику у як діяльність держави у певній сфері суспільства, і як політику, засновану на правових засадах, загалом.

Зміст правової політики багатомірний та, незважаючи на автономність, – певною мірою конгломеративний. Це пояснюється тим, що правова політика не може реально існувати в суто рафінованому, дистильованому вигляді, у відриві від



тих галузей життя та форм буття людей, яким нібито не притаманні суто юридичні засоби. Але ж правова політика є засобом акумуляції та провідником різноманітних соціальних інтересів, потреб, прагнень (економічних, політичних, культурних, етнічних тощо), отже, несе на собі їхній відбиток та характерні ознаки. Узагальнюючи різні галузі людської діяльності, вона синтезує їх у юридичних нормах і інститутах (наприклад, інститути прав людини, виборів, парламентаризму; кодекси – Цивільний, Кримінальний, Податковий, Митний тощо). Тож правова політика здійснює на ці сфери необхідний стабілізуючий вплив. Саме звідси виникли змішані, по суті, та нерозривні поняття: – «економічні закони», «соціальне законодавство», трудове, адміністративне, податкове право й багато інших. Отже, правова політика тісно пов'язана з усіма іншими різновидами політики та тяжіє до всеосяжного охоплен-

Дати 18 листопада 1994

Під час муніципальних виборів у Празі в одному окрузі балотувалося 1187 кандидатів (абсолютний світовий рекорд), до того ж виборчий бюлетень мав розміри 101,5 x 71,5 см. Його отримали всі 1 018 527 зареєстрованих правоздатних виборців, котрі повинні були обрати зі списку лише 55 осіб. Усього на перших після повалення комуністичного режиму муніципальних виборах за місця в органах місцевого самоврядування боролися 160 000 осіб. Найнижчий показник у Чехії було зареєстровано 2002 року: тоді до виборчих списків потрапило всього 130 000 кандидатів.

Вважається, що надмірна фрагментація виборчих округів не сприяє ефективному здійсненню місцевого самоврядування, адже окремі муніципалітети мають замало матеріальних ресурсів і не можуть залучити потрібних службовців для реалізації своїх функцій. Єдиний вихід чеська влада вбачала в укрупненні окремих округів. Однак, після проведення такого об'єднання в 1970–80-х роках, на початку нового тисячоліття за ініціативою населення кількість муніципалітетів зростає з неймовірною швидкістю (на 50,9%), тому наразі про їхнє укрупнення годі й казати.

До речі, великою кількістю кандидатів вирізняються й вибори у США. Так, у 2003 році під час обрання губернатора штату Каліфорнія до виборчого бюлетеня потрапило 135 кандидатів. А перемого здобув відомий усьому світові актор Арнольд Шварценеггер.

ю. ц.

ня всього різноманіття громадських стосунків [7, с. 341].

Як зазначають М. Панов і Л. Герасіна, сучасна правова політика української держави – це політика ритму життя перехідного періоду із властивими їй недосконалостями, зигзагами та непослідовністю. Нині стан правової політики України в цілому можна охарактеризувати такими ознаками, як динамізм і фундаментальність, нестабільність, нерівномірність темпів і рівнів перетворення різних сфер суспільних відносин, неефективність регулятивних механізмів, різноманітність і потенційна багатоваріантність розвитку [6, с. 37].

Перед нашою молодією країною постало завдання побудови незалежної правової держави, що, на думку В. Тація, передбачає розробку й реалізацію державної правової політики в чотирьох основних напрямках: 1) законотворчість; 2) політика у сфері правозастосовної діяльності й нагляду за виконанням законів та інших нормативних актів; 3) політика у сфері правового виховання; 4) політика у сфері кадрового забезпечення правових реформ, і насамперед правоохоронних органів, юстиції, усіх структур судової влади [10, с. 8–9]. А. Малько та К. Шундіков виокремили такі основні напрями (форми реалізації) правової політики: 1) правотворчість; 2) правозастосування; 3) правоінтерпретація; 4) доктрина; 5) правоосвіта [4, с. 16]. Як зазначають А. Селіванов та О. Рябенко, найбільш конкурентоспроможним залишається парламентський нормативізм (законодавча сфера). Пояснюється це тим, що в кожному суспільстві домінуючим є нормативний підхід законодавчого органу, оскільки природне право і соціологічна основа праворозуміння мають скоріше рамковий характер, аніж безпосередній вплив на правову політику [8, с. 5]. Тому законопроектна політика є пріоритетним напрямом правової політики держави як для владних структур, так і для правової науки. У цьому аспекті слід зазначити, що законодавча політика повинна передбачати політичне визначення та реалізацію державним апаратом завдань управління законодавчим процесом за напрямками, що відповідають змісту основних підсистем комплексної системи управління законодавчим процесом. Основні напрями законодавчої політики мають передбачати: формулювання програмних цілей управління законодавчим процесом; формування належного суб'єкта й організацію раціональної функціональної вітчизняної законотворчості; визначення та реалізацію вимог до організаційно-технічного й організаційно-методичного забезпечення законодавчого процесу; створення достатніх нормативно-правових передумов утвердження належного правопорядку в суспільстві на основі

принципу законності у вигляді системи необхідних законодавчих актів.

Відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Ст. 116 Конституції наголошує, що Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави [2]. Викладене свідчить, що в загальному вигляді зміст політики становлять норми, які містяться у правових актах, котрі видають компетентні органи (суб'єкти політики) з метою визначення програми подальших дій суб'єктів здійснення політики у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності. Отже, головним провідником правової політики, її організатором і координатором є держава з її могутнім управлінським апаратом і владними прерогативами.

Залишаючись генератором і координатором правової політики, демократична держава сприяє опосередкованій участі політичних партій, громадських організацій, рухів, об'єднань учених і громадян у правотворчості, якщо не прямо, то через пресу, суспільну думку, офіційні канали й інститути плебісцитарного представництва [7]. На переконання А. Крижановського, для того, щоб правова політика була ефективною, вона повинна спиратися на міцну, легітимну, авторитетну владу. Саме громадянське суспільство прагне того, щоб влада і право завжди йшли поряд, тісно взаємодіючи в досягненні суспільної мети. Очевидно, що влада, не обмежена правом, може бути небезпечною; а право, не забезпечене ефективною, але розумною владою, є безсилим. Найнебажанішим для правової політики є безвладдя, а також відсутність опори на громадянське суспільство. Разом з тим і право, і вся правова система потребують захисту, причому нерідко й від самої влади. З одного боку, правові цінності не можуть залишатися поза правоохоронною діяльністю структур влади, з другого – правозахисна діяльність інститутів громадянського суспільства спрямована на те, щоб найважливішим пріоритетом самої влади було забезпечення прав, свобод і безпеки громадян [3, с. 356–357].

На сьогодні можна стверджувати те, що п. 5 ст. 85 Конституції України не реалізований, на що вказує відсутність ухвалених Зasad внутрішньої та зовнішньої політики України як політико-правового документа, який визначає би головні напрями й послідовність дій усіх гілок влади на користь публічних інтересів, загального блага народу України, з урахуванням об'єктивно наявних приватних інтересів, діалектики їхньої взаємодії з публічними інтересами.



Потребують удосконалення діючі механізми реалізації державної правової політики, що пов'язано насамперед із 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 покладасться обов'язок відпрацювання шляхів і способів реалізації законів, здійснення поточного управління. Незадовільне виконання законів значною мірою девальвує законодавчу діяльність, гальмує втілення в життя державної правової політики. Давно назріло є необхідність концентрації зусиль усіх гілок влади для підвищення рівня правосвідомості, правової культури особи, в тому числі посадових осіб державних органів, подолання правового нігілізму [5].

Ураховуючи викладене, можна дійти висновку: правовою формою вираження правової політики мають бути програмні й концептуальні документи, затверджені вищими органами державної влади, найперше – Верховною Радою України, наприклад, національні чи загальні програми/концепції правової політики, які офіційно визначатимуть подальший курс держави на її розвиток, закріплення її стратегії і тактики в досягненні поставленої мети. Сприяє підвищенню ефективності правової політики повинні й інші органи державної влади, приймаючи нормативно-правові акти, що відображають стан та окреслюють перспективи розвитку кожної галузі правової політики країни. Такі програмні й концептуальні акти є вихідною теоретичною передумовою узгодження позицій владних структур, які повинні обирати й реалізовувати ту чи іншу правову політику, й водночас формою втілення демократичних засад у державне управління законодавчим процесом, кроком до творення демократичної правової держави. Слушним є зауваження М. Недюхи, що наголошує на місці та ролі політичних партій у формуванні правової політики. Адже до їхніх найважливіших функцій належить агрегування 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 [5].

Усвідомлюючи, що одним із важливих засобів реалізації правової політики є якісне за змістом, внутрішньо й зовнішньо узгоджене, стабільне законодавство України, доцільно запропонувати такий подальший роз-

виток правової політики: розроблення загальнонаціональної Концепції правової політики України, а на її основі – вже спеціальних цільових програм, головним завданням яких має бути реалізація загальнонаціональних інтересів у кожній сфері правової політики. Їхнім результатом має стати політична, економічна та соціальна стабільність в Україні, що є важливою умовою її перетворення на рівноправного партнера європейських держав і, врешті, реалізації ст. 1 Конституції, якою декларується, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Адже резонно запитує Ю. Шемшученко: «Хіба серйозно можна говорити про правову державу, яка тотально вражена корупцією і злочинністю?» [11].

Джерела

1. Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М., 2004. – 528 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Крижановський А. Ф. Правопорядок суверенної України: становлення та тенденції розвитку (загальнотеоретичне дослідження): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Крижановський Анатолій Федорович. – Одеса, 2009. – 469 с.
4. Малько А. В. Правовая политика современной России: цели и средства / А. В. Малько, К. В. Шундикова // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 15–22.
5. Недюха М. П. Правова політика України: новітні виміри // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4 (16) // [Електронний ресурс]. – http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2010_4/neduha.pdf.
6. Панов М. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М. Панов, Л. Герасіна // Право України. – 2001. – № 8. – С. 36–40.
7. Політологія: Підручник / [Розенфельд Ю. М., Герасіна Л. М., Осипова Н. П., Панов М. І., Сахань О. М., Ставицька О. В.]. – Х.: Право, 2001. – 636 с.
8. Селіванов А. Правова політика – важлива складова внутрішньої політики Української держави / А. Селіванов, О. Рябченко // Урядовий кур'єр. – 2007. – 13 березня. – С. 5.
9. Селіванов В. Правова політика України // Право України. – 2001. – № 12. – С. 9.
10. Тацій В. Я. Проблеми формування правової політики в Україні // Вісник АПРн України. – 1994. – № 2. – С. 3–13.
11. Шемшученко Ю. Державний суверенітет і правова держава // Віче. – 2010. – № 16. – С. 2–3.

Дата 18 листопада 1883

У США запроваджено єдину систему вирахування часу (до цього кожне місто встановлювало його самостійно).

Увагу до цієї проблеми привернула така обставина: кожна з безлічі залізничних компаній, які виникли по всій країні після закінчення Громадянської війни (1861–1865 рр.), мала свій власний час, як, утім, і кожне місто, розташоване біля залізничних шляхів. Це створювало величезні незручності під час поїздки країною, адже, переїжджаючи, наприклад, із заходу на схід, пасажир був змушений переводити стрілки годинника майже двадцять разів.

Як наслідок з'явилося чимало проектів зі стандартизації часу, та лише 1870 року – запропоновано схему, в основних рисах ідентичну пояській системі, що нині використовується у світі. Її автор – професор Чарльз Фердинанд Дауд (1825–1904 рр.), директор приватної жіночої середньої школи в містечку Саратога-Спрінгс (штат Нью-Йорк). Саме він запропонував пов'язати час на залізницях із чотирма поясними меридіанами, віддаленими один від одного на 15° (або 1 год.), до того ж хвилини й секунди стрілки всіх годинників у межах одного поясу мали вказувати однаковий час і тільки показники годинникових стрілок – різнитися.

Єдина відмінність першої схеми Ч. Дауда від нинішньої системи поясного часу в тому, що вона заснована на Вашингтонському меридіані, який проходить через вісь пасажного інструмента обсерваторії ВМС США. Однак пізніше дослідник трохи змінив свою систему, зсунувши всі чотири пояси приблизно на 2° на схід для збігу часу в межах цих зон із часом, що вираховувався на захід від Гринвіча. Тому 1883 року Сполучені Штати запровадили систему часових поясів, засновану на Гринвіцькому меридіані. Майже через рік, 1 листопада 1884 року, на Міжнародній астрономіко-геодезичній («меридіанній») конференції у Вашингтоні було прийнято порядок для часових зон в усьому світі: кожен п'ятнадцятий меридіан на схід і захід від Гринвіча визнавався центром своєї часової зони, в результаті чого у світі налічувалося 24 такі ділянки. Хоча така система міжнародних часових зон не була навіть рекомендована до застосування, бо це виходило за рамки повноважень конференції, різні держави поступово почали її застосовувати, вважаючи однаковим час у межах конкретного меридіанного простору.

Ю. Ц.