

Наукові записки: зб. наук. ст. Нац. пед. ун-ту ім. М.П. Драгоманова; укл. П.В. Дмитренко, І.М. Ковчина, Н.М. Скоробогатько. – Вип. спец. – К.: Логос, 1999. – С. 59–67.

10. Табачник Д. Вирішення проблеми безпритульності – завдання пріоритетне / Д. Табачник // Соціальна політика. – 2003. – № 2. – 29 січня. – С. 10–13.

11. Формування педагогічної культури в Україні: зб. наук. пр. / наук. ред. В.С. Лобурець. – Полтава, 1996. – С. 52–54.

Пришляк С.О. Детская беспризорность в Украине в 20–30-х гг. прошлого века.

Раскрыта сущность социального явления беспризорности, проанализированы причины возникновения и пути преодоления детской беспризорности в Украине в 20–30-х гг. прошлого века.

Ключевые слова: *ребенок, несовершеннолетний, безнадзорность, беспризорность, охрана детства, права ребенка, механизм обеспечения прав и свобод ребенка.*

Pryshlyak S.O. Infant Homelessness in Ukraine in 20–30s, XX century.

Essence of the social phenomenon of neglect is exposed in the article, reasons of origin and ways of overcoming of infant homelessness in Ukraine in 20–30s of past century are analysed.

Key words: *child, minor, neglect, homelessness, protection of the childhood, child's rights, support mechanism of child's rights and freedoms.*

Стаття надійшла 29 грудня 2011 р.

УДК 342(477)

О.С. Руданецька

ПРАВОВА ПОЛІТИКА – СПЕЦИФІЧНИЙ ФЕНОМЕН СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ

Розкрито один із найважливіших видів політики як родове, інтеграційне поняття, спрямоване на захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку у суспільних відносинах, аналіз характерних особливостей впливу правової політики на правотворчість та правозастосування, а також теоретико-правове осмислення напрямів формування правової політики в сучасній Україні, адже за своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання, що протікає в певних формах.

Ключові слова: *політика, правова політика, соціальна зумовленість правової політики, демократичний характер правової політики, державно-вольовий характер правової політики, владно-імперативний зміст правової політики, принципи правової політики, методи правової політики.*

Постановка проблеми. Конституція України закріпила такі цінності, як народний суверенітет, поділ влади, пріоритет прав людини, верховенство права, пряму дію конституційних норм, політичний, ідеологічний та економічний плюралізм, що мають основоположне значення для забезпечення прав людини і громадянина. Тому Україна, обравши шлях незалежного розвитку, почала розбудову демократичної, соціальної, правової держави, основними принципами якої є верховенство права, визнання людини найвищою соціальною цінністю. Втілює зазначені цінності й принципи правова політика.

Стан дослідження. Різні аспекти правової політики досліджували С.С. Алексєєв, П.В. Коробов, А.П. Коробова, В.М. Селіванов, В.В. Соловійов, О.Ф. Скакун, М.І. Панов, Л.В. Герасіна, Ю.С. Шемшученко, Ю.М. Оборотов, О.І. Ющик, В.П. Баляєв, С.В. Бобровник, В.В. Головченко, С.С. Дністрянський, Н.А. Желєзняк, І.А. Ільїн, Н.В. Ісаков, М.С. Кельман, А.М. Колодій, Н.М. Оніщенко, О.В. Малько, М.І. Матузов, Н.М. Пархоменко, О.І. Панченко та інші.

Мета статті полягає у дослідженні тенденцій, характерних ознак та особливостей регулювання правової політики, у виявленні її можливостей щодо правотворчості та правозастосування, а також розробленні теоретико-правових підвалин і напрямів вдосконалення правової політики України.

Виклад основних положень. Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю. На досягнення цієї мети та гарантування прав і свобод людини спрямовано основні зусилля органів державної влади України. Адже це є головним обов'язком будь-якої демократичної, соціальної та правової держави. Проблема правової політики у теоретичному плані, як зазначає академік НАН України Ю.С. Шемшученко, «знаходиться на рівні де лега ференда (лат. de lege ferenda – з точки зору законодавчого припущення). Проблемними залишаються саме поняття правової політики, її зміст, місце у системі інших видів політики тощо» [1, с. 15].

Характерною особливістю правової політики є те, що вона тісно пов'язана із багатьма іншими правовими явищами. Це створює певні труднощі для її пізнання та наукового опису, що, зрештою, зумовлює недостатній рівень її дослідження. Виникає спокуса простежити максимум можливих взаємозв'язків. Проте, кожному новому фрагменту дійсності, пов'язаному із правовою політикою, за такого підходу виявляється можливим приділити увагу лише в обмеженому обсязі. Саме

тому у цій статті висвітлюються лише деякі питання функціонування правової політики, а саме: її поняття, характерні особливості, вплив на правотворчість та правозастосування, а також теоретико-правове осмислення напрямів її формування в сучасній Україні.

За своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання, яка протікає у певних формах. Основними із них є правотворчість і правозастосування. Вдосконалення останніх сприятиме створенню належних умов для ефективної реалізації правової політики. Правова політика сучасної Української держави повинна бути зорієнтована на три основні взаємообумовлені пріоритети – дотримання прав людини, розвиток приватного права, забезпечення сильного правосуддя.

Правова політика – це один із найважливіших видів політики як родового інтеграційного поняття. Ось чому не можна зрозуміти суть правової політики, не знаючи, що таке політика взагалі. Іншими словами, будь-яке визначення правової політики не повинно суперечити загальному уявленню про політику в її традиційному розумінні.

Ще Арістотель визначав політику як мистецтво управління державою. Демокріт вважав таке мистецтво найвищим із мистецтв. У XIX столітті ідеї Арістотеля і Демокріта були розвинуті М. Вебером, В. Гумбольдтом, К. Марксом, Ф. Енгельсом та іншими вченими. Сучасні політологи, спираючись на доробок мислителів минулого, підкреслюють, що політика – це також мистецтво можливого, мистецтво компромісів, узгодження бажаного та об'єктивно досяжного.

Суть політики здебільшого характеризують методи її здійснення, арсенал і природа яких дуже різноманітні. Крім загальноприйнятих (нормальних, традиційних, властивих «великому мистецтву»), у ній з давніх-давен використовувались і такі заходи, як хитрість, лестоці, обман, віроломство, інтриги, усунення суперників, застосування сили – аж до розв'язання воєн. Давно сказано, що війна є продовженням політики, тільки іншими засобами.

Російські дореволюційні юристи (Б.А. Кістяківський, С.А. Муромцев, М.М. Коркунов, Л.І. Петражицький та інші) розглядали правову політику як прикладну науку, яка визначає чинне законодавство і сприяє виробленню більш досконалого права. На нашу думку, сучасний зміст цієї категорії набагато складніший і ширший. Правова політика – особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур.

Виступаючи усвідомленою, консолідованою, ця політика втілюється найперше у конституціях, законах, кодексах, інших фундаментальних нормативно-правових актах держави, спрямованих на охорону та захист цього суспільного та конституційного ладу, розвиток суспільних відносин в потрібному напрямі. Правова політика є могутнім засобом здійснення перетворень у суспільстві.

Головне завдання правової політики – нормативно-правове забезпечення реформ, які проводяться у державі. Сьогодні з цим завданням вона належним чином не справляється. Більшість важливих законодавчих актів ще не прийняті, хоча потреба в них відчувається дуже гостро, а це означає, що відповідні суспільні відносини залишаються неврегульованими. Тому вільно почуваються мафіозні структури, які задля своїх інтересів намагаються самі за допомогою кримінальних правил врегулювати відповідні сфери діяльності. Виникли «тіньова політика», «тіньова економіка», «тіньова влада», «тіньове регулювання», які призводять до «тіньової держави». Правова політика повинна мати здатність прогнозувати важливі проблеми суспільства і своєчасно та ефективно здійснювати їх профілактику.

Найважливіша властивість правової політики – її державно-вольовий характер, владно-імперативний зміст [2, с. 6]. Основними ознаками правової політики є ґрунтування на праві, здійснення її правовими методами, охоплення правової сфери діяльності, підкріплення, коли це потрібно, силовими методами – примус, публічність, офіційність; зовнішнє вираження у вигляді правових та організаційних форм її здійснення. В усіх випадках право є основоположним і закріплюючим елементом правової політики. У правовій державі має правити лише закон, а не олігархічні групи або, як пише І.Ю. Козліхін, повинно бути «правління права» [3, с. 136–137].

Виділимо такі основні принципи правової політики, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватись – це соціальна зумовленість, наукова обґрунтованість, стійкість і передбачуваність, легітимність та демократичний характер, гуманність і моральні засади, справедливість, гласність, поєднання інтересів особистості та держави, пріоритетність прав людини як найвищої соціальної цінності, відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права.

Методами проведення правової політики є переконання і примус у різних формах, виявах і поєднаннях. Обидва методи охоплюють широкий арсенал засобів впливу на свідомість і поведінку людей (ви-

ховання, покарання, відповідальність (позитивна і негативна), санкції (заохочувальні і негативні), превентивність, правова освіта, запровадження правової культури, підвищення правосвідомості тощо). Правова політика завжди передбачає реалізацію насамперед інтересів держави, а через державу – інтересів суспільства, його громадян. Зміцнення державності, про що сьогодні багато говорять та пишуть, передбачає найперше зміцнення її правових засад. Інакше вона приречена на слабкість і недієздатність. Спроби проводити ту чи іншу політику без правового забезпечення, як правило, зазнають провалу, в тому числі й через відсутність дієвої нормативно-правової бази.

Правова політика може бути ефективною лише тоді, коли вона спирається на тверду, легітимну, авторитетну владу. Власне, влада і право завжди були взаємопов'язані в досягненні спільних цілей, тісно взаємодіючи між собою. Це характерно і для сучасної ситуації в Україні. Відомо, що влада, необмежена правом, є небезпечною; право, не підкріплене владою, – безсиле.

Отже, правова політика не існує і не може реально існувати в рафінованому, дистильованому вигляді, оскільки вона слугує, як було зазначено, способом акумуляції та провідником найрізноманітніших поглядів, потреб, інтересів (економічних, соціальних, культурних) і тому містить їх відбиток. Правова політика є концентрацією різних сфер людської діяльності, вона синтезує їх у нормах та інститутах, справляючи, своєю чергою, на них стабілізуючий вплив.

Звідси виникають такі категорії, як «економічні закони», «соціальне законодавство», «податкове право», тобто правова політика тісно пов'язана з усіма іншими видами політики. Але перед нами все-таки самостійне явище, яке має свою специфіку, ознаки, цілі, завдання, форми реалізації. Поняття правової політики багате й багатовимірне, певною мірою конгломеративне, хоча й цілком автономне.

Досі такий вид політики практично не виділявся і саме це поняття в нашій юридичній науці є відносно новим, а поки що і маловивченим, тому потребує серйозної теоретичної розробки. У літературі справедливо відзначається, що «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 загально-теоретичному рівні даний феномен майже не розглядається» [4, с. 10].

Сьогодні навіть дискутується питання щодо доцільності існування такого окремого поняття, як правова політика, зокрема побутує думка, що нібито немає ніякої специфічної правової політики,

а існує «державна політика в правовій сфері». «Державна політика одна, а форми її та шляхи здійснення різноманітні» [5, с. 71].

Як слушно зазначає М. Матузов, «...з цим важко погодитись. Адже державна політика в правовій сфері життя суспільства – це і є правова політика. Саме тому, що види (форми прояву) державної політики, а також шляхи, сфери її реалізації «різноманітні», якраз і відокремлюються, наприклад, економічна політика держави, культурна, соціальна, національна, науково-технічна, фінансова, екологічна, правова (або юридична) та інші.

Правом так або інакше оформлюються, закріплюються всі види державної політики, але правова політика має свої особливості та свій зміст, вона відображає, визначає правовий розвиток країни. «Оформлення» правом інших видів політики не відміння правової як одного із самостійних феноменів.

Заперечення правової політики як особливого напрямку державної діяльності було б рівнозначним запереченню ідей побудови правової держави, проведення правової реформи, необхідності вдосконалення юридичної системи, підвищення ефективності правового регулювання, правосуддя, прокурорського нагляду, посилення захисту прав громадян, гарантій їх безпеки... Найповніше вона втілюється, матеріалізується в юридичній системі держави з усіма її структурними елементами» [2, с. 8–9].

Деякі вчені розрізняють поняття правової політики у вузькому та широкому розумінні. 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 відтворення правового механізму, яка спрямована на здійснення інтересів, прав та свобод особи у взаємодії з її обов'язками» [5].

«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» [6, с. 15].

Чітких і незмінних меж правової політики не існує. При загальній відносній стабільності вона змінюється, в ній 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 змінилось.

За словами А. Коробової, «правова політика – специфічний, але мало вивчений феномен суспільного життя. Це явище, загальне для всіх галузей права, об'єктивно входить у предмет теорії держави і права. Вивчення цієї проблеми на загальнотеоретичному рівні має важливе методологічне значення для галузевих дисциплін» [7, с. 147].

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 загальновизнаних 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 – верховенство права, законність, демократизм, орієнтація на гуманістичні та моральні цінності, соціально-політична зумовленість, 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.

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.

Варто наголосити на місці та ролі політичних партій у формуванні правової політики. Адже до числа їх найважливіших функцій належить агрегування (англ. *agregation* – 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.

Можна зазначити, що формування державної правової політики стосується всіх без винятку сфер чинного законодавства, хоча форми та обсяги «втручання» у різні сфери суспільного життя суттєво залежать 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, виявах і поєднаннях.

Зазначимо, що невпорядкованість парламентської партійно-фракційної діяльності має результатом ту обставину, що Верховна Рада України часто не виконує покладені на неї функції. У зв'язку з недосконалістю чинного 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, доволі часто ініціатива переходить до виконавчої влади. Виконавча влада в разі «політичної доцільності» ігнорує право, а заради торжества «неписаного права» – виходить за межі, визначені конституційним законодавством.

Серед важливих завдань правової політики у сфері правотворчості є упорядкування законодавства України відповідно до європейських стандартів, законодавства ЄС. Нині такі пріоритети визначаються соціально зорієнтованими сферами та напрямками діяльності, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав-учасниць ЄС. До таких сфер можна віднести підприємницьку діяльність, захист конкуренції, банкрутство, захист прав інтелектуальної власності, митне регулювання, транспорт і зв'язок, стандарти і сертифікацію, енергетику, державну закупівлю, фінансові послуги, податкову політику, захист навколишнього природного середовища, зайнятість та охорону праці, боротьбу з «відмиванням» грошей, здобутих злочинним шляхом тощо.

До організаційних завдань державної правової політики повинно бути віднесено перегляд змісту чинної системи права з метою її

демократизації та гуманізації, підвищення ефективності регулювання суспільних відносин і процесів тощо.

Цілеспрямованості й узгодженості дій усіх гілок влади потребує й реалізація завдань державної правової політики, забезпечення її прозорості та передбачуваності, офіційного визначення та відповідного закріплення її стратегії і тактики. Стратегія названої політики має розглядатись, як це і передбачено канонами, на довготермінову перспективу, хоча кожна Верховна Рада України нового скликання має обов'язково її переглядати у визначені національним законодавством терміни. Приводом для такого перегляду є імплементація до чинного 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 із 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 [8, с. 9–10], фінансово-еконо-

мічного та нормативно-правового забезпечення названої системи на основі оптимального поєднання загальнонаціональних, регіональних та місцевих інтересів [9, с. 11].

Висновки. Отже, можемо констатувати, що правова політика – це один із найважливіших видів політики як родового інтеграційного поняття, тому не можна зрозуміти суті правової політики, не усвідомлюючи, що таке політика взагалі. Іншими словами, будь-яке визначення правової політики не повинно суперечити загальному уявленню про політику в її традиційному змісті. Основними принципами правової політики, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватись, є: соціальна зумовленість, наукова обґрунтованість, стійкість і передбачуваність, легітимність та демократичний характер, гуманність і моральні засади, справедливість, гласність, поєднання інтересів особистості та держави, пріоритетність прав людини як найвищої соціальної цінності, відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права.

1. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України. – 2001. – № 8. – С. 15.

2. Матузов Н. Актуальные проблемы российской правовой политики / Н. Матузов // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 6–10.

3. Козлихин И. Право и политика / И. Козлихин. – СПб., 1996. – С. 135–180.

4. Коробова А. К вопросу о понятии правовой политики / А. Коробова // Вестник Международной академии бизнеса и банковского дела. – Серия «Юриспруденция». – Тольятти, 1995. – № 5. – С. 10.

5. Рыбаков О. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки / О. Рыбаков // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 71.

6. Малько А. Правовая политика современной России: цели и средства / А. Малько, К. Шундилов // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 15.

7. Коробова А. Некоторые спорные вопросы учения о правовой политике. Приоритеты правовой политики в современной России / А. Коробова // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 147.

8. Недюха М.П. Соціальна самоорганізація як засіб розвитку місцевого самоврядування в Україні / М.П. Недюха, О.В. Михайлич // Віче. – 2007. – № 14. – С. 7–11.

9. Матузов Н.И. Правовая политика современной России / Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.В. Шундилов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 7–12.

Руданецкая О.С. Правовая политика – специфический феномен общественной жизни.

Статья посвящена раскрытию одного из важнейших видов политики как родового, интеграционного понятия, направленного на защиту прав и свобод граждан, укрепление законности и правопорядка в общественных отношениях, анализу характерных особенностей влияния правовой политики на правотворчество и правоприменение, а также теоретико-правового осмысления направлений формирования правовой политики в современной Украине, поскольку по своей природе правовая политика, как и политика вообще, является деятельностью государства в сфере правового регулирования, которое протекает в определенных формах.

Ключевые слова: политика, правовая политика, социальная обусловленность правовой политики, демократический характер правовой политики, государственно-волевой характер правовой политики, властно-императивное содержание правовой политики, принципы правовой политики, методы правовой политики.

Rudanetska O.S. Law Policy – Peculiar Phenomenon of Social Life.

The article deals with the analysis of one of the most important kinds of policy as the generic, integrative concept, directed towards the protection of citizens' rights and freedoms, strengthening of legality and rule of law in social relations, analysis of typical features of influence of policy of law on lawmaking and law enforcement, as well as theoretical and legal understanding of directions of policy of law forming in modern Ukraine, since according to its nature the policy of law, as well as policy in general, presents itself as the state activity in the field of legal regulations proceeding in certain forms.

Key words: policy, legal policy, legal policy social conditionality, democratic character of legal policy, state and volitional character of legal policy, authoritative and imperative content of legal policy, principles of legal policy, methods of legal policy.

Стаття надійшла 31 січня 2012 р.

УДК 349. 243

Н.М. Степакова

НОРМА ПРАВА ЯК ПЕРШООСНОВА ПРАВА В МЕХАНІЗМІ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ

Визначено норми права як первинний елемент права, його першооснов та реалізацію права, тобто втілення у життя змісту норм права.

Ключові слова: норми права, реалізації права, механізм реалізації трудового права.