

ШОПНА І.М., кандидат юридичних наук  
(Державний науково-дослідний  
інститут МВС України)

УДК 342.9

### ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ МЕТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті на підставі аналізу існуючих у правовій науці підходів визначається сутність мети правового регулювання.

**Ключові слова:** *правове регулювання, суспільні відносини, мета.*

В статті на основі аналізу існуючих у правовій науці підходів формулюється сутність мети правового регулювання.

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, общественные отношения, цель.*

The article based on an analysis of existing legal approaches to the science goals formulated the essence of regulation.

**Keywords:** *legal regulation, public relations goal. Approaches to understanding the purpose of regulatory control bodies of internal affairs*

В сьогочасних умовах реформування органів виконавчої влади особливої актуальності набуває проблема вироблення теоретико-методологічних засад правового регулювання їх діяльності. Для того, щоб досягнути бажаного результату, необхідно чітко визначити поставлену мету, визначити завдання впливу на соціальні (правові) відносини, поставити своєрідний діагноз існуючій ситуації, якщо вона не влаштовує, виявити засоби досягнення мети, визначити провідних суб'єктів у ланці відповідних правовідносин і засоби впливу на їх поведінку [1, с. 14]. Не є винятком і адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ, визначення мети якого дозволило б усвідомити ступінь досягнення визначених орієнтирів та зв'язок між застосовуваними засобами та методами і отриманими результатами.

Питання адміністративно-правового регулювання у вітчизняній науці досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, В.М. Гарашук, В.П. Казмирчук, В.В. Мухін, С.С. Алексєєв, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко тощо. Однак проблема адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ донині залишається недостатньо розробленою у науці адміністративного права. Недостатність теоретико-методологічного підґрунтя, на нашу думку, негативно впливає на сучасні процеси реформування органів внутрішніх справ, обумовлюючи відсутність системності та послідовності такого реформування. Вказане актуалізує необхідність визначення мети адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, що й зумовило написання цієї статті.

Удосконалення будь-яких соціальних процесів є можливим лише за умови усвідомлення мети, яка визначає спрямованість та особливості таких процесів. Не можна заперечувати наявність цільового моменту в праві взагалі і в правозастосовному акті зокрема, оскільки останній, будучи елементом механізму правового регулювання, заснованим на праві, містить у собі цілісні якості, притаманні праву [2, с. 10]. У загальному розумінні мета являє собою те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, значення цього терміну – заздалегідь намічене завдання, замісел, намір, план [3, с. 173].

Стосовно мети правового регулювання в юридичній науці склалося декілька підходів. Так, Д.М. Чечот вважає, що, оскільки право регулює суспільні відносини, то мета правового регулювання знаходиться у сфері суспільних відносин, а не у сфері самого права, яке у даному разі лише виконує роль регулятора таких відносин [4, с. 22]. В.П. Яценко, у свою чергу, зазначає, що мета правового регулювання – задоволення конкретних законних інтересів суб'єктів [5, с. 59]. У цілому така позиція враховує сутність права як регулятора суспільних відносин, але необхідно прийняти до уваги можливість розповсюдження цих визначень лише на соціальну правову демократичну державу, в якій існує ідеальний законодавець, що прагне лише додержання загальнолюдських цінностей і захисту інтересів усіх верств населення. Однак, як свідчить досвід багатьох держав, у тому числі і так званих держав сталої демократії, метою прий-



яття правових актів часто є захист інтересів певних соціальних груп або окремих їх членів. Особливо яскраво це простежується у протекціоністській політиці стосовно вітчизняного виробника. Отже, позиція, відповідно до якої метою правового регулювання є упорядкування суспільних відносин з метою всебічного захисту інтересів людини та громадянина, уявляється нам скоріше метою правового регулювання, його ідеальною моделлю.

Проміжну позицію між першим та другим підходами до визначення мети правового регулювання займає С.А. Капітанська, яка вважає, що цією метою є встановлення такого порядку у суспільному житті, який би максимально відповідав приписам правових норм, закладеним у них принципам соціальної справедливості [6, с. 47]. Існує думка, що метою правового регулювання є правопорядок, саме для його досягнення приймаються закони та затверджуються підзаконні правові акти, застосовуються заходи зі зміцнення законності [7, с. 551]. На нашу думку, із таким визначенням погодитися не можна. Аналіз численних визначень поняття правопорядку в теоретичних джерелах свідчить, що його сутність зводиться до врегульованої нормами певних галузей права системи суспільних відносин або стану таких відносин [8, с. 130]. Тобто в даному разі правове регулювання, яке виступає засобом, інструментом впливу на суспільні відносини, ототожнюється з самими суспільними відносинами, внаслідок чого має місце регулювання заради регулювання, а мета цього процесу залишається нез'ясовною.

На думку М.Д. Гнатюк, кінцевою метою правового регулювання суспільних відносин є правомірна поведінка [9, с. 47-50]. Однак, на нашу думку, тут знову-таки має місце певна тавтологія. Правомірна поведінка розуміється як такі вчинки (діяння), які не суперечать приписам правових норм або основним приписам права певної держави [10, с. 128], як волевиявлення суб'єкта, відповідне праву [11, с. 3], як виконання юридичних обов'язків і користування юридичними правами [12, с. 363], як реалізація правових приписів [13, с. 30]. Незважаючи на відмінності між наведеними визначеннями, спільною для них ознакою виступає певна активність індивідуума з виконання приписів правових норм. Отже, розуміння правомірної поведінки як мети правового регулювання означає встановлення правових норм для додержання цих норм. Як можна побачити, правове регулювання за таких умов розуміється як самодостатній процес, не пов'язаний із соціальними процесами, що мають місце у суспільстві.

Найбільш цікавими нам уявляються комплексні підходи до мети правового регулювання, особливістю яких є врахування системного зв'язку між діями законодавця і наслідками для суб'єктів відповідних правовідносин. Т.Г. Андрусак визначає такі цілі правового регулювання: 1) закріплення за допомогою юридичних засобів існуючих суспільних відносин; 2) стимулювання розвитку та поширення суспільних відносин, які відповідають загальнодержавним та загальносуспільним потребам та інтересам; 3) створення умов для виникнення та розвитку нових необхідних типів і форм суспільних відносин; усунення суспільно небезпечних та суспільно шкідливих відносин [14, с. 143]. Як можна побачити, тут також присутня категорія суспільних відносин, однак у контексті їх закріплення, виникнення і розвитку, що усуває проблему регулювання заради регулювання. Також у даному визначенні не просто міститься дефініція «інтерес», а й вказівка на можливість конфлікту між різними групами інтересів, оскільки автор виділяє окремо загальнодержавні і загальносуспільні потреби і інтереси. Крім того, заслуговує на увагу визначення як мети правового регулювання усунення суспільно небезпечних та суспільно шкідливих відносин.

На думку В.П. Казмирчука і В.В. Мухіна, які також комплексно підходять до досліджуваної проблематики, мета правового регулювання може бути як неправовою (переслідується досягнення цілей економічних, політичних, гуманітарних тощо), так і правовою (удосконалення чинного законодавства, приміром). Визначення мети завжди пов'язане з оцінкою дійсності, в тому числі правової, і така оцінка фіксує суперечливість, недостатність останньої, виражає прагнення подолати їх. Цьому до змісту мети включено не лише констатацію чинного положення речей, а й вказівку на належне. Ця мета пов'язана не тільки з оцінкою існуючих відносин, але і з вказівкою на належну поведінку учасників суспільних відносин, необхідну для перетворення дійсності, з формуванням установки соціально-активної поведінки суб'єктів права [15, с. 117; 16, с. 39]. Близькою до цієї позиції є визначення Т.О. Коломоєць, яка вважає, що надання будь-якому явищу нормативної форми здійснюється шляхом його легітимації (узаконення), тобто закріплення в певному акті моделі даного явища з метою встановлення його від-



повідності з реально існуючим. Мета правового регулювання досягається лише при наявності відповідності між зазначеними явищами [17, с. 34]. Незважаючи на практичну неможливість прийнятності приписів правових норм для всіх без винятку членів суспільства, необхідно, тем не менш, звернути увагу на такий змістовний аспект цього підходу, як досягнення певної моделі побудови суспільних відносин, визначених законодавцем.

Резюмуючи позитивні аспекти описаних вище підходів до визначення мети правового регулювання, можна дійти таких висновків: розуміння права як загальної волі, що є результатом узгодження приватних або специфічних інтересів, яка виражена у законі чи іншим способом визнається державою [18, с. 113], як системи регуляції і захисту вільної поведінки індивідів засобами державної (політичної) влади. [19, с. 17], як явища соціальної дійсності, що існує та функціонує відповідно до законів цілісного органічного утворення – законами системи, які, у свою чергу, знаходяться у складних (системних) зв'язках з усім комплексом соціальних утворень [20, с. 54], детермінує розуміння правового регулювання як процесу, тісно пов'язаного із соціальним життям соціуму. При цьому правове регулювання завжди є вторинним, похідним від потреб та запитів суспільства або окремих його груп. Тому цілі правового регулювання не можуть бути суто правовими, оскільки право існує для оптимізації функціонування суспільства, а не навпаки. Як висновок – правове регулювання детерміновано наявністю соціальних цілей та певних завдань, у тому числі юридичних цілей, при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює.

Необхідно зауважити, що правове регулювання у кращому разі відображає потреби та інтереси більшості населення і ще ніколи не відображало інтереси всіх членів суспільства. У випадку, коли кожна правова норма буде втілювати інтереси кожного члена суспільства, мабуть, має йти про зникнення держави та права, про що писали у своїх роботах класики марксизму-ленінізму. Крім того, досить частими є випадки, коли спрямованість правового регулювання визначається потребами окремих соціальних груп, зокрема, олігархічних або приналежних до єдиної правлячої партії, або навіть інтересами окремих осіб чи їх сімей за умов абсолютної монархії. Отже, за таких умов на передній план виходять не гуманістичні цінності, накопичувані людською цивілізацією протягом тисячоліть свого існування, а модель бажаного результату, досягнення якого детермінує правотворчість і зміст правового регулювання. Така модель може відповідати, не відповідати або частково відповідати гуманістичним цінностям певного суспільства. Враховуючи, що саме суспільство постійно змінюється, відмирають старі та народжуються нові відносини, закладена у правовому регулюванні модель бажаного результату постійно потребує змін. Крім того, значний вплив на національні правові системи здійснює міжнародне законодавство, що теж необхідно враховувати при аналізі досліджуваного феномену.

Вказане дає можливість визначити мету правового регулювання у широкому розумінні як обумовлену певними міжнародними, державними, суспільними, груповими або індивідуальними потребами та інтересами модель бажаного результату розвитку, зміни або припинення суспільних відносин у певній сфері. Ознакою соціальної демократичної держави буде при цьому врахування у системі правового регулювання інтересів та потреб як можна більшої частини громадян певної держави, а також громадян інших держав та осіб без громадянства. Вузьке розуміння мети правового регулювання, на нашу думку, обумовлено особливостями державного ладу, розвитком демократичних відносин і громадянського суспільства у кожній окремо узятій державі на певному етапі її розвитку.

#### **Список використаної літератури:**

1. Сергиенко В.В. Правовое регулирование договоров на поставку нефти: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001.
2. Лазарев В.В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1972.
3. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – К., 2005. – Т. 2: К – П.
4. Чечот Д.М. Социальное назначение // Государство и право развитого социализма. – М., 1977.
5. Яценко В.П. Провадження із звернень громадян в органах внутрішніх справ: теоретичний та



- практичний аспекти: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2007.
6. Капітанська С.А. Правомірна бездіяльність як форма правової поведінки: дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005.
  7. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000.
  8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. – К., 2001.
  9. Гнатюк М.Д. Загальна характеристика застосування права як особливої форми його реалізації // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 47-52.
  10. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. – 9-е вид., зі змін. – Львів, 2007.
  11. Казаков В.Н. Правомерное поведение и порядок: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
  12. Теория государства и права / Под ред. И.С. Самошенко. – М., 1980.
  13. Лазарев В.В. Правомерное поведение как объект юридического исследования // Советское государство и право. – 1976. – № 10. – С. 28-33.
  14. Андрусак Т.Г. Теорія держави і права. – Львів, 1997.
  15. Мухін В.В. Професійна правосвідомість: поняття, особливості, функції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2007.
  16. Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское гос-во и право. – 1970. – № 10. – С. 37-44.
  17. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія / За заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя, 2004.
  18. Лазарев В.В. Теория государства и права. – М., 1992.
  19. Мальцев Г. Право и власть: к реформе политико-правовой сферы советского общества // Правоведение. – 1988. – № 6. – С. 4-9.
  20. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001.

*Надійшла до редакції 30.09.2011*

**НИКОНЧУК А.М.**, начальник управління  
(Солом'янська районна в місті Києві  
державна адміністрація)

### РОЗВИТОК ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Проаналізовано еволюційний розвиток місцевого самоврядування в Україні з моменту набуття незалежності.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, еволюція, місцева виконавча влада.*

Анализируется эволюционное развитие местного самоуправления в Украине с момента обретения независимости.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, эволюция, местная исполнительная власть.*

The paper explores the evolutionary development of local government in Ukraine since independence.

**Keywords:** *local self-government, evolution, executive local-authority.*

Еволюційний розвиток місцевого самоврядування в Україні з моменту набуття нею незалежності в 1991 р. був досить насиченим і швидкоплинним. Процес набуття повноважень органами місцевого самоврядування, межа та рівень компетенції його посадових осіб та виконавчих органів завжди цікавили науковців та практиків з позиції емпіричного аналізу подій, які передували прийняттю відповідних управлінських рішень у певний історичний період після набуття Україною незалежності зокрема. Дане питання знайшло своє відображення в працях таких вчених та громадських діячів, як В.В. Медведчук, М.П. Хонда, Г.В. Бублик, А.П. Лелеченко, Р.А. Колишко, А.Ф. Ткачук, Т. Браун, Р. Агранофф.

Рівень розвитку правової держави і громадянського суспільства нерозривно пов'язаний з місцевим самоврядуванням, а історичний досвід його еволюції свідчить, що його розвиток нерозривно пов'язаний з відповідним колом політичних, правових, економічних і адміністративно-територіальних проблем, і які саме сьогодні необхідно вирішувати Україні, яка прагне за-

